

**XXVI ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA – DF**

**TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E
ECONÔMICA E REGULAÇÃO**

JOSÉ BARROSO FILHO

JOSÉ QUERINO TAVARES NETO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T772

Transformações na ordem social e econômica e regulação [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Barroso Filho; José Querino Tavares Neto - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-421-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Legitimidade. 3. Democracia.
4. Intervenção. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34



XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO

Apresentação

Não se pode esquecer que Economia, para além das escolhas sobre o uso dos recursos escassos necessários a vida e no incremento das forças produtivas, é decisão política e opção de prioridades.

Em tempos de crise econômica, seguida de grave crise política, e ainda do questionamento da legitimidade da atividade estatal – fragilizada pelo estágio puberdade/obsoleto da Democracia Brasileira, a partir de fissuras institucionais em que as funções do Estado disputam hegemonia em torno do Poder – enfrenta a academia a tarefa de compreender o estágio de desenvolvimento econômico e político do "projeto" brasileiro de Nação.

No Grupo de Trabalho: TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA E REGULAÇÃO I, a partir da elaboração de 18 artigos aprovados e apresentados, cujos temas variavam entre a constituição econômica brasileira, desenvolvimento sustentável e regulação de vários setores, mais uma vez, o Direito Econômico foi problematizado com eximia competência e profundidade, típicas do CONPEDI, na sua presente edição, assim como nas passadas.

Na tarefa profícua de análise dos trabalhos e intervenções da bancada coordenadora, percebeu-se trabalhos versando sobre o papel do Estado no processo produtivo, em face da sua intervenção direta e indireta, na busca do desenvolvimento socioeconômico; ou ainda, na visão de alguns, objetivando a efetivação do capitalismo humanista.

O Grupo de Trabalho teve o intuito de construir uma oportunidade para a dialética e a retomada do projeto de desenvolvimento social, em meio a reincidência ao neoliberalismo de austeridade, sempre no sentido de problematizar a condição do Estado como propulsor /indutor da economia na produção capitalista da América Latina, ao mesmo tempo em que o projeto de síntese capital/trabalho globalizante, desde o desenvolvimentismo do setor público, vem sendo atropelado, de forma avassaladora, pela financeirização da Economia, e é preciso, então, compreendê-lo em suas nervuras.

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto (UFG)

Prof. Dr. José Barroso Filho (ENAJUM)

EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO BRASIL: ENTRE A FALTA DE RECURSOS E A FALTA DE PLANEJAMENTO
THE ROLE OF EDUCATION IN BRAZIL: BETWEEN THE INSUFFICIENT RESOURCES AND THE LACK OF PLANNING

Guilherme Henrique Hamada ¹

Resumo

Partindo da perspectiva não científica da educação, oriunda do trabalho da jornalista Miriam Leitão, busca-se, através do método descritivo, apresentar as percepções sociais do sistema educacional brasileiro com as considerações das áreas econômica e educacional. Verificou-se, também, como a legislação educacional não é mencionada pela jornalista e afeta o planejamento da educação brasileira. Ideologias impostas pelo grupo político dominante e a crença de que as dificuldades decorrem principalmente da falta de recursos para investimento, criam a expectativa de os recursos dos royalties da exploração de petróleo no pré-sal permitirão uma mudança no paradigma educacional.

Palavras-chave: Educação, Desenvolvimento, Políticas públicas, Direitos fundamentais, Royalties

Abstract/Resumen/Résumé

Using database from Miriam Leitão's journalist material, a non-scientific perspective of the Brazilian educational system is set and, through the descriptive method, the present paper seeks to present the social perceptions of the Brazilian educational system. The Brazilian educational legislation was analyzed as it affects the educational planning. Ideology from the dominant political group and the social believe that the problems regarding educational are the result of the lack of investment, creates the expectation that the money from the royalties of the petroleum exploitation will allow the changes in the Brazilian educational paradigm.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Education, Development, Public policies, Fundamental rights, Royalties

¹ Mestre em Direito Pela PUC/PR. Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela UGF. Bacharel em Direito pela USP. Procurador do Estado do Parana.

1. INTRODUÇÃO

Partindo da leitura do capítulo 3 do livro “História do Futuro: o horizonte do Brasil no Século XXI” da jornalista Miriam Leitão (2015, p. 116-156), que retrata o panorama divulgado pela mídia em geral e o aprendizado da autora nas pesquisas para suas reportagens sobre educação, o presente artigo busca descrever o atual retrato do sistema educacional perante a sociedade brasileira em consonância com o panorama legislativo sobre educação.

Com a compreensão da visão não científica, extraída do referido livro, é possível verificar como a sociedade vislumbra as falhas do sistema educacional brasileiro e as mudanças de paradigmas que entendem necessárias. A comparação dos modelos adotados por outros países e que poderiam ser adaptados ao Brasil permite compreender dois objetivos distintos da educação esperados pela sociedade. Por um lado, os indivíduos encontram na educação uma forma de melhorar suas condições socioeconômicas. Por outro lado, o desenvolvimento regional ou nacional depende da qualificação da população.

