

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS
EDUCACIONAIS

JULIANA MARQUES DA SILVA

O INDICADOR DE “INVESTIMENTO” PÚBLICO EM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO AO
PIB NO PNE 2014-2024: contexto, análise e proposta de avaliação da ferramenta

Brasília-DF, 2015



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE POLÍTICAS E SISTEMAS
EDUCACIONAIS

JULIANA MARQUES DA SILVA

O INDICADOR DE “INVESTIMENTO” PÚBLICO EM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO AO
PIB NO PNE 2014-2024: contexto, análise e proposta de avaliação da ferramenta

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho

Brasília – DF, 2015.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

SSI586
i Silva, Juliana Marques da
O indicador de "investimento" público em educação
em relação ao PIB no PNE 2014-2024: contexto, análise
e proposta de avaliação da ferramenta / Juliana
Marques da Silva; orientador Cristina Helena Almeida
de Carvalho. -- Brasília, 2015.
118 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado Profissional em
Educação) -- Universidade de Brasília, 2015.

1. Indicadores. 2. Investimento público em
educação em relação ao PIB. 3. PNE 2014-2024. 4.
Avaliação de Indicadores. I. Carvalho, Cristina
Helena Almeida de, orient. II. Título.

JULIANA MARQUES DA SILVA

O INDICADOR DE “INVESTIMENTO” PÚBLICO EM EDUCAÇÃO EM
RELAÇÃO AO PIB NO PNE 2014-2024: contexto, análise e proposta de avaliação da
ferramenta

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Educação da Universidade de
Brasília como requisito parcial para a obtenção
do título de Mestre em Educação.

Defendida em: 02 de dezembro de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho (FE/UnB)
(Orientadora/Presidente da Banca Examinadora)

Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto (FFCLRP/USP)

Prof. Dr. Raimundo Luiz Silva Araújo (FE/UnB)

Profa. Dr. Girlene Ribeiro de Jesus (FE/UnB)
(Suplente)

Dedico esta dissertação à minha família e a todos que direta ou indiretamente me ajudaram a dar mais um passo no caminho do saber. Foi um processo muitas vezes cansativo, algumas vezes desafiador, mas sempre instigante.

AGRADECIMENTOS

Ao longo da minha vida acadêmica, já havia um espaço voltado para o Mestrado. Porém, devido à área em que me graduei, não estava em meus planos algo voltado para a educação. O tempo passou e o destino colocou em meu caminho a oportunidade de não somente trabalhar com educação, mas estudar sobre educação, transformando a minha mente e minha visão sobre meu país e sobre o mundo, me dando pistas sobre como posso contribuir (e retribuir). Mas não fiz isso só, tive muita generosidade e ajuda para chegar até aqui. A vocês o meu agradecimento:

À Profa. Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho, por ter sido não somente orientadora, mas muitas vezes psicóloga, com tranquilidade, sabedoria e confiança em mim e em meu trabalho.

Ao Prof. Dr. Luiz Araújo, pela generosidade em me receber para conversar e ajudar a encontrar o caminho a percorrer na pesquisa, por meio da experiência vivida em relação ao tema.

Aos professores do Mestrado Profissional em Educação, os quais com certeza contribuíram para essa construção de conhecimento crítico em relação à educação e à minha função enquanto estudante, servidora pública e cidadã.

Aos colegas do Mestrado, pois pude conhecer e estudar com pessoas que me inspiravam a sempre dar o meu melhor na hora do estudo. Mas também com quem compartilhei maravilhosos momentos de lazer e apoio mútuo.

Aos meus chefes (Moreno, Fábio e Daniel) e colegas de trabalho no Inep (Margarete, Camila, Ana Carolina, Carla e Carlos), pelo apoio e compreensão ao longo desses dois anos de horários especiais e licença, que ajudaram muito para que chegasse até aqui. Minha admiração a vocês.

Aos amigos do meu time, Voleijus, pela dupla contribuição quando precisava espairar do estresse acadêmico e pela compreensão quanto às minhas ausências.

À minha mãe, Nilce, e ao meu pai, Luiz, pelo amor, carinho, apoio e confiança... sempre!

RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo aprofundar o conhecimento sobre o indicador de investimento público em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) e sua conexão com o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, resultando em uma proposta de avaliação do indicador. Primeiramente, o indicador foi posto em perspectiva, sendo investigado como se deu o seu processo de construção por meio dos elementos teórico, histórico-político e técnico. Em seguida, compreendido que o papel do indicador não se esgota somente na análise de seu embasamento técnico, foram sistematizadas e verificadas as interações que resultaram na arena decisória da meta 20 do PNE 2014-2024, que trata do investimento público em educação em relação ao PIB. Por fim, apresentou-se uma proposta de avaliação do indicador, a fim de auxiliar, institucionalmente, no seu processo de adequação junto à nova atribuição, de monitoramento. Para que a pesquisa pudesse ser executada, contou-se com o auxílio de material bibliográfico relacionado a indicadores e ao neoinstitucionalismo histórico, referenciais teóricos da pesquisa; e documental, disponibilizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Ministério da Educação (MEC), Câmara dos Deputados, Senado Federal, referentes ao PNE 2014-2024 e ao indicador de investimento público em educação em relação ao PIB. A partir da avaliação proposta, concluiu-se que a adequação almejada para o indicador (na forma atual em que ele se apresenta) para o monitoramento da meta 20 do PNE 2014-2024, fica prejudicada devido à ocorrência de uma série de aspectos técnicos e políticos inerentes à sua composição e contexto. Tais aspectos devem ser melhor debatidos e estudados, para que se consiga encontrar uma solução viável para essa questão. A sugestão defendida é a utilização do indicador de investimento nacional em educação em relação ao PIB apresentado pelo INEP.

Palavras-chave: Indicadores. Investimento público em educação em relação ao PIB. PNE 2014-2024. Avaliação de Indicadores.

ABSTRACT

This research intended to improve the knowledge on the indicator of public expenditure on education as a percentage of Gross Domestic Product (GDP) and its connection with National Plan of Education (PNE) 2014-2024, resulting into an evaluation proposal to the indicator. Firstly, the indicator was in perspective to be investigated how its construction process occur with theoretical, historical-political and technical elements. Then, the political arena of the goal 20 from the PNE 2014-2024 (monitored by the indicator) was established. Finally, an evaluation proposal of the indicator was presented considering the new indicator's assignment. This is to help institutionally on the adequacy process of the indicator to this new condition. The research counted on the bibliographical material related to indicators and historical new institutionalism (both as theoretical references to the research). Also counted on the official documents provided by the National Institute for Educational Studies and Research Anísio Teixeira (INEP), the Ministry of Education (MEC), the Chamber of Deputies, the Federal Senate (related to the National Plan of Education and the public expenditure indicator). The conclusion from the proposed evaluation is that many technical and political aspects related to the indicator damage its adequacy to the monitoring of the goal 20 from the PNE 2014-2024. These aspects should be better discussed and studied to help on finding a viable solution do this issue. One possibility is the technical proposal of a new indicator (the national expenditure on education as a percentage of GDP) presented by the INEP.

Key words: Indicators. Public expenditure on education as a percentage of GDP. PNE 2014-2024. Indicators Evaluation.

LISTA DE SIGLAS

- ABMES – Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
- ABRAES – Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior
- ANACEU – Associação Nacional dos Centros Universitários
- ANEC – Associação Nacional de Educação Católica do Brasil
- ANUP – Associação Nacional das Universidades Particulares
- CAE – Comissão de Assuntos Econômicos
- CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CAQ – Custo Aluno-Qualidade
- CAQi – Custo Aluno-Qualidade Inicial
- CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
- CE – Comissão de Educação, Cultura e Esporte
- CEFETs – Centros Federais de Educação Tecnológica
- CEIC – Coordenação de Estatísticas Internacionais Comparadas
- CGU – Controladoria Geral da União
- CIMEC/MEC - Centro de Informática
- CNDE – Campanha Educação pelo Direito à Educação
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- CNM – Confederação Nacional dos Municípios
- CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
- CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
- CONAE – Conferência Nacional da Educação
- CONFENEN – Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
- CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação
- CONTEE – Confederação Nacional dos Trabalhadores de Estabelecimentos de Ensino.
- CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
- DEED – Diretoria de Estatísticas Educacionais
- DTDIE – Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais

DTI - Diretoria de Tecnologia da Informação

EAG – *Education at a Glance*

EFA – *Education For All*

EUROSTAT – Estatísticas da União Europeia

FENEP – Federação Nacional das Escolas Particulares

Fineduca – Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNE – Fórum Nacional de Educação

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

GGP de Indicadores Educacionais – Grupo Gestor de Projetos de Indicadores Educacionais

GGP de Terminologia – Grupo Gestor de Projetos de Terminologia

GPS – Gasto Público Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade

IGF – Imposto sobre Grandes Fortunas

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INES – Programa de Indicadores dos Sistemas Educacionais

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IRPF – Imposto de Renda da Pessoa Física

ISCED – Classificação Internacional Padronizada da Educação

LSO – Grupo de trabalho sobre os resultados econômicos e sociais da educação

MEC – Ministério da Educação

Mercosul – Mercado Comum do Sul

MIEIB – Movimento de Interfóruns de Educação Infantil do Brasil

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NESLI – Grupo de trabalho sobre informação do sistema educacional

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PLC – Projeto de Lei da Câmara

PNE – Plano Nacional de Educação

PPC – Paridade de Poder de Compra

PROIFES – Fórum de Professores das Instituições Federais de Ensino Superior

Pronatec - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

Prouni – Programa Universidade para Todos

SAA – Subsecretaria de Assuntos Administrativos

SASE – Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

SEB – Secretaria de Educação Básica

SECADI – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

SEEC – Serviço de Estatística da Educação e Cultura

SEINF/MEC - Secretaria de Informática

SEM – Setor Educacional do Mercosul

SERES – Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior

SESu/MEC – Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação

SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIM – Sistema de Informação do Mercosul

SIOPE – Sistema de Informações sobre o Orçamento Público em Educação

STN/MF – Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda

TPE – Todos Pela Educação

UFG – Universidade Federal de Goiás

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UIS – Instituto de Estatísticas da UNESCO

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UOE – UNESCO, OCDE e Estatísticas da União Europeia

WEI – Programa Indicadores Mundiais da Educação

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Indicadores financeiros educacionais produzidos pelo INEP

Quadro 2 – Estratégias da meta 20 no PL nº 8.035/2010 original

Quadro 3 – Reuniões da comissão especial da Câmara dos Deputados para a discussão do PL nº 8.035/2010

Quadro 4 – Reuniões sobre financiamento/investimento da comissão especial da Câmara dos Deputados para a discussão do PL nº 8.035/2010

Quadro 5 – Distribuição das emendas propostas na Câmara dos Deputados ao PL nº 8.035/2010

Quadro 6 – Reuniões no âmbito do Senado Federal para a discussão do PLC nº 102/2012 (PL nº 8.035/2010)

Quadro 7 – Distribuição das emendas propostas no Senado Federal ao PLC nº 103/2012

Quadro 8 – Estratégias da meta 20 na Lei Ordinária nº 13.005/2014

Quadro 9 – Estrutura do Cálculo de Investimentos Públicos em Educação – Brasil (2014)

Quadro 10 – Renúncias tributárias (Gastos Tributários da Educação por Modalidade de Gasto)

Quadro 11 – Elementos da avaliação

Quadro 12 – A avaliação do indicador de investimento público em educação em relação ao PIB

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estimativa do percentual do investimento público total em educação em relação ao PIB, por nível de ensino - Brasil (2000-2013)

Tabela 2 – Gasto anual por aluno, segundo nível educacional (2011)

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Comparativo entre os três indicadores educacionais de investimento público em relação ao PIB – Brasil (2000-2013)

Gráfico 2 – Gasto em instituições educacionais como percentual do PIB, para todos os níveis educacionais (2000, 2008 e 2011)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	14
1.Contextualização do tema e delimitação dos objetivos e da hipótese da pesquisa	14
2.Estratégia metodológica e estrutura da dissertação	17
CAPÍTULO I – O INDICADOR DE INVESTIMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO AO PIB EM PERSPECTIVA	19
I.1 Introdução	19
I.2 Embasamento teórico sobre indicadores	20
I.3 Antecedentes histórico-políticos das estatísticas educacionais	24
I.3.1 Breve trajetória da produção das estatísticas educacionais no mundo e no Brasil até 1995.....	25
I.3.1.1 A trajetória da produção das estatísticas educacionais no mundo até 1995	25
I.3.1.2 A trajetória da produção das estatísticas educacionais no Brasil até 1995.....	27
I.3.1.3 Trajetória histórica da estruturação legal e técnica do INEP quanto às suas atividades internacionais	29
I.3.1.3.1 A estruturação legal do INEP quanto às suas atividades internacionais	29
I.3.1.3.2 Trajetória histórica da participação do INEP nas instâncias internacionais...	30
I.4 Descrição da metodologia de cálculo dos indicadores financeiros educacionais no Brasil.	35
I.4.1 Indicador de investimento público em educação em relação ao PIB	37
I.4.1.1 Investimento ou gasto? Levantando o debate	38
I.4.1.2 Composição e cálculo do indicador	41
I.5 Considerações finais	45
CAPÍTULO II – A ARENA DECISÓRIA DO INDICADOR NO PNE 2014-2024	47
II.1 Introdução.....	47
II.2 Resgate teórico-conceitual	48
II.3 Antecedentes do PNE 2014-2024	52
II.3.1 O PNE 2001-2010	52
II.3.2 O PL nº 8.035/2010	54
II.3.2.1 O financiamento/investimento no PL nº 8.035/2010 e o seu debate nas Casas Legislativas	56

II.3.3 A construção da arena decisória em torno da meta 20 do PNE 2014-2024	69
II.3.3.1 A metodologia de construção da arena.....	69
II.3.3.2 O ponto de partida: os atores no contexto decisório da meta 20 do PNE 2014-2024 e seus recursos de poder	71
II.3.3.3 O jogo de interesses em relação à meta 20 do PNE 2014-2024 e suas estratégias.....	75
II.3.4 Considerações finais	80
CAPÍTULO III – UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DO INDICADOR	82
III.1 Introdução	82
III.2 O indicador e a meta 20 do PNE 2014-2024	83
III.2.1 O que o INEP tem feito para a adequação do indicador ao PNE 2014-2024.....	86
III.3 Aspectos relevantes para a reflexão sobre o indicador	88
III.4 A proposta de avaliação do indicador e aplicação	95
III.5 Considerações finais	99
CONCLUSÃO.....	101
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	105
ANEXO.....	110

APRESENTAÇÃO

1. Contextualização do tema e delimitação dos objetivos e da hipótese da pesquisa

Os indicadores figuram entre as ferramentas mais comuns de mensuração da política pública, nas últimas décadas. A utilização dos indicadores aumenta a possibilidade de se conhecer a realidade investigada, confirmar o que foi bem-sucedido e/ou corrigir as fragilidades encontradas, bem como reduz a possibilidade de se errar com a escolha das ações que interferirão na política pública.

Mas exatamente onde o indicador está inserido na abordagem de políticas públicas? O chamado ciclo de políticas públicas estabelece fases pelas quais as políticas públicas são conduzidas. Saravia e Ferrarezi (2006) estabelecem que o ciclo é formado por 7 fases: agenda; elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento (monitoramento) e avaliação da política pública.

Etapa a ser conectada ao indicador de investimento público em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) ao longo desta pesquisa, o monitoramento “tem o propósito de subsidiar a gestão dos programas com informações tempestivas, simples e em quantidade adequada para a tomada de decisão” (SOUZA, 2013, p.7). Os indicadores são frequentemente vinculados ao monitoramento ou à avaliação, mesmo podendo apresentar um papel importante nas demais fases do ciclo. No monitoramento, o indicador é utilizado para o acompanhamento do que é implementado, por meio dele são coletados dados capazes de informar o gestor sobre o andamento da política trabalhada.

No âmbito internacional, o uso do indicador é recorrente para promover a comparabilidade entre os países. O indicador tem permitido, por meio da padronização de sua construção e de cálculo, que realidades muitas vezes diferentes possam ser medidas e comparadas, uma tarefa não muito simples de ser efetuada. Um dos exemplos mais notórios que confirmam essa percepção é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), frequentemente utilizado para comparar, sinteticamente, o esforço empreendido pelos países em prol do desenvolvimento humano.

Organizações internacionais como Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem produzido e incentivado os países a trabalharem na produção de informações que fomentem os indicadores desde os anos 40. Os indicadores construídos desde então foram se moldando à evolução dos países, do cenário internacional e das relações internacionais. Se inicialmente as informações disponíveis sobre a população eram escassas e simples (compostas principalmente por dados absolutos), com o passar do tempo, foram agregados elementos econômicos, sociais e ambientais na produção de indicadores que conseguissem não somente retratar a realidade, mas auxiliar na sua transformação. Atualmente, tem-se uma ampla gama de áreas que se utilizam dos indicadores como ferramenta de auxílio para diagnóstico, formulação e implementação das políticas públicas.

Nos últimos anos, as áreas sociais têm feito progressivo uso dos indicadores para melhorarem o desempenho efetivo de suas políticas. Na área da saúde, por exemplo, existe um indicador de número de leitos hospitalares públicos por habitante que auxilia no monitoramento da utilização dos serviços de saúde no Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro.

No que diz respeito à educação, muitos são os planos e programas governamentais que utilizam indicadores. O exemplo mais visível é o do Plano Nacional de Educação (PNE). Vetada no projeto que resultou na primeira edição, em 2001, a temática da meta foi retomada em 2009, quando por meio da Emenda Constitucional nº 59, a Constituição Federal de 1988 passou a incluir a obrigatoriedade de se estabelecer no inciso VI do artigo 214 a meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB no PNE.

Na segunda edição do PNE (2014-2024), o indicador voltou à evidência para a mensuração do alcance de uma de suas metas, mais especificamente, a meta 20, que aborda o investimento público em educação em relação ao PIB. Este indicador foi coletado sistematicamente pela OCDE e publicado pela primeira vez em 1991 no *Education at a Glance* (EAG) para tentar verificar e comparar a quantidade de recursos públicos que os países dispunham para seus sistemas educacionais. Como cada país possui características econômicas, políticas e sociais distintas, considerou-se comparar tais gastos com o próprio PIB, assim seria possível ter uma referência sobre a proporção do gasto efetuado.

Mas, tendo em vista a trajetória no uso deste indicador com o passar dos anos, culminando na sua escolha por parte do governo brasileiro em incluí-lo em um instrumento de mensuração dos seus gastos e de servir como medida de comparabilidade internacional, surge

a necessidade de saber se ele se esgota nessas atribuições de mensuração e comparabilidade unicamente, ou se, com o advento da deliberação do PNE 2014-2024 ele incorpora alguma outra atribuição. Nesse sentido, considerando o contexto apresentado sobre o indicador, pergunta-se: qual o papel do indicador de investimento público em educação em relação ao PIB no PNE (2014-2024)? A hipótese levantada é a de que o indicador vai além da condição inicial de elemento técnico de mensuração e comparabilidade internacional, sendo incorporada a atribuição de monitoramento da meta 20 do PNE 2014-2024, o que demanda medidas de avaliação para que ocorra sua adequação a essa nova condição.

O objetivo geral deste trabalho é aprofundar o conhecimento sobre o indicador de investimento público em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) e sua conexão com o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, resultando em uma proposta de avaliação da ferramenta. Para o cumprimento do objetivo geral, estabeleceram-se três objetivos específicos a serem alcançados. Foram eles: investigar o processo de construção do indicador por meio dos elementos teórico, histórico-político e técnico; construir a arena decisória do indicador de investimento público em educação em relação ao PIB no PNE 2014-2024; e, por fim, apresentar uma proposta de avaliação do indicador, a fim de auxiliar, institucionalmente, no seu processo de adequação junto à nova atribuição, de monitoramento.

Há razões científicas e profissionais que justificam a proposição da pesquisa. No que tange à relevância científica, sabe-se que amplo é o debate acadêmico nacional sobre o investimento público em educação em relação ao PIB. Mas se acredita ser ainda pouco explorada, embora apresente considerável importância, a reflexão trazida pelo objeto proposto neste estudo, de investigar a construção teórica e técnica e a trajetória histórico-política desse indicador. Compreender essa proposta de análise do indicador em si permitirá não somente trazer à tona elementos que endossam a complexidade que o tema representa, mas também auxiliará no entendimento do investimento público em educação sob uma nova perspectiva, corroborada cientificamente.

Quanto à relevância profissional, a pesquisa fundamenta-se no fato de que o objeto de estudo está diretamente conectado ao meu trabalho, enquanto servidora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), na Coordenação de Estatísticas Educacionais Internacionais Comparadas (CEIC), da Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED). Mediante à participação do INEP em instâncias técnicas de foros como UNESCO e OCDE no fornecimento de informações que contribuem para a comparabilidade internacional na educação e no recebimento de orientação técnica,

aprofundar o estudo sobre esse indicador é tentar conhecer melhor os elementos que participam em seu cálculo e uso, fatores de suma importância para o trabalho efetuado.

Além disso, conta-se com o fato de o presente estudo ser um trabalho de pesquisa realizado no âmbito de um Mestrado Profissional, um cenário oportuno para se efetuar esse tipo de investigação, pois poderá auxiliar de modo mais efetivo nas atividades profissionais da responsável pelo estudo e permitir a junção do embasamento científico-acadêmico com o elemento técnico conectado ao âmbito profissional, acarretando em uma pesquisa de riqueza analítica ímpar.

2. Estratégia metodológica e estrutura da dissertação

A investigação de uma realidade por meio da pesquisa não deve ser feita de forma desorganizada. Uma vez que, em concordância com Gil (1999, p.42), pode-se definir a pesquisa como um “processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico”, para que se encontre a possível resposta (ou as possíveis respostas) a um problema levantado em uma pesquisa, deverão ser estabelecidos materiais, métodos e estrutura de divisão do texto que serão utilizados para que a investigação siga uma lógica cientificamente coerente e confiável. Considerando também que a pesquisa social visa à aquisição de conhecimento e o desenvolvimento do ser humano e do meio onde ele está inserido (RICHARDSON, 2014), a forma como serão obtidas e analisadas as informações requer uma atenção especial por parte do pesquisador, pois as suas conclusões afetarão a realidade social estudada.

A presente pesquisa pode ser considerada de natureza aplicada, uma vez que produziu conhecimento a ser aplicado na prática de solução de problemas específicos. Ela trouxe consigo elementos quantitativos de pesquisa, pois foram trabalhadas informações quantificáveis para a sua execução. Além disso, apresentou um caráter explicativo de investigação, ao tentar proporcionar ao leitor um maior esclarecimento sobre o objeto a ser estudado (SILVA E MENEZES, 2005).

Quanto aos materiais, por se tratar de uma pesquisa bibliográfica e documental, foram utilizadas informações extraídas de documentos como: legislações que disponham sobre a competência dos órgãos responsáveis ao longo do tempo pela coleta das informações estatísticas educacionais financeiras no Brasil; pareceres sobre a pertinência do indicador nos projetos de lei que precederam o PNE, em suas duas edições; os PNEs (2001-2010) e (2014-

2024); relatórios de participação nas instâncias técnicas de discussão de indicadores educacionais da UNESCO (Programa WEI) e OCDE (Programa INES); notas técnicas do Inep sobre a definição da metodologia de cálculo do indicador; trabalhos técnicos sobre a utilização do indicador; estudos; publicações digitais e impressas, governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais (como o EAG, da OCDE) sobre o objeto ou que puderam auxiliar na compreensão de aspectos conectados direta ou indiretamente a ele.

Cabe registrar que a pesquisa contou com dois referenciais teóricos. No primeiro capítulo, utilizou-se a teoria acerca de indicadores como embasamento para a construção do texto apresentado. Já no segundo capítulo, o referencial teórico utilizado foi o do neoinstitucionalismo histórico para compreensão a trajetória política da utilização do indicador no PNE 2014-2024.

O trabalho¹ está dividido em três capítulos, além da introdução e da conclusão. O primeiro capítulo está focado na análise teórica, histórico-política e técnica do indicador de investimento público em educação em relação ao PIB, para compreender como ele é embasado teoricamente e como se deu a sua trajetória nacional e internacional até o PNE 2014-2024. O segundo capítulo contém a contextualização do indicador no PNE 2014-2024, representada pela construção da arena decisória em torno da meta 20 no Plano, que trata do investimento público em educação em relação ao PIB. Construída a arena decisória do indicador, parte-se para o terceiro capítulo, no qual se buscou apresentar uma proposta de avaliação do indicador para sua adequação à atribuição de monitoramento da meta 20 do PNE 2014-2024, de modo a incorporar essa nova atribuição às de mensuração e comparabilidade internacional.

¹ O material utilizado para a realização da pesquisa no âmbito da deliberação que resultou no PNE 2014-2024 pode ser encontrado na versão digital desta dissertação, em CD. Nele estão depositados o banco das emendas pesquisadas no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e as quatro versões do PL nº 8.035/2010, além da redação final, publicada posteriormente como Lei Ordinária nº 13.005/2014.

CAPÍTULO I – O INDICADOR DE INVESTIMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO AO PIB EM PERSPECTIVA

I.1 Introdução

Este capítulo inicial tem como objetivo pôr o indicador de investimento público em educação em relação ao PIB² em perspectiva, de modo a investigar como o ocorre o seu processo de construção por meio dos elementos teórico, histórico-político e técnico. Para que se cumpra com o objetivo estabelecido, a análise foi construída em três momentos. No primeiro momento, foi feito o embasamento teórico sobre a temática dos indicadores para fundamentar o arcabouço conceitual referente ao tema. Em seguida, voltou-se para o breve resgate dos antecedentes histórico-políticos das estatísticas educacionais (incluindo as financeiras), para que se conheça como tais estatísticas (das quais o indicador faz parte) se estabeleceram na área da política educacional brasileira. Por fim, no terceiro e último momento do capítulo, foi realizada a investigação do indicador em si, sua composição, cálculo e particularidades a serem consideradas quando se pensa na sua utilização no monitoramento da meta 20 do PNE 2014-2024.

A análise apresentada foi pautada pelo levantamento e verificação de bibliografia atinente a indicadores, bem como de documentação oficial do governo brasileiro relacionada ao tema. Por meio das informações pesquisadas foi possível estruturar a trajetória do indicador até à sua utilização no PNE 2014-2024. Essa trajetória trouxe à tona uma reflexão sobre a necessidade de adequação do indicador a essa nova condição e, por conseguinte, tornou pertinente a apresentação de uma proposta de avaliação para que essa adequação possa ser realizada de forma efetiva. Esta avaliação está proposta terceiro capítulo.

² Produto Interno Bruto é “valor agregado de todos os bens e serviços finais produzidos dentro do território econômico de um país, independentemente da nacionalidade dos proprietários das unidades produtoras desses bens e serviços. Exclui as transações intermediárias, é medido a preços de mercado e pode ser calculado sob três aspectos. Pela ótica da produção, o PIB corresponde à soma dos valores agregados líquidos dos setores primário, secundário e terciário da economia, mais os impostos indiretos, mais a depreciação do capital, menos os subsídios governamentais. Pela ótica da renda, é calculado a partir das remunerações pagas dentro do território econômico de um país, sob a forma de salários, juros, aluguéis e lucros distribuídos; somam-se a isso os lucros não distribuídos, os impostos indiretos e a depreciação do capital e, finalmente, subtraem-se os subsídios. Pela ótica do dispêndio, resulta da soma dos dispêndios em consumo das unidades familiares e do governo, mais as variações de estoques, menos as importações de mercadorias e serviços e mais as exportações. Sob essa ótica, o PIB é também denominado Despesa Interna Bruta” (SANDRONI, 1999, p.459).

I.2 Embasamento teórico sobre indicadores

Antes de se adentrar na descrição e análise do indicador de investimento público em educação em relação ao PIB, objeto deste estudo, é pertinente trabalhar um pouco mais o conceito de indicadores, de modo a tentar construir um conhecimento prévio mínimo necessário para explorar, mais adiante, o objeto de pesquisa de forma mais consciente.

A literatura identifica uma grande diversidade de acepções sobre o que vem a ser um indicador. Decidiu-se optar neste trabalho pelas definições do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (BRASIL, 2012), de Valarelli (2005) e Jannuzzi (2005), por contemplarem satisfatoriamente a abrangência do termo. Segundo a publicação “Indicadores - orientações básicas aplicadas à gestão pública” (BRASIL, 2012, p.17), o MPOG informa que “indicadores são informações que permitem descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar de maneira sistemática aspectos de uma realidade e que atendam às necessidades dos tomadores de decisões”. Ou seja, o indicador está diretamente conectado à decisão política, sendo uma escolha determinada pelos tomadores de decisão para averiguar a realidade.