A pesquisa busca verificar se o planejamento e financiamento podem ser aprimorados no sistema educacional brasileiro. Para essa análise são apontados os dispositivos da Constituição que orientam o legislador ordinário e verificado como a ideologia influencia na construção de um sistema educacional que possa proporcionar as bases para o desenvolvimento.

Após a Constituição de 1988 o planejamento dos rumos da educação foi delineado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e em dois Plano Nacionais de Educação. Examinando algumas críticas prévias e posteriores ao Plano Nacional de Educação para o período entre 2001 e 2011, constatou-se que a falta de recursos é considerada um impeditivo para uma mudança real do atual panorama educacional.

Os recursos oriundos dos royalties da exploração do petróleo no litoral brasileiro são mencionados por pesquisadores e pela jornalista como fonte adicional de recurso para promover uma alteração do paradigma educacional brasileiro. Todavia, o artigo busca desmitificar a concepção de que tais recursos serão suficientes para resolver os problemas enfrentados pelo país na área educacional, carente de um planejamento sólido com objetivos claros e que não retrate meramente a ideologia do grupo político dominante.

O artigo conclui que o panorama educacional brasileiro retratado pela jornalista Miriam Leitão coincide, em muitos aspectos, com a opinião de pesquisadores das áreas econômica e educacional. Entretanto, as sugestões apresentadas pela jornalista desconsideram a estrutura de planejamento prevista na legislação educacional.

2. EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DOS PONTOS DE VISTA DA POPULAÇÃO E DA ECONOMIA

No livro “História do futuro: o horizonte do Brasil no Século XXI”, a jornalista Míriam Leitão (2015, p. 116-156), valendo-se de suas experiências obtidas através de sua profissão e de pesquisas divulgadas na mídia, traçou um panorama da atual situação da educação no Brasil, das expectativas da população e de setor empresarial para o futuro e das alternativas possíveis para melhorar o sistema educacional existente.

A jornalista inicia seu posicionamento afirmando que termina suas entrevistas indagando o que o Brasil precisaria fazer para, no longo prazo, ser o país que os brasileiros esperam. E a resposta dos entrevistados sempre é mesma: investimento em educação (LEITÃO, 2015).

Dentre os entrevistados mencionados estavam dois ex-presidentes do Banco Central do Brasil, Alexandre Tombini e Armínio Fraga, e pessoas que tiveram suas vidas transformadas pela educação, como Margarida Joaquim de Oliveira e Raimundo da Silva, pais que não exercem trabalhos que exigem formação acadêmica superior, mas que investiram nos estudos dos filhos. Os filhos alcançaram sucesso profissional em áreas que exigem graduação universitária, melhorando, na visão dos entrevistados, suas condições socioeconômicas (LEITÃO, 2015).

Em 2013 o Instituto Data Popular indicou que 71% (setenta e um por cento) da população tinha a educação como prioridade dos filhos e 95% (noventa e cinco por cento) entendia que este era o meio mais seguro para um bom futuro (LEITÃO, 2015). Diante desses dados, conclui Míriam Leitão (2015, p. 124) que “Em qualquer canto do Brasil, encontram-se sinais de que as famílias, independentemente do nível social, estão cada vez dando mais valor à educação”.

Todavia, ainda que na consciência popular a educação esteja atrelada com a melhoria das condições sociais individuais e do país, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – demonstram que educação e crescimento econômico não caminham simultaneamente. Na década de 1970, época do denominado “milagre econômico brasileiro”, o percentual de alunos entre 7 (sete) e 14 (catorze) anos de idade que estavam fora da escola manteve-se estável entre 32% (trinta e dois por cento) e 33% (trinta e três por cento), enquanto o Produto Interno Bruto – PIB – obteve forte crescimento. Já na década de 1990, o crescimento do PIB não foi tão acelerado, mas o percentual dos alunos fora da escola recuou de 22% (vinte e dois por cento) para 5,5% (cinco e meio por cento) (LEITÃO, 2015). Ou seja, o crescimento

econômico não propicia, instantaneamente e de forma isolada, a melhora da educação e vice-versa.

Por outro lado, o papel da educação como propulsora do desenvolvimento já foi reconhecido por diversos organismos internacionais, como a UNESCO e o Banco Mundial. Ambos atrelam o desenvolvimento de determinada região ou país à qualidade do seu ensino superior (BERTOLIN, 2011). O tempo avançado de estudo de um indivíduo propicia ganhos individuais, públicos e sociais. Para David Bloom, David Canning e Kevin Chen (2006, p. 15), dentre os benefícios individuais estão melhores empregos, maiores salários e a capacidade de poupar e investir. Dentre os benefícios públicos estão maior governança, segurança e desenvolvimento social. Por fim, existem reflexos sociais conectados com os benefícios individuais e coletivos, como, por exemplo, a elevação da produtividade, a formação de um caráter empreendedor nos indivíduos, e o descobrimento ou desenvolvimento de habilidades que podem ser ignoradas por quem não se educou da mesma maneira. A mesma conclusão é alcançada por Miriam Leitão (2015, p. 155-156):

Uma população com elevado nível de escolaridade vai entender e se integrar no mundo da alta tecnologia e dos avanços científicos; um contribuinte consciente dos seus direitos vai impor aos governos vigilância permanente sobre o destino do dinheiro público; pais mais educados criarão filhos com mais chances de vencer; será mais fácil criar leis e hábitos em torno dos desafios impostos pelo planeta na era das mudanças climáticas.

Logo, a expectativa da sociedade na educação se mostra verdadeira do ponto de vista da economia, embora os maiores resultados, individuais e coletivos, aparecerão no médio e no longo prazo, razão pela qual os índices educacionais não guardam relação com os índices de crescimento econômico do mesmo período. A educação atua como propulsora do desenvolvimento e os reflexos do seu investimento, ainda que produzam efeitos imediatos, redundarão em um círculo virtuoso no qual aqueles que estudaram mais permitirão um sólido avanço do nível sociocultural de determinada região ou país, o que, por sua vez, incentivará a qualificação de mais indivíduos.

Sasha Obradovic (2009, p. 377) cita como exemplo dos efeitos da educação e da capacitação profissional a rápida recuperação econômica da Alemanha e do Japão após a Segunda Guerra Mundial. Embora ambos os países tenham sofrido severas perdas econômicas e sociais com a derrota no conflito, as habilidades, disciplina e motivação da força de trabalho remanescente foram reconhecidos como fatores para o sucesso da reconstrução do país. O

ganho social com a educação permaneceu mesmo diante das dificuldades econômicas e sociais sofridas em determinado período por aqueles países.

No Brasil o problema educacional não se restringe ao acesso. O PISA, avaliação trienal da educação realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico apontou uma queda progressiva da evasão escolar, cujo percentual foi reduzido de 50% (cinquenta por cento) em 1995 para 35% (trinta e cinco por cento) em 2003 e para 22% (vinte e dois por cento) em 2012. No mesmo período, ocorreu uma estabilidade da posição do país na avaliação da qualidade do ensino. Em 2012, dentre os 65 (sessenta e cinco) países pesquisados, o Brasil foi o 58º (quinquagésimo oitavo) lugar em matemática, o 59º (quinquagésimo nono) em ciências e o 55º (quinquagésimo quinto) em leitura. Editorial do jornal Folha de São Paulo destacou que entre 1991 e 2012 o número de matrículas no ensino médio avançou 120% (cento e vinte por cento), mas apenas 57% (cinquenta e sete por cento) dos alunos concluíam os estudos (LEITÃO, 2015).

De acordo com os dados divulgados pela imprensa, o sistema educacional, em algum momento, alcança aqueles que deveriam estar no ensino médio, mas não consegue segurá-los na escola nem garantir a qualidade do aprendizado. Miriam Leitão (2015, p. 141) descreve alguns sistemas educacionais de outros países, como os da Coreia do Sul, da Finlândia e dos Estados Unidos, que poderiam servir como parâmetro a ser seguido pelo Brasil.

A jornalista afirma que o modelo sul-coreano deve ser afastado pela extrema dedicação dos alunos, inerente à cultura asiática. Por exemplo, após as 8 (oito) horas diárias na escola, os estudantes buscam o ensino complementar, que teve de ser limitado pelo governo em razão da disposição em estudar após a meia-noite (LEITÃO, 2015). A comparação com a Coreia do Sul é interessante, todavia, pois sua situação econômica era semelhante à brasileira em 1960, e os índices de crescimento econômico de ambos os países estiveram próximos até 1980. Após, o Brasil sofreu um período de forte estagnação, enquanto a economia da Coreia do Sul continuou a crescer. Luciene Torres de Mello Pereira (2013, p. 26) defende que essa diferença ocorreu em razão dos investimentos em educação realizados pela Coreia do Sul após 1960, capaz de explicar a transformação estrutural que distanciou o desenvolvimento dos dois países após a década de 1980.

Em relação à Finlândia, frequentemente primeira colocada no PISA, Miriam Leitão (2015, p. 145-147) descreve algumas virtudes do seu sistema, como a estabilidade do projeto, decorrente da manutenção da política educacional desde a década de 1970, independentemente de quem exercesse o poder político do país, e a dificuldade para se tornar professor, valorizado social e financeiramente.

Por sua vez, o sistema norte-americano, detentor das melhores universidades, foi implantado em uma situação fática semelhante à brasileira, tanto em relação ao tamanho, como em relação à diversidade dos alunos. A principal lição deste sistema, entretanto, é o constante reconhecimento da necessidade de alteração e melhora do modelo adotado (LEITÃO, 2015).

A jornalista conclui pela impossibilidade de se seguir um único paradigma e de que o Brasil deveria seguir os acertos dos melhores sistemas (LEITÃO, 2015). É a mesma posição de Luiz Carlos Bresser-Pereira (2014, p. 47), para quem o “efeito demonstração”, no qual os casos de sucesso inspiram o demais modelos, é uma circunstância natural dos países mais pobres e que buscam os padrões dos países mais desenvolvidos, copiando e adaptando os modelos já utilizados.