Valarelli (2005, p. 34) agrega uma visão mais técnica, ao defini-los como um “recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma”. Januzzi (2005, p. 138) amplia tal percepção ao afirmar que os indicadores “apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente”.

Compreende-se que, de modo geral, os indicadores servem para, como o próprio nome diz, indicar algo. Um aspecto a ser considerado, quando da sua definição, são as propriedades que os indicadores devem apresentar em seu desempenho. A partir das ideias de Jannuzzi (2005) e Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009), o manual “Indicadores: orientações básicas aplicadas à gestão pública” (BRASIL, 2012) estabelece que um bom indicador apresenta propriedades de dois tipos: essenciais e complementares.

São características consideradas essenciais: utilidade, que pressupõe que os indicadores devem ser criados conforme as reais necessidades dos decisores; validade, na qual se compreende que um indicador deve ser constantemente significativo ao que está sendo medido; confiabilidade, no sentido de que o indicador deve vir de uma fonte confiável, com

metodologia reconhecida e transparente de coleta, processamento e divulgação; e disponibilidade, segundo a qual os dados básicos para seu cálculo devem ser fáceis de encontrar.

Já as propriedades complementares, embora prescindíveis, devem ter a relação custo/benefício avaliado para serem requisitadas. Isso porque utilizar a prerrogativa de se ter uma das características pode conflitar com outra(s). São consideradas complementares as seguintes propriedades: simplicidade, que considera que os indicadores devem ser simples de obter, construir, manter, comunicar e compreender, independentemente do tipo de público; clareza, que estabelece que, embora o indicador possa apresentar certa complexidade em sua fórmula e ele deve ser claro ao ser documentado; sensibilidade, que é a capacidade do indicador de conseguir refletir as circunstâncias que mensura.

Tem-se ainda: desagregabilidade, representada pela possibilidade do indicador ter representação geral, mas também possa trazer as informações em outros níveis de análise; economicidade, que significa que a obtenção do indicador não pode ter um custo maior que os possíveis benefícios; estabilidade, que é a possibilidade de apresentar séries históricas estáveis; mensurabilidade, ao ser capaz de ter alcance e mensuração com o máximo de precisão e o mínimo de ambiguidade; e auditabilidade, quando apresenta facilidade em ser apurado.

Além das propriedades, existem alguns aspectos que merecem atenção quando se faz uso dos indicadores. Primeiramente, os indicadores devem ser públicos, permitindo o acesso de todos (publicidade). Outro aspecto a ser considerado é que os indicadores devem permitir um acompanhamento periódico das suas informações (temporalidade). Por fim, a proposta de uso de um indicador deve considerá-lo de mensuração factível, de modo que não se tenha muitos obstáculos para obtê-lo (factibilidade) (BRASIL, 2012).

Após serem identificadas as propriedades e os aspectos que os indicadores devem buscar para um desempenho satisfatório, é possível perceber a complexidade que é retratá-los. Nesse sentido, existem outros pontos sobre os indicadores que merecem ser abordados, como por exemplo, suas possíveis classificações e limitações. Para o presente estudo será considerado o rol de classificações proposto por Jannuzzi (2005), um dos autores mais utilizados no estudo dos indicadores. E quanto às possíveis limitações que os indicadores podem apresentar, ter-se-á como referência o já mencionado manual de indicadores do MPOG.

De acordo com o autor, os indicadores apresentam, de modo geral, quatro categorias de classificação: quanto à área temática da realidade a que se reportam; quanto à existência ou não de objetividade; quanto à parte a que se vinculam nas políticas públicas; e quanto à sua complexidade. Na primeira classificação, percebe-se que os indicadores podem mudar e se portarem de acordo com a área que analisam. Dessa forma, existem indicadores de saúde, educacionais, de mercado de trabalho, demográficos, habitacionais, de segurança pública e justiça, de infraestrutura urbana, de renda e desigualdade, e muitos outros.

A segunda classificação estabelece que os indicadores podem ser divididos em: objetivos, quando “referem-se a ocorrências concretas ou a entes empíricos da realidade social, construídos a partir das estatísticas públicas disponíveis”; ou subjetivos, obtidos a partir de percepções avaliativas acerca da realidade (JANNUZZI, 2005, p.144).

A terceira possível classificação é, segundo o autor, muito recorrente na análise de políticas públicas, a que divide os indicadores em: indicadores-insumo, indicadores processo, indicadores-resultado e indicadores-impacto. Basicamente, indicadores insumo são aqueles responsáveis pela medição dos insumos utilizados em uma política pública. Já os indicadores-processo mensuram a parte intermediária da política pública, ou seja, os esforços efetuados para alcançá-la. Os indicadores resultado, por sua vez, medem os objetivos alcançados em relação aos propostos. E os indicadores-impacto estão voltados para os efeitos e desdobramentos da política pública implementada.

A última classificação apontada por Jannuzzi (2005) estabelece que os indicadores podem ser classificados como simples ou complexos, ou, conforme o autor mesmo aponta, como analíticos ou sintéticos. Um indicador pode ser considerado analítico quando se propõe a investigar analítica e especificamente uma determinada questão. Já quando procura sintetizar as dimensões empíricas da realidade que investiga, o indicador pode ser identificado como sintético.

No tocante às limitações que os indicadores podem apresentar quando forem utilizados, o manual de indicadores do MPOG identifica seis situações que merecem ser observadas (BRASIL, 2012). A primeira delas diz respeito ao fato de que a medição feita por um indicador interfere na realidade investigada. Ao se utilizar do indicador como ferramenta, deve-se ter consciência de que os dados e as informações são coletados por pessoas, que carregam consigo interesses e pressões que não são inteiramente isentos e que tais aspectos podem interferir nos resultados. É necessário, então, que os envolvidos no processo de

concepção dos indicadores se preocupem tanto com o que é coletado, quanto com a metodologia de coleta.

Uma segunda limitação identificada está relacionada à parcimônia e confiança necessárias ao processo de aferição das informações. Segundo o manual, para que estes aspectos sejam devidamente respeitados, é preciso uma ampla comunicação, compreensão e comprometimento entre a área meio e os gestores, algo não tão simples de ser alcançado. É preciso cooperação de ambas as partes envolvidas para que a troca de informações não atrapalhe os resultados advindos do processo, mas sim, agregue valor a eles.

Outro aspecto limitador que deve ser observado é que não se deve subestimar o custo da medição. De acordo com o manual, “medições efetivas envolvem significativos custos, principalmente pelo tempo requerido dos atores envolvidos na concepção, planejamento e implementação dos indicadores” (BRASIL, 2012, p.26). Isso quer dizer que se deve ter uma noção prévia de quanto custará um processo de medição por meio de um indicador e que a construção dos instrumentos necessários para o processo ocorrer deve envolver todas as partes envolvidas. O cuidado com os custos de medição acarreta em escolhas mais seletivas e parcimoniosas dos indicadores, aumentando a chance de serem bem-sucedidos.

Uma limitação que também se deve ter em mente é que “indicadores adequados, confiáveis e disponíveis tempestivamente são excelentes ferramentas de suporte à decisão”. As instâncias decisórias devem estar conscientes de que “os indicadores são uma redução da realidade aferida”, e que outras ferramentas podem e devem complementar a sua utilização.

A quinta limitação identificada pelo manual é a de que os indicadores são representações imperfeitas e transitórias. As medições não devem ser consideradas como absolutas e inquestionáveis, ou seja, de tempos em tempos os indicadores precisam ser criticados e avaliados, dando espaço para o desenvolvimento de novas metodologias e teorias que possam aperfeiçoá-los e aprimorá-los. Essa percepção só tem a contribuir para o processo de utilização dos indicadores.

Por fim, mas não menos importante, como se deve considerar que o indicador e a dimensão de interesse observada não se confundem. O indicador é apenas, como o próprio nome diz, uma indicação, não deve ser colocado à frente da realidade representada. Segundo o manual, há situações em que o indicador é escolhido previamente e depois se tenta associá-lo ao dilema a ser medido, o que não pode ocorrer, por prejudicar a confiabilidade dos resultados finais alcançados (BRASIL, 2012, p.27).

A partir das informações apresentadas, pôde-se considerar que quanto às classificações, o indicador de investimento público em educação em relação ao PIB poderia ser considerado como: educacional, por definir a educação como a realidade estudada; objetivo, por utilizar estatísticas públicas disponíveis para ser construído e calculado; indicador-processo, por traduzir quantitativamente os esforços de alocação dos recursos financeiros para ocorrer a política pública; e sintético, por investigar analiticamente a questão dos recursos públicos gastos na educação em relação ao PIB.

Quanto às suas limitações, no terceiro capítulo é feita uma análise do indicador de investimento público em educação em relação ao PIB a partir do modelo avaliativo proposto, em que são verificados aspectos limitadores que podem o indicador em sua nova atribuição de monitoramento da meta 20 do PNE 2014-2024.

I.3 Antecedentes histórico-políticos das estatísticas educacionais

Para se compreender como se dá a atual utilização do indicador de investimento público em educação em relação ao PIB é preciso, inicialmente, traçar um breve histórico da evolução do processo de produção das estatísticas educacionais como um todo, uma vez que a inserção dos indicadores financeiros na área fez parte desse processo. Nesse sentido, esta seção foi disposta da seguinte forma: em um primeiro momento, foi feita uma breve abordagem sobre como se deu a evolução da produção de estatísticas educacionais no mundo e no Brasil até 1995, quando o INEP passou a ser responsável por essa atividade.

Em seguida, o texto procurou descrever a trajetória legal e técnica da atuação do INEP em relação à produção de estatísticas educacionais. O marco temporal é 1995, quando o Instituto passou a ser o representante nacional em foros internacionais de discussão das estatísticas educacionais, dentre eles a OCDE. É no âmbito dessa organização internacional que se inicia o trabalho de discussão e desenvolvimento de diversos indicadores educacionais para a comparabilidade entre sistemas educacionais dos países, incluindo os indicadores financeiros educacionais, dentre os quais está o indicador de investimento público em educação em relação ao PIB, foco da presente pesquisa.

I.3.1 Breve trajetória da produção das estatísticas educacionais no mundo e no Brasil até 1995

Em fontes oficiais do INEP, do Ministério da Educação, em revistas e pesquisas acadêmicas, pouco se encontra sobre a evolução da produção das estatísticas educacionais no Brasil anteriores a 1995. O que se tem são materiais com informações pontuais, que carecem de uma estruturação lógica, que consiga conciliar a evolução política e técnica do tema, de forma que se possa compreender como foi sendo conduzida a produção dos dados e informações estatísticas em educação até 1995, quando tal atribuição passa a ser oficialmente do INEP.

Nesse sentido, para o cumprimento desta explanação, utilizou-se como norteador as informações obtidas no artigo “*A produção de indicadores educacionais no Brasil e a comparação internacional*”, de autoria de Almeida e Wolynech (1998). A partir da linha de raciocínio dos autores, descreveu-se a evolução histórica, enquanto, paralelamente, também se fez menção sobre como o contexto internacional apareceu nesse processo. Contou-se, ainda, com a contribuição de fontes adicionais de informação como artigos, legislações, trabalhos institucionais, entre outros, para a consolidação desse percurso histórico.

I.3.1.1 A trajetória da produção das estatísticas educacionais no mundo até 1995

Após a 2ª Guerra Mundial, as discussões e as atividades dos organismos internacionais voltaram-se para o reconhecimento da educação como ferramenta para a retomada do crescimento e desenvolvimento. No contexto educacional, a UNESCO, em seu programa de trabalho confirmou essa diretriz, quando seguiu os preceitos estabelecidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1948, quanto à posição da educação na Declaração Universal dos Direitos Humanos, considerada

[...] como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universal e efetiva, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição. (ONU, 1948)

Seguindo essa perspectiva sobre a importância da educação em suas atividades, em 1951, a UNESCO publicou a primeira edição do *World Handbook of Education*, de forma a incentivar a produção de indicadores educacionais a partir da cooperação entre autoridades e educadores (ALMEIDA e WOLYNEC, 1998).

Entre as décadas de 1950 e 1970 os organismos internacionais mantiveram certa continuidade na promoção da comparabilidade internacional nas estatísticas educacionais. A UNESCO publicou uma série de trabalhos como o *World Survey of Education* (1955) e, posteriormente, o *Unesco Statistical Yearbook* (1964), que buscavam divulgar informações educacionais importantes dos países, como matrícula, rendimento escolar, gastos públicos e outros. Já a OCDE, em 1973, publicou o documento *A Framework for Educational Indicators to Guide Government Decisions*, trabalho que seria retomado nos anos 1980 e resultou na publicação *Education at a Glance*, nos anos 1990 (ALMEIDA e WOLYNEC, 1998).

Na década de 1990, a agenda internacional, permeada pela experiência do modelo gerencial de administração, voltou a focar sua atenção para a produção de estatísticas educacionais. Embora no Brasil ocorresse amplamente o debate sobre este modelo de condução da educação, questionando-se o seu real impacto no País³, percebeu-se consolidar no âmbito governamental a predominância dessa perspectiva na produção das estatísticas educacionais para a comparabilidade internacional.

Nesse sentido, a partir da visão gerencial, essa atividade de produção de dados educacionais estimularia não somente a avaliação e *accountability* nos países, mas também permitiria o compartilhamento de boas práticas e experiências entre eles para a construção e condução de políticas educacionais cada vez mais efetivas. E com uma educação mais eficiente, seria possível o crescimento e o desenvolvimento econômico.

No entanto, apesar de algumas iniciativas bem-sucedidas na produção de estatísticas educacionais comparadas, essa atividade ainda não havia se estabelecido e institucionalizado internacionalmente. No caso dos dados sobre financiamento e gasto com educação, por exemplo, segundo Barro (1998, p.4):

³ Para maior detalhamento da discussão sobre o gerencialismo na educação ver JANELA (2003). Disponível em: < <http://www.apagina.pt/?aba=7&cat=126&doc=9598&mid=2>>. Acesso em: 18 dez. de 2015.

Antes dos anos 1990, não havia capacidade de se realizar comparações válidas de gastos educacionais entre os países da OCDE (ou, nessa matéria, entre qualquer grupo de países). Embora OCDE e UNESCO tenham estado no ramo de compilações de estatísticas educacionais, incluindo estatísticas financeiras [...] Eles (os países) não conheciam nem as necessidades mais básicas dos fazedores de políticas, analistas e outros potenciais usuários.

Apesar de terem existido outras iniciativas, foi em 1998, com o Programa de Indicadores dos Sistemas Educacionais (INES), que a produção estatística e a construção e o acompanhamento de indicadores educacionais atingiram um novo patamar na comparabilidade internacional. Nesse momento, o Brasil, por meio do INEP, passou a fazer parte dessa dinâmica. Mas como era a situação da produção das estatísticas educacionais no Brasil até o marco de adesão ao INES?

I.3.1.2 A trajetória da produção das estatísticas educacionais no Brasil até 1995

Em 1931, ano da criação do Ministério da Educação e Saúde e da realização da IV Conferência Nacional de Educação, foi assinado o “Convênio entre a União, os Estados e o Território do Acre”, que teve como finalidade o aperfeiçoamento e a uniformização das “estatísticas educacionais e conexas”. Nesse momento, o governo passou a concentrar suas atividades de produção estatística educacional nacional no referido Ministério.

Com a promulgação da Lei nº 378, em 1937, foi instituído o Serviço de Estatística da Educação e Cultura (SEEC), responsável pela organização da estatística dos assuntos da competência do Ministério, bem como a divulgação de seus resultados (BRASIL, 1937). A estrutura administrativa voltada para a produção das estatísticas educacionais permaneceu praticamente a mesma entre 1937 a 1956, quando, com a publicação do Decreto nº 38.661, em 1956, o SEEC passou a ser responsável, segundo seu regimento, a “levantar as estatísticas referentes às atividades educacionais e culturais do país; e a promover-lhes a divulgação, em publicações próprias ou por intermédio do SD e IBGE⁴” (BRASIL, 1956). Apesar da reconhecida preocupação com a produção e divulgação dessas informações, percebeu-se que, até esse momento, o governo brasileiro ainda não se preocupava em promover a interação e a comparabilidade com outros países, não sendo verificadas iniciativas oficiais de tal natureza à época.

⁴ Sigla para Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Com a transferência do SEEC do Rio de Janeiro para Brasília, na década de 1980, o serviço passou a integrar a Secretaria de Informática (SEINF/MEC), órgão criado a partir do Centro de Informática (CIMEC/MEC) (IBGE, 2014). O SEEC então planejou e desenvolveu uma política de aproximação às Unidades da Federação que resultou na implantação de unidades de estatística em todas as Secretarias de Educação do Brasil, voltadas especificamente a operar, em plano local, as rotinas relacionadas à obtenção dos dados educacionais, formato que se ainda se mantém.

Na década de 1990, com a reforma administrativa promovida pelo Governo Collor, o SEEC transformou-se em uma coordenação vinculada à Coordenação-Geral de Planejamento Setorial, uma unidade da Secretaria de Assuntos Administrativos do MEC. De 1991 a 1994, o SEEC viveu seu período mais crítico, correndo o risco de ter suas atividades suspensas no âmbito do MEC, mas conseguiu manter-se na estrutura organizacional do Ministério, passando, inclusive a efetuar a coleta de dados sobre os gastos em educação pelos municípios no financiamento da educação, tarefa até então executada pelo IBGE.

A partir de 1995, tendo em vista as estratégias definidas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), houve no Brasil a progressiva adoção das práticas gerenciais na busca pela eficiência e eficácia na administração pública federal brasileira. Sendo a educação um dos tópicos da agenda governamental em pauta, o Ministério da Educação acabou sofrendo uma série de reformulações em sua estrutura institucional e de atuação, enquanto responsável pela formulação e execução das políticas educacionais.

A educação passou a ser tratada pelo então governo de Fernando Henrique Cardoso como um elemento de formação de força produtiva voltada para a satisfação das demandas do mercado. Com tais mudanças no âmbito do Ministério, emergiu a necessidade de um novo sistema de informações, capaz de fornecer, de forma ágil, atualizada e confiável, as informações necessárias para uma adequada avaliação do sistema educacional brasileiro (ALMEIDA e WOLYNEC, 1998).

Como bem observam os autores, a participação em projetos internacionais para a produção de indicadores educacionais e a reestruturação do sistema de informações e estatísticas educacionais mostra-se como uma consequência também de uma mudança de postura frente à forma de fazer política educacional a partir de 1995, com a informação deixando de ter um papel ‘coadjuvante’ para assumir o papel ‘central’ como instrumento para a formulação e implementação das políticas educacionais.

Nesse contexto, o INEP foi reestruturado, assumindo a competência de produção e disseminação das estatísticas educacionais, “subsidiando a formulação e implementação de políticas nas três instâncias do Poder Público e tornando acessível à sociedade referências sobre a qualidade do ensino oferecido pelas escolas públicas e privadas” (INEP apud ALMEIDA e WOLYNEC, 1998, p.151). Em pouco tempo, o INEP passou a fazer parte das discussões sobre as informações estatísticas educacionais nos foros internacionais.

I.3.1.3 Trajetória histórica da estruturação legal e técnica do INEP quanto às suas atividades internacionais

I.3.1.3.1 A estruturação legal do INEP quanto às suas atividades internacionais

A atuação do INEP no que diz respeito ao envio de dados sobre o sistema educacional brasileiro a organismos internacionais encontra-se fundamentada, e iniciada, a partir de sua formalização legal na própria estrutura legal da autarquia. Almeida e Wolynech (1998, p. 155) apontam que:

Obviamente que isto não seria possível se o Ministério da Educação não tivesse adotado como uma de suas estratégias centrais a ‘recriação’ do INEP, tornando-o um órgão capaz de produzir informações e estatísticas educacionais confiáveis e de qualidade. Isto tem possibilitado ao Brasil por meio do MEC/INEP assumir um papel de liderança na região nos diversos projetos e indicadores educacionais internacionais.

Dessa forma, a partir de 1995, percebeu-se uma preocupação por parte do INEP em formalizar a necessidade de intercambiar os dados estatísticos produzidos com atores externos, de forma a não somente dar maior visibilidade à produção nacional, mas também a proporcionar a troca de experiências técnicas e de pesquisa com outras realidades. Nesse sentido, na Portaria nº 900, de 29/08/1996, do INEP, identificou-se que:

Art. 52 À Coordenação-Geral de Estudos e Produção de Informações Educacionais compete:

III - articular-se com instituições nacionais, estrangeiras, públicas e privadas produtoras de conhecimento técnico-científico na área de educação;

V - identificar as tendências da pesquisa em Educação no Brasil e no exterior.

E também que:

Art. 72 À Coordenação-Geral de Divulgação de Informações Educacionais compete:

IV - articular-se com universidades, centros de pesquisa, centros de referência, no país e no exterior, para a difusão de estudos, pesquisas, dados estatísticos e documentação em educação.

Conforme visto acima, até então as questões internacionais de modo genérico estavam nas atribuições dessas duas coordenações-gerais. Em 2003, com o Decreto nº 4.633, de 21/03/2003, as atividades internacionais foram anexadas à estrutura da Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais (DTDIE). Dentro da Diretoria, coube à Coordenação de Estatísticas Internacionais Comparadas (CEIC), subordinada à Coordenação-Geral de Estatísticas Especiais, a responsabilidade de gerenciar os projetos internacionais, dentre eles aqueles relacionados à UNESCO, no caso o Programa Indicadores Mundiais da Educação (WEI)⁵; e, posteriormente, à OCDE, com o INES.

Com o Decreto nº 6.317, de 20/12/2007, a estrutura regimental do INEP passou a estabelecer no inciso X do Art. 10 que ao INEP caberia a finalidade de: “articular-se, em sua área de atuação, com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, mediante ações de cooperação institucional, técnica e financeira, bilateral e multilateral”. Dessa forma, a promoção e a realização de estudos comparados, em articulação com organismos internacionais passaram a ser vistas como algumas das atribuições da Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED)⁶. No entanto, somente a partir de 2010, a CEIC foi integrada à DEED.

I.3.1.2.1 Trajetória histórica da participação do INEP nas instâncias internacionais

Em 1997, o INEP passou a participar oficialmente das primeiras atividades internacionais de disseminação de informações estatísticas. No âmbito regional, os primeiros registros de atuação em eventos internacionais remeteram-se a atividades realizadas no Mercado Comum do Sul (Mercosul), mais especificamente de seminários e reuniões técnicas do Sistema de Informação do Mercosul (SIM), e da Cúpula das Américas. Em maiores

⁵ Sigla, em inglês, para *World Education Indicators*.

⁶ Art.9, II do Decreto n. 6.317, de 20/12/2007.

proporções, registrou-se a participação na reunião técnica de discussão para a aplicação do piloto do WEI.

Em relação ao Mercosul, a participação brasileira, estende-se até os dias atuais (2015). As atividades ocorreram, desde o início da participação, em três instâncias do SIM: no (GGP de Indicadores Educacionais), bem como no Grupo Gestor de Projetos de Terminologia (GGP de Terminologia) e no Sistema de Informação e Comunicação (SIC). Com o passar do tempo, mesmo com a alteração de nomenclaturas (o SIM passou a ser chamado de Setor Educacional do Mercosul (SEM) e os GGPs tornaram-se Grupos de Trabalho - GTs), a participação do INEP permaneceu a mesma, embora tenha ocorrido um desenvolvimento dos trabalhos realizados.

Quanto ao WEI, a participação brasileira ocorreu entre 1997 e 2006. É nessa instância que se deu início à construção, divulgação e comparação de dados educacionais internacionais em grande escala. Essa percepção foi descrita da seguinte forma por Ivan Castro de Almeida, responsável pela introdução do INEP nas atividades internacionais de comparabilidade de informações educacionais:

A participação brasileira nos diversos projetos internacionais de indicadores educacionais não é, portanto, apenas uma contingência, mas, uma consequência dessa nova postura [modernização da administração pública federal a partir de 1995] assumida sobre o papel estratégico da produção de informações e do seu uso na avaliação e formulação de políticas educacionais (ALMEIDA e WOLYNEC, 1998, p.151).

O WEI foi uma iniciativa voltada para a produção de dados estatísticos e indicadores educacionais com vistas à formulação de políticas públicas para o desenvolvimento dos países membros na área da educação e à realização periódica e atualizada de estudos comparativos internacionais. Em 1997, quando foi criado, o Programa WEI estava sob a coordenação conjunta da UNESCO e da OCDE e contava com a participação de 12 países (entre eles o Brasil). No WEI, o Brasil, por meio do INEP, participou de diversas atividades, dentre as principais a coleta WEI Regular. O WEI Regular é uma coleta de dados realizada anualmente desde 1998. Essa coleta segue uma metodologia desenvolvida pelo trabalho conjunto de UNESCO, OCDE e Estatísticas da União Europeia (metodologia UOE), com base na Classificação Internacional Padronizada da Educação (ISCED) 97. O WEI regular coleta informações sobre:

- Matrículas por nível/modalidade de ensino;
- Alunos novos nos ensinos fundamental e médio;
- Concluintes dos ensinos fundamental e médio e da educação superior;
- Número de turmas e matrículas correspondentes por nível/modalidade de ensino, dependência administrativa e série;
- Carreira e salário dos docentes;
- Distribuição da população por nível de escolarização, sexo e idade;
- Rendimento da população economicamente ativa;
- Pessoal de educação por nível de ensino, dependência administrativa e sexo;
- Docentes por nível de ensino, sexo, idade e escolarização;
- Gastos públicos do Brasil com educação, por nível/modalidade de ensino, dependência administrativa, segundo a categoria econômica.

O WEI Regular tem o objetivo de coletar informações dos sistemas educacionais, nos seus diversos níveis e modalidades de ensino, sobre alunos novos, concluintes e docentes. Os dados coletados pelo WEI são integrados às bases de dados do Instituto de Estatísticas da UNESCO (UIS) e subsidiam o Relatório de Monitoramento Global do movimento *Education For All* (EFA)⁷ e os Relatórios do UIS como o Anuário Estatístico da UNESCO.

Atualmente, o WEI conta com 16 países integrantes (Argentina, China, Egito, Índia, Indonésia, Jamaica, Jordânia, Malásia, Paraguai, Peru, Filipinas, Sri Lanka, Tailândia, Tunísia, Uruguai e Zimbábue) e 3 países convidados (Brasil, Chile e Federação Russa). Desde 2006, o Brasil não participa mais como país atuante do WEI desde 2006. Isso porque se juntou a um grande fluxo de países que passaram a submeter seus dados para a comparabilidade internacional por meio da coleta UOE.

Ainda sim, na condição de convidado, o País realiza a revisão de publicações resultantes da coleta WEI Regular, como a mencionada EFA. O processo ocorre do seguinte modo: o Brasil preenche os questionários UOE com seus dados educacionais. A OCDE

⁷ O Relatório de Monitoramento Global do Educação para Todos, segundo informa a UNESCO, “monitora o progresso global dos seis objetivos de Educação para Todos. A cada ano, o relatório apresenta evidências para informar gestores de políticas públicas sobre questões temáticas específicas como atingir as populações marginalizadas, conflitos, habilidades para juventude ou sobre ensinar e aprender. O Relatório apresenta dados de uma variedade de fontes, incluindo as do Instituto de Estatística da UNESCO (*UNESCO Institute for Statistics*), a principal fonte de estatística internacional em educação”(UNESCO, 2015).

repassa para a UNESCO os questionários, que realiza o cálculo de seus indicadores, que subsidiarão suas publicações e análises. Antes da publicação desses produtos, o INEP faz a revisão dos dados e das informações relativos ao Brasil.

A partir de 2006, o Brasil passou a participar do INES, da OCDE. O programa INES é responsável pela construção de indicadores educacionais comparáveis internacionalmente, bem como pela elaboração de estudos técnicos, pesquisas e levantamentos para a análise das dimensões da constituição de indicadores. Tem como objetivo desenvolver um conjunto de indicadores relevantes para as políticas educacionais dos países-membro da OCDE e dos países parceiros, o caso do Brasil.

Criado em 1998, o programa INES conta atualmente com a participação dos 34 países membros da OCDE (Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Coreia do Sul, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Eslovaca, República Tcheca, Suécia, Suíça, Turquia) e de 2 países parceiros (Brasil e Federação Russa).