Mas, seria possível que o Brasil desenvolvesse um projeto não sujeito à alteração das forças políticas, que valorizasse o professor e ao mesmo tempo reconhecesse a necessidade constante de atualização? Inicialmente, é preciso esclarecer qual o panorama educacional estabelecido na Constituição e que deve servir de norte para eventuais reformas educacionais. Com base no texto constitucional é possível compreender e refletir sobre a adoção de paradigmas adotados por outros países e a dificuldade encontrada na alteração do modelo educacional brasileiro.

3. A EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO E A INFLUÊNCIA IDEOLÓGICA

A Constituição é expressa em considerar a educação como um direito social (art. 6º, *caput*), cuja competência legislativa para editar as diretrizes e bases é da União (art. 22, inc. XXIV) e para proporcionar os meios de acesso é concorrente de todos os entes federativos (art. 23, inc. V), cada um detendo competência legislativa específica (art. 24, inc. IX). Todos os entes federativos devem proporcionar a educação, possuindo autonomia administrativa e legislativa para tanto, desde que observadas as diretrizes nacionais traçadas pela União.

O objetivo da educação, conforme art. 205, é o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, e os deveres do Estado foram estabelecidos no art. 208. Como define Nina Beatriz Ranieri (2000, p. 168), educação é “o processo de desenvolvimento da capacidade física, intelectual e moral do ser humano, visando à sua melhor integração individual e social.” Este conceito deve ser harmonizado com os objetivos constitucionais, pois o Estado deve direcionar o desenvolvimento do ser humano para seus objetivos.

O ensino, a forma como se transmite o conhecimento, não pode ser confundido com educação, ainda que ambos sejam por vezes utilizados como sinônimos (RANIERI, 2000). A Constituição definiu os princípios que fundamentam o ensino no art. 206, podendo ser explorado livremente pela iniciativa privada (art. 209). Ou seja, enquanto os rumos da educação são traçados apenas pelo Estado, os métodos de sua transmissão podem ser exercidos pelo Poder Público ou por particulares.

Por opção constitucional as principais diretrizes educacionais pertencem à União, que possui competência para definir as regras gerais (art. 22, inc. XXIV) e o Plano Nacional de Educação (art. 214). Após a promulgação da Constituição Cidadã foram aprovados uma Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/1996) e dois Planos Nacionais de Educação, o primeiro para o período entre 2001 e 2011 (Lei nº 10.172/2001) e o segundo para o período entre 2014 e 2024 (Lei nº 13.005/2014).

Como se denota, os dispositivos que tratam dos objetivos do Estado através da educação são demasiadamente genéricos ou delegam os regramentos para legislação ordinária. Esse cenário facilita a submissão das políticas educacionais à alternância dos poderes políticos e à influência ideológica do grupo dominante.

Não é fácil definir ideologia, e usualmente o termo é compreendido num sentido negativo, como se o emprego de uma ideologia representasse uma falha (DEEN; BEHONY, 2005). Acurada a definição de André Folloni (2014, p. 65), para quem

Ideologia, também ela, assim como desenvolvimento, é uma palavra fortemente vaga e ambígua, mas pode ser entendida no sentido de uma formulação mental e ideal que acaba por deixar velada a realidade sobre a qual aquela formulação se constrói.

A ideologia está relacionada com a linguagem e o discurso (DEEM; BEHONY, 2005). Quando o grupo político dominante traça os rumos e objetivos específicos da educação, aplica, na realidade, novas ideias e práticas ideologicamente planejadas, o que não retira a legitimidade da escolha. Como afirma André Folloni (2014, p. 87), “Ao não impor um caminho único, a Constituição abre um espaço legítimo para a deliberação política e a disputa de ideias a respeito da melhor forma de buscar o desenvolvimento.”

Alguns aspectos, entretanto, não estão sujeitos às decisões ideológicas. Um governo ideologicamente liberal, por exemplo, não poderia eximir o Estado de atuar em áreas que não interessassem à iniciativa privada, como a educação pública universal e gratuita (GABARDO, 2003). Do mesmo modo, não poderia vedar o ensino exercido por particular, pois

esta atividade não depende de delegação do Estado (ANDRADE, 2010). Ambos são exemplos de obrigações, positivas ou negativas do Estado, que decorrem da própria Constituição e cujos limites são por ela delineados.

É, todavia, um equívoco tratar da educação, direito social propulsor do desenvolvimento, apenas no âmbito do direito constitucional. A efetivação de direitos sociais e a promoção do desenvolvimento só alcançará toda sociedade se discutida também no âmbito do direito administrativo. Uma Administração Pública inclusiva possibilita o planejamento do Estado, dispensando as intervenções pontuais e específicas do Poder Judiciário (HACHEM, 2013). Cabe ao direito o elo normativo entre a educação e o desenvolvimento, dentro dos parâmetros constitucionais, que possibilitará o desenvolvimento educacional a partir da atuação estatal.

A necessidade desse elo ser normativo decorre dos espaços para deliberação política abertos pela Constituição, e de como as ideologias poderão ser aplicadas no caso concreto. No âmbito da educação, reformas sofrem influências de forças internas e externas às instituições públicas (VIEIRA; VIEIRA, 2003), razão pela qual as alterações no sistema educacional não podem refletir mera normatização das opções ideológicas já adotadas pelas forças políticas dominantes (OTRANTO, 2003).

Corre-se o risco, inclusive, de que a imposição de uma ideologia possa enquadrar-se no conceito amplo de corrupção, quando uma atividade ou prática social recebe tratamento como uma norma inferior ao padrão que lhe deveria ser aplicado, de acordo com os níveis socialmente aceitos (SANDEL, 2014). Os interesses de determinados grupos sociais não podem desvirtuar a educação do caminho delineado pela norma superior, ainda que tenham sido deixados espaços para opções ideológicas e para o debate político da questão.

O risco de afastamento da educação de seus objetivos aumenta dentro da perspectiva desenvolvimentista, que exige vultosos investimentos no setor. Como explica Luiz Carlos Bresser-Pereira (2009, p. 217), o Estado só consegue atingir seus objetivos macroeconômicos, quando atua por si, se dispõe de grande quantidade de capital para investimento. Para educação, o art. 212 da Constituição definiu recursos mínimos, superiores aos de outros direitos sociais. Mesmo assim, a necessidade de investimento é grande e atrelada à pesquisa científica e à formação da mão de obra para o país, essenciais para o desenvolvimento econômico. Não pode, portanto, estar submetida unicamente ao atendimento dos interesses de determinados grupos ou de determinadas ideologias, afastando-se da Constituição.

Como conciliar o espaço para discussão política e de ideias dentro da perspectiva constitucional aberta sem impor a ideologia dos grupos dominantes? Ou esses problemas são

consequência da ausência de planejamento e de recursos para implementar os projetos educacionais? Se existisse outra fonte de recursos, como os royalties da exploração do petróleo, os problemas educacionais seriam resolvidos?

Nos capítulos abaixo serão analisadas as discussões travadas em relação ao Plano Nacional de Educação para o período entre 2001 e 2011 e sobre a destinação dos royalties da exploração de petróleo para a educação. O primeiro versa sobre o planejamento. A segunda trata da possibilidade de investimento no setor.

4. O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA O PERÍODO ENTRE 2001 E 2011

O Plano Nacional de Educação – PNE – “constitui-se em mais um mandamento legal tendente a auxiliar a solução do direito à educação no Brasil” (CURY, 1998, p. 163). Os PNE, em geral, dão a ideia de projeto prévio, composição prévia dos elementos que serão futuramente executados e foram usualmente utilizados para impulsionar aspectos macroeconômicos. Servem para direcionar a ação governamental e evitam situações futuras que podem se tornar críticas (CURY, 1998).

Na década de 1990 foram apresentados ao Congresso Nacional dois projetos de lei, um elaborado pela Conferência Nacional de Educação para Todos, fruto da participação de entidades educacionais, e outro elaborado pelo Poder Executivo (CURY, 1998), aprovado como a Lei nº 10.172/2001 que restou conhecida como o Plano Nacional de Educação para o período entre 2001 e 2011. Todavia, como apontam Ivan Valente e Roberto Romano (2002, p. 105-106), a norma aprovada foi inócua, desprovida de efeitos concretos e sem as características de um plano.

A educação se situa no campo de disputas de concepções e projetos (DOURADO, 2006). A questão ideológica e política na área é bem explicada por Luiz Fernandes Dourado (2006, p. 680):

“Nesse campo, a produção teórica e as políticas traduzem-se por um quadro polissêmico e, eminentemente, político-pedagógico. Ou seja, as análises e proposições na área educacional são portadoras de concepções de mundo, sociedade e educação, que, por sua vez, traduzem o lugar histórico e, portanto, político-ideológico de onde se inscrevem.”

Após superar a discussão e as críticas ideológicas, Nicholas Davies (2001, p. 34-35) destaca que o plano convertido em lei apresentava uma dificuldade prática, a ausência de

indicação da fonte dos aumentos de recursos para sua execução, já que a vinculação com o PIB foi vetada pelo Presidente da República. A mera aplicação dos percentuais previstos no art. 212 da Constituição, ainda que permita o atendimento de alguns objetivos previstos na lei, manteria o mesmo volume de recursos para um atendimento maior de expectativas.

Para elaborar qualquer PNE é preciso definir quem serão os responsáveis pela criação das soluções aos problemas descritos, quais os métodos e concepções que serão utilizados e os objetivos esperados. São diversas questões envolvidas, que partem das demandas sociais e classistas até a discussão sobre a origem dos recursos, disputados por outras políticas públicas sociais. A legitimidade formal da opção de alguma política educacional é extraída do Congresso Nacional. Por exemplo, o Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública FNDEP – debateu desde a década de 1980 a elaboração de uma proposta de nova lei de diretrizes e bases da educação, derrotada em 1996 com a aprovação de outro projeto (BOLLMAN, 2010). A Lei nº 9.394/1996, oriunda do Poder Executivo Federal, não deixou de ser formalmente legítima mesmo sem o apoio das entidades participantes do FNDEP.