O programa INES/OCDE segue a metodologia de coleta de dados desenvolvida pela UOE, com base na ISCED97. A utilização dessa metodologia possibilita transformar as detalhadas estatísticas educacionais de cada país em categorias passíveis de serem comparadas internacionalmente. Como país parceiro e sob a coordenação da CEIC/DEED/INEP, o Brasil participa das seguintes instâncias do INES: coleta de dados UOE; *Working Party*; Grupo de trabalho sobre os resultados econômicos e sociais da educação (LSO)⁸; Grupo de trabalho sobre informação do sistema educacional (NESLI)⁹; e Pesquisa TALIS.

Os questionários da coleta UOE levantam informações dos sistemas educacionais dos países participantes. Os países trabalham no agrupamento das informações; no desenvolvimento e aplicação de definições comuns e critérios de controle da qualidade; na verificação dos dados e no fornecimento das informações necessárias para interpretar e reportar os dados submetidos. Os participantes comprometem-se também a reportar os dados de acordo com as definições, classificações e coberturas específicas no manual *UOE data collection on education systems*.

⁸ Sigla, em inglês, para *Network on the Social and Economic Outcomes of Learning (LSO)*;

⁹ Sigla, em inglês, para *Network for System-Level Information (NESLI)*;

Os questionários UOE coletam dados sobre matrículas, ingressantes, concluintes, turmas e docentes, e sobre população e gastos públicos. Esses dados auxiliam na composição de variados estudos sobre a educação nos países informantes, sendo a publicação EAG a referência de utilização sistematizada dos dados fornecidos para a construção de indicadores educacionais comparados, dentre eles, o de investimento público em educação em relação ao PIB.

EAG é uma publicação produzida pela OCDE anualmente com o objetivo de promover a comparabilidade entre os sistemas educacionais dos países participantes do processo de coleta de dados UOE. Com a primeira edição realizada em 1998, o documento é dividido desde o início em quatro capítulos (OCDE, 2014):

- **Capítulo A:** reporta o atendimento educacional para diferentes gerações, não apenas provendo a medida dos resultados do sistema educacional, mas também informando o contexto para a construção de políticas educacionais atuais.
- **Capítulo B:** fornece indicadores que alavancam políticas ou as antecedem, ou ambos. Este capítulo reporta os indicadores financeiros dos sistemas educacionais, auxiliando na compreensão dos recursos em educação.
- **Capítulo C:** este capítulo divulga indicadores sobre acesso, participação e progressão na educação dos países. Ele também fornece informações para o estabelecimento da política por meio da identificação de áreas onde a intervenção política é necessária para identificar questões de inequidade, por exemplo.
- **Capítulo D:** oferece indicadores sobre o ambiente de ensino e a organização das instituições de ensino, além de apresentar dados sobre o perfil dos professores.

Para a composição do capítulo B, dedicado às informações financeiras relacionadas à educação, cada país reporta, por meio do questionário FINANCE da UOE, dados financeiros sob duas perspectivas: por esfera de governo (federal, estadual ou municipal) e por tipo de despesa (corrente ou de capital). Tudo isso para cada um dos níveis educacionais existentes em seus respectivos sistemas (no caso do Brasil, por exemplo, os dados estão separados para a educação infantil, ensino fundamental, médio e superior).

Os dados financeiros são reportados com dois anos de diferença em relação ao ano da publicação. Isso ocorre para viabilizar a comparabilidade entre os países, uma vez que algum país pode não ter estes dados atualizados. São esses dados informados no questionário que irão subsidiar o cálculo dos indicadores financeiros educacionais da OCDE, dentre eles, o de investimento público em educação em relação ao PIB.

A partir do embasamento teórico em torno dos indicadores, e estruturados os antecedentes histórico-políticos nos quais o indicador de investimento público em educação em relação ao PIB surge, partiu-se para o terceiro momento deste capítulo: de ir mais a fundo e conhecer o indicador. Nesse sentido, a próxima seção contou com a descrição metodológica de cálculo do grupo de indicadores financeiros educacionais produzidos pelo INEP, para introduzir o contexto técnico em que o indicador está inserido. Em seguida, voltou-se para o indicador em si, verificou-se sua composição (incluindo a discussão da utilização do termo investimento), cálculo e particularidades para o acompanhamento do PNE 2014-2024, de forma a consolidar seu processo de composição para o próximo capítulo.

I.4 Descrição da metodologia de cálculo dos indicadores financeiros educacionais no Brasil

Os indicadores financeiros educacionais divulgados em publicações nacionais e internacionais referentes ao Brasil são consolidados pelo INEP. Embora sejam de grande importância e repercussão para a compreensão de como são conduzidos os gastos na educação brasileira quantitativamente, ainda não é amplamente conhecida a sua metodologia de cálculo. Em 2013, o INEP produziu um documento institucional com a descrição de como são calculados esses indicadores, que será retratada a seguir.

A nota técnica nº 001/2013, da DEED/INEP, foi uma iniciativa institucional de informar como são produzidos os indicadores financeiros educacionais do Brasil. Segundo a referida nota, para realização do cálculo dos indicadores financeiros educacionais as variáveis diretamente envolvidas são organizadas numa base de dados única, cujo dicionário de variáveis é considerado na nomeação das mesmas quando do detalhamento das fórmulas de cálculo dos indicadores.

A primeira parte da nota técnica trata da captação e tratamento dos dados financeiros da área educacional do setor público, quando são identificadas as bases de dados, em cada

esfera de governo – federal, estadual e municipal, consideradas no cálculo dos indicadores. As estruturas dessas bases de dados são detalhadas e são apresentadas as variáveis de interesse selecionadas, bem como os filtros adotados e o *modus operandi* de captação e tratamento dessas variáveis. A segunda parte do documento apresenta a captação e o tratamento de informações complementares/auxiliares que são consideradas no cálculo dos indicadores financeiros educacionais, tais como: (i) número de matrículas, (ii) Produto Interno Bruto, (iii) duração teórica das etapas de ensino, (iv) Gasto Público Social (GPS).

Por último são apresentadas as formulações dos indicadores financeiros educacionais calculados e divulgados pelo INEP, considerando a nomenclatura contida no dicionário de variáveis da base de dados única, bem como um glossário de termos utilizados, definindo os termos utilizados nos indicadores identificados no quadro 1, a seguir¹⁰:

Quadro 1 – Indicadores financeiros educacionais produzidos pelo INEP

- Percentual do Investimento Público Total em Educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por nível de ensino;
- Percentual do Investimento Público Direto em Educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por nível de ensino;
- Investimento Público Direto em Educação por estudante, por nível de ensino;
- Relação do Investimento Público Direto em Educação por estudante da Educação Superior com o Investimento Público Direto em Educação por estudante da Educação Básica;
- Investimento Público Direto em Educação Cumulativo por estudante, considerando a duração teórica dos estudos, por nível de ensino;
- Percentual do Investimento Público Direto em Educação por estudante em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) per capita, por nível de ensino;
- Percentual do Investimento Público Total em Educação em relação ao Gasto Público Social (GPS), por nível de ensino;
- Participação relativa por nível de ensino do Investimento Público Total em Educação;
- Participação relativa por nível de ensino do Investimento Público Direto em Educação;
- Participação relativa por natureza de despesa do Investimento Público Direto na Educação Básica e na Educação Superior.

Fonte: Nota Técnica nº 001/2013, DEED/INEP.

¹⁰ Os procedimentos e as fórmulas para o cálculo dos indicadores financeiros da área educacional são divulgados anualmente pelo INEP. Para seu cálculo, são utilizadas uma planilha exemplificada no Anexo II da nota técnica nº 001/2013 e as informações complementares, detalhadas na parte C do documento.

Segundo a nota técnica, os indicadores financeiros educacionais consideram o investimento público em educação e, para tanto, necessitam da consolidação das informações financeiras na área educacional nas três esferas de Governo: federal, estadual e municipal. Para a captação das informações referentes ao governo federal é utilizado o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), que realiza o processamento, controle e execução financeira, patrimonial e contábil da União, sob a supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF), no mês de referência “dezembro”. A informação financeira educacional relativa aos governos estaduais e governos municipais é fornecida pelo Sistema de Informações sobre o Orçamento Público em Educação (SIOPE)¹¹, que opera sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A composição das informações sobre Investimento Público em Educação divulgada pelo Inep segue as orientações da OCDE e seus resultados são desagregados pelos seguintes níveis de ensino:

- Educação Infantil
- Ensino Fundamental Anos Iniciais
- Ensino Fundamental Anos Finais
- Ensino Médio
- Educação Superior

Sabendo-se quais são e como captados e tratados os dados financeiros da área educacional produzidos pelo INEP, a presente análise volta-se especificamente para o indicador de investimento público em educação em relação ao PIB.

I.4.1 Indicador de investimento público em educação em relação ao PIB

O indicador de investimento público em educação em relação ao PIB, em um primeiro momento, parece apresentar uma compreensão relativamente simples. A ideia

¹¹ O SIOPE é um sistema eletrônico que coleta, processa, dissemina e promove o acesso público a informações dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. É por meio dele que se conhece o quanto e como os entes federados trabalham suas receitas e despesas relacionadas à educação (FNDE, 2015). Embora esteja sob a tutela do FNDE, por tratar diretamente sobre o orçamento em educação (e, portanto, com o que é gasto, é pertinente ressaltar que o SIOPE não está no âmbito do INEP, responsável pelo cálculo do indicador que utiliza como fonte as informações providas pelo Sistema. Esse aspecto também deve ser considerado para a compreensão e estudo do indicador de investimento público em educação em relação ao PIB.

central sobre ele consiste em identificar o quanto um país direciona de seus recursos em educação e compará-lo ao seu PIB. Mas ao ser analisado de modo mais atento, este indicador traz consigo informações capazes de torná-lo bastante complexo e que merecem ser esclarecidas.

O objetivo da presente seção foi tentar abordar aspectos formadores do indicador. Para tanto, foi utilizada a seguinte lógica para a estruturação dessa análise: primeiramente, foi abordado brevemente o debate em torno do termo “investimento”, definidor do indicador. Afinal, o indicador reporta o investimento ou o gasto na educação? Em seguida, foi retratado o indicador em sua composição e cálculo por parte do INEP, com atenção para as abordagens consideradas até o momento possíveis de serem utilizadas (investimento total ou direto). E por fim, foi analisado o indicador em relação à sua função de monitoramento da meta 20 do PNE, de forma a se verificar o seu comportamento em relação a essa nova atribuição.

I.4.1.1 Investimento ou gasto? Levantando o debate

À primeira vista, quando se observa a denominação do indicador, o investimento se destaca como elemento central, uma vez que é quantificada a sua representatividade percentual em relação ao PIB. Mas a análise do termo incita o debate sobre qual a sua real compreensão, uma vez que em recorrentes oportunidades, apesar de se enunciar que o que está sendo investigado é o investimento direcionado à educação, pode-se estar verificando de fato, o gasto realizado na área educacional. A intenção, nesta seção, não esteve em estabelecer qual termo está correto, mas sim em abordar cada perspectiva defendida, de modo a levantar a discussão e a reflexão em torno do indicador desde a sua aceção conceitual, como etapa inicial do seu detalhamento analítico.

A perspectiva de entendimento sobre o investimento como se encontra no ambiente educacional traz à tona a teoria do capital humano, que tem em Schultz um dos seus principais expoentes. Theodore Schultz desenvolveu, na década de 1960, uma perspectiva teórica em relação à educação e sua participação no desenvolvimento econômico dos países. Por meio da compreensão da educação como um fenômeno econômico, Schultz trabalhou a percepção de que para ocorrer o crescimento econômico em um país é preciso considerar o capital humano que o compõe, pois, a sua ampliação, por meio do investimento público na educação de sua população, gera um incremento na capacitação de sua força de trabalho e impacta na produção

e produtividade do país, que o leva, conseqüentemente, ao crescimento econômico desejado (PIRES, 2005).

Em seu trabalho publicado no Septuagésimo Terceiro Encontro Anual da Associação Americana de Economia, em 1960, Schultz apresentou ao público uma reflexão sobre um componente não tão óbvio, segundo suas palavras, de ser considerado pelos países, mas que influencia a formação e condução dos sistemas econômicos: o capital humano. Segundo o teórico, muitas das ações que se julga como de consumo, na verdade deveriam ser consideradas como investimento em capital humano. Apesar de muitos economistas discordarem da existência desse componente, Schultz expôs com alguns argumentos sua teoria, não somente explicando como o investimento em capital humano ajudaria no crescimento econômico, mas também detalhando seu escopo e formação.

Primeiramente, segundo afirma o teórico, ao contrário da “concepção reprovadora” de que as pessoas não poderiam ser consideradas como bens sob uma perspectiva depreciativa, é possível entender que o homem, ao investir em si mesmo, está agregando valor à sua formação e, por conseguinte, aumentando o capital e a riqueza do país. O investimento humano poderia ser visto como a dimensão qualitativa dos recursos humanos, uma vez que reúne componentes qualitativos como habilidades, conhecimento e atributos que afetam a capacidade humana voltada para trabalhos produtivos. Nesse sentido, a magnitude do investimento humano poderia ser estimada de modo diferenciado dos demais capitais físicos, ao ser mensurada pelo rendimento que ele produz, ao invés de seus custos. Na educação, essa mensuração se daria pelo aumento no rendimento do indivíduo resultante do acúmulo de educação recebida para a capacitação de sua força de trabalho.

Essa argumentação em torno do capital humano pode ser notada no discurso adotado pelas organizações multilaterais que abordam o tema do desenvolvimento econômico ao longo do tempo, como é o caso de UNESCO e OCDE. A premissa adotada é a de que a promoção da educação formal da população voltada para a capacitação de sua força de trabalho é a principal ferramenta capaz de viabilizar o crescimento econômico dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, como o Brasil.

No entanto, apesar de a OCDE seguir a lógica do capital humano em suas ações, quando analisado o indicador de investimento público em educação em relação ao PIB, produzido pela organização, é possível verificar que ele se refere ao gasto público em

educação tanto em sua composição quanto em sua denominação, uma vez que o termo em inglês adotado no indicador reportado na publicação EAG é *expenditure* e não *investment*.

E o que seria então o investimento? Segundo Vasconcellos (2003, p.273), do ponto de vista econômico, o investimento “é o gasto com bens que foram produzidos, mas não consumidos no período, e que aumentam a capacidade produtiva da economia para os períodos seguintes”. Ele também pode ser chamado de taxa de acumulação de capital e é composto pelo investimento em bens de capital (máquina e imóveis) e pela variação de estoques de produtos não consumidos. O autor ressalta que, o investimento é um conceito que envolve especificamente produtos físicos, de forma que investir em ações, por exemplo, não poderia ser considerado um investimento no sentido econômico, enquanto a comprar equipamentos, é classificada como investimento.

O gasto, por sua vez, é todo dispêndio financeiro, todo sacrifício que uma entidade arca para a aquisição de um bem ou serviço. O conceito de gasto é bastante amplo. Entre alguns exemplos de gastos, podemos citar a aquisição de máquinas, equipamentos, veículos, móveis, ferramentas, etc. (DANTAS, 2015). Segundo o autor, um gasto pode se transformar em um investimento, que por sua vez, torna-se um custo e uma despesa. Conforme será apresentado nas próximas seções, o indicador de investimento público em educação em relação ao PIB conta com a consolidação de todos os gastos efetuados pelo Estado brasileiro para promover a educação no país (tanto gastos com pessoal, por exemplo, como com recursos materiais).

No caso da presente pesquisa, o que se observou é a adoção do termo “investimento” desde meados da década de 2000 pelo Estado brasileiro não como a perspectiva seguida pela teoria do capital humano, mas se utilizando da acepção e convertendo-a em uma postura de defesa da educação como ferramenta de formação social e, portanto, o recurso direcionado a ela não deve ser tratado apenas como dinheiro gasto, mas sim “investido” na sociedade, uma vez que trará retornos indiretos a ela.

Essa postura teve evidência no campo governamental em 2005, quando o então presidente do Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, afirmou em discurso oficial para a divulgação do Programa Universidade para Todos (Prouni) que “O Brasil, quando faz um investimento desse (em educação) não pode, em nenhum momento, aceitar a tese de que estamos gastando dinheiro [...] Todo o dinheiro que o Estado coloca na educação não pode ser tratado como gasto, mas como investimento que trará retorno” (ANGRAD, 2005).

A partir de então, muitas das falas governamentais passaram a ser pautadas com a utilização do termo “investimento”. O INEP utiliza o termo para a denominação dos indicadores financeiros educacionais que produz, incluindo o indicador objeto desta pesquisa, embora o termo original, em inglês, tenha tradução como gasto. Mas verificadas outras publicações atuais sobre o tema, percebeu-se que ainda não há um consenso sobre a compreensão de qual seria o termo mais adequado para o propósito a que se destina o indicador, permanecendo a utilização tanto de “gasto” quanto “investimento” como se tivessem o mesmo significado. Para este trabalho, quando se fizer referência ao indicador, utilizar-se-á o termo da forma como ele foi publicado e é trabalhado pelo INEP, porém acredita-se que a acepção “gasto” seja a mais condizente com o que o indicador calcula.

I.4.1.2 Composição e cálculo do indicador

Como pôde ser visto neste capítulo, os indicadores financeiros educacionais têm sido utilizados ao longo dos anos por organizações internacionais como UNESCO e OCDE para realizar comparações entre os países no que diz respeito às finanças voltadas para os sistemas educacionais. Também foi visto que o Brasil, a partir de meados dos anos 1990, já realizava o esforço de participar dessa dinâmica, com o preenchimento de informações que subsidiavam os cálculos de diversos indicadores, entre eles o próprio indicador de investimento público em educação em relação ao PIB.

Nesse sentido, apesar de já existente e conhecido o indicador nessas instâncias internacionais, a composição das informações brasileiras e a metodologia de cálculo que subsidiam a sua construção ainda não são amplamente conhecidas. Para retratar como se dá este processo, utilizou-se como referência as informações consolidadas e apresentadas por Maciel (2012), que aborda a metodologia de cálculo do indicador adotada pelo INEP no período de 2000 a 2010. Segundo o autor, os investimentos públicos em educação são

[..] os recursos financeiros utilizados pelos entes federados na cobertura de determinadas demandas educacionais. São as aplicações empregadas em educação para cobrir o custo de bens, serviços e investimentos, bem como as transferências, sem reduzir seu valor de recuperação (depreciação e amortização). (MACIEL, 2012, p.8)

Para efetuar, assim, o cálculo dos investimentos públicos em educação, o INEP adotou a metodologia indicada pela OCDE. Segundo ela, explica o autor, para que seja possível obter as informações sobre os gastos, os valores deveriam estar em concordância com os relatórios de execução orçamentária dos entes federados. Os investimentos/gastos corresponderiam a todas as aplicações feitas pela Administração Direta, autarquias e fundações, e o financiamento seria oriundo das receitas de impostos, contribuições e receitas próprias.

Dessa forma, a alocação dos investimentos públicos em educação é feita por nível de ensino, relacionados com as subfunções (de despesas) da educação. Além disso, para o levantamento das informações sobre os entes federados, a metodologia considera as despesas correntes e de capital e exclui os gastos relacionados à educação com inativos, as despesas em hospitais universitários com gastos voltados para a saúde, o Programa Bolsa-Família, a renúncia fiscal, os juros e amortizações da dívida da área educacional. (MACIEL, 2012)

Alguns aspectos foram observados por Maciel (2012) em seu trabalho. O primeiro deles é que o cálculo dos indicadores também leva em conta as transferências intergovernamentais. Assim, a metodologia considera que os recursos próprios de um ente federado, quando repassados para outros entes federados, são registrados na conta do ente que os recebeu e não na de quem os transferiu inicialmente, conforme o art. 212, da CF/88¹².

Outro ponto que merece atenção é que, ao contrário de como ocorre com as transferências intergovernamentais, quando as transferências são de bens e serviços, os recursos são contabilizados na conta de quem realizou o gasto, não do beneficiado pelo recurso. Um exemplo citado pelo autor é o do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)

¹² Segundo a Constituição Federal 1988: “Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)”

para a educação básica, “em que os recursos para a aquisição são contabilizados como investimentos do governo federal e não dos municípios e Estados que receberam os livros” (MACIEL, 2012, p.10).

Sobre a composição dos investimentos públicos considerados para o cálculo do indicador, ela tem origem nas três esferas de governo: federal, estadual (incluindo Distrito Federal) e municipal. Na esfera federal, as informações são coletadas do SIAFI/STN, quando relacionadas à Administração Direta e Indireta, sendo consolidadas segundo o objetivo ou a finalidade das despesas. A partir dos dados coletados, é possível detalhar os recursos de acordo com a natureza da despesa efetuada. Esse detalhamento permite identificar os gastos com pessoal, encargos sociais, investimentos, outras despesas de custeio, outras despesas de capital e as transferências entre as esferas de governo. Mas o que se considera como investimento educacional do governo federal? Segundo o autor, são “aqueles efetuados em educação pelas Unidades Orçamentárias que exercem funções governamentais, independentemente de estarem registrados em outras funções, tais como administração superior ou financeira” (MACIEL, 2012, p.12).

Na esfera dos estados e do Distrito Federal, as informações financeiras relativas à educação são coletadas pelo INEP desde 2006 do banco de dados do SIOPE. Segundo o autor, o cálculo do investimento segue um fluxo próprio, que se inicia com a coleta dos gastos em educação (excluindo os inativos), por unidade federativa, pelos governos estaduais; assim que obtido o valor, ocorre a dedução dos recursos destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), acrescidos os valores do fundo repassados os estados; em seguida, aos valores resultantes do processo, são acrescidos os gastos dos estados com as despesas custeadas com demais receitas educacionais que não entraram no cálculo do limite constitucional; ao final, os recursos calculados representam os investimentos dos estados na educação e compõem o indicador de investimento público em educação em relação ao PIB.

Por fim, na esfera municipal, a partir de 2006 também da base de dados do SIOPE, utilizou-se a mesma metodologia dos estados, podendo ser as informações desagregadas por nível de ensino e natureza de despesas. Para os municípios que não disponibilizaram seus dados, foram estimados os valores por subfunção e natureza de despesa, por meio de regressão linear simples. Os dados primários dos municípios são disponibilizados pelo SIOPE (por categoria econômica, grupo de natureza de despesa, modalidades aplicação e elementos de despesa), considerando os recursos recebidos do Fundeb. Os dados são elaborados por

Unidade Federativa e, para cada um dos municípios é deduzido o valor dos investimentos educacionais as aplicações com bolsas de estudo e as transferências para o setor privado (essa mesma lógica ocorre para os estados). O total obtido corresponde ao valor investido diretamente pelos municípios na educação.

Além disso, é necessário saber que o indicador de investimento público em educação em relação ao PIB pode ser calculado sob dois aspectos: total ou direto. O investimento total representa a soma de todos os recursos aplicados pelo setor público (União, estados e municípios) na educação. Considera além do investimento direto, os recursos para bolsas de estudo, os recursos para o financiamento estudantil (Fies) e as transferências ao setor privado. Ele é calculado da seguinte forma:

Fórmula 1:

$$PInvT_{pib} = \frac{(InvFT_{tk} + InvET_{tk} + InvMT_{tk}) \times 100}{PIB_t}$$

Em que:

$PInvT_{pib}$ = Percentual de Investimento Total em relação ao PIB.

$InvFT_{tk}$ = Investimento Total do Governo Federal no nível de ensino k, no ano t.

$InvET_{tk}$ = Investimento Total dos Governos Estaduais no nível de ensino k, no ano t.

$InvMT_{tk}$ = Investimento Total dos Governos Municipais no nível de ensino k, no ano t.

PIB_t = Valor do Produto Interno Bruto, no ano t.

Já o investimento direto corresponde à soma de todos os recursos dos governos aplicados em educação pública, pode ser desagregado por nível de ensino e é calculado da seguinte forma:

Fórmula 2:

$$PInvD_{pib} = \frac{(InvFD_{tk} + InvED_{tk} + InvMD_{tk}) \times 100}{PIB_t}$$

Em que:

$PIInvD_{pib}$ = Percentual de Investimento Direto em relação ao PIB.

$InvFD_{tk}$ = Investimento Direto do Governo Federal, no nível de ensino k , no ano t .

$InvED_{tk}$ = Investimento Direto dos Governos Estaduais, no nível de ensino k , no ano t .

$InvMD_{tk}$ = Investimento Direto dos Governos Municipais, no nível de ensino k , no ano t .

PIB_t = Valor do Produto Interno Bruto, no ano t .

A utilização do indicador de investimento total ou de investimento direto dependerá do objetivo a que ele se propõe acompanhar. No caso do investimento direto, o foco está em saber o direcionamento dos recursos públicos diretamente para o ambiente educacional público, sem contar os repasses para o setor privado. Pode-se considerar que é o Estado acompanhando o cumprimento do seu dever legal e provedor do bem público. Já no investimento total, o setor privado também é considerado. Assim, esse escopo mostra-se propício ao Estado para o acompanhamento de políticas públicas para a educação como um todo, bem como sua amplitude beneficia a comparabilidade internacional. Não à toa, é um dos indicadores mais expressivos da OCDE para a comparação das informações financeiras entre os países.

I.5 Considerações finais

Com as informações levantadas no decorrer deste capítulo sobre o indicador de investimento público em educação em relação ao PIB, foi possível realizar a identificação de alguns aspectos relevantes para a compreensão do indicador e sobre como sua função de ferramenta de mensuração sofre alteração desde início de seu uso até o advento do PNE 2014-2024.

Foi possível verificar que o indicador traz algumas complexidades consigo que merecem ser analisadas. Uma delas é a do debate entre a utilização do termo “investimento” como determinante do indicador. Mostrou-se que a forma atual como é compreendido, enquanto um meio no qual o recurso despendido pelo Estado serve para investir na formação da população, não podendo ser considerado meramente como um gasto, o termo choca-se com a composição do próprio indicador, no qual o investimento é um dos seus componentes. É uma confusão conceitual que ainda persiste e que merece ser mais bem debatida.

Além disso, em um segundo momento, ao ser detalhado o indicador, outros aspectos que o caracterizam também foram postos em perspectiva, como é o caso da composição e cálculo do indicador e da diferenciação entre qual o tipo de investimento público é considerado atualmente para o cálculo do indicador relacionado ao PNE 2014-2024: total ou direto.

Apesar das análises apresentadas, até o presente momento o INEP ainda não estabeleceu uma proposta institucional de adequação do indicador para a nova atribuição de monitoramento. Uma forma de auxiliar nessa tarefa pode estar na aplicação de uma avaliação do indicador, proposta no terceiro capítulo desta pesquisa. Mas para se chegar a essa proposta, foi preciso compreender não somente o indicador em si, mas também o complexo contexto no qual ele passou a ser inserido e que envolve a dinâmica decisória em torno da meta 20 do PNE 2014-2024. Este foi o foco do próximo capítulo.

CAPÍTULO II – A ARENA DECISÓRIA DO INDICADOR NO PNE 2014-2024

II.1 Introdução

A compreensão do papel do indicador de investimento público em educação em relação ao PIB não se esgota somente na análise de seu embasamento técnico. É necessário ir além, sistematizar e verificar as interações que resultaram no PNE 2014-2024, no qual está inserida a meta 20, monitorada pelo referido indicador.

Esse foi o objetivo do presente capítulo. A intenção principal foi a de construir a arena decisória na qual o indicador é utilizado, para então analisar o indicador e como ele sofreu uma mudança, indo de uma condição inicial de ferramenta de mensuração e comparabilidade internacional até exercer a atribuição de monitoramento da meta de investimento público na educação brasileira.

Para que o objetivo fosse alcançado, a análise foi construída em dois momentos. No primeiro momento, foi feito o resgate teórico-conceitual a partir da contextualização do neoinstitucionalismo histórico como a abordagem que conduziu o estudo e da identificação dos elementos que constituem uma arena decisória (atores, recursos de poder, interesses e a própria arena).

Depois, voltou-se para a construção da arena decisória referente ao indicador. Retomou-se, brevemente, o PNE 2001-2010, como forma de verificar como foi discutida (ou não) a temática do investimento na implementação do plano. Em seguida, foi realizada a análise do Projeto de Lei (PL) nº 8.035, de 2010 em sua estrutura e, principalmente, no seu debate nas instâncias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no que diz respeito à meta 20, que direcionou a consolidação da temática do investimento público em educação em relação ao PIB no PNE 2014-2024.