A Constituição, ao permitir o debate político-ideológico sobre determinada matéria nos termos da regulamentação por lei, atribuiu ao Poder Legislativo a legitimidade para tanto. Mas essa legitimidade não é suficiente para garantir o sucesso e a efetividade da opção adotada. É, todavia, essencial para que o planejamento esteja formalmente adequado.

Como esclarece Carlos Roberto Jamil Cury (2008, p. 1188-1201), existem 3 (três) grandes desafios na construção de um sistema nacional de educação. Primeiro, a busca pela igualdade em face da desigualdade sistêmica inerente à sociedade capitalista. Não se trata de uma questão escolar, mas da própria sociedade e da sua luta entre privilégios e direitos, que acaba apresentando reflexos no sistema educacional a ser adotado, caso este seja único. O segundo desafio decorre da opção federativa do Brasil e dos desafios históricos de cada Estado brasileiro. O papel da União na educação básica precisaria ser reformulado, para que passasse a atuar diretamente, contrariando a opção regional adotada historicamente para a educação básica. Por fim, o terceiro desafio engloba a divisão constitucional de competências estabelecido pela Constituição, na qual os sistemas estaduais de ensino são autônomos, cabendo à União, unicamente, traçar as diretrizes e exercer um papel redistributivo, supletivo e equalizador.

Antonio A. S. Zuin (2010, p. 964) aponta um outro problema, relacionado com as tecnologias da informação e como deveriam influenciar os projetos de educação. As novas tecnologias deveriam ser consideradas e incorporadas na reformulação do sistema educacional, posto que alteraram a própria vida das pessoas.

Os principais problemas na elaboração de um sistema nacional de educação são conciliar as diferenças, abranger todos os aspectos necessários para educação e definir a origem dos recursos necessários. Em relação à pluralidade que deve ser atendida, afirma Demerval Saviani (2010, p. 771):

O fato de que, por se tratar de uma República federativa, a Constituição reconheça também a competência dos Estados para legislar em matéria de educação em nada afeta o enunciado anterior. Com efeito, sistema não é unidade da identidade, uma unidade monolítica, indiferenciada, mas unidade da diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade. Ao contrário, participam do todo, integram o sistema, na forma das respectivas especificidades. Em outros termos: uma unidade monolítica é tão avessa à ideia de sistema como uma multiplicidade desarticulada. Em verdade, sistematizar significa reunir, ordenar, articular elementos como partes de um todo. E este, agora articulado, passa a ser o sistema.

É preciso que os objetivos traçados pela União para a educação contemplem a pluralidade de necessidades e de pontos de vista. Mais do que impor ou acatar sugestões carregadas de ideologias dos diversos interessados, cabe ao Estado elaborar um sistema que possa permanecer no tempo e criar o alicerce social necessário ao desenvolvimento regional e nacional. A alternância de projetos político-pedagógicos causa dificuldades de implementação e gera a insatisfação dos grupos não contemplados.

5. A DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DOS ROYALTIES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO PARA EDUCAÇÃO

Com a descoberta e início da exploração das reservas de petróleo no mar territorial brasileiro, iniciou-se uma discussão sobre a destinação dos valores oriundos da participação dos entes federativos nessa exploração. O § 1º do art. 20 da Constituição determina que a lei regulamentará essa compensação financeira, denominada de royalties pela Lei nº 12.351/2010 (art. 2º, inc. XIII).

Além da utilização desses recursos para o desenvolvimento socioeconômico brasileiro, há a preocupação ambiental decorrente da possibilidade de desastres naturais em razão da exploração dos hidrocarbonetos, que mereceriam, também, parcela desses recursos (PRISCO, 2012). O modelo de distribuição dos royalties estabelecido na Lei nº 9.478/1997 privilegiava Estados e Municípios produtores e sob maior risco de problemas ambientais

causados pela atividade, o que não significou uma reversão dos indicadores socioeconômicos dos então beneficiados (MARTINS et. al., 212).

Como bem assevera Karolina dos Anjos Fontes (2010, p. 113-114), por ser o Brasil um Estado prestacional com recursos finitos, o aumento do recebimento de royalties do petróleo e sua distribuição aos entes federativos produtores e não produtores possuíam uma característica de mecanismo promotor de justiça intra/intergeracional. Os ciclos de crescimento econômico brasileiros possuíam como característica a concentração de renda, razão pela qual o Congresso Nacional discutiu a repartição dos royalties, num debate entre risco ambiental dos entes federativos produtores e oportunidade de desenvolvimento dos não produtores. Foi criado um fundo social no âmbito do governo federal, mas também é possível a criação de fundos sociais regionais pelos Estados e Município produtores (ABRUCIO, 2010).

Na área educacional, a possibilidade de novos recursos gerou inclusive a perspectiva de recuperação e implementação do PNE elaborado pela Conferência Nacional de Educação para Todos, organizada pelo governo federal com representantes dos Estados e Municípios, que possuía metas imediatas e objetivos estratégicos globais (ARAUJO et. al., 2013). Duas eram as perspectivas existentes: que os recursos seriam abundantes e que os problemas educacionais, finalmente, teriam condições financeiras para serem sanados.