A análise foi pautada pelo levantamento documental e verificação das audiências públicas e emendas relacionadas à temática dentro do PL na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, e que impactaram na definição da meta 20 do PNE. Por meio das informações pesquisadas, foram identificados os atores participantes do debate da meta, os possíveis recursos de poder inerentes a esses atores e os possíveis interesses envolvidos nas

interações (convergentes ou não). Com esses elementos, estabeleceu-se a arena que envolve a meta e, conseqüentemente, o indicador, objeto deste trabalho.

II.2 Resgate teórico-conceitual

O neoinstitucionalismo histórico não pode ser considerado como uma teoria particular ou método específico, mas sim uma abordagem do estudo da política (STEINMO, 2008). A partir dessa concepção, segundo Hall e Taylor (2003), o Estado assume sua condição de complexo de instituições, capaz de influenciar diretamente os grupos. Nesse sentido, é consolidada uma nova perspectiva sobre a instituição. Ela passa a ser vista, então, como “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL e TAYLOR, 2003, p.198).

Defendido por Hall e Taylor (2003) como uma perspectiva teórica que traz novamente à tona a percepção das instituições como um elemento importante nas relações políticas¹³, o Neoinstitucionalismo surgiu nas décadas de 50 e 60 em resposta aos modelos pluralistas e marxistas. Ao invés de considerar a sociedade como constituída por diversos centros de poder sem total soberania e o Estado como um agente neutro de conciliação (pluralistas) ou a sociedade como uma luta de classes em que o Estado é visto como instrumento da burguesia (marxismo), o Neoinstitucionalismo é abordado como uma percepção mais ampla, em que o Estado não resulta dos estímulos da sociedade, mas atua e influencia em suas relações (ROCHA, 2005).

E como a história se insere nesse contexto? Steinmo (2008) afirma que o neoinstitucionalismo histórico considera e estuda história porque ela é importante, e não apenas para viabilizar a possibilidade de se criar séries históricas de comparação. O autor afirma que há pelo menos três razões para comprovar porque ela interessa. A primeira delas é

¹³ Além do neoinstitucionalismo histórico, são outras vertentes do Neoinstitucionalismo: o institucionalismo da escolha racional, que considera que “o comportamento de um ator é determinado por um cálculo estratégico que é fortemente influenciado pelas expectativas do ator relativas ao comportamento provável dos outros autores” (ROMANO, 2007, p.83); e o institucionalismo sociológico, que derivado da teoria das organizações, tende a definir as instituições de forma mais global, incluindo não só regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que guiam a ação humana (CASTRO, 2013, p.5).

por que os eventos políticos sempre ocorrem dentro de um contexto histórico, de modo que ele influencia diretamente as decisões e os eventos.

A segunda razão deve-se ao fato de que os atores ou agentes podem aprender com as experiências. Os neoinstitucionalistas históricos compreendem que o comportamento, as atitudes e as escolhas estratégicas possuem participação nos contextos sociais, políticos, econômicos e até mesmo culturais. Ao aprofundarem e enriquecerem sua compreensão sobre o momento histórico e seus atores, os teóricos estarão mais capacitados em oferecer explicações mais acuradas sobre os eventos explorados do que se permanecessem fora da dimensão analisada.

A terceira (e última) razão em considerar a histórica é porque que as expectativas são moldadas pelo passado. Uma vez que um evento ocorre, é possível refletir sobre padrões que poderão vir a se repetir em eventos futuros. Obviamente, não é sempre que se pode contar com a exata reprodução das expectativas, mas ao menos elas auxiliam na reflexão. Em suma, Steinmo (2008, p.166) defende que “para os neoinstitucionalistas históricos, a história não é a corrente dos eventos independentes”.

Existem elementos que aparecem ao longo da atuação das políticas públicas e que merecem ser abordados: são os atores, os recursos de poder, os jogos de interesses e as arenas políticas. Segundo Ruz (1998), atores são os envolvidos nos conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos. Eles podem ser diversos e possuírem variadas características a depender da situação em que se inserem em relação à política. Basicamente, eles podem ser divididos em atores públicos (estatais) ou privados (sociais). Conforme explica a autora, atores públicos são aqueles que exercem função pública e que mobilizam recursos associados a essa função.

Dentro da análise dos atores públicos, dois são os tipos específicos de atores identificáveis: os políticos e os burocratas. Os políticos são aqueles que alcançam a condição de ator público por meio de mandatos eletivos. Já os burocratas, têm sua posição associada à ocupação de cargos que requerem um conhecimento especializado, cargos estes conquistados por meio de processo seletivo público. Eles controlam principalmente recursos de autoridade e de informação, e embora não possuam mandato, geralmente mantêm contatos e clientelas sociais.

Entre os atores privados, Rua (1998) destaca o empresariado, capazes de influenciar as políticas públicas, uma vez que interferem no setor econômico do país. Eles podem se manifestar de forma isolada (individual) ou coletiva. Os empresários mantêm lobbies em torno de seus interesses e demandas, constituindo um exemplo de grupo de pressão. Por fim, entre os atores privados, existem ainda outros atores sociais que merecem ser mencionados: os agentes internacionais. Esses elementos, em suas relações (sejam elas políticas, econômicas ou técnicas) podem afetar não apenas as economias dos atores envolvidos, mas também a sua política interna.

Os atores, ao interagirem, utilizam-se dos chamados recursos de poder, que são as fontes que indicam o tipo de poder que um ator pode deter em relação a outros atores (FUKS e PERISSINOTTO, 2006). Os recursos de poder podem ser de cunho institucional, político-ideológico, gerencial, financeiro ou tecnológico.

Existem algumas classificações para os recursos de poder, que variam de autor para autor. Para o presente texto, decide-se pela abordagem de Silva (apud CASTRO, 2009), que estabelece que os recursos de poder podem ser de cunho: institucional, político-ideológico, gerencial, financeiro ou tecnológico. Segundo o autor, um recurso é institucional quando envolve uma infraestrutura institucional e organizacional de influência. O recurso decorre de atribuições ou direitos estabelecidos legal ou formalmente, que proporciona o controle de uma determinada jurisdição ou serviço.

É político-ideológico quando lida com valores, ideias e a representação do status político do ator perante os demais. Assim, permitem ao ator que o detém mobilizar a opinião pública. Gerencial, quando o ator detém o controle dos recursos administrativos. Nesse sentido, decorre da experiência, tecnologia gerencial ou domínio de um processo ou serviço específico, “que proporcionam a capacidade de viabilizar alternativas que envolvem a gestão de produtos, serviços ou programas/projetos complexos” (SILVA apud CASTRO, 2009, p.66).

Ainda segundo o autor, tem-se o recurso de poder financeiro, quando o poder detido se refere aos recursos financeiros que somente o ator possui ou controla. Assim, proporcionam ao ator uma capacidade única de gerar ou controlar os recursos ou fontes específicas de financiamento, tanto público como privado. Qualquer outro ator não teria a capacidade econômica de fazer frente ao ator que detivesse esse tipo de recurso, mas que possuísse outros tipos de recursos de poder.

E tecnológico, ao envolver a detenção, por parte de um ator, de conhecimentos específicos e tecnologias em relação aos demais atores. Para o autor, os “recursos tecnológicos são aqueles decorrentes do domínio de um saber específico, que permite o controle de um processo de trabalho ou de uma base técnica específica, garantindo uma posição diferencial do ator diante de concorrentes”.

Considerando o que representam os atores e o papel dos recursos de poder em suas atuações, surgem em perspectiva os interesses que conduzem essas interações. Segundo Lobato (2006), os interesses se apresentam como a representação das condições específicas de uma determinada formação social em um nível político. Tais condições se manifestam por meio dos mais variados atores sociais, munidos dos mais variados tipos de interesses, e determinam direta ou indiretamente a formulação das políticas públicas.

Os interesses resultariam então, como “prioridades na defesa das quais os atores se movem, gerando conflitos e eventuais negociações, a partir dos processos de formação do consenso” (Carvalho et al, 2005 apud ARAGÃO, 2006, p.43). Partindo dessa perspectiva, os interesses compartilhariam juntamente com as ideias e as instituições um papel crucial na definição dos elementos formuladores das políticas públicas.

Com a existência dos atores e de suas interações de acordo com os recursos de poder e dos interesses que venham a possuir, constituem-se as arenas decisórias. As arenas são definidas por Lowi (1972) como os processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política. Não são espaços físicos, nem institucionais, são as delimitações onde as disputas políticas entre os atores pelos recursos de poder são travadas (Reis, 2013). Nesse sentido, conforme bem resume Côrtes (2009, p.1627)

O uso em geral é metafórico, no sentido de ressaltar a existência de espaços conflitivos estatais, sociais ou, mais frequentemente, espaços de interconexão entre as duas esferas, nos quais proposições, atores e grupos de interesse disputam a primazia de suas posições.

Segundo Lowi (1972), as arenas podem ser: regulatórias, distributivas, redistributivas ou constitutivas. As arenas regulatórias estabelecem imperativos e proibições que limitam o poder discricionário dos indivíduos e das organizações e se baseiam em ameaças de sanções variadas. Essas as arenas são o cenário para a implantação das políticas regulatórias, que seguem um padrão de tomada de decisões constituído de prerrogativas de regulação das

demandas (REIS, 2014). Rua (2012) define ainda que as arenas regulatórias apresentam decisões em um grau de agregação que vai depender da política. Elas podem tanto estabelecer regras para alguns grupos ou setores da sociedade, como também podem impactar a população de forma ampla e isonômica.

As arenas distributivas alocam bens e serviços difusamente, favorecendo a todos. Essas arenas apresentam um padrão de sistema de demandas e de tomada de decisões fragmentado, sem um grupo específico beneficiado por suas ações e decisões (REIS, 2014). No tocante às decisões tomadas nessas arenas, Rua (2012), afirma que elas são altamente desagregadas, não estando, portanto, focadas em um grupo específico de beneficiados.

Já as arenas redistributivas são aquelas que transferem diretamente os bens materiais, direitos e outros valores de um grupo ou classe social para o outro. Estabelecida a relação de forças entre os atores, ocorre um padrão tanto das demandas quanto das decisões tomadas (Reis, 2014). Para Rua (2012), nas arenas redistributivas, as decisões são muito agregadas, pois estabelecem um rumo certo para atingir o objetivo da redistribuição.

Por fim, agregada mais tarde aos outros tipos de arenas estabelecidas por Lowi (1972), as arenas constitutivas estabelecem ou alteram as regras para as outras decisões. Assim, as decisões tomadas nas arenas constitutivas são totalmente agregadas, isso porque nelas são estabelecidas as condições em que serão discutidas as demais políticas regulatórias, distributivas e redistributivas (RUA, 2012).

II.3 Antecedentes do PNE 2014-2024

II.3.1 O PNE 2001-2010

O primeiro plano nacional de educação após a redemocratização do Estado brasileiro foi criado em atendimento à Constituição Federal de 1988. No artigo 214, a Carta Magna estipula que o Brasil deveria estabelecer um plano nacional para educação, que fosse plurianual

[..] de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...]

Dessa forma, seguindo a recomendação constitucional e embasada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96), iniciou-se a construção do novo plano. No entanto, a construção do PNE não se deu de forma pacífica. De acordo com Moura (2013), esse processo foi permeado por disputas.

Segundo o autor, o PNE 2001-2010, que trouxe 295 metas categorizadas em 5 prioridades, resultou da disputa de entre dois projetos de lei, que defendiam sentidos divergentes para a aplicação do Plano. De um lado, a “Proposta da Sociedade Brasileira” foi construída pelo esforço de organizações da sociedade civil, que defendiam a utilização do plano para a solução de questões sociais, culturais e educacionais de forma justa. Segundo esta proposta, o Plano deveria levar em consideração as demandas da sociedade em relação à educação, pois somente por meio dela as desigualdades poderiam ser combatidas.

Do outro, a “Proposta do Executivo ao Congresso Nacional”, que seguia os preceitos e recomendações constitucionais, legais e internacionais (MOURA, 2013). A partir desta proposta, o Plano seria constituído para o cumprimento jurídico e legal de seus deveres e contaria com os parâmetros internacionais e os interesses do setor privado para orientar sua atuação em relação à educação.

No que diz respeito ao financiamento da educação, o debate sobre a inclusão da temática foi acirrado. Moura (2013, p.6) afirma que a postura governamental foi de “grande moderação, defendendo a utilização de recursos já garantidos pela constituição e freando os impulsos de correntes que defendiam o aumento da porcentagem do PIB a ser investida na educação”.

O argumento do governo, segundo o autor, para a permanência dos patamares de investimento como estavam era o de que os investimentos público e privado (mesmo este não sendo considerado para a divulgação das informações oficiais do país) juntos colocariam o Brasil em níveis altos de comparabilidade internacional. O problema estaria na gestão dos recursos, que deveria então ser o foco do plano quando fizesse referência ao financiamento.

Por parte do movimento que defendia a adoção da “Proposta da Sociedade Brasileira”, a visão era outra. Segundo Moura (2013), um documento da Conferência Nacional da Educação (CONAE)¹⁴ alegava que o Brasil deveria seguir as recomendações de

¹⁴ A Conferência Nacional de Educação (CONAE) é uma iniciativa do Poder Público para o debate com a sociedade civil organizada sobre temas essenciais para o desenvolvimento da educação brasileira. Segundo seu documento de referência, a Conferência deve ser compreendida como um “espaço democrático para a construção

organizações internacionais sobre as informações financeiras educacionais, e que essa lacuna indicaria um problema de prioridades para o país. A Proposta então considerava que, com base nos gastos médios dos países cujo custo educacional variava entre 20 e 25% da renda *per capita* por matrícula, a meta de 10% de investimento público em educação em relação ao PIB deveria ser a adotada.

O PNE aprovado em 2001 continha metas e prioridades em parte indicadas pela proposta governamental e, em parte, pela proposta da sociedade civil. Quanto à parte do financiamento, nove metas foram vetadas. Entre elas primeira meta, que estabelecia o aumento nos gastos educacionais para 7% em relação ao PIB até o final da década. A discussão voltaria somente no próximo plano. Isso porque uma das justificativas apresentadas pelo então governo de Fernando Henrique Cardoso para o veto à temática do financiamento no PNE 2001-2010 (além da questão econômica), de que não havia disposição legal que obrigasse a formalização dos gastos para a educação, resultou na criação da previsão legal por meio da Emenda Constitucional nº 59/2009 e, por consequência, na sua retomada nas deliberações do próximo Plano.

II.3.2 O PL nº 8.035/2010

Encaminhado pela Presidência da República em 20 de dezembro de 2010 para o Congresso Nacional, o projeto de lei nº 8.035/2010 dispunha sobre o PNE para o período 2014-2024 e dava outras providências. Constituído inicialmente de 12 artigos e 20 metas¹⁵, o PL era uma resposta às manifestações advindas de várias partes envolvidas com a educação, como o Conselho Nacional de Educação (CNE), a CONAE e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (ou Campanha, ou CNDE).

O projeto trouxe consigo 10 diretrizes para a condução do PNE, dentre elas o inciso VIII do artigo 2º, que estabelecia uma meta de aplicação dos recursos públicos em educação como proporção do PIB brasileiro, de forma que conseguisse “atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas do PNE”. Além do inciso mencionado, no que

de diretrizes para a política nacional de educação e dos seus marcos regulatórios, na perspectiva da inclusão, igualdade e diversidade”. (CONAE, 2010).

¹⁵ Mesmo após a tramitação em ambas as Casas Legislativas, em que foram apresentadas emendas inclusive aumentando o número de metas, ao fim do processo, permaneceram 20 metas na versão final projeto de lei, que veio a se tornar depois o PNE 2014-2024.

diz respeito ao objeto deste trabalho, o PL dispôs também sobre o monitoramento da meta 20. No artigo 5º, definiu que a meta de aumento do investimento público em educação deveria passar por avaliação no quarto ano de vigência do plano, podendo ser ampliada, caso fosse necessária a sua adequação para o cumprimento das outras metas.

A meta 20, constante no anexo do projeto de lei, dispunha o dever do Estado, por meio do PNE de “[...] ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do País”. Junto à meta, assim como ocorrido nas demais do plano, no projeto de lei original foram estabelecidas 6 estratégias, que deveriam ser adotadas para que a meta fosse efetivamente alcançada:

Quadro 2 – Estratégias da meta 20 no PL nº 8.035/2010 original¹⁶

20.1	Garantir fonte de financiamento permanente e sustentável para todas as etapas e modalidades da educação pública.
20.2	Aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação.
20.3	Destinar recursos do Fundo Social ao desenvolvimento do ensino.
20.4	Fortalecer os mecanismos e os instrumentos que promovam a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação.
20.5	Definir o custo aluno-qualidade da educação básica à luz da ampliação do investimento público em educação.
20.6	Desenvolver e acompanhar regularmente indicadores de investimento e tipo de despesa per capita por aluno em todas as etapas da educação pública.

Fonte: Anexo do PL nº 8.035/2010. Elaboração própria.

A versão final do projeto de lei, transformada e publicada como Lei Ordinária nº 13.005/2014 passou por variadas modificações ao longo do seu processo de construção. No que diz respeito à meta 20, esta ficou com a seguinte redação em seu *caput*:

¹⁶ As informações apresentadas fazem parte da versão encaminhada pelo Ministério da Educação para deliberação na Câmara dos Deputados (PL nº 8.035-b/2010).

[...] ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio.

Da forma como foi publicado, o texto não revela o intenso debate ocorrido para que a redação final fosse consolidada. É diante desse processo de debate que se torna possível a identificação dos atores, recursos de poder, interesses e, por fim, a arena decisória em torno da meta 20 do PNE 2014-2024. Esse processo será retratado e analisado a seguir.

II.3.2.1 O financiamento/investimento¹⁷ no PL nº 8.035/2010 e o seu debate nas Casas Legislativas

A investigação sobre o financiamento/investimento no PL nº 8.035/2010 pode ser realizada de diversas formas. Para o presente trabalho foi escolhida uma metodologia estruturada na análise dos documentos disponibilizados nos sítios web oficiais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, âmbitos de discussão e construção da legislação que veio a se tornar o PNE 2014-2024.

No que diz respeito à Câmara dos Deputados, foram verificados os documentos disponibilizados pelo órgão referentes às atividades legislativas da comissão temporária especial criada para deliberar sobre o projeto de lei. Como documento norteador da pesquisa, foi utilizado o histórico das reuniões da comissão. A partir desse histórico puderam ser identificadas as reuniões realizadas e seus respectivos registros (apresentações, documentos, seminários, etc.), e dentre essas reuniões, quais trataram direta ou indiretamente sobre financiamento/investimento da educação.

Em seguida, foi identificada no sítio web a relação das emendas propostas ao projeto de lei. Das emendas verificadas, foram selecionadas aquelas nas quais o financiamento/investimento da educação fora mencionado, assim como ocorrido com a análise das reuniões. Nos documentos em que não se pôde imprimir esse filtro, recorreu-se à leitura das notas taquigráficas dos eventos registrados.

¹⁷ Para o presente trabalho, os termos “financiamento” e “investimento” foram considerados como sinônimos, pois foram tratados desta forma pelos documentos oficiais analisados, relativos ao processo de construção do PNE 2014-2024.

Sobre o Senado Federal, a lógica utilizada foi um pouco diferente. Por não haver um histórico estruturado e documentado no sítio web do órgão, foram feitas pesquisas por período correspondente à deliberação em cada uma das três das comissões por onde o projeto de lei passou (CAE, CCJ e CE)¹⁸. A partir dos resultados, foi identificado em quais reuniões o tema do financiamento/investimento foi tratado, uma vez que as mencionadas comissões não eram voltadas especificamente para o PL, ou seja, lidavam com outros assuntos em suas sessões.

Estruturados o histórico e os eventos relacionados ao financiamento/investimento da educação, deu-se prosseguimento à lógica utilizada na análise da Câmara dos Deputados. Foram verificadas as emendas propostas pelos senadores ao longo da deliberação sobre o PL e identificadas quais delas voltavam-se especificamente ao tema. Assim como foi feito em relação à Casa Iniciadora, nos documentos em que não se pôde imprimir esse filtro, recorreu-se à leitura das notas taquigráficas dos eventos registrados. Realizadas essas etapas de levantamento e estruturação das informações em ambas as Casas Legislativas, pôde-se dar início à análise do processo de tramitação e deliberação do PL nº 8.035/2010, tanto para sistematizá-lo devidamente sob a perspectiva do financiamento/investimento da educação, quanto para construir a arena decisória em torno desse processo.

As discussões sobre o PNE 2014-2024 nas casas do Congresso Nacional foram efetivamente iniciadas na Câmara dos Deputados, em 22 de março de 2011, com a criação de uma comissão especial encarregada de emitir o parecer sobre o PL nº 8.035/2010. Constituída em 07 de abril e instalada em 13 de abril de 2011, a comissão teve como presidente da mesa o Deputado Gastão Vieira. Compuseram a vice-presidência os Deputados Teresa Surita, Nelson Marchezan Júnior e Alex Canziani, nesta ordem. Como relator, a comissão contou com o Deputado Ângelo Vanhoni.

Desde a sua instalação até o seu encerramento, a comissão especial para discussão do PL realizou um total de 71 reuniões, distribuídas do seguinte modo (Quadro 3):

¹⁸ Siglas correspondentes a Comissão de Assuntos Econômicos, Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e Comissão de Educação, Cultura e Esporte, respectivamente.

Quadro 3 – Reuniões da comissão especial da Câmara dos Deputados para a discussão do PL nº 8.035/2010

Reuniões	
Tipos	Qtde.
Reunião deliberativa	33
Audiência pública	15
Seminário	14
Outros eventos	7
Reunião de instalação e eleição	1
Outras reuniões	1
Total	71

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

Dentre as reuniões realizadas, 17 foram voltadas ou mencionaram em suas discussões a temática do financiamento/investimento da educação, o que correspondeu a quase um quarto das reuniões durante todo o processo (22,5%), demonstrando a relevância desse debate. A distribuição dos eventos se deu da seguinte forma:

Quadro 4 – Reuniões sobre financiamento/investimento da comissão especial da Câmara dos Deputados para a discussão do PL nº 8.035/2010

Reuniões	
Tipos	Qtde.
Audiência pública	8
Reunião deliberativa	4
Seminário	3
Outros eventos	1
Total	16

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

O primeiro evento relacionado ao debate do tema foi realizado em 26 de abril de 2011, com a apreciação (e retirada da pauta) do requerimento de autoria do Deputado Ivan Valente para a ocorrência de audiência pública para esclarecimento sobre as diretrizes, metas e estratégias propostas para o financiamento da educação brasileira. O referido pleito foi aprovado em 04 de maio de 2011.

O tema somente voltou a fazer parte de uma reunião deliberativa da comissão especial em outras três ocasiões, sendo a mais representativa em 27 de abril de 2011, quando foi mencionado em palestra sobre reflexões sobre o PL nº 8.035/2010 e suas metas, proferida pelo Dr. Ricardo Chaves de Rezende Martins, consultor legislativo da Câmara dos Deputados.

No que diz respeito aos eventos realizados, a maior parte deles foram de audiências públicas para a consulta de especialistas sobre financiamento/investimento da educação. A primeira delas, sobre qualidade da educação, ocorreu em 11 de maio de 2011 e contou com a participação de cinco palestrantes.

O coordenador-geral da Campanha, Prof. Me. Daniel Cara, ministrou duas palestras. Na primeira, sobre a qualidade da educação no PL nº 8.035/2010, apresentou sobre os desafios para o alcance da qualidade na educação a partir do conteúdo proposto no projeto de lei. Em sua segunda palestra, apresentou o financiamento da educação como componente para a qualidade e debateu a questão do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) na meta do percentual de investimento em educação proposto.

A segunda palestrante, a presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Profa. Cleuza Rodrigues Repulho, falou sobre a qualidade da educação no PL nº 8.035/2010 sob a perspectiva da União. Com base nas deliberações resultantes da CONAE, analisou as metas e estratégias do projeto de lei e apresentou algumas propostas de emendas. Sobre financiamento, afirmou haverem limitações que inviabilizam o seu cumprimento, e propôs alterações e acréscimos à meta.

Representante do Movimento Todos Pela Educação, Prof. Pós-Dr. Mozart Neves Ramos, realizou uma apresentação com base em no artigo “Educação, uma agenda urgente” publicado por Priscila Fonseca da Cruz, também componente do Movimento. A meta 20, bem como as outras metas, foram analisadas pelo palestrante em relação às suas contribuições à qualidade educacional.

Por fim, expressando a perspectiva da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) sobre a temática da qualidade, o palestrante Roberto Franklin de Leão também apresentou análise sobre como seria a educação de qualidade necessária para o país¹⁹. Segundo sua apresentação, para que o Brasil alcançasse um patamar adequado de qualidade, o investimento em educação deveria ser correspondente a, no mínimo, 10% do PIB.

Em 18 de maio de 2011, dando continuidade à discussão sobre a qualidade da educação, foram realizadas duas apresentações, das quais o debate indiretamente mencionou as perspectivas tanto do Prof. Pós-Dr. José Francisco Soares, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), quanto do Prof. Dr. Simon Schwartzman, do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), sobre a importância do financiamento/investimento para a qualidade.

Conforme solicitação requerida pelo Deputado Ângelo Vanhoni, relator da comissão especial, em 25 de maio de 2011 foi realizada uma audiência pública especificamente para o debate sobre o financiamento da educação. O evento contou com a participação de seis palestrantes, que apresentaram suas análises sobre o tema.

O Prof. Dr. Jorge Abrahão de Castro, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), explanou sobre o financiamento da educação e sua relação com o desenvolvimento, em que apresentou alguns dados e gráficos a respeito do detalhamento do gasto público em educação e quais os impactos sociais advindos dele. O secretário de educação de Goiás e representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) no debate, Thiago Peixoto, discutiu especificamente sobre a meta e seus componentes. Ao expor sobre o custo do financiamento da educação, abordou a perspectiva do CONSED sobre o tema.

O Prof. Dr. Nelson Cardoso do Amaral, da Universidade Federal de Goiás (UFG), apresentou uma análise sobre a proposta de meta de 10% do PIB para o investimento público em educação. Por meio de sua análise, apresentou o significado dos recursos financeiros como percentuais do PIB, tanto internamente quanto internacionalmente. Além disso, por meio da explanação sobre o cálculo de custo por aluno/ano, justificou o porquê da proposta de aumentar a meta de investimento de 7 para 10% ao final do plano.

¹⁹ A referida audiência pública também contou com a apresentação de Thiago Peixoto, Secretário de Educação de Goiás e representante do CONSED. No entanto, o documento não foi disponibilizado no site da Câmara dos Deputados, não sendo possível, portanto, ser realizada sua análise e menção no presente trabalho.

Como representante da UNDIME, a Profa. Cleuza Rodrigues Repulho realizou apresentação sobre o PL fazendo uma análise das metas e estratégias com base nas deliberações da CONAE, de modo expor críticas e propor emendas à meta 20. O relator setorial para o financiamento da educação, Deputado Paulo Rubem Santiago também apresentou algumas considerações para o PL sob a perspectiva do financiamento. Segundo o deputado, o país possuía capacidade fiscal suficiente para investir o dobro do que investia em educação.

Encerrando a audiência, apresentou-se o Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto, da Universidade de São Paulo (USP) e atuante também na Campanha e na Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (Fineduca). Em sua explanação debateu o quanto custaria realmente financiar o PNE a partir dos desafios de qualidade e dos recursos existentes.

Houve ainda outras três audiências públicas em que a temática do financiamento/investimento foi indiretamente tratada no debate. Na primeira delas, em 15 de junho de 2011, ela foi mencionada na fala do então ministro da educação, Fernando Haddad, sobre o PNE. O ministro defendeu o discurso do governo em defesa dos 7% do PIB como investimento público na educação.

Na segunda audiência pública, em 29 de junho de 2011, foi novamente citada no debate entre o Prof. Dr. Celso Frauches, da Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU), e o Secretário de Educação Superior do Ministério da Educação (SESu/MEC), Luiz Cláudio Costa, sobre a Educação Superior no Brasil. E em uma terceira audiência pública, ocorrida em 17 de agosto de 2011, o financiamento/investimento público em educação foi abordado na apresentação das professoras Dra. Gizele de Souza e Dra. Maria Luiza Rodrigues Flores, do Movimento de Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), sobre Educação Infantil.

De maneira direta, o financiamento/investimento público em educação foi novamente tratado em outros três eventos. No primeiro deles, uma audiência pública, realizada em 06 de julho de 2011, sobre gestão e fontes de recursos para o financiamento da educação, foram realizadas três apresentações sobre perspectivas quanto a como deveriam ser trabalhados os recursos públicos para que a educação brasileira fosse financiada. De acordo com José Roberto Afonso, consultor do Senado Federal à época, deveriam ser trabalhadas medidas de alargamento da base de receita tributária e repensadas a forma de vinculação dos gastos na educação.

Já segundo Paulo César Ribeiro Lima, consultor da Câmara dos Deputados, o petróleo e o pré-sal assumiriam papel importante como fonte de recurso para a educação, mas isso dependeria da participação governamental nesse processo. Por fim, O Prof. Dr. Márcio Pochmann (IPEA) falou sobre a necessidade de aumento dos recursos públicos para conseguir cumprir com a meta de financiamento/investimento da educação.

Retomada a discussão sobre o PL no ano de 2012, em 20 de março foi realizado um evento de “debate preliminar sobre a meta 20, especificações sobre recursos e investimentos educacionais e Custo Aluno-Qualidade²⁰”. O Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral (UFG) falou sobre a expansão qualidade-financiamento no PNE a partir da estimativa de crescimento demográfico para o período.

Prof. Me. Daniel Cara, Coordenador-Geral da Campanha, apresentou sobre a transição do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi)²¹ e CAQ e o custo do PNE. Por meio de uma análise, mostrou as diferenças no cálculo do custo aluno/ano utilizado pelo Ministério da Educação e o proposto pelo CNE (e pela Campanha) para o segundo PNE. Em adendo a essa apresentação, o Prof. Pós-Dr. Mozart Neves Ramos, autor do parecer e da resolução do CAQi no CNE, também realizou apresentação sobre o CAQi. Por fim, o Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto reapresentou um trabalho, proferido em maio de 2011, sobre o custo real do financiamento do PNE.

Além dos eventos mencionados ao longo do presente texto, também foram realizados alguns seminários e estudos que abordaram direta ou indiretamente sobre o financiamento/investimento em educação no Brasil. Dentre os 14 seminários realizados sobre o PL, três deles constam em ata a menção sobre financiamento/investimento²². Sobre estudos específicos, algumas análises que envolvam a temática foram apresentadas pelo Ministério da Educação ao longo do processo de discussão e aprovação do PL nº 8.035/2010. Da parte da sociedade, algumas sugestões também foram apresentadas e levadas para a discussão no âmbito da Câmara. Muitas dessas sugestões fizeram parte de propostas de emendas ao PL.

20 O CAQ é o padrão de qualidade próximo dos países mais desenvolvidos em termos educacionais. Foi previsto no PNE como um cálculo da quantidade de recursos necessários para se alcançar uma educação de qualidade (Campanha, 2012).

21 O CAQi calcula o padrão mínimo de qualidade que o ensino deve ter para cumprir com seu dever junto à população, de promover uma educação de qualidade (Campanha, 2012).

22 As demais unidades federativas que realizaram seminários, como não disponibilizaram ata para consulta, não foi possível constatar se debateram ou não sobre o tema.

O projeto de lei recebeu ao longo do seu processo de construção e aprovação na Câmara dos Deputados 3.364 emendas. Foram 2.915 emendas na comissão especial antes do encaminhamento para o Senado Federal e 449 emendas após o recebimento do substitutivo do Senado Federal ao PL. Essas foram as propostas de modificações formais e formalizadas no âmbito do Poder Legislativo. No entanto, ocorreram sugestões da sociedade ao projeto de lei. De acordo com o sítio web da Câmara dos Deputados, foram propostos 8 documentos, sendo: 5 de autoria do Deputado Ivan Valente; 1 da Campanha pelo Direito à Educação, 1 da UNDIME e 1 da Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Das emendas apresentadas, 336 (10%) trataram especificamente sobre a meta 20²³. Foram 298 emendas propostas na Câmara dos Deputados antes do encaminhamento ao Senado Federal e 38 emendas após o recebimento do substitutivo. As emendas estão distribuídas da seguinte forma:

Quadro 5 – Distribuição das emendas propostas na Câmara dos Deputados ao PL nº 8.035/2010

Referência	Quantidade de emendas
Acréscimo de estratégias à meta 20	193
Alteração em artigos ligados diretamente à meta 20	69
Alteração no <i>caput</i> da meta 20	53
Desmembramento da meta 20 (meta 21)	21
Total	336

Fonte: Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

O processo de construção e aprovação do projeto de lei correspondente ao PNE 2014-2024, como pode ser visto, foi complexo. Foram cinco versões do projeto (além do substitutivo do Senado Federal) até a aprovação da versão final. Ao longo dessas versões debatidas e modificadas, muitas informações foram retiradas e outras acrescentadas ao texto.

Do projeto de lei original (nº 8.035-a/2010), foram mantidos na redação final dois trechos. Um deles fala sobre a possibilidade de complementação das ações com instrumentos jurídicos para que se assegure o cumprimento das estratégias estabelecidas no anexo do PL. O outro, o mais importante deles considerando o objeto deste estudo, é o artigo 2º, que contém

²³ As informações sobre as emendas apresentadas sobre o PL 8.035/2010 na Câmara dos Deputados podem ser encontradas em tabela parte do apêndice deste trabalho.

as 10 diretrizes do PNE 2014-2024, entre elas a do inciso VIII que dispõe o “estabelecimento de meta e aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”. A partir dele é estabelecida a meta do percentual de investimento público em educação em relação ao PIB, no anexo do PL.

Da versão encaminhada ao Senado Federal após deliberação das emendas propostas no âmbito da Câmara dos Deputados (nº 8.035-b/2010), tem-se alguns trechos componentes dos artigos 5º, 6º, 7º, 8º e 11º. No que diz respeito à meta 20, foram recebidos na redação final do PL, além do texto do *caput* da meta, as estratégias 20.1, 20.4, 20.6, 20.7, 20.8, 20.9, 20.10 e 20.11.

A temática do financiamento/investimento público na educação apareceu ao longo do debate das onze apresentações realizadas sobre os posicionamentos de várias instituições em relação ao PL nº 8.035/2010. Além delas, foi proferido o parecer do Dep. Paulo Rubem Santiago, relator setorial para o financiamento da educação dentro da comissão especial de discussão do PL nº 8.035/2010 na Câmara dos Deputados.

O PL nº 8.035-b/2010 foi encaminhado para ser deliberado no Senado Federal. Nesta casa, recebeu a denominação de Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 103/2012. O debate sobre o PLC foi iniciado em 25 de outubro de 2012, com o registro do protocolo legislativo referente ao projeto na Subsecretaria de Coordenação Legislativa do Senado.

Diferentemente da Câmara dos Deputados, em que foi criada uma Comissão Especial para deliberar sobre o tema, o PLC foi distribuído para apreciação em quatro instâncias: do plenário; na comissão de assuntos econômicos (CAE); na comissão de constituição, justiça e cidadania (CCJ); e na comissão de educação, cultura e esporte (CE). Foram designados como relatores nesse processo os senadores Vital do Rêgo, na CCJ e no Plenário, José Pimentel, na CAE, Álvaro Dias, na CE e Eduardo Braga, no Plenário.

Desde o seu recebimento até o encaminhamento do substitutivo para a Câmara dos Deputados, foram realizadas no Senado Federal 29 reuniões efetivas, distribuídas do seguinte modo:

Quadro 6 – Reuniões no âmbito do Senado Federal para a discussão do
PLC nº 102/2012 (PL nº 8.035/2010)

Reuniões	
Tipos	Qtde.
Plenário	10
Audiência pública	8
Reuniões deliberativas da CAE	6
Reuniões deliberativas da CE	2
Reuniões deliberativas da CCJ	2
Reunião de recebimento/protocolo (SSCLSF)	1
Total	29

Fonte: Senado Federal. Elaboração própria.

As reuniões no âmbito do Senado Federal basicamente se dividiram em deliberações sobre as emendas propostas para o substitutivo e em audiências públicas promovidas para os debates de temas relacionados ao PNE. Como as emendas serão tratadas e detalhadas mais à frente, o foco neste momento será nas audiências públicas.

Conforme mencionado anteriormente, foram realizados ao longo do processo de deliberação no Senado Federal 8 audiências públicas para o debate de temas constantes no PLC nº 103/2012. Dessas audiências, 6 trataram diretamente ou mencionaram a temática do financiamento/investimento público na educação.

A primeira delas foi realizada em 29 de novembro de 2012 e contou com a apresentação de três palestrantes, sendo que somente dois falaram sobre o tema²⁴. A Profa. Dra. Célia Maria Vilela Tavares, representando a UNDIME, apresentou sobre a trajetória histórica e a situação do PNE naquele momento. Sobre a meta 20, a abordagem defendeu o estabelecimento da meta de 10% em relação ao PIB, ainda em discussão. Em seguida, apresentou-se o Prof. Me. Daniel Cara, Coordenador-Geral da Campanha, que mostrou os cenários e desafios para o PNE. Por meio de informações populacionais e econômicas demonstrou o que considerou como justificativa válida para o aumento da meta de 7 para 10%

²⁴ O então ministro da educação, Aloízio Mercadante, não mencionou o tema em sua apresentação.

no investimento público em educação em relação ao PIB para o alcance mínimo de um padrão de qualidade.

Somente no dia 08 de outubro de 2013 voltava a ocorrer nova audiência para a retomada dos debates em torno do PNE no Senado Federal. O evento contou com quatro convidados para o debate²⁵. O primeiro deles, Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto (USP) e representando o Fineduca, trouxe para a discussão o financiamento da educação de qualidade em uma federação, considerada por ele, em desequilíbrio. Dentre as informações que disponibilizou defendeu a importância do estabelecimento do CAQi no PNE e a chamou a atenção para o que considerou os principais desafios para o futuro plano (entre eles, a garantia de 10% de investimento público em relação ao PIB para o ensino público).

Em seguida, participou o Prof. Me. Daniel Cara, Coordenador-Geral da Campanha, com uma apresentação que discutia os retrocessos nos textos aprovados nas comissões de assuntos econômicos e cidadania e justiça do Senado Federal sobre o PNE. Retomou o debate sobre o CAQi como componente essencial dentro do plano e sobre os recursos necessários para custear as mudanças exigidas para a educação brasileira.

Discursando em nome do movimento “Todos pela Educação”, Priscila Cruz apresentou considerações sobre algumas das metas do PNE. Dentre elas, falou sobre a meta 20. Em linhas gerais, discursou sobre a preocupação da organização com a garantia de que os recursos voltados para a educação seriam realmente destinados para os seus propósitos. Falou também sobre a necessidade de uma distribuição justa dos recursos, de acordo com critérios de necessidade, nível socioeconômico e compromisso, e apresentou sugestão para o que estabeleceu como repasse justo desses recursos para a educação, com base em destinação a municípios em estado de maior vulnerabilidade social e piores níveis de desempenho escolar.

Em 15 de outubro de 2013, dando prosseguimento ao ciclo de debates com a sociedade no Senado Federal, foi realizada nova audiência pública. O então secretário executivo do Ministério da Educação, José Henrique Paim, realizou um panorama geral sobre o posicionamento do governo em relação a cada uma das metas e seus correspondentes desafios no PNE. No tocante ao financiamento/investimento público em educação, comentou sobre o desafio do alcance dos 10% em investimento e da garantia de fontes de recursos para o cumprimento dessa meta. E abordou também a perspectiva do governo em relação à

²⁵ O representante do IPEA, Sergei Suarez Dillon Soares esteve presente, mas não tratou do tema em sua participação.

proposta do CAQ, que era cautelosa quanto a um possível choque entre ele e o Fundeb enquanto instrumentos de complementação da União em relação à educação.

Em seguida, a Profa. Dra. Leuzinete Pereira da Silva, representando o CONSED, apresentou sobre as perspectivas do Conselho quanto aos principais desafios do PNE, alterações para o texto do substitutivo que consideram importantes (entre elas sobre a definição de investimento público), e alguns questionamentos por parte do CONSED para esclarecimento no âmbito da audiência (no que diz respeito à meta 20, a permanência ou não do termo “pública” após educação como destino do investimento).

O Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado, apresentando em nome do CNE, também participou do debate. Realizou algumas reflexões sobre o PNE e seus desdobramentos à política educacional brasileira. Em linhas gerais, defendeu o financiamento à educação pública em todos os níveis, etapas e modalidades. Quanto ao financiamento/investimento público em educação, reafirmou o posicionamento do CNE quanto à meta intermediária de 7% e a final de 10% como alicerce para o alcance de uma educação de qualidade. No tocante ao custo aluno/qualidade, argumentou sobre a viabilidade de coexistência articulada com o Fundeb. Também falou sobre a necessidade de expansão das fontes de financiamento para além dos *royalties* e do pré-sal, como, por exemplo, a criação de um fundo público nacional de financiamento da educação pública, sem prejudicar os dispositivos constitucionais já estabelecidos. Por fim, encerrando as palestras da audiência, Profa. Cleuza Rodrigues Repulho também teceu algumas considerações sobre o PNE sob a óptica da UNIDME. Foram acrescentadas algumas informações em atualização à apresentação feita na primeira audiência pública sobre o PNE no Senado Federal, em 2012, no âmbito da CAE.

Como foco de debate em audiência pública, o financiamento/investimento público em educação foi discutido em 22 de outubro de 2013²⁶. A Profa. Dra. Maria Alice Setubal, do Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, reforçou a importância do CAQi para o plano e da conexão entre recursos e gestão para se conseguir uma educação de qualidade e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades sociais. Contrastando com algumas das opiniões levantadas anteriormente, defendeu que o investimento público fosse para a educação brasileira como um todo, pública e privada. E

²⁶ Foram convidados para participar da audiência Maria Alice Setubal, Cristina Helena Almeida de Carvalho e Cláudio de Moura Castro. Serão mencionadas as apresentações das duas primeiras pois, embora tenha participado do evento, o terceiro palestrante não tratou do tema em sua apresentação.

também opinou sobre a necessidade da meta intermediária de 7% na meta 20, como necessária para o acompanhamento e controle da sociedade civil.

Segunda palestrante do dia, a Profa. Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho, da UnB, apresentou uma análise sobre os desafios e dilemas do financiamento do Sistema Nacional de Educação e da meta 20 do PNE por meio de uma análise dos marcos legais estruturais do financiamento da educação no Brasil e da investigação da trajetória da própria meta 20 até aquele momento.

A temática do financiamento/investimento público em educação voltou a ser abordada em outras duas audiências públicas no Senado Federal, porém não como o centro das discussões. Em 29 de outubro de 2013, foi mencionado na fala da Profa. Dra. Marta Vanelli, do CNTE, em meio à avaliação da Confederação em relação às propostas feitas ao substitutivo do Senado. O outro momento em que voltou a ser abordado foi em audiência pública realizada em 07 de novembro de 2013, nas falas do Prof. Dr. Naercio Menezes Filho, do Centro de Políticas Públicas do INSPER, e da Profa. Dra. Guiomar Namó de Mello, educadora convidada para o debate.

O PLC nº 103/2012 recebeu ao longo do seu processo de deliberação no Senado Federal 228 emendas, sendo: 84 propostas no âmbito da CAE; 47 na CCJ; e 97 na CE. Dessas emendas apresentadas, 35 (15,3%) trataram especificamente sobre a meta 20²⁷. Foram 7 emendas propostas na CAE, 11 na CCJ e 17 na CE. As emendas estão distribuídas assim:

Quadro 7 – Distribuição das emendas propostas no Senado Federal ao PLC nº 103/2012

Referência	Quantidade de emendas
Acréscimo de estratégias à meta 20	18
Alteração em artigos ligados diretamente à meta 20	10
Alteração no <i>caput</i> da meta 20	10
Desmembramento da meta 20 (meta 21)	1
Total	39²⁸

Fonte: Senado Federal. Elaboração própria.

²⁷ As informações sobre as emendas apresentadas sobre o PLC nº 103/2012 no Senado Federal podem ser encontradas em tabela parte do apêndice deste trabalho.

²⁸ Algumas dessas referências atendem a duas condições ao mesmo tempo.

A versão final aprovada e submetida do Plenário à Secretaria de Expediente e encaminhada, como substitutivo, de volta à Câmara dos Deputados, que deliberou novamente sobre a matéria e as novas emendas propostas pelo Senado Federal.

O PL voltou a ser discutido no âmbito da Câmara dos Deputados somente em 2014, já como substitutivo resultante de debate e aprovação. Assim como ocorreu com a versão original do projeto e com a versão encaminhada ao Senado Federal, do substitutivo também se acatou alguns trechos propostos nas emendas na versão final. Foram mantidos o artigo 1º, 3º, um inciso e alguns parágrafos do artigo 5º, trechos do 7º, 8º, 10º e 11º. Dentre esses trechos, está o artigo 5º § 4º, que, relacionado diretamente à meta 20, dispõe sobre os recursos que deverão ser aplicados para o cumprimento da meta, observando-se o disposto na Constituição Federal e no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A versão final aprovada na Câmara dos Deputados e que foi transformada no PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014) resultou em um texto formado por partes advindas das quatro fontes anteriormente mencionadas, além de alguns aspectos acrescentados já na redação final. Foram acrescentados nesta etapa: o artigo 4º (e seu parágrafo); o artigo 5º § 4º, artigo 6º, 7º, o *caput* do artigo 8º, artigo 9º, 12º e 13º. No que diz respeito à meta 20, nenhum dos trechos mencionados trata diretamente sobre a meta.

Após todo esse processo de deliberações, em 25 de junho de 2014, o PL nº 8.035-e/2010 foi transformado na Lei Ordinária nº 13.005/2014, conhecida como o Plano Nacional de Educação, com 14 artigos e vigência para o período 2014-2024.

II.3.3 A construção da arena decisória em torno da meta 20 do PNE 2014-2024

II.3.3.1 A metodologia de construção da arena

A construção da arena decisória seguiu uma lógica específica, por tratar de um processo de deliberação executado por etapas e que contou com modificações em seu produto ao longo do tempo. Nesse sentido, a análise desse processo foi construída sob uma perspectiva de *politics*²⁹ em relação à tomada de decisão sobre a meta 20, uma vez que ela

²⁹ Existem ainda alguns elementos importantes para a análise das políticas públicas, entre eles estão as dimensões da política. Em um de seus estudos sobre as políticas públicas, Frey (2000) ilustra a abordagem inglesa das dimensões que o termo “política” apresenta. A política pode assumir dimensões de *polity*, *politics* e *policy*. Na dimensão da *polity* trabalha-se a perspectiva institucional de ordenamento do sistema político, as disposições jurídicas às quais ele se submete, em um contexto de sistema político-administrativo no qual ele está

(bem como o PNE 2014-2024 como um todo) resultou do extenso debate entre atores com opiniões, recursos de poder e interesses diferentes (mesmo sabendo-se que a meta em si não se trata propriamente uma política pública).

No que diz respeito à metodologia de análise, foram seguidas tanto a análise do conteúdo quanto a do discurso, porém cada uma em momentos distintos. Para a leitura dos documentos e posterior estruturação do conteúdo a ser analisado em relação à meta 20 e suas estratégias, o recurso utilizado foi o de análise do conteúdo que, segundo Caregnato e Mutti (2006, p.682), na análise do conteúdo “[...] o texto é um meio de expressão do sujeito, onde o analista busca categorizar as unidades de texto (palavras ou frases) que se repetem, inferindo uma expressão que as representem”. Nesse sentido, também resultou dessa análise a identificação dos atores e dos seus respectivos recursos de poder.

Já para a identificação das entrelinhas definidoras das disposições legais em relação ao tema e do jogo de interesses estabelecidos no âmbito da arena, a condução da análise é realizada com base no discurso dos atores. Sobre esse aspecto, as autoras defendem que na análise do discurso “[...] a linguagem vai além do texto, trazendo sentidos pré-construídos que são ecos da memória do dizer” (Caregnato e Mutti, 2006, p.681).

Como documentos norteadores da presente análise foram utilizados o projeto de lei original (nº 8.035-a/2010), o documento encaminhado ao Senado Federal após discussão na Câmara dos Deputados (PL nº 8.035-b/2010), o substitutivo enviado pelo Senado Federal à Câmara dos Deputados (PL nº 8.035-c/2010) e a versão final do projeto de lei (nº 8.035-e/2010), posteriormente publicado como lei nº 13.005/2014.

A partir da leitura desses documentos, foram verificados quais artigos, parágrafos e incisos fizeram parte da redação final do PL, bem como relacionados os documentos originais de onde vieram. Uma vez identificados os trechos que permaneceram na redação final, foram investigados de quais emendas propostas eles eram originários e, conseqüentemente, a quais autores pertenciam essas emendas (Deputado ou Senador). Esse aspecto da autoria é importante, pois dele pôde-se estabelecer a quem (ou a quê) o parlamentar envolvido representou em suas proposições, uma vez que somente os Deputados e os Senadores

inserido. As *politics* representam a dimensão processual da política pública, em que os processos políticos são afetados pela relação entre os atores. Normalmente tais relações podem apresentar um caráter frequentemente conflituoso, no que tange a estabelecimento de objetivos, conteúdos e decisões de distribuição (Frey, 2000, p. 216-217). Já a *policy* comporta a dimensão material da política, ou seja, são as próprias políticas públicas. Segundo Tude (s.a., p.15), a *policy* ou *policies* “são os conteúdos concretos da ação política, isto é, o resultado material dos chamados programas políticos ou planos de governo, são as resoluções do Estado para os problemas técnicos e mais imediatos da sociedade em sua concepção mais material”.

possuem competência legal para propor formalmente emendas aos projetos de lei deliberados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Esta etapa auxiliou na identificação dos atores envolvidos no processo de deliberação da meta 20 no PL nº 8.035/2010. Apontados os atores, partiu-se para uma segunda etapa, de verificação dos recursos de poder inerentes a esses atores. Essa verificação é feita a partir da constatação de dois aspectos relacionados entre si: da capacidade do ator de ter sua proposição de emenda aceita na redação final do projeto de lei e da comprovação da representatividade de cada um dos atores nesse âmbito decisório.

Conhecidos os atores e seus recursos de poder, passou-se para a investigação dos interesses em jogo. O cumprimento deste objetivo não advém da análise dos documentos mencionados no início desta seção, mas da pesquisa sobre os aspectos defendidos pelos atores fora do ambiente de deliberação, ou seja, no discurso sustentado por eles no contexto do debate sobre financiamento/investimento da educação e que repercute em sua atuação e se confirma (ou não) por meio de seus recursos de poder.

II.3.3.2 O ponto de partida: os atores no contexto decisório da meta 20 do PNE 2014-2024 e seus recursos de poder

A redação final tanto do caput da meta quanto das estratégias resultou de um extenso debate entre variados atores. Com as informações apresentadas ao longo deste capítulo, pôde-se identificar a participação mais marcante de três atores (ou polos representativos) ao longo da discussão da meta 20 no projeto de lei: o Ministério da Educação e os movimentos “Campanha Nacional pelo Direito à Educação” e “Todos pela Educação”. De fato, reconheceu-se que inúmeras foram as contribuições para o debate do tema, mas para fins de delimitação do escopo deste trabalho, optou-se pela eleição desses três atores, cuja participação configurou-se mais constante nesse debate.

Criado na década de 1930, o Ministério da Educação (MEC) é um órgão da administração federal direta e, atualmente³⁰, é composto pelo Gabinete do Ministro, sete Secretarias, duas Subsecretarias e uma Diretoria³¹. Além disso, conta com setenta e nove

³⁰ Ano de referência 2015.

³¹ São elas: Secretaria de Educação Superior (SESu), Secretaria de Educação Básica (SEB), Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade

autarquias (dentre elas o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP)³², vinte e cinco fundações públicas³³ e duas empresas públicas³⁴.

No que diz respeito às suas competências, o MEC tem como área de atuação os seguintes assuntos:

- I - política nacional de educação;
- II - educação infantil;
- III - educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, educação de jovens e adultos, educação profissional, educação especial e educação a distância, exceto ensino militar;
- IV - avaliação, informação e pesquisa educacional;
- V - pesquisa e extensão universitária;
- VI - magistério; e
- VII - assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes.

Conforme mencionado, o MEC possui um papel de condução da política nacional de educação. Nesse sentido, em relação ao PNE 2014-2024, foi estabelecido que o MEC, em conjunto com outras instâncias, fosse nomeado responsável por seu monitoramento contínuo e pela avaliação periódica de sua execução. Além disso, lhes competiria também

- I – divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet;
- II – analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas;
- III – analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação.

De fato, a atuação do MEC na discussão do PNE 2014-2024 lhe conferiu uma série de deveres para o efetivo cumprimento do compromisso de desenvolvimento da educação brasileira. Mas também conferiu a prerrogativa de representatividade de seus interesses perante a deliberação sobre as metas, inclusive a meta 20, objeto desta dissertação.

e Inclusão (SECADI), Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA), Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA) e Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), respectivamente.

³² As demais autarquias são universidades federais, institutos federais, Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETs, Universidade Internacional da Integração da Lusofonia Afro-Brasileira e o Colégio Pedro II.

³³ Na lista de fundações públicas ligadas ao MEC estão, por exemplo, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, fundações ligadas a universidades federais e Fundação Joaquim Nabuco.

³⁴ Hospital de Clínicas de Porto Alegre e Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

No que diz respeito ao processo de deliberação sobre essa meta, o peso da atuação do MEC em relação à definição de aspectos sensíveis como o escopo da meta ou as estratégias a serem seguidas para o seu cumprimento pode ser medido pelo leque de recursos de poder que utilizou nesse processo. Ao longo dele, o MEC exerceu quatro dos cinco tipos de recursos de poder em sua atuação: institucional, gerencial, financeiro e tecnológico.

O institucional, ao fazer valer sua influência de infraestrutura institucional e organizacional, legitimada pela competência legal a que lhe foi atribuída para proporcionar o cumprimento da meta 20. O gerencial, ao deter o controle dos recursos administrativos para a execução das ações relacionadas à meta. O financeiro, evidenciado no poder sobre o controle dos recursos financeiros, legalmente conferidos ao MEC pelo PNE. E o tecnológico, por ser o Ministério um dos responsáveis legais pelo monitoramento da meta e de suas estratégias.

O segundo ator identificado como de intensa participação no processo de deliberação sobre a meta 20 foi a “Campanha Nacional pelo Direito à Educação” (também conhecida como Campanha ou pela sigla CNDE). Criada em 1999, como iniciativa organizada da sociedade civil para acompanhar a Cúpula Mundial de Educação, em Dakar, se destacou como uma forma de agregar as demandas sociais às negociações e mobilizar esforços para a discussão sobre a educação básica brasileira.

Constitui-se como uma rede formada por mais 200 grupos e entidades no Brasil³⁵, entre eles, movimentos sociais, sindicatos, organizações não-governamentais nacionais e internacionais, fundações, grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários, além de cidadãos interessados pela mobilização e suas demandas (Campanha, 2015).

Segundo informa o movimento, “tem como missão atuar pela efetivação e ampliação dos direitos educacionais para que todas as pessoas tenham garantido seu direito a uma educação pública, gratuita e de qualidade no Brasil” (Campanha, 2015). Tendo esta premissa como base para a sua atuação, a Campanha tem se manifestado sobre a política nacional de educação brasileira desde a construção do primeiro PNE. Em 2010, com o início das discussões sobre o PNE 2014-2024, a Campanha promoveu grande mobilização junto à sociedade e ao governo para reivindicar a inclusão no Plano das demandas consideradas pelo movimento como essenciais para o cumprimento dos direitos da população em relação à educação.

³⁵ Entre eles CNTE, CONSED, Fineduca e UNDIME, mencionados no texto.

Nesse sentido, a Campanha constituiu um submovimento especificamente voltado para o acompanhamento do processo de deliberação do PL nº 8.035/2010 até sua transformação no PNE 2014-2024. Esse movimento foi chamado de “PNE para Valer!”, e tinha como objetivo fazer com que o Plano observasse as considerações da CONAE e da sociedade civil quanto às necessidades e interesses da educação básica brasileira.

Diante do impacto da mobilização promovida pela Campanha em relação ao conteúdo do PNE, incluindo o tema do financiamento/investimento da educação, observou-se a predominância do recurso político-ideológico na participação desse ator no cenário de deliberação da meta 20. Tal recurso de poder foi utilizado para a promoção dos interesses defendidos pela Campanha no processo, focados principalmente em três aspectos da meta: a ampliação da meta de investimento público em educação em relação ao PIB para 10% e não 7%, defendido pelo então governo Dilma; a adoção do CAQi como elemento de referência para o financiamento da educação da brasileira; e a delimitação do escopo dos recursos públicos de forma que fossem voltados somente para a educação pública.