A Lei nº 12.858/2013 determinou que 50% (cinquenta por cento) dos recursos que compõem o Fundo Social previsto no art. 47 da Lei nº 12.351/2010 seriam destinados para cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (art. 2º, inc. III). Todavia, após a entrada em vigor da lei, as expectativas não foram prontamente atendidas.

Como esclarece Gil Vicente Reis de Figueiredo (2013, p. 131-132), os recursos do Fundo Social são compostos pelas receitas previstas no art. 49 da Lei nº 12.351/2010, mas não havia precisão nos números apresentados, que dependiam da manutenção do preço do barril de petróleo no mercado internacional, o crescimento anual do PIB e a evolução do câmbio nacional em face do dólar americano. Conclui o pesquisador que

Para avaliar a possível destinação de recursos para a educação, basta ver que, se os recursos destinados ao FS fossem capitalizados entre 2013 e 2020, ao final desse último ano aí estariam, no máximo, perto de 16% do PIB. Um rendimento de 2% em 10 anos, calculado sobre esse capital, daria retorno anual de 0,03% do PIB; e, de acordo com a MP 592, metade disso, ou 0,015% do PIB, iria para a educação. Evidencia-se, portanto, que pela legislação – vigente e proposta – a quantidade de recursos do pré-sal prevista para destinação à educação em 2020 equivalerá no máximo a 0,22% do PIB, sendo assim, irrisória

frente ao adicional necessário de 5%, conforme previsto pelo PNE. (FIGUEIREDO, p.131-132)

Os recursos disponibilizados à educação são muito inferiores ao esperado e não permitirão, por si sós, o atendimento da Meta 20 do PNE para o período entre 2014 e 2024, que conectava os investimentos da educação com o Produto Interno Bruto brasileiro, no percentual de 5% (cinco por cento) nos primeiros 5 (cinco) anos e 7% (sete por cento) até 2024. Ou seja, o novo PNE foi elaborado considerando uma perspectiva de financiamento inviável.

Mais uma vez houve uma falha de planejamento. A educação, para servir como propulsora do desenvolvimento, exige um plano que extrapole a matéria educacional. Seu financiamento também depende de um projeto nacional de desenvolvimento econômico e social que inclua a educação. Mas não existem planos nessa área, nem capacidade de gestão para sua aplicação no montante inicialmente esperado (SAUER, 2010).

6. CONCLUSÃO

Na visão não científica divulgada pela imprensa as dificuldades educacionais são retratadas a partir de um modelo ultrapassado, que embora tenha melhorado do ponto de vista da universalização, ainda possui alta taxa de abandono e baixa qualidade. Mesmo assim, a sociedade brasileira acredita na educação como o investimento mais seguro para melhorar o nível socioeconômico do indivíduo e como forma de impulsionar o desenvolvimento.

Alguns países possuem modelos educacionais que poderiam ser adaptados ao Brasil. Na Coreia do Sul o exemplo é a dedicação dos alunos e o alto investimento. Na Finlândia, a estabilidade do projeto educacional. Nos Estados Unidos, o constante reconhecimento de necessidade de adaptação em face das diferenças decorrentes do vasto território e da pluralidade sociocultural.

Todavia, para que o Brasil inicie um círculo virtuoso em que a educação propicie o desenvolvimento que incentive os indivíduos a se qualificarem, é preciso mais do que a adoção de modelos externos. É preciso um projeto educacional sólido e duradouro, com recursos para concretizá-lo, que contemple as características brasileiras, especialmente a pluralidade regional. Também é necessário que seja formalmente adequado e legitimamente aceitos.

Na área educacional, a Constituição não impôs objetivos específicos e únicos, proporcionando um espaço para que as normas infraconstitucionais fossem resultado de

disputas de ideias e de deliberações políticas. Leis que retratem apenas uma mera normalização de opções ideológicas das forças políticas dominantes, embora formalmente adequadas, não são aptas a subsidiar uma reforma educacional que impulse o desenvolvimento.

O planejamento do sistema é essencial e deve contemplar, mais do que os interesses das forças internas e externas das instituições de ensino, um caminho sólido, concreto e viável de alteração do panorama educacional. A falha do PNE para o período entre 2001 e 2011 era sua opção programática, sem metas concretas. A falha do PNE para o período de 2014 e 2024 é apostar que os recursos oriundos dos royalties da exploração petrolífera na região do pré-sal serão capazes de financiar os avanços desejados.

Os recursos dos royalties da exploração petrolífera que irão compor o Fundo Social, do qual 50% (cinquenta por cento) dos valores serão destinados à educação, não são previamente calculáveis, por depender de uma série de variáveis previstas na legislação. É possível, inclusive, que sejam muito pequenos e insuficientes para atingir a meta de vinculação dos investimentos da educação com o Produto Interno Bruto.