A Campanha se destacou como um importante ator no processo de deliberação sobre a meta 20, em que representou um lado da sociedade civil e dos movimentos sociais que defendia demandas focadas no desenvolvimento da educação pública no Brasil. Mas houve outro lado que sustentava o apoio a algumas demandas que iam contra o posicionamento defendido pela Campanha, direcionadas ao segmento privado da educação. Essa contraparte tinha como principal representante o movimento “Todos Pela Educação” (TPE).

O movimento foi fundado em 2006, com a missão de agregar esforços junto à sociedade e ao Poder Público para a universalização do acesso à educação básica para todas as crianças e jovens brasileiros até 2022. O TPE se apresenta como um movimento cujo objetivo é “ajudar a propiciar as condições de acesso, de alfabetização e de sucesso escolar, a ampliação de recursos investidos na Educação Básica e a melhora da gestão desses recursos” (Todos Pela Educação, 2015).

Para cumprir com seu objetivo, o TPE estabeleceu 5 metas a serem alcançadas, entre elas a de um “investimento em educação ampliado e bem gerido”. Em 2010, estipulou 5 bandeiras compreendidas como urgentes e impactantes para a melhoria da qualidade da

educação nacional e, em 2014, 5 atitudes necessárias para mostrar a sociedade como ajudar as crianças e os jovens e perpetuarem o seu aprendizado³⁶.

O TPE, mediante o processo de deliberação da meta 20, exerceu um papel sustentado pelo recurso político-ideológico de grande influência, capaz de mobilizar entidades do setor privado³⁷ da educação e repercutir suas propostas no debate, porém os interesses envolvidos não eram totalmente compatíveis com os da Campanha. Na questão do escopo da meta, chegou a compartilhar o mesmo interesse que o MEC, de que o investimento abrangesse também o setor privado.

II.3.3.3 O jogo de interesses e a arena decisória da meta 20 do PNE 2014-2024 e suas estratégias

Conseguir identificar como se deu a dinâmica dos interesses na arena decisória da meta 20 mostrou-se uma tarefa difícil. Isso porque os interesses envolvidos no contexto muitas vezes não estiveram explicitamente presentes. Na maior parte do tempo, foram realizados posicionamentos indiretos, por meio de interlocução de pareceres e relatórios de parlamentares sobre determinado aspecto do Plano, no caso do governo; ou de editoriais expondo opiniões ligadas ao empresariado, no caso do TPE (muitos desses editoriais publicaram a visão do empresariado em relação ao percentual da meta, posicionando-se contra o estabelecimento dos 10%).

Além disso, fazer a conexão entre os interesses dos atores e os recursos de poder que esses dispunham e como de fato esses elementos repercutiram na redação final da meta (inclusive nas estratégias), mostrou-se mais complicado ainda, uma vez que por detrás dos assuntos abordados no texto houve diferentes posicionamentos e argumentos defendidos pelos atores. Mesmo assim, considerando as informações apresentadas ao longo do capítulo e com

³⁶ São as bandeiras: Bandeira 1 - Melhoria da formação e carreira do professor; Bandeira 2 - Definição dos direitos de aprendizagem; Bandeira 3 - Uso pedagógico das avaliações; Bandeira 4 - Ampliação da oferta de Educação integral; e Bandeira 5 - Aperfeiçoamento da governança e gestão. As atitudes estabelecidas são: Atitude 1 - Valorizar os professores, a aprendizagem e o conhecimento; Atitude 2 - Promover as habilidades importantes para a vida e para a escola; Atitude 3 - Colocar a Educação escolar no dia a dia; Atitude 4 - Apoiar o projeto de vida e o protagonismo dos alunos; e Atitude 5 - Ampliar o repertório cultural e esportivo das crianças e dos jovens.

³⁷ Segundo informa o documento-referência sobre o PNE 2014-2024 da Câmara dos Deputados (Brasil, 2014, p.18) “o movimento Todos pela Educação reúne como mantenedores institutos e fundações privadas empresariais que se preocupam com a escolaridade da população e a melhoria da qualidade da mão de obra, insatisfatória para as necessidades do mercado”. Entre seus mantenedores estão entidades como Fundação Itaú Social, Fundação Bradesco, Fundação Lemann e Instituto Ayrton Senna.

base nas classificações mencionadas sobre os tipos de arenas decisórias apresentados acredita-se que a arena estabelecida possui caráter redistributivo, por ter sido marcada pela recorrente disputa sobre a definição a meta 20, no que tange à computação dos gastos públicos destinados aos segmentos públicos e privados.

Para este trabalho, a análise foi estabelecida da seguinte maneira: a partir do texto da meta 20 e de suas doze estratégias, foram selecionados os aspectos mais polêmicos debatidos ao longo do seu processo de deliberação, por ordem cronológica. A partir desses aspectos, tentou-se apresentar a perspectiva de cada ator e, conseqüentemente, verificar se a redação final coincidiu ou não com seus interesses, fazendo valer seus respectivos recursos de poder. Conforme já mencionado ao longo deste capítulo, o PNE 2014-2024 estabeleceu a meta de se

[...] ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio.

Para o cumprimento desta meta, estabeleceu doze estratégias a serem seguidas pelo PNE (Quadro 8):

Quadro 8 – Estratégias da meta 20 na Lei Ordinária nº 13.005/2014

20.1	Garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as Plano Nacional de Educação 2014-2024 políticas de colaboração entre os entes federados, em especial as decorrentes do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do § 1º do art. 75 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que tratam da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional.
20.2	Aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação.
20.3	Destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, na forma da lei específica, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 da Constituição Federal.

20.4	Fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as secretarias de educação dos estados e dos municípios e os tribunais de contas da União, dos estados e dos municípios;
20.5	Desenvolver, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno da educação básica e superior pública, em todas as suas etapas e modalidades.
20.6	No prazo de dois anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade (CAQ).
20.7	Implementar o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar.
20.8	O CAQ será definido no prazo de três anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), pelo Conselho Nacional de Educação e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal.
20.9	Regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de dois anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, em matéria educacional, e a articulação do Sistema Nacional de Educação – SNE em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste.
20.10	Caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os estados, ao Distrito Federal e aos municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.
20.11	Aprovar, no prazo de um ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais.
20.12	Definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados na instância prevista no § 5º do art. 7º desta lei.

Além de estipular no art. 5º, § 4º 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.

Observando o texto da meta e de suas estratégias e considerando os materiais analisados para a estruturação da presente análise, pôde-se afirmar que três foram os principais aspectos de maior debate em relação à meta 20: a questão da definição do percentual de investimento público em educação em relação ao PIB que deveria ser estipulado; o escopo da meta; e a questão do CAQ e CAQi. As opiniões e os argumentos apresentados sobre esses temas variaram entre os atores envolvidos na deliberação da meta.

Com relação à definição do percentual, no início da deliberação do que viria a ser o PNE 2014-2024, o MEC, enquanto porta-voz do Poder Executivo no debate defendeu a meta de ampliação do investimento público em educação até o patamar de equivalência a 7% do PIB brasileiro até o final do decênio. A argumentação apresentada foi a de que o percentual proposto condizia com o que alguns países desenvolvidos investiam em seus respectivos e bem-sucedidos sistemas educacionais e que, segundo os estudos apresentados, seria o suficiente para o alcance da qualidade da educação brasileira.

Dentre os contrários ao proposto, esteve a Campanha, que apresentou uma série de estudos e análises que justificavam a ampliação desse percentual para 10%. Uma das mais conhecidas, a Nota técnica “Por que 7% do PIB para a educação é pouco?”. Com a aprovação do PNE 2014-2024, permaneceu os 10% como meta para o final do decênio e os 7% como percentual intermediário. Essa definição demonstra a prevalência no texto do PNE 2014-2024 dos argumentos defendidos pela Campanha em relação ao *caput*.

O TPE, por sua vez, não apresentou um posicionamento específico em relação a esse aspecto. O movimento sustentava o argumento de que mais do que ampliar a meta de investimento público em educação em relação ao PIB está a necessidade de se ter uma gestão eficiente dos recursos, para que o PNE “não se torne uma letra morta” (Todos pela Educação,

2015). E encontrou representação política no âmbito do Legislativo para que o argumento fosse debatido. É possível encontrar, por exemplo, no parecer do Senador José Pimentel na CAE, posicionamentos sobre a importância da inclusão do setor privado e de suas práticas de gestão da educação no Plano, para a garantia da qualidade da educação almejada.

Com relação ao escopo da meta 20, na redação original do PL nº 8.035/2010, inicialmente, a proposta encaminhada pelo Ministério estabelecia no *caput* que a meta contemplaria a educação pública. Esse trecho da estratégia foi mantido por consolidar, já como estratégia primordial, o compromisso governamental no provimento dos recursos necessários para o alcance da meta, uma vez que o *caput* não faz essa indicação sobre a garantia em relação ao financiamento.

No entanto, diferia do posicionamento da Campanha quanto ao escopo da meta 20. Ao longo da tramitação do projeto de lei, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, extenso foi o debate sobre qual a abrangência da meta em relação à destinação dos recursos públicos. De um lado, a Campanha e grande parte da sociedade civil compreendia que o financiamento/investimento público deveria ser direcionado somente para a educação pública. Do outro, instituições de ensino do setor privado, representadas pelo TPE defendiam que o repasse dos recursos públicos deveria ser para a educação brasileira, pública e privada. Isso porque somente com a articulação dos esforços com outros atores (privados) conseguiria fazer com que os propósitos do PNE fossem alcançados.

Por fim, na redação final, ele foi modificado para “educação pública”. Apesar de a redação final do PNE 2014-2024 ter direcionado o escopo somente para a educação pública, os interesses defendidos pelo TPE em nome do setor privado não foram preteridos, pois o §4º do artigo 5º do Plano permitiu a existência de uma lacuna que beneficia também o setor em relação aos recursos públicos. Segundo essa lacuna, os recursos públicos poderiam ser repassados para programas de expansão da educação profissional e superior e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial, programas estes também conduzidos pela área privada.

No que diz respeito ao CAQ, estiveram em debate principalmente os posicionamentos defendidos pelo MEC e pela Campanha. Basicamente, a temática do CAQ ficou ausente durante a tramitação do PL na Câmara dos Deputados. Quando o projeto de lei chega ao Senado Federal e o tema passa a ser debatido, o posicionamento governamental era de que a sua atribuição no Plano fosse a de definir o que seria o CAQ ao invés de implantá-lo. Além disso, havia o debate sobre quem “pagaria a conta” do CAQ e do CAQi, caso os

estados, Distrito Federal e Municípios não conseguissem os recursos necessários para alcançar o CAQ e o CAQi. Ao contrário da época do PNE 2001-2010, em que as questões de financiamento (se aprovadas) ficariam a cargo da União, na discussão do segundo Plano, não era de interesse do governo formalizar essa responsabilidade. Ao final, esses dois aspectos (implantação e responsabilidade da União em “pagar a conta ” foram contemplados na lei (estratégias 20.6 e 20.10).

Em relação à Campanha, dentre as emendas propostas pela Campanha para o PNE 2014-2024, o CAQi foi uma das principais conquistas do movimento. O argumento principal para a proposta do CAQ era o de que o alcance da qualidade almejada para a educação brasileira requeria o financiamento de recursos indispensáveis, considerados o mínimo necessários, e o CAQi permitiria a mensuração desse financiamento. O monitoramento desse parâmetro permitiria o cumprimento do CAQ, proposto pelo governo. Nesse sentido, com a inclusão tanto do CAQ quando do CAQi entre as estratégias da meta 20, ambos atores foram contemplados. Cumpriu-se o interesse da Campanha, pelo estabelecimento dos padrões mínimos de qualidade, e do Estado, pois essa ferramenta auxiliaria na efetividade do CAQ.

II.3.3.4 Considerações finais

Com as informações levantadas no decorrer deste capítulo sobre o processo de deliberação da meta 20 do PNE 2014-2024, foi possível realizar a identificação dos elementos necessários para a construção da arena decisória: os atores, recursos de poder e interesses envolvidos. Conforme dito ao longo do texto em relação aos atores, sabe-se que muitos foram os atores que se manifestaram sobre possíveis aspectos influenciadores na definição da meta e de suas estratégias. No entanto, este trabalho buscou limitar a identificação àqueles que se destacaram com maior presença (ou representatividade) no processo e maior poder decisório: o MEC, a Campanha e o TPE.

Quanto aos recursos de poder que puderam ser identificados a partir das atuações e dos aspectos defendidos pelos atores e que foram contemplados no PNE 2014-2024, se destacaram os recursos: político-ideológico (a Campanha e o TPE), institucional, gerencial, financeiro e tecnológico (o MEC). Já em relação aos interesses de cada ator, observou-se que alguns dos temas contidos na meta 20 (e em suas estratégias) tiveram um maior e mais intenso debate. A partir das perspectivas dos atores apresentadas pôde-se perceber quais interesses

defendidos se conectaram com os aspectos tratados no *caput* e nas estratégias da meta, o que permitiu, assim, identificar também o recurso de poder envolvido nesse resultado.

Como produtos da arena construída, pôde-se perceber alguns aspectos, que reforçam ainda mais as contradições políticas que fizeram parte desse processo: o MEC obteve perdas e ganhos. Perdeu, por um lado, ao não conseguir estabelecer o percentual que desejava, de 7% do PIB e o escopo da meta que abrangesse também o setor privado; mas ganhou, por outro, ao conseguir reverter a perda do embate pelo escopo coma inserção do art. 5º, § 4º. Já a Campanha, teve importantes conquistas. Conseguiu emplacar o percentual de investimento público em 10% do PIB e o escopo do investimento para a educação “pública”. Além disso, teve sucesso em relação CAQi em relação ao estabelecimento da formalização da sua implantação dentro do decênio do Plano e da atribuição da competência da União em auxiliar com os recursos necessários os demais entes federados para que se faça cumprir o valor estabelecido pelo CAQ e pelo CAQi.

Construída a arena em torno do indicador de investimento público em educação em relação ao PIB, objetivo deste capítulo, parte-se então para o próximo passo, que consiste em apresentar uma proposta de avaliação do indicador, visando auxiliar na sua adequação à função de monitoramento da meta 20, adquirida a partir do PNE 2014-2024.

CAPÍTULO III – UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DO INDICADOR

III.1 Introdução

O percurso lógico de construção do entendimento sobre o indicador de investimento público em educação em relação ao PIB ao longo desta pesquisa teve início com a sua compreensão teórica, histórica e técnica e se estendeu à verificação estruturada da dinâmica decisória em torno da meta 20 do PNE 2014-2024. Cabe agora apresentar uma proposta de avaliação do indicador frente essa nova condição, para que seja possível começar, institucionalmente, o processo de adequação do indicador à sua nova atribuição, de monitoramento.

É o objetivo deste capítulo. Como forma de finalizar o caminho percorrido pela pesquisa realizada, a intenção principal foi a de construir e apresentar uma proposta de avaliação do atual indicador de investimento público em educação em relação ao PIB. Para que o objetivo fosse alcançado, o texto foi estruturado em três etapas. Na primeira delas, foi abordada brevemente a atual relação entre o indicador e a meta 20 do PNE 2014-2024, bem como o que o INEP tem feito para a adequação do indicador à essa atribuição de monitoramento da meta.

Em seguida, foram relatados alguns aspectos relevantes para reflexão quando se trata do indicador, aspectos estes que não estão contemplados no indicador atualmente, mas que devem ser considerados em sua nova atribuição. No terceiro momento deste capítulo, foi feita a apresentação da proposta de avaliação do indicador. Foi descrito um modelo avaliativo criado com base nas características apontadas pela literatura utilizada neste trabalho relativa a indicadores para que se possa propor a adequação do indicador ao monitoramento da meta 20 do PNE 2014-2024. Além disso, para que o propósito de avaliar não fique limitado, procurou-se aplicar o modelo avaliativo ao indicador de investimento público total em educação em relação ao PIB, atualmente utilizado para o acompanhamento da meta. Por fim, são tecidas algumas considerações acerca desse processo.

O texto é pautado pelo levantamento e verificação de literatura especializada em indicadores, principalmente das informações extraídas do manual de indicadores publicado pelo MPOG, mencionado em outros momentos deste trabalho. Por meio das informações

pesquisadas, são identificados os aspectos capazes de influenciar no processo de adequação do indicador de investimento em educação em relação ao PIB ao objeto monitorado, a meta 20 do PNE 2014-2024. Com esses insumos, é possível ajudar, para que essa adequação ocorra de forma efetiva.

III.2 O indicador e a meta 20 do PNE 2014-2024

Conforme visto ao longo desta pesquisa, o indicador de investimento público em relação ao PIB tem sido utilizado como ferramenta de mensuração dos gastos e de comparabilidade internacional até o advento de elaboração do PNE 2014-2024. Um próximo passo é analisá-lo em relação à meta 20 do Plano, quando o indicador passa a assumir também uma atribuição de monitoramento, demandando uma possível adequação a essa nova atribuição.

Conforme o PNE 2014-2024, a meta 20 tem por objetivo ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do País no 5º ano de vigência da lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do Plano. Segundo nota técnica nº 41 /2014, elaborada pela DEED/INEP, a meta específica “investimento público em educação pública”, ou seja, demanda o cálculo do investimento direto. Se na lei não houvesse outra referência a investimento público em educação, seria utilizado como indicador de acompanhamento o investimento público direto em relação ao PIB.

No entanto, de acordo o PNE 2014-2024, há outros gastos a serem considerados como investimentos em educação, mas que estão relacionados ao setor privado, conforme consta no artigo 5º §4 do Plano,

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.

Nesse sentido, recursos direcionados para o Prouni, por exemplo, passam a ser computados como investimento, abrindo espaço para a inclusão do setor privado no cálculo do indicador. Assim, no entendimento do INEP, além dos investimentos públicos em educação pública (Investimento Direto), devem ser computados no cálculo os recursos aplicados em setores privados de educação. Considerando essa informação, pode-se observar que, para o Instituto, o indicador mais adequado para a situação seria o de investimento total, menos a complementação para a aposentadoria futura do pessoal atualmente ativo, acrescido dos valores renunciados pelo Governo Federal em virtude do Prouni (INEP, 2014).

No entanto, o indicador no formato atual em que é apresentado, não está adequado para a atribuição de monitoramento, uma vez que sua metodologia não foi construída para esse fim, mas para atender à função de comparabilidade internacional estabelecida pela OCDE. Sabendo disso, desde a discussão de elaboração do PNE 2014-2024 o INEP tem estudado a melhor forma de adequação do indicador. Na mencionada nota técnica, foi proposta a criação de um novo indicador, denominado “investimento nacional”, em que o indicador calcula o percentual de quanto o setor público gasta na educação pública e em alguns setores privados em relação ao PIB, conforme o acompanhamento da meta 20 do PNE 2014-2024:

Fórmula 3:

$$PIInvN_{pib} = \frac{(InvPD_{tk} + InvBE_{tk} + InvFies_{tk} + InvPro_{tk} + InvTSP_{tk}) \times 100}{PIB_t}$$

Em que:

$PIInvN_{pib}$ = Percentual de Investimento Nacional em relação ao PIB.

$InvPD_{tk}$ = Investimento Público Direto, no nível de ensino k , no ano t .

$InvBE_{tk}$ = Investimento Público em Bolsas de Estudo, no nível de ensino k , no ano t .

$InvFies_{tk}$ = Investimento Público no FIES, no nível de ensino k , no ano t .

$InvPRO_{tk}$ = Investimento Público no PROUNI, no nível de ensino k , no ano t .

$InvTSP_{tk}$ = Investimento Público nas Transferências ao Setor Privado, no nível de ensino k , no ano t ³⁸.

PIB_t = Valor do Produto Interno Bruto, no ano t .

³⁸ A nota técnica nº 41 /2014 não menciona se estão incluídos o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) ou o Ciencia sem Fronteiras. Sobre renúncias fiscais, somente menciona o Prouni.

A referida nota técnica, ao propor o novo indicador, apresentou uma comparação das estruturas dos dois indicadores já produzidos pelo INEP e as diferenças entre o novo indicador proposto (reproduzida abaixo):

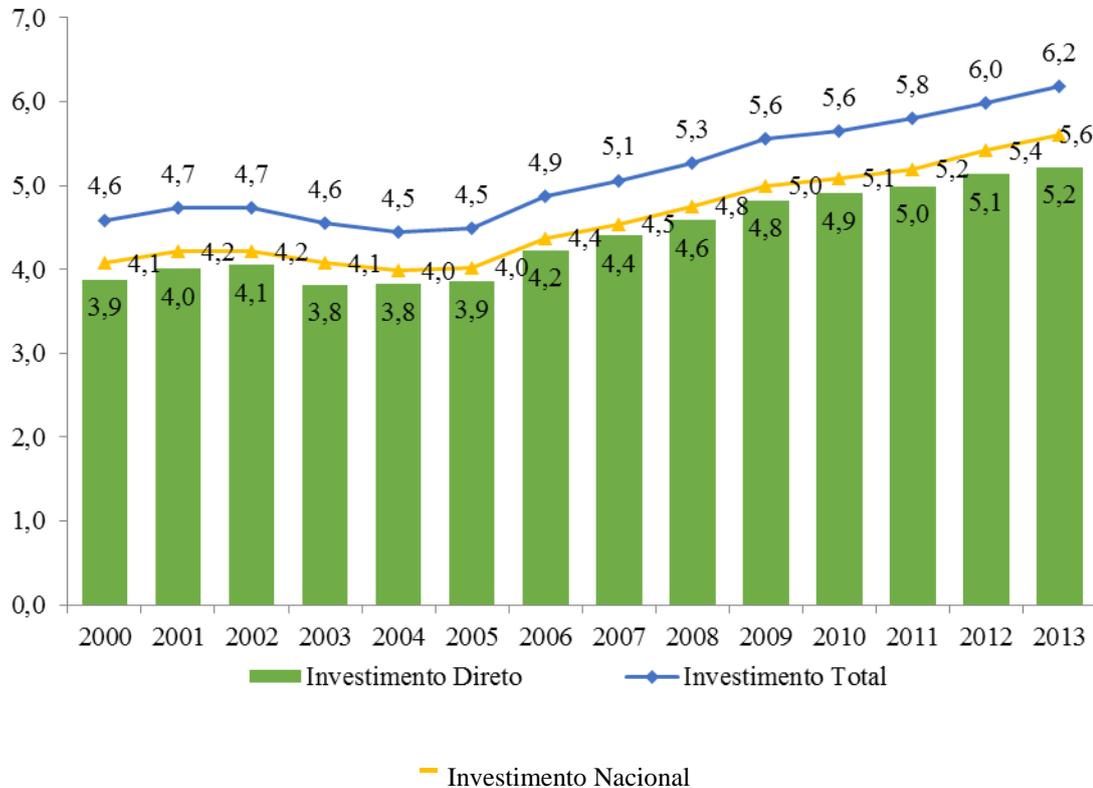
Quadro 9 – Estrutura do Cálculo de Investimentos Públicos em Educação – Brasil (2014)

DESCRIÇÃO	INVESTIMENTO TOTAL	INVESTIMENTO NACIONAL	INVESTIMENTO DIRETO
Pessoal e Encargos	X	X	X
Complemento Aposentadoria Futura	X		
Outras Despesas Correntes	X	X	X
Despesas de Capital	X	X	X
Bolsas de Estudo	X	X	
FIES	X	X	
PROUNI		X	
Transferências para o setor privado	X	X	

Fonte: Nota Técnica nº 41/2014/DEED/INEP.

E ainda compara no gráfico 1 os resultados obtidos entre os dois indicadores já produzidos e o indicador para o período entre 2000 e 2012, em que é possível perceber o impacto que poderá ser causado caso o indicador proposto fosse aprovado pelo INEP para o monitoramento da meta 20 do PNE 2014-2024.

Gráfico 1 – Comparativo entre os três indicadores educacionais de investimento público em relação ao PIB – Brasil (2000-2013)



Fonte: Nota Técnica n° 41/2014/DEED/INEP (atualizado).

III.2.1 O que o INEP tem feito para a adequação do indicador ao PNE 2014-2024

Ao ser publicado como Lei Ordinária n° 13.005/2014, o PNE 2014-2024 estabeleceu para o INEP um importante papel, ao dispor em seu Art.5° §2° que

[...]o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no Anexo desta Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência os estudos e as pesquisas de que trata o art. 4o, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes.

E ainda, na meta 20, a estratégia 20.5 de

Desenvolver, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno da educação básica e superior pública, em todas as suas etapas e modalidades.

Com isso, o INEP tem trabalhado em ações para o cumprimento efetivo de sua função junto ao Plano. Em relação à meta 20, é possível elencar algumas iniciativas de cunho técnico por parte da autarquia. A primeira delas, já mencionada anteriormente, é a nota técnica nº 001/2013, da DEED/INEP. A referida nota foi uma iniciativa institucional de informar como são produzidos os indicadores financeiros educacionais do Brasil, incluindo o indicador foco desta pesquisa. Foi uma ação visando dar publicidade à composição e metodologia de cálculo dos indicadores e que, posteriormente auxiliaria como ponto de partida no trabalho de reflexão sobre o indicador e o PNE 2014-2024.

Tanto que em 2014, com a promulgação do Plano, foi publicada a nota técnica nº 41/2014, segundo documento referência do INEP sobre o tema. Este segundo documento foi elaborado pela DEED/INEP para análise do indicador de investimento público em educação em relação ao PIB e sua relação com o PNE 2014-2024. Foi o primeiro documento técnico do órgão a tratar especificamente da adequação do indicador ao Plano. A referida nota técnica propõe uma análise do indicador em sua atual metodologia de cálculo e propõe a criação de um novo indicador, mais adequado à atribuição de monitoramento da meta 20, chamado “investimento nacional em educação em relação ao PIB”.

Além dessas duas notas técnicas, o INEP publicou em setembro de 2015 um documento denominado “Linha de Base do PNE”, com o intuito de contribuir “para subsidiar a formulação e acompanhamento de políticas de educação” (INEP, 2015). O documento faz um levantamento de séries históricas para cada meta do PNE 2014-2024 (incluindo a meta 20), que auxiliam da análise da situação educacional brasileira e fomentam a reflexão para a pesquisa e tomada de decisão em relação à adequação do indicador.

Por fim, o INEP também promoveu um canal de diálogo com a sociedade civil para a discussão sobre indicadores para o monitoramento do PNE 2014-2024. Foi criada uma consulta pública para coletar contribuições de pessoas físicas, jurídicas, órgãos, entidades e instituições públicas ou privadas. A iniciativa faz parte de um conjunto de ações da autarquia

que estão sendo promovidas para auxiliarem no cumprimento efetivo da atribuição estabelecida legalmente ao INEP no processo de construção do monitoramento do PNE 2014-2024.

III.3 Aspectos relevantes para a reflexão sobre o indicador

A composição do indicador de investimento público em educação em relação ao PIB no formato em que se apresenta atualmente é resultante de um longo trabalho de discussão sobre quais seriam as variáveis suficientes para cumprir com o objetivo a que se propõem, ou seja, de verificar o quanto dos recursos públicos estão indo para a educação comparação com a produção de bens e serviços da economia brasileira em um ano. Mas apesar desse esforço, ainda é possível identificar alguns elementos que merecem atenção em relação ao indicador.

De modo geral, os aspectos a serem considerados quando da reflexão sobre o indicador podem ser divididos em dois tipos: aspectos do indicador e do que ele calcula (ou não); e aspectos do indicador em relação ao que ele deveria ou poderia calcular quando usado para o monitoramento da meta 20 do PNE 2014-2024. Na primeira classificação estão situadas questões como a estimativa de aposentadorias e pensões futuras, a computação dos recursos relativos a renúncias fiscais e a possibilidade de desagregação do indicador por unidades da federação.

Com relação à estimativa de aposentadorias e pensões futuras, atualmente, para o cálculo do indicador de investimento público total em educação em relação ao PIB, tem-se considerado essa variável. Para se adequar à metodologia utilizada pela OCDE, o INEP estabeleceu as chamadas “despesas com pessoal inativo”, que se referem aos recursos utilizados para complementar a aposentadoria e pensão futura do pessoal que atualmente está na ativa na educação pública. Para isso, atribui-se o percentual de 20% em relação às despesas de pessoal ativo (INEP, 2014).

A utilização dessa variável indica uma lacuna a ser considerada quando se fala na composição do cálculo do indicador, uma vez que trabalha com uma estimativa. Para o propósito de comparabilidade internacional em relação à OCDE ela cumpre com seu objetivo, porém para sua adequação à função de monitoramento da meta 20, tal aspecto merece uma discussão mais aprofundada, uma vez que ela não apresenta conexão com o que se espera para o cálculo do monitoramento da meta 20. Esse raciocínio pode ser corroborado pela proposição

de novo indicador feita pelo INEP e retratada na nota técnica nº 41 /2014, além do próprio PNE 2014-2024, que não considera essa variável no estabelecimento da meta.

Um segundo aspecto que merece atenção envolve a discussão das renúncias fiscais relacionadas à educação. Isso porque os valores relacionados às renúncias fiscais educacionais atualmente não são computados na apuração do investimento público em educação. Os recursos dispensados às renúncias fiscais são valores consideráveis e que não sofrem controle e nem são incluídos no cômputo dos investimentos públicos. No entanto, o tema das renúncias fiscais é complexo, por envolver alguns casos que merecem atenção, em virtude das particularidades dos destinos desses recursos e como poderiam ser trabalhados no âmbito do indicador.

Essa situação ocorre em relação a programas do governo como Pronatec e Ciências sem Fronteiras (que não são considerados no cálculo do investimento público total, utilizado atualmente para o monitoramento da meta 20 do PNE 2014-2024), mas o maior exemplo é a adoção dos valores direcionados ao Prouni ³⁹(que também não é considerado). O programa consiste na concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica em instituições privadas de ensino superior para estudantes brasileiros que ainda não possuem diploma no ensino superior (MEC, 2015) e é considerado um tipo de renúncia fiscal, não sendo considerado até então como investimento educacional.

A inclusão dessa variável tem sido discutida, uma vez que os recursos despendidos permitem a percepção de que contribuem para a expansão da educação superior brasileira. Por outro lado, também está a perspectiva crítica sobre se o de fato esse aspecto estaria de acordo com o escopo da meta 20, pois em seu *caput* está explícito que a ampliação do investimento tem como escopo a educação pública. No entanto, a própria legislação abre uma brecha ao determinar em seu artigo 5º, §4º ser possível a aplicação dos recursos públicos a

[...] 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.

³⁹ A renúncia fiscal no Prouni funciona da seguinte maneira: as instituições de ensino superior, quando aderem ao Programa, recebem isenção fiscal de praticamente todos os tributos (IRPJ, CSLL, PIS, COFINS e INSS patronal) em contrapartida ao compromisso de promoverem o aumento de oferta de suas vagas para o público alvo ingressante. Para mais informações, ler (Carvalho e Lopreato, 2005)

Com isso, o Prouni poderia ser enquadrado legalmente como recurso investido na educação. A discussão sobre a inclusão dos gastos em programas como o Prouni na composição do cálculo do indicador tem sido realizado entre MEC e INEP, fazendo inclusive parte de proposta técnica por parte do INEP também na já mencionada nota técnica nº 41/2014.

A próxima questão que pode ser considerada para reflexão como uma lacuna diz respeito ao indicador em relação a ele mesmo e ao que ele calcula (ou não) é a possibilidade de desagregação do indicador por unidades da federação. Os indicadores de investimento público em educação em relação ao PIB, tanto total quanto direto são publicados pelo INEP com a possibilidade de desagregação por nível educacional (vide Tabela 1):

Tabela 1 – Estimativa do percentual do investimento público total em educação em relação ao PIB, por nível de ensino - Brasil (2000-2013)

Ano	Percentual do Investimento Público Total em relação ao PIB (%)						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais		
2000	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2001	4,7	3,8	0,4	1,4	1,3	0,7	0,9
2002	4,7	3,8	0,3	1,6	1,3	0,5	1,0
2003	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2004	4,5	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,8
2005	4,5	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,9
2006	4,9	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8
2007	5,1	4,2	0,4	1,6	1,5	0,7	0,9
2008	5,3	4,4	0,4	1,7	1,6	0,7	0,8
2009	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2010	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2011	5,8	4,8	0,5	1,7	1,6	1,0	1,0
2012	6,0	4,9	0,6	1,7	1,5	1,1	1,0
2013	6,2	5,1	0,6	1,7	1,6	1,1	1,1

Fonte: Inep/MEC - Tabela elaborada pela DEED/INEP. Atualizada em 22/06/2015.

Quando relacionado o indicador com a meta 20 estipulada no PNE 2014-2024, essa é uma lacuna a ser superada. Isso porque embora a referida meta trate do percentual que o Brasil deverá alcançar até o final do Plano, existem duas características que influenciam nessa questão: a primeira delas é a de que o Brasil possui dimensões continentais, onde se tem 27 unidades federativas com características socioeconômicas variadas, fator importante a ser considerado; a outra é que o País adota a forma federativa de Estado, em que os distintos estados e municípios possuem autonomia legislativa, política e administrativa. Nesse sentido, ao se falar de uma meta tão importante e que depende de fatores tão complexos de serem trabalhados, seria mais lógico fazer a “repartição” proporcional a cada unidade federativa, para que fosse mais justo e eficiente o esforço de cumprimento da meta.

No entanto, a composição do indicador impossibilita a possibilidade de desagregação, pois ao considerar a estimativa de complemento de aposentadorias e pensões futuras é possível somente realizar essa estimativa em âmbito nacional, não havia como estimar os valores por unidade federativa, muito menos fazer uma simples divisão do valor total por 27 unidades federativas e 5.570 municípios.

No que diz respeito à segunda classificação apresentada, sobre aspectos do indicador em relação ao que ele deveria ou poderia calcular quando ligado à meta 20 do PNE 2014-2024, estão situadas questões como o cômputo do CAQi e do CAQ no cálculo do indicador e outras possibilidades de cálculo que poderiam auxiliar de modo mais eficiente no monitoramento da meta.

A meta 20 tem entre suas estratégias a serem seguidas para o cumprimento do que se propõe, estabelece que

[...] o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ.

E ainda deve

[...] implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar.

Como pode ser observado, o CAQi e o CAQ são elementos importantes a serem considerados para o cumprimento da meta 20 e seus respectivos cálculos denotam complexidade. O indicador de investimento público em educação da forma como é calculado atualmente não considera o custo-aluno como aspecto importante que influencia sua composição, mas para que ocorra devido monitoramento da meta deverá considerá-lo.

Isto não implica dizer que tanto o CAQi quanto o CAQ deverão ser incluídos diretamente na fórmula do indicador, mas deverão ser implementados em consonância com ele, o que não é simples. Uma das principais dificuldades, se não a principal, está na natureza dos dois elementos, pois investimento (ou gasto) e custo possuem significados diferentes.

O investimento, conforme já mencionado, é considerado na economia como “o gasto com bens que foram produzidos, mas não consumidos no período, e que aumentam a capacidade produtiva da economia para os períodos seguintes” (VASCONCELLOS, 2003, p.273). Já o custo é

“A soma dos gastos incorridos e necessários para a aquisição, conversão e outros procedimentos necessários para trazer os estoques à sua condição e localização atuais, e compreende todos os gastos incorridos na sua aquisição ou produção, de modo a colocá-los em condições de serem vendidos, transformados, utilizados na elaboração de produtos ou na prestação de serviços que façam parte do objeto social da entidade, ou realizados de qualquer outra forma” (ZANLUCA, 2015)

Dessa forma, a adequação do indicador para a função de monitoramento deverá considerar essa relação com o CAQi e o CAQ, pois ignorá-la resultaria numa mudança na lógica do financiamento, em que a definição do investimento passa a delimitar o custo, e não o contrário.

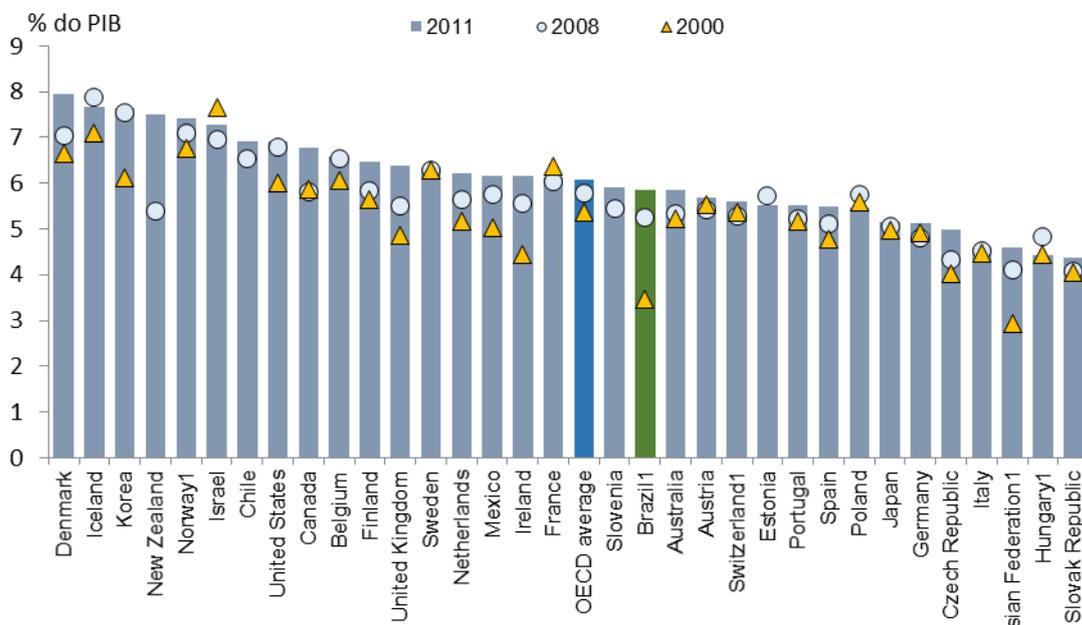
Outra questão relevante e que provoca a reflexão sobre o indicador são as possíveis formas de averiguação da qualidade educacional que poderiam auxiliar de modo mais eficiente no monitoramento da meta 20 do PNE 2014-2024. Conforme já foi mencionado, o indicador de investimento em educação em relação ao PIB já existia antes do Plano.

Com o início da discussão do primeiro PNE 2001-2010, entrou em pauta a utilização do indicador para o acompanhamento do investimento público na educação. Como o uso da meta a ser atingida foi vetado naquele plano, a temática do investimento voltou ao segundo plano, sendo instituída a meta e, por consequência, o indicador para monitorá-lo. Mas será

que o indicador de investimento público em educação em relação ao PIB seria o único capaz de exercer eficientemente essa função de monitorar os gastos em educação no Brasil?

Internacionalmente, o percentual investimento público em educação em relação ao PIB calculado pela OCDE é um indicador bastante reconhecido. Com seus dados reportados por esse indicador, a situação do Brasil em comparação com outros países é a seguinte:

Gráfico 2 – Gasto em instituições educacionais como percentual do PIB, para todos os níveis educacionais (2000, 2008 e 2011)



Fonte: Education at a Glance/OCDE, 2011 (adaptado).

Por esse indicador, o Brasil ainda não está no patamar da média da OCDE, porém não é dos países com os percentuais mais baixos, como República Eslovaca e Hungria. De 2000 a 2011, conforme mostra o gráfico, é possível observar que o Brasil se destacou, entre os países participantes, como o que teve maior crescimento no percentual de investimento público em relação ao PIB em onze anos, cerca de 2,4 pontos percentuais. No entanto, quando comparado o investimento por estudante, o retrato do País é outro (vide Tabela 2). O Brasil figura entre os países com o menor investimento no sistema educacional como um todo e

também na educação básica, considerada direito subjetivo dos 4 aos 14 anos de idade desde a promulgação da Emenda nº 59/2009⁴⁰, quando considerados níveis educacionais em separado.

Tabela 2 – Gasto anual por aluno, segundo nível educacional (2011)⁴¹

	Educação Infantil	Anos Iniciais	Anos Finais	Ensino Médio	Ensino Superior	Dos Anos Iniciais ao Ensino Superior
Suíça	5.267	12.907	15.124	16.521	22.882	16.090
Estados Unidos	10.010	10.958	12.338	13.143	26.021	15.345
Noruega	7.283	12.459	12.769	14.838	18.840	14.288
Áustria	8.933	10.600	13.547	13.666	14.895	13.116
Suécia	6.915	10.196	10.824	11.023	20.818	12.391
Dinamarca	14.148	9.434	10.971	10.908	21.254	12.136
Holanda	8.020	8.036	12.031	12.171	17.549	11.701
Bélgica	6.333	9.281	x(5)	x(5)	15.420	11.585
Finlândia	5.700	8.159	12.545	8.467	18.002	10.905
Alemanha	8.351	7.579	9.247	12.022	16.723	10.904
Irlanda	m	8.520	11.442	11.576	16.095	10.857
Austrália	10.742	8.671	10.689	9.859	16.267	10.711
Japão	5.591	8.280	9.677	10.093	16.446	10.646
Frnaça	6.615	6.917	9.668	13.071	15.375	10.454
Reino Unido	12.006	9.855	13.894	6.490	11.577	10.013
Média OCDE	7.673	8.486	9.302	9.715	14.057	9.682
Espanha	6.725	7.288	9.335	10.090	13.173	9.454
Eslovênia	8.136	9.260	9.947	7.724	10.413	9.233
Islândia	9.138	10.339	10.160	7.461	8.612	9.180
Nova Zelândia	11.088	8.084	8.670	10.023	10.582	9.163
Itália	7.868	8.448	8.686	8.519	9.990	8.772
Coreia do Sul	6.861	6.976	6.674	9.698	9.927	8.382
Portugal	5.674	5.865	8.294	9.139	9.640	7.741
Israel	4.121	6.928	x(5)	x(5)	11.732	7.278
República Tcheca	4.302	4.587	7.730	6.886	9.392	6.931
Polónia	6.409	6.233	5.995	5.764	9.659	6.796
Estônia	2.007	5.328	6.009	6.688	7.663	6.506
República Eslovaca	4.653	5.517	5.109	4.783	8.177	5.667
Chile	5.083	4.551	4.494	4.496	8.333	5.522
Hungria	4.564	4.566	4.709	4.455	9.210	5.410
Federação Russa	m	x(5)	x(5)	x(5)	7.424	5.360
México	2.568	2.622	2.344	4.034	7.889	3.286
Brasil	2.349	2.673	2.700	2.605	10.902	3.066

Fonte: Education at a Glance/OCDE, 2011 (adaptado).

Como pôde ser visto, a verificação de uma realidade pode ser feita a partir de variadas perspectivas, em que os dados, podem apontar inicialmente uma determinada condição aparentemente satisfatória, mas quando exposta sob um contexto mais detalhado, revela informações que até então não foram evidenciadas, como ocorre no exemplo acima citado. O ponto em discussão não é enaltecer um indicador em detrimento de outro, mas de

⁴⁰ A referida emenda “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”.

⁴¹ Os valores estão em dólares americanos convertidos usando PPC (Paridade de Poder de Compra), de acordo com a Classificação Internacional de Níveis Educacionais (ISCED).

mostrar a possibilidade de se abrir um debate sobre a viabilidade de utilização de indicadores complementares que auxiliem na compreensão do que representa o indicador no Brasil no momento e como trabalhar para adequá-lo à atribuição de monitoramento do PNE 2014-2024.

Tais aspectos apresentados são exemplos a serem considerados e que comprovam a complexidade existente por trás do indicador de investimento público em educação em relação ao PIB no atual formato em que ele é calculado. Eles apontam a necessidade de se refletir e avaliar o indicador frente à sua nova condição em relação à meta 20 do PNE 2014-2024. É possível refletir sobre ele, mas como fazer para avaliá-lo?

III.4 A proposta de avaliação do indicador e aplicação

Na literatura atual, poucos são os trabalhos que propõem modelos de avaliação de indicadores. O que se encontra são, em sua grande maioria, trabalhos científicos pautados na produção de indicadores para a avaliação de desempenho (de políticas, processos, etc.). O modelo avaliativo que será proposto a seguir, no entanto, apesar da escassez teórica sobre o tema, não parte de uma reflexão sem embasamento acadêmico. Mas propõe a utilização do que já foi produzido e debatido cientificamente a partir de uma nova perspectiva.

Nesse sentido, terá como referência o manual “Indicadores: orientações básicas aplicadas à gestão pública, produzido pelo MPOG e já mencionado no primeiro capítulo deste trabalho. Como já foi abordado, o manual defende que um indicador, ao ser construído, deve trazer consigo algumas importantes propriedades essenciais e complementares (BRASIL, 2012, pp. 18-20) A ideia central para a estrutura principal do modelo avaliativo teria, então, como base essas propriedades: utilidade, validade, confiabilidade e disponibilidade (essenciais); simplicidade, clareza, sensibilidade, desagregabilidade, economicidade, estabilidade, mensurabilidade e auditabilidade (complementares).

Nesse sentido, e lembrando do que trata cada propriedade, os elementos ficariam dispostos da seguinte forma:

Quadro 11 – Elementos da avaliação

ESSENCIAIS	Utilidade	Os indicadores devem ser criados conforme as reais necessidades dos decisores.
	Validade	Um indicador deve ser constantemente significativo ao que está sendo medido.
	Confiabilidade	O indicador deve vir de uma fonte confiável, com metodologia reconhecida e transparente de coleta, processamento e divulgação.
	Disponibilidade	Os dados básicos para seu cálculo devem ser fáceis de encontrar.
COMPLEMENTARES	Simplicidade	Os indicadores devem ser simples de obter, construir, manter, comunicar e compreender, independentemente do tipo de público.
	Clareza	O indicador deve ser claro ao ser documentado.
	Sensibilidade	É a capacidade do indicador de conseguir refletir as circunstâncias que mensura.
	Desagregabilidade	É a possibilidade de o indicador ter representação geral, mas também possa trazer as informações em outros níveis de análise.
	Economicidade	A obtenção do indicador não pode ter um custo maior que os possíveis benefícios.
	Estabilidade	É a possibilidade de apresentar séries históricas estáveis.
	Mensurabilidade	O indicador deve ser capaz de ter alcance e mensuração com o máximo de precisão e o mínimo de ambiguidade.
	Auditabilidade	O indicador apresenta facilidade em ser apurado.

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2012.

A avaliação desses elementos seria realizada em âmbito qualitativo. Cada elemento seria avaliado se está sendo cumprido satisfatoriamente ou não, e quais motivos o levaram a essa condição. Além disso, soluções seriam apresentadas para que passassem a ser considerados satisfatórios. Uma possível proposta de avaliação teria o papel de observar a estrutura e observações descritas. No entanto, dada a característica peculiar do indicador de investimento em educação em relação ao PIB, de assumir uma atribuição de monitoramento da meta 20 do PNE 2014-2024, de cunho técnico e político, este modelo assume uma dimensão evidentemente técnica.

A dimensão política não pode ser desconsiderada, pois possui uma forte influência sobre a atual trajetória e construção do indicador. Porém, sabe-se que uma avaliação dessa dimensão é complexa de se efetuar. Nesse sentido, este trabalho deixa registrada a percepção da coexistência entre as dimensões técnica e política, mas se aterá apenas à tentativa de proposta no âmbito técnico.

Considerando as informações apresentadas, no caso do indicador de investimento público em educação em relação ao PIB, acredita-se que a aplicação do modelo avaliativo se realizaria da seguinte forma: primeiramente, a avaliação seria executada pelo INEP. Em seguida, seria também realizada pelo MEC. Com as avaliações feitas, INEP e MEC trabalhariam em conjunto para decidirem quais as melhores decisões a serem tomadas para que ocorra a adequação do indicador para que a atribuição de monitoramento seja cumprida de modo efetivo.

Quadro 12 – A avaliação do indicador de investimento público total em educação em relação ao PIB

ELEMENTO	ANÁLISE
Utilidade	Justificativa: O indicador não tem cumprido satisfatoriamente com a atual necessidade dos decisores em relação à nova atribuição de monitorar a meta 20 do PNE 2014-2024, pois carece de elementos em sua composição para que essa adequação seja efetiva.
	Sugestão: Estudos específicos sobre o indicador para verificar possíveis variáveis a serem acrescentadas, mantidas ou retiradas da composição técnica do indicador.
Validade	Justificativa: A atual composição do indicador não satisfaz totalmente a necessidade de ser constantemente significativo em relação ao que está medindo. Dessa forma, não pode ser considerado inválido, mas deve ser atualizado.
	Sugestão: Assim como sugerido no elemento da “Utilidade”, estudos específicos sobre o indicador para verificar possíveis variáveis a serem acrescentadas, mantidas ou retiradas da composição técnica do indicador.
Confiabilidade	Justificativa: O indicador pode ser considerado até então como confiável, por ser de fonte confiável, com metodologia reconhecida e transparente de coleta, processamento e divulgação. Mas isso quando analisado em relação à sua atual atribuição de mensuração dos gastos e comparabilidade internacional. Ao se conectar com o monitoramento da meta 20 do PNE 2014-2024, transforma-se em mediano, pois precisará ter suas fontes, metodologia, coleta, processamento e divulgação revistos.

	<p>Sugestão: Estabelecimento de um processo de revisão das fontes, metodologia, coleta, processamento e divulgação do indicador nas áreas técnicas competentes.</p>
Disponibilidade	<p>Justificativa: Nesse aspecto, é necessário ser feita uma ponderação. Da forma como atualmente está, os dados reportados pelo indicador possuem disponibilidade. No entanto, a metodologia requerida para o cálculo não é tão fácil de encontrar. Se avaliado em relação à sua atual condição, este elemento já poderia ser avaliado como mediano e demandaria modificações para melhorar sua disponibilidade.</p> <p>Para a adequação à nova atribuição no PNE, essa disponibilidade deveria ser trabalhada.</p>
	<p>Sugestão: Revisão das estratégias de disponibilização dos dados básicos do indicador no sítio web oficial do INEP.</p>
Simplicidade	<p>Justificativa: No aspecto da simplicidade, o indicador não cumpre satisfatoriamente com seu objetivo, pois não é simples de obter, construir, manter, comunicar e compreender, independentemente do tipo de público. No entanto, não pode ser considerado insatisfatório, pois é de sua natureza essa complexidade, sendo as ações empregadas até então para sua divulgação um esforço que deve ser reconhecido.</p>
	<p>Sugestão: Mesmo sendo reconhecido esse esforço, as ações empregadas podem ser melhoradas e aperfeiçoadas. Um bom caminho seria a elaboração de um documento ou instrumento (ex. sítio web interativo) de divulgação do processo em linguagem mais simplificada, que alcance todo tipo de público.</p>
Clareza	<p>Justificativa: Segue a mesma lógica de análise dos elementos de “Disponibilidade” e “Simplicidade”, o indicador apresenta relativa clareza em sua documentação, mas pode ser aperfeiçoada.</p>
	<p>Sugestão: Seguiria na mesma linha sugerida para os dois elementos, de forma combinada. Talvez o cumprimento dos referidos elementos acarrete na consequente satisfação da clareza necessária.</p>
Sensibilidade	<p>Justificativa: Assim como ocorre com a “Disponibilidade”, da forma como atualmente está, o indicador de consegue refletir as circunstâncias que mensura. No entanto, com em sua nova atribuição, deverá ser melhorado para cumprir efetivamente com a sensibilidade almejada.</p>
	<p>Sugestão: Revisão dos instrumentos de construção do indicador a partir de resultados adquiridos em um diagnóstico prévio. Além disso, caberia a realização de um estudo analítico sobre o atual alcance do indicador e planejamento do alcance esperado em relação ao PNE 2014-2024</p>
Desagregabilidade	<p>Justificativa: Nesse elemento, da forma atual em que o indicador se encontra, o indicador, embora presente desagregação por nível educacional, ainda possui o aspecto da desagregação por unidade federativa e municípios, conforme já foi exposto neste capítulo. Para se adequar à atribuição de monitoramento, esse é um dos principais pontos a serem debatidos.</p>

	Sugestão: Elaboração de estudo técnico sobre possibilidades de desagregação por ente federado, além de discussão com os estados sobre melhorias na produção de dados no nível estadual para tornar esse aspecto viável.
Mensurabilidade	Justificativa: Conforme ocorre com os elementos da “Disponibilidade” e da “Sensibilidade”, atualmente o indicador apresenta capacidade relativa de ter alcance e mensuração com o máximo de precisão e o mínimo de ambiguidade, pois a precisão apresentada foi a melhor possível para cumprir com a metodologia de cálculo recomendada pela OCDE e as informações técnicas disponíveis não apresentam total clareza sobre alguns pontos da composição do indicador. Para se adequar ao monitoramento da meta 20 do PNE 2014-2024, esse elemento deve ser fortemente observado e respeitado.
	Sugestão: O cumprimento dos aspectos anteriores contribuiria para o cumprimento da mensurabilidade esperada.
Auditabilidade	Justificativa: Da forma como se apresenta atualmente, é possível auditar o indicador, porém pode ser melhorado esse aspecto quando for trabalhado em relação ao PNE 2014-2024.
	Sugestão: Assim como relatado na “Mensurabilidade”, uma vez que os demais aspectos (incluindo a mensurabilidade) fossem contemplados, a capacidade de auditabilidade seria respeitada, pois o indicador se tornaria mais fácil de ser apurado.
Economicidade	Um dos dois aspectos apurados como satisfatórios, a atualmente o indicador pode ser, de fato, considerado como cumpridor do elemento da economicidade, pois a obtenção do indicador não apresenta um custo maior que os possíveis benefícios que ele oferece. No entanto, é um desafio a sua manutenção quando o indicador for adequado à atribuição de monitoramento da meta 20.
Estabilidade	Assim como ocorre com a “Economicidade”, no indicador como está hoje, é possível identificar a estabilidade por meio das suas séries históricas. Obviamente alguns ajustes técnicos são feitos ao longo dos anos. Manter esta estabilidade talvez será um dos maiores desafios em relação ao PNE 2014-2024.

Fonte: Elaborada pela autora, 2015.

III.5 Considerações finais

As informações apresentadas ao longo deste capítulo compuseram uma proposta de modelo avaliativo do indicador de investimento público em educação em relação ao PIB, para cumprir com o objetivo estabelecido no início desta terceira etapa da pesquisa. Desse modo, foi abordada brevemente a atual relação entre o indicador e a meta 20 do PNE 2014-2024 e as ações promovidas pelo INEP para o aperfeiçoamento dessa relação.

Pôde-se observar que o formato e a composição atual do indicador de investimento público em educação em relação ao PIB têm desempenhado por muito tempo uma atribuição específica de mensuração de gastos públicos voltada para a comparabilidade internacional e que com o advento do PNE 2014-2024 e da atribuição estabelecida ao INEP em relação ao monitoramento, surgiu a necessidade de repensar o indicador. Com isso, os esforços de debate e análise dessa temática por parte do INEP têm sido paulatinamente empreendidos em busca dessa adequação desejada e deverão continuar no decorrer do Plano.

Em seguida, foi feita a apresentação da proposta de avaliação do indicador em si, em que foi descrito um modelo avaliativo com base nas características apontadas pela literatura e também levantada uma análise da aplicação do modelo no indicador. A partir do que foi proposto, percebeu-se que, conforme já mencionado no texto, há uma necessidade manifesta de se desenvolverem novas metodologias capazes de auxiliar nas avaliações de indicadores educacionais, como um todo.

Apresentada a proposta de avaliação do indicador de investimento público em educação em relação ao PIB, objetivo deste capítulo, e reunindo as percepções adquiridas neste e nos demais capítulos, serão tecidas algumas conclusões acerca do trabalho realizado como um todo.

CONCLUSÃO

A presente dissertação buscou aprofundar o conhecimento sobre o indicador de investimento público em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) e sua conexão com o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, resultando em uma proposta de avaliação da ferramenta. No primeiro capítulo, o indicador foi posto em perspectiva, sendo investigado como se deu o seu processo de construção por meio dos elementos teórico, histórico-político e técnico. Com as informações levantadas, foram identificados alguns aspectos relevantes para a compreensão do indicador e sobre como sua função de ferramenta de mensuração sofreu alteração desde início de seu uso até o advento de elaboração do PNE 2014-2024.