Para que exista um projeto educacional efetivo, as ideologias e interesses, embora devam estar presentes nos debates preliminares, não podem direcionar os objetivos previstos nas normas em favor dos grupos políticos dominantes, nem depender de recursos incertos. Para impulsionar o desenvolvimento a educação precisa de um plano elaborado em conjunto com todas as áreas da Administração Pública, com hipóteses e metas não apenas da área educacional. É preciso afastar o conflito ideológico para perseguir um modelo que reflita mais do que os interesses das classes politicamente dominantes, que seja eficaz.

Embora a jornalista Miriam Leitão apresente um panorama da educação brasileira que coincida em muitos aspectos com a perspectiva dos estudos realizados nas áreas econômica e educacional, as soluções propostas se afastam das previsões normativas sobre o planejamento educacional brasileiro. Pertence ao Direito a ligação entre a educação, sua implementação e o desenvolvimento esperado, estabelecendo-se as estruturas que permitam que um novo paradigma educacional seja formal e materialmente legítimo.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. Pré-Sal e Desenvolvimento. **GV Executivo**, v. 9, p. 36-39, 2010.

ARAUJO, R. D.; SOBRAL, Karine Martins ; FARIAS, P. E. L. de. O novo plano nacional de educação (2011-2020) e a questão do financiamento público da educação. *In: VI Jornada Internacional de Políticas Públicas*, 2013, São Luis, p. 1-10, 2013.

BERTOLIN, Julio Cesar G. Os quase-mercados na educação superior: dos improváveis mercados perfeitamente competitivos à imprescindível regulação do Estado. **Educação e Pesquisa**, vol. 37, n. 2, maio-ago. 2011.

BLOOM, David; CANNING, David; e CHAN, Kevin. **Higher Education and Economic Development in Africa**. Boston: Harvard University. 2006. Disponível em: <http://ent.arp.harvard.edu/AfricaHigherEducation/Reports/BloomAndCanning.pdf>, acesso em 28 jul. 2015.

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul.-set. 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Auto-interesse e incompetência. **Rev. Bras. Econ. [online]**. vol.57, n.1, p. 209-222, 2003.

_____. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. **Lua Nova (Impresso)**, v. 93, p. 33-60, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O plano nacional de educação: duas formulações. **Cad. Pesq.** n. 104. p. 162-180., jul. 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set.-dez. 2008.

DAVIES, Nicholas. Plano Nacional de Educação: muito discurso, nenhum recurso. **Revista Universidade e Sociedade**. Ano XI, n. 25, p. 29-39., dez. 2001.

DEEM, Rosemary; BREHONY, Kevin J. Management as Ideology: The Case of 'New Managerialism' in Higher Education. **Oxford Review of Education**, vol. 31, n. 2, p. 217-235, jun. 2005.

FIGUEIREDO, Gil Vicente Reis de. O financiamento da educação pública no Brasil na próxima década. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 49, p.124-136, mar. 2013.

FOLLONI, André Parmo. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, ano 14, n. 1, p. 63-91, jan.-jun. 2014.

FONTES, Karolina dos Anjos. **O desafio constitucional da distribuição dos royalties de petróleo da bacia pré-sal para promoção de políticas públicas**. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político**. Barueri, SP: Manole, 2003.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do Direito Público brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul.-set. 2013.

LEITÃO, Míriam. **História do futuro: o horizonte do Brasil no Século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

MARTINS, Marcilene; SOGARI, Mario Augusto Brudna; RUDNICKI, Sara. **A regulamentação da atividade petrolífera no Brasil e os desafios colocados pelas descobertas de reservas de petróleo na camada pré-sal**. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

OBRADOVIC, Sasha. Education and economic growth. **Lex ET Scientia. Economic Series**. N. XVI, v. 1., p. 377-379, 2009.

OTRANTO, Celia Regina. A reforma da educação superior do governo Lula da Silva: da inspiração à Implantação. *In*: SILVA JR., João dos reis et al. (org.) **Reforma Universitária: dimensões e perspectivas**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2006, p. 43-58.

PEREIRA, Luciene Torres de Mello. **Transformação Estrutural, Educação e Fertilidade: O Caso do Brasil e da Coreia do Sul**. Dissertação (mestrado). Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro. 2013.

PRISCO, Alex Vasconcellos. O pré-sal e a responsabilidade civil nas atividades petrolíferas: necessidade de conciliação entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, v. 68, p. 127-150, 2012.

RANIERI, Nina Beatriz. Educação Superior, **Direito e Estado: na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96)**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

SANDEL, Michael J. **O que o dinheiro não compra: os limites morais do mercado**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

SAVIANI, Demerval. Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul.-set. 2010.

SAUER, Ildo. Pré-sal brasileiro: uma nova independência? **Interesse Nacional**, v. 2, n. 8, p.42-54, 2010.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002.

VIEIRA, Euripedes Falcão; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estrutura organizacional e gestão do desempenho nas universidades brasileiras. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.37, n.4, p. 899-920, jul. 2003.

ZUIN, Antonio A. S. O plano nacional de educação e as tecnologias da informação e comunicação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 961-980, jul.-set. 2010.