Verificou-se que o indicador traz algumas complexidades consigo que merecem ser analisadas. Uma delas é a do debate entre a utilização do termo “investimento” como determinante do indicador. Mostrou-se que a forma atual como é compreendido, enquanto um meio no qual o recurso despendido pelo Estado serve para investir na formação da população, não podendo ser considerado meramente como um gasto, o termo choca-se com a composição do próprio indicador, no qual o investimento é um dos seus componentes. É uma confusão conceitual que ainda persiste e que merece ser mais bem debatida.

Além disso, em um segundo momento, ao ser detalhado o indicador, outros aspectos que o caracterizam também são postos em análise, como é o caso da composição e cálculo do indicador e da diferenciação entre qual o tipo de investimento público é considerado atualmente para o cálculo do indicador relacionado ao PNE 2014-2024: total ou direto. Apesar das análises apresentadas, até o presente momento o INEP ainda não estabeleceu a adequação do indicador para a nova atribuição de monitoramento.

No segundo capítulo, compreendido que o papel do indicador não se esgota somente na análise de seu embasamento técnico, foram sistematizadas e verificadas as interações que resultaram na arena decisória da meta 20 do PNE 2014-2024, monitorada pelo referido indicador. Foi possível realizar a identificação dos elementos necessários para a construção da arena decisória: os atores, recursos de poder e interesses envolvidos. Conforme demonstra o capítulo, sabe-se que muitos foram os atores que se manifestaram sobre possíveis aspectos influenciadores na definição da meta e de suas estratégias. No entanto, este trabalho buscou

limitar a identificação àqueles que se destacaram com maior presença no processo e maior poder decisório: o MEC, a Campanha e o TPE.

Quanto aos recursos de poder que puderam ser identificados a partir das atuações e dos aspectos defendidos pelos atores e que foram contemplados no PNE 2014-2024, se destacaram os recursos: político-ideológico (a Campanha e o TPE), institucional, gerencial, financeiro e tecnológico (o MEC). Já em relação aos interesses de cada ator, observou-se que alguns dos temas contidos na meta 20 (e em suas estratégias) tiveram um maior e mais intenso debate. A partir das perspectivas dos atores apresentadas pôde-se perceber quais interesses defendidos se conectaram com os aspectos tratados no *caput* e nas estratégias da meta, o que permitiu, assim, identificar também os recursos de poder envolvidos nesse resultado.

Construída a arena decisória em torno do indicador de investimento público em educação em relação ao PIB, partiu-se então para terceiro capítulo, que consistiu em apresentar uma proposta de avaliação do indicador, visando auxiliar na sua adequação à nova atribuição, adquirida a partir do PNE 2014-2024. As informações apresentadas compuseram uma proposta de modelo avaliativo do indicador de investimento público em educação em relação ao PIB. Desse modo, foi abordada brevemente a atual relação entre o indicador e a meta 20 do PNE 2014-2024, bem como o que o INEP tem feito para a adequação do indicador à essa atribuição de monitoramento da meta

Pôde-se observar que o formato e a composição atual do indicador de investimento público em educação em relação ao PIB têm desempenhado por muito tempo uma atribuição específica de mensuração de gastos públicos voltada para a comparabilidade internacional e que com o advento do PNE 2014-2024 e da atribuição estabelecida ao INEP em relação ao monitoramento, surgiu a necessidade de repensar o indicador. Com isso, os esforços de debate e análise dessa temática por parte do INEP têm sido paulatinamente empreendidos em busca dessa adequação desejada e deverão continuar no decorrer do Plano.

Em seguida, foi feita a apresentação da proposta de avaliação do indicador em si, em que foi descrito um modelo avaliativo com base nas características apontadas pela literatura e também proposta a aplicação do modelo ao atual indicador de investimento público total em educação em relação ao PIB. A partir do que foi proposto, percebeu-se que há necessidade de se desenvolverem novas metodologias capazes de auxiliar nas avaliações de indicadores educacionais, como um todo. Mas essa condição escassa é compreensível, visto que a complexidade que envolve o tema evidencia ser uma tarefa difícil, uma vez que envolve a

construção de instrumentos capazes de conciliar as dimensões técnica e política do indicador avaliado, uma relação igualmente complexa.

Ao longo da pesquisa, pôde-se perceber que o indicador teve uma trajetória de mudanças. Se até o advento da elaboração do PNE 2014-2024 o indicador mantinha suas atribuições de mensuração dos gastos e de comparabilidade internacional, com o processo de discussão do Plano, ele passa a ter a responsabilidade de garantir o monitoramento adequado da meta de investimento público em educação. Assim, no que diz respeito à hipótese levantada no início da pesquisa, ela foi parcialmente cumprida.

Com uma arena decisória complexa, a discussão naquele momento esteve focada na em qual seria o escopo ideal do investimento (se total e direto), fazendo com que inevitavelmente a discussão sobre a definição do indicador para o monitoramento também ficasse limitado a esse aspecto.

Com a publicação do PNE 2014-2024, a necessidade de adequação à competência legal estabelecida ficou evidente, tornando pertinente uma revisão da discussão em torno do indicador, bem como da abertura para uma avaliação da atual composição de cálculo do indicador de investimento publico total em educação em relação ao PIB.

No entanto, cabe ressaltar que a avaliação proposta por este trabalho não se pauta em estabelecer um julgamento sobre o indicador, muito menos se coloca como a solução para a questão da adequação, mas em atentar para a utilização dele, uma vez que sua forma atual não se adequa e nem se adequará à atribuição de monitoramento da meta 20 do PNE 2014-2024, além de correr risco de descaracterizar o atual indicador e todo o trabalho já realizado com ele, inclusive com perda de sua série histórica.

Somente fazer a avaliação não basta, pois, alguns aspectos emergiram nessa investigação e que foram mencionados ao longo do capítulo III, como a estimativa de aposentadorias e pensões futuras, a computação dos recursos relativos a renúncias e isenções fiscais (como Proni, Pronatec e Ciências sem Fronteiras) e a possibilidade de desagregação do indicador por unidades da federação, o cômputo do CAQi e do CAQ no cálculo do indicador que outras possibilidades de cálculo para investimento que poderiam auxiliar de modo mais eficiente no monitoramento da meta. Esses aspectos (e outros referentes à composição do indicador, os quais este trabalho não conseguiu investigar a fundo para trazer ao debate) ainda merecem novas discussões e estudos futuros, para que se encontre uma

solução viável para a adequação do indicador ao monitoramento da meta 20 do PNE 2014-2024.

Este trabalho considera que uma interessante possibilidade está no indicador proposto na Nota Técnica nº 41/2014, da DEED/INEP. Conforme retratado ao longo do texto, a referida nota técnica, ao analisar a relação do indicador de investimento em educação em relação ao PIB com meta 20 do PNE 2014-2024, propõe a utilização de um novo indicador (chamado de investimento nacional em educação em relação ao PIB). Ele seria um ponto de partida para a consolidação do monitoramento da meta 20, pois consegue contemplar grande parte dos elementos analisados na proposta de avaliação apresentada nesta pesquisa. Tudo isso sem descaracterizar o atual indicador em sua composição e utilização, já estabelecidos nacional e internacionalmente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Ivan C. de; WOLYNEC, Elisa. A produção de indicadores educacionais no Brasil e a comparação internacional. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 79, n. 193, p. 148-160, set./dez. 1998. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/210/213>>. Acesso em: 22 set. 2014.

ANGRAD. *Dinheiro para educação não é gasto, é investimento, diz Lula*. Disponível em: <<http://www.angrad.org.br/novidades/dinheiro-para-educacao-nao-e-gasto-e-investimento-diz-lula/826/>>. Acesso em: 15 set. 2015.

ARAGÃO, Liduina Gisele T. *Ideias, interesses e instituições na formação de agendas de políticas públicas: o caso do programa de Economia Solidária*. 2011. 219 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8417/1/2011_Liduina_Gisele_TimboAragao.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2015.

BARRO, Stephen M. *The prospects for developing internationally comparable education finance statistics for Latin American countries: a preliminary assessment*. Washington: The World Bank, sept. 1998. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/IW3P/IB/2000/02/24/000094946_99030406261632/Rendered/PDF/multi_page.pdf>. Acesso em: 15 out. 2014.

BRASIL. *Decreto nº 38.661, de 26/01/1956. Aprova o Regimento do Serviço de Estatística da Educação e Cultura*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-38661-26-janeiro-1956-327877-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. *Informações sobre as bases de dados do INEP*. Disponível em: <<http://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/inep/censo-da-educacao-superior.html>>. Acesso em: 25 out. 2014.

BRASIL. *Lei n. 378, de 13/01/1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L378.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Conferência Nacional de Educação*. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=57>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Indicadores: Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública*. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/central-de-conteudos/publicacoes/121003_orient_indic_triangular.pdf>. Acesso em: 12 out 2014.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREIRO À EDUCAÇÃO. *O que é o CAQi e o CAQ*. Disponível em: <<http://custoalunoqualidade.org.br/CAQ.aspx>>. Acesso: 15 out. de 2015.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Institucional*. Disponível em: <<http://www.campanhaeducacao.org.br/?pg=Institucional>>. Acesso em: 26 jul. 2015.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise do discurso versus análise do conteúdo. *Texto Contexto Enferm*, Florianópolis, 2006 Out-Dez; 15(4): 679-84. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tce/v15n4/v15n4a17>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

CASTRO, Jorge Abrahão de. *Avaliação do processo de gasto público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)*. Brasília: Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 760). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/70/80>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Avaliação do processo de gasto público do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FNDE). *Revista planejamento e políticas públicas*. N. 24. dez. 2001. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/70/80>>. Acesso em: 13 jun. 2015.

CASTRO, Luiza Moreira A. de. *Do Neoinstitucionalismo tradicional às redes: as mudanças colocadas a partir do modelo de governança*. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB1931.pdf>. Acesso em: 12 out 2014.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Documento referência*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2015.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Sistema Único de Saúde: espaços decisórios e a arena política de saúde. *Cad. Saúde Pública*. 2009, vol.25, n.7, pp. 1626-1633. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v25n7/22.pdf>>. Acesso em: 18 de nov. de 2014.

DANTAS, Tiago. *Gastos, custos e despesas*. Brasil Escola. Disponível em <<http://www.brasilecola.com/economia/gastos-custos-despesas.htm>>. Acesso em 12 out. 2015.

FERREIRA, Helder; CASSIOLATO, Martha; GONZALEZ, Roberto. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo. Texto para discussão 1369. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4921%3Atd-1369-uma-experiencia-de-desenvolvimento-metodologico-para-avaliacao-de-programas-o-modelo-logico-do-programa-segundo-tempo&catid=272%3A2009&directory=1&Itemid=1>. Acesso em: 13 de out. 2014.

FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato. Recursos, Decisão e Poder: Conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, nº 60, 2006. Disponível: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092006000100004&script=sci_arttext>. Acesso em: 14 out. 2014.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999. P-42.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. *As três versões do neo-institucionalismo*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2014.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. *As três versões do neoinstitucionalismo*. Lua Nova, São Paulo, n. 58, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>> Acesso em: 25 de set 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Informações sobre o Education at a Glance*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/education-at-a-glance>>. Acesso em: 15/06/2014.

JANELA, Almerindo Afonso. *Escola pública, gerencialismo e accountability*. Disponível em: < <http://www.apagina.pt/?aba=7&cat=126&doc=9598&mid=2> >. Acesso em: 18 dez. de 2015.

JANNUZZI, Paulo de M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Brasília: *Revista do Serviço Público*, 2005. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/Referencia-ind-sociais-revista-serv-publico.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2014.

KLAUS, Frey. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*. n. 21. Jun.2000. p. 216-217. Disponível em: <http://www.pgedf.ufpr.br/downloads/Artigos%20PS%20Mest%202015/ELS/FMKLAUS%20FREY%20%20FM%202.pdf>. Acesso em: 18 set de 2014.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32: 298-310. 1972. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/974990>> Acesso em: 26 out. 2014.

MACIEL, Willians Kaiser dos S. *Metodologia para o cálculo do indicador: investimento público em educação em relação ao PIB - de 2000 a 2010*. Brasília: INEP, 2012. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/investimentos_publicos_em_educacao/artigos_publicacoes/metodologia_calculo_indicador_investimento_publico_educacao_PIB.pdf>. Acesso em: 09 de setembro de 2015.

MELLO, Fabiana O. T. de; PAULILLO, Luiz Fernando. *Recursos de poder e capacidade dinâmica de aprendizado dos atores sucroalcooleiros paulistas pós-desregulamentação estatal*. Informações Econômicas, SP, v.35, v.6, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/out/publicacoes/pdf/tec2-0605.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2014.

MOURA, Eliel da Silva. *O Plano Nacional de Educação 2001-2010: Impactos da Experiência institucional e sociopolítica na construção do novo PNE*. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/ElielDa_Silva_Moura-Comunicacao_Oral-int.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Introdução sobre a Unesco*. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/unesco/about-us/who-we-are/introducing-unesco/>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Unesco pelo mundo*. Disponível em: <<https://en.unesco.org/countries/countries-list>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. ONU, 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Education at a Glance 1998*. Disponível em: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-at-a-glance1998_eag-1998-en#page6>. Acesso em: 15 jun. 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Education at a Glance 2013*. Disponível em: <[http://www.oecd.org/edu/eag2013%20\(eng\)postB%C3%A0T%2013%2009%202013%20\(eBook\)-XIX.pdf](http://www.oecd.org/edu/eag2013%20(eng)postB%C3%A0T%2013%2009%202013%20(eBook)-XIX.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Histórico da OCDE*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/history/>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Informações sobre a missão da OCDE*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

PIRES, Valdemir. *Economia da educação: para além do capital humano*. São Paulo: Cortês, 2005.

REIS, Bruno P. W. *Arena Política*. Disponível em: <<http://adrianocodato.blogspot.com.br/2013/03/arena-politica-bruno-p-w-reis.html>>. Acesso em: 26 out. 2014.

RICHARDSON, Roberto Jarry. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 2014.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. *Revista de Ciências Sociais*, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/32/6998>>. Acesso em: 29 set. 2014.

ROMANO, Jorge Osvaldo. *Política nas políticas: um olhar sobre os estudos na agricultura brasileira*. 2007. 364f. Tese. (Doutorado em Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://r1.ufrrj.br/cpda/wp-content/uploads/2011/09/tese_jorge_romano.pdf>. Acesso em: 12 out. 2014.

RUA, Maria das Graças. *Abordagens das políticas públicas (vídeo-aula)*. Brasília: 2012. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/videos/videoaula_5.3-abordagem_das_arenas_concepcao_tipos_e_caracteristicas_das_arenas.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2014.

RUA, Maria das Graças. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. Brasília: 1998. Disponível em: <http://franciscoqueiroz.com.br/portal/phocadownload/gestao/rua%20maria%20_%20analisedepoliticaspUBLICAS.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2014.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo Dicionário de economia*. São Paulo: Best Seller, 1999.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. 2 v. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2855>. Acesso em: 18 ago. 2014.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera M. *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação*. Florianópolis, UFSC: 2005. Disponível em: <[https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia de pesquisa e elaboracao de teses e dissertacoes4ed.pdf](https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia%20de%20pesquisa%20e%20elaboracao%20de%20teses%20e%20dissertacoes4ed.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2014.

SOUZA, Marconi F. de. *Conceitos básicos em Monitoramento e Avaliação*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/3295782-Conceitos-basicos-em-monitoramento-e-avaliacao-professor-marconi-fernandes-de-sousa-periodo-julho-de-2013.html>>. Acesso em: 29 out. 2015.

STEINMO, Sven. *What is Historical Institutionalism?* Disponível em: <<http://spot.colorado.edu/~steinmo/HI.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2014.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Quem somos*. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/quem-somos/o-tpe/>>. Acesso em: 26 jul. 2015.

TUDE, João Martins. *Conceitos gerais de políticas públicas*. Disponível em: <www.portalava.com.br/ava/videoAulasOnlineAssinatura/...=/download>. Acesso em: 18 set. 2014.

UNESCO. *Movimento Education For All*. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/education-for-all/>>. Acesso em: 05 out. 2015.

VALARELLI, Leandro L. *A gestão de projetos e a construção e o uso de indicadores*. Rio de Janeiro: [s.n], 2005. Disponível em: <<http://www.casa.org.br/images/PDFARQUIVOS/Indicadores.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2014.

Vasconcellos (2003, p.273),

ZANLUCA, Jonatan de Souza. *Custo ou despesa?* Disponível em: <<http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/custo-ou-despesa.htm>>. Acesso: em 29 set. 2015.

ANEXO

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA
DIRETORIA DE ESTATÍSTICAS EDUCACIONAIS
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE DE QUALIDADE E TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO

NOTA TÉCNICA nº 41 /2014

Brasília, 17 de dezembro de 2014.

Indicadores de Investimento em Educação

ÁREA: Investimento público em educação

ASSUNTO: Indicador de Investimento em Educação para acompanhamento da Meta 20 do PNE 2014-2024

A. INTRODUÇÃO

O objetivo desta nota técnica é apresentar a proposta de estruturação de um novo indicador de investimento em educação a ser utilizado para o acompanhamento da Meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (Lei 13.005/2014).

A primeira parte desse documento apresenta os indicadores educacionais de investimentos produzidos e divulgados anualmente pelo Inep, suas fórmulas de cálculo, além das definições metodológicas. Na segunda parte relaciona-se a legislação do novo PNE com o entendimento do Inep sobre os artigos relacionados à meta 20; por último, explicam-se as diferenças conceituais e de cálculo entre o novo indicador proposto nessa Nota Técnica e os indicadores educacionais de investimentos já produzidos.

B. INVESTIMENTO PÚBLICO TOTAL E INVESTIMENTO PÚBLICO DIRETO

Os Indicadores sobre o investimento público em educação necessitam da consolidação das informações financeiras na área educacional nas três esferas de Governo: Federal, Estadual e Municipal.

Para a captação das informações referentes ao Governo Federal é utilizado o SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, que realiza o processamento, controle e execução financeira, patrimonial e contábil da União, sob a supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional – STN/MF, no mês de referência = 12.

As informações relativas aos Governos Estaduais e Municipais são fornecidas pelo SIOPE – Sistema de Informações sobre o Orçamento Público em Educação, que opera sob a responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC.

Além disso, os dados referentes ao Produto Interno Bruto, que compõe alguns indicadores educacionais de investimentos, são captados no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

A composição das informações sobre Investimento Público em Educação divulgada pelo Inep segue as orientações da OCDE e seus resultados são desagregados pelos seguintes níveis de ensino:

- Educação Infantil
- Ensino Fundamental Anos Iniciais
- Ensino Fundamental Anos Finais
- Ensino Médio
- Educação Superior

Além disso, há duas abordagens para o cálculo dos recursos investidos em educação: aquela que considera o **Investimento Total** e outra que considera o **Investimento Direto**.

O Investimento Total representa a soma de todos os recursos aplicados pelo setor público (União, Estados e municípios) em EDUCAÇÃO. Considera além do Investimento Direto, recursos para Bolsas de Estudo, Fies, Transferências ao Setor Privado

O Investimento Direto corresponde à soma de todos os recursos dos governos aplicados em EDUCAÇÃO PÚBLICA.

Baseado nessa premissa, a seguir estão descritos os procedimentos e as fórmulas para o cálculo de dois indicadores educacionais de investimentos, produzidos e divulgados anualmente pelo Inep.

Indicador 1 - Estimativa do Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino

Este indicador revela o percentual do investimento em educação do setor público (governos Federal, Estaduais e Municipais) em relação ao PIB. É apresentado de forma desagregada por nível de ensino:

Fórmula 1:

$$PInvT_{pib} = \frac{(InvFT_{tk} + InvET_{tk} + InvMT_{tk}) \times 100}{PIB_t}$$

Em que:

$PInvT_{pib}$ = Percentual de Investimento Total em relação ao PIB.

$InvFT_{tk}$ = Investimento Total do Governo Federal no nível de ensino k , no ano t .

$InvET_{tk}$ = Investimento Total dos Governos Estaduais no nível de ensino k , no ano t .

$InvMT_{tk}$ = Investimento Total dos Governos Municipais no nível de ensino k , no ano t .

PIB_t = Valor do Produto Interno Bruto, no ano t .

Indicador 2 - Estimativa do Percentual do Investimento Público Direto em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino

Este indicador demonstra o percentual de quanto o setor público investe na educação pública em relação ao PIB. É apresentado de forma desagregada por nível de ensino:

Fórmula 2:

$$PInvD_{pib} = \frac{(InvFD_{tk} + InvED_{tk} + InvMD_{tk}) \times 100}{PIB_t}$$

Em que:

$PIInvD_{pib}$ = Percentual de Investimento Direto em relação ao PIB.

$InvFD_{tk}$ = Investimento Direto do Governo Federal, no nível de ensino k , no ano t .

$InvED_{tk}$ = Investimento Direto dos Governos Estaduais, no nível de ensino k , no ano t .

$InvMD_{tk}$ = Investimento Direto dos Governos Municipais, no nível de ensino k , no ano t .

PIB_t = Valor do Produto Interno Bruto, no ano t .

B. LEI 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014 – PNE 2014-2024

Sancionada em 25 de junho de 2014, a Lei 13.005 aprova o Plano Nacional da Educação – PNE⁴² para o decênio 2014-2024 composto por vinte metas a serem cumpridas ao final de vigência desse plano. Entre as metas, destaca-se a Meta 20:

“ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio”

Conforme pode ser entendido, a meta 20 especifica “investimento público em educação pública”, ou seja, o **investimento direto**. Se no texto da lei não houvesse outra referência a investimento público em educação, seria utilizado como indicador de acompanhamento o Investimento Público **Direto** em relação ao PIB.

Mas, de acordo com o artigo 5º §4 da referida Lei, há outros insumos que deverão ser considerados como investimentos em educação⁴³:

Art. 5º ...

§ 4º 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](#).

⁴² http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm.

⁴³ http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm.

No entendimento do Inep, além dos investimentos públicos em educação pública (Investimento Direto), devem ser computados no cálculo os recursos aplicados em setores privados de educação, conforme relacionado na figura 1, a seguir:

Figura 1 – Relação entre a Lei 13.005/2014 e os Insumos Educacionais – Brasil - 2014



Figura elaborada por Deed/Inep.

Conforme demonstrado na figura 1, relacionando a Meta 20 e o § 4º do artigo 5º com os insumos já calculados pelo Inep, pode-se visualizar que o indicador seria o **Investimento Total**, menos a complementação para a **aposentadoria futura do pessoal atualmente ativo**, acrescido dos valores renunciados pelo Governo Federal em virtude do **Prouni**.

Com essas considerações é possível propor a criação de um novo indicador, denominado **Investimento Nacional**, conforme relatado a seguir.

Indicador 3 - Estimativa do Percentual do Investimento Público Nacional em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino, para acompanhamento da Meta 20 do PNE 2014-2024

Este indicador demonstra o percentual de quanto o setor público investe na educação pública e em alguns setores privados em relação ao PIB, conforme o acompanhamento da meta 20 do PNE 2014-2024.

Fórmula 3:

$$PInvN_{pib} = \frac{(InvPD_{tk} + InvBE_{tk} + InvFies_{tk} + InvPro_{tk} + InvTSP_{tk}) \times 100}{PIB_t}$$

Em que:

- $PInvN_{pib}$ = Percentual de Investimento Nacional em relação ao PIB.
 $InvPD_{tk}$ = Investimento Público Direto, no nível de ensino k , no ano t .
 $InvBE_{tk}$ = Investimento Público em Bolsas de Estudo, no nível de ensino k , no ano t .
 $InvFies_{tk}$ = Investimento Público no FIES, no nível de ensino k , no ano t .
 $InvPRO_{tk}$ = Investimento Público no PROUNI, no nível de ensino k , no ano t .
 $InvTSP_{tk}$ = Investimento Público no Transferências ao Setor Privado, no nível de ensino k , no ano t .
 PIB_t = Valor do Produto Interno Bruto, no ano t .

Em conclusão, o quadro 1, a seguir, demonstra a estrutura dos dois indicadores já produzidos pelo Inep e as diferenças entre o novo indicador proposto.

Quadro 1 – Estrutura do Cálculo de Investimentos Públicos em Educação – Brasil – 2014

DESCRIÇÃO	INVESTIMENTO TOTAL	INVESTIMENTO NACIONAL	INVESTIMENTO DIRETO
Pessoal e Encargos	X	X	X
Complemento Aposentadoria Futura	X		
Outras Despesas Correntes	X	X	X

Despesas de Capital	X	X	X
Bolsas de Estudo	X	X	
FIES	X	X	
PROUNI		X	
Transferências para o setor privado	X	X	

Quadro elaborado por Deed/Inep.

Com os dados obtidos no período de 2000 a 2012, o gráfico 1, a seguir, apresenta os resultados para a comparação entre os dois indicadores já produzidos e o indicador de Investimento Público Nacional.

Gráfico 1 – Comparativo entre os três Indicadores Educacionais de Investimento Público em relação ao Produto Interno Bruto – PIB – Brasil – 2000-2012

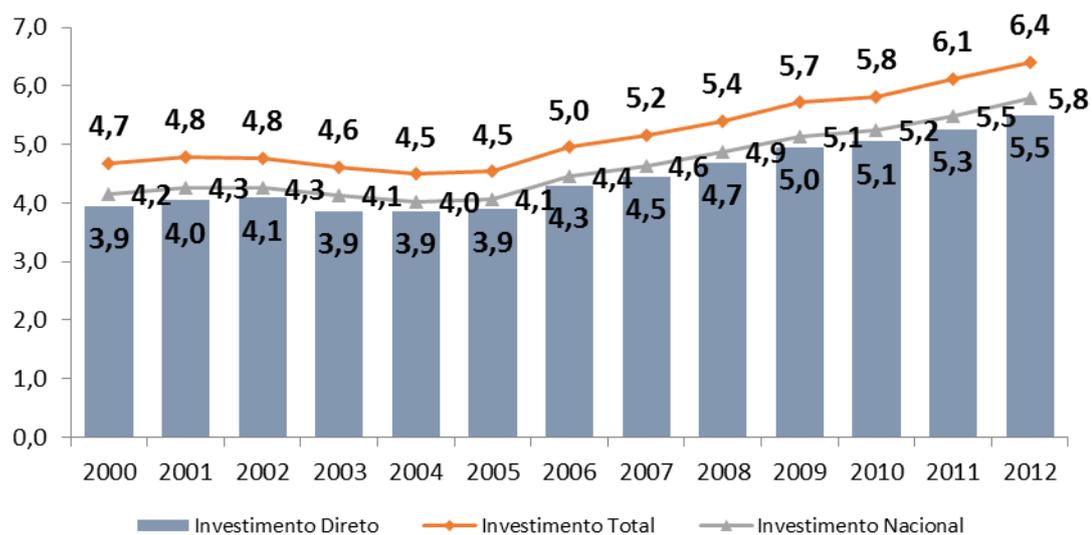


Gráfico elaborado por Deed/Inep.

Visualizando apenas os resultados do novo indicador proposto para o acompanhamento da Meta 20 do PNE 2014-2024, a tabela 1 apresenta os dados desagregados por Nível de Ensino, para o período de 2000 a 2012.

Tabela 1 – Estimativa do Investimento Público Nacional em Relação ao Produto Interno Bruto – PIB, por Nível de Ensino – Brasil – 2000-2012

Ano	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais		
2000	4,2	3,3	0,3	1,3	1,1	0,5	0,8
2001	4,3	3,4	0,3	1,3	1,1	0,7	0,8
2002	4,3	3,4	0,3	1,5	1,1	0,4	0,9
2003	4,1	3,3	0,4	1,4	1,1	0,5	0,8
2004	4,0	3,3	0,4	1,4	1,1	0,4	0,7
2005	4,1	3,3	0,3	1,4	1,1	0,4	0,8
2006	4,4	3,7	0,3	1,4	1,4	0,6	0,7
2007	4,6	3,9	0,4	1,5	1,4	0,6	0,8
2008	4,9	4,1	0,4	1,6	1,5	0,7	0,8
2009	5,1	4,3	0,4	1,7	1,6	0,7	0,9
2010	5,2	4,4	0,4	1,6	1,5	0,8	0,9
2011	5,5	4,5	0,5	1,6	1,5	0,9	1,0
2012	5,8	4,8	0,6	1,6	1,5	1,1	1,0

Tabela elaborada por Deed/Inep.

Willians Kaizer dos Santos Maciel

Coordenador-Geral de Controle de Qualidade e Tratamento da Informação - Substituto

De acordo.

Carlos Eduardo Moreno Sampaio

Diretor de Estatísticas Educacionais/INEP