

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

**O INVESTIMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO PÚBLICA
PARA O ALCANCE DAS METAS PREVISTAS NO
PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) 2014-2024**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

BRUNA MOTA DE LIMA

BRASÍLIA - DF

2018

BRUNA MOTA DE LIMA

**O INVESTIMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO PÚBLICA
PARA O ALCANCE DAS METAS PREVISTAS NO
PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) 2014-2024**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Políticas Públicas, para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Dr. André Gambier Campos

Coorientador: Herton Ellery Araújo

BRASÍLIA - DF

2018

Lima, Bruna Mota de
L732i O investimento público em educação pública para o alcance das
metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 /
Bruna Mota de Lima. – Brasília: IPEA, 2018.
100 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e
Desenvolvimento, área de concentração em Políticas Públicas, 2018.
Orientação: André Gambier Campos
Co-orientação: Herton Ellery Araújo
Inclui Bibliografia.

1. Educação Pública. 2. Investimentos Públicos. 3. Plano
Nacional de Educação (Brasil). 4. Custos de Ensino. 5. Qualidade
da Educação. 6. Brasil. I. Campos, André Gambier. II. Araújo,
Herton Ellery. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IV.
Título.

CDD 379.120981

Ficha catalográfica elaborada por Patricia Silva de Oliveira CRB-1/2031

BRUNA MOTA DE LIMA

**O INVESTIMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO PÚBLICA
PARA O ALCANCE DAS METAS PREVISTAS NO
PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) 2014-2024**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Políticas Públicas, para a obtenção do título de Mestre.

COMISSÃO JULGADORA

Dr. André Gambier Campos (Ipea - Orientador)

Dr. Claudio Roberto Amitrano (Ipea – Avaliador)

Ma. Rafaela Campos Sardinha (Inep – Avaliadora)

BRASÍLIA - DF

2018

Dedico este trabalho à minha mãe, Elizabeth, exemplo de retidão e vida; ao meu pai, João Marcos [in memoriam]; e aos meus queridos irmãos.

Amo vocês.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me dar força interior para superar as dificuldades; por me mostrar o caminho correto nos momentos difíceis; por me propiciar valiosas oportunidades de crescimento e amadurecimento; e por me permitir realizar tantos sonhos.

À minha mãe, Elizabeth, pela dedicação e esforço para que seus filhos tivessem a oportunidade de estudar; por me ensinar sobre a vida, sobre ser uma pessoa ética e batalhadora; e pelo eterno amor e carinho que me fortalecem em todos os momentos.

Aos meus irmãos, Leonardo e Débora, pela cumplicidade, apoio e incentivo de sempre.

Ao meu namorado, Christian, pelo companheirismo e amor a mim dedicados durante todo este percurso; pela sua incansável boa vontade em me ajudar; e por estar sempre ao meu lado, sendo muito mais do que se pode esperar.

Aos meus amigos e familiares, em especial à minha tia Tânia, pelo apoio e incentivo.

Ao Dr. André Campos Gambier (Ipea), meu orientador, por toda a sua atenção, disponibilidade e empenho dedicado à elaboração deste trabalho; e pela gentileza e serenidade que sempre demonstrou durante todo o processo.

Ao Herton Ellery Araújo (Ipea), meu coorientador, pela confiança, objetividade e entusiasmo transmitidos desde o primeiro contato; e por compartilhar um pouco dos seus conhecimentos e ideias, fundamentais para a conclusão desta dissertação.

À Dra. Ana Luiza Machado de Codes (Ipea), pela disponibilidade, dedicação e suporte ao longo da pesquisa; pelas suas revisões, correções e sugestões; e pela generosidade com que compartilhou suas ideias.

Ao Dr. Roberto Rocha Coelho Pires (Ipea), que gentilmente aceitou participar da Banca de Qualificação e colaborar com esta dissertação.

Aos membros da Banca Examinadora, Dr. Claudio Roberto Amitrano (Ipea) e Ma. Rafaela Campos Sardinha (Inep), pelas importantes contribuições dadas a este trabalho.

Aos professores do Ipea e aos colegas do Mestrado, pelos ensinamentos, convívio e aprendizado; aos funcionários da Enap, pela prestatividade; e a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização deste trabalho.

*“Educação é crescer. E crescer é viver.
Educação é, assim, vida no sentido mais
autêntico da palavra.”*

(Anísio Teixeira)

RESUMO

Este trabalho se dedica à discussão sobre o investimento público em educação pública necessário para o alcance das metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e os possíveis impactos do Novo Regime Fiscal em seu cumprimento. A pesquisa se apoiou em dois estudos, da Campanha Nacional pelo Direito à Educação – CNDE (2011) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea (2016), que estimaram, a partir do parâmetro do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), os custos para a implementação das metas preconizadas pelo PNE, chegando a conclusões distintas. A aproximação entre eles, a fim de compreender a lógica subjacente aos cálculos apresentados, permite concluir que o investimento público atual em educação pública ainda não é suficiente para o atendimento, com qualidade, das metas do PNE. Em contrapartida, supõe-se que os 10% do PIB, preconizados pela Meta 20, não são primordiais para o alcance das demais metas estabelecidas. Ao final, verifica-se que o Novo Regime Fiscal possivelmente trará impactos no que se refere à expansão do investimento público, contudo não se pode afirmar que ele tenha posto fim ao PNE 2014-2024, já que outras medidas podem ser adotadas para minimizar ou mesmo neutralizar tais impactos.

Palavras-Chave: Investimento Público em Educação Pública. Plano Nacional de Educação. Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi. Custo Aluno-Qualidade – CAQ. Novo Regime Fiscal.

ABSTRACT

This research focuses on the public investment in public education necessary to reach the goals set forth in the National Education Plan (PNE) 2014-2024 and the possible impacts of the New Fiscal Regime on its fulfillment. The research was based on two studies, from the National Campaign for the Right to Education – CNDE (2011) and the Institute for Applied Economic Research – Ipea (2016), which estimated, from the parameter of the Cost of Initial Quality Education per Student (CAQi), the costs for the implementation of the goals established in the PNE, reaching different conclusions. The approximation between them, in order to understand the logic underlying the calculations presented, allows to conclude that the current public investment in public education is still not sufficient for the quality attendance of PNE goals. On the other hand, it is assumed that the 10% of GDP, as advocated by goal 20, is not essential for the achievement of the other goals established. In the end, it will be seen that the New Fiscal Regime will possibly have an impact on the expansion of public investment, but it cannot be said that it has ended PNE 2014-2024, since other measures may be adopted to minimize or even neutralize such impacts.

Keywords: Public Investment in Public Education. National Education Plan. Cost of Initial Quality Education per Student – CAQi. Cost of Quality Education per Student - CAQ. New Fiscal Regime.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 EDUCAÇÃO E INVESTIMENTO PÚBLICO NO BRASIL	14
1.1 Investimento Público em Educação Pública.....	14
1.2 Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024.....	20
1.3 Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi e Custo Aluno-Qualidade – CAQ.....	25
1.4 Novo Regime Fiscal.....	32
2 DEBATE SOBRE OS CUSTOS DO PNE 2014-2024	36
2.1 CNDE: pela necessidade da ampliação do investimento público em educação pública em, no mínimo, 10% do PIB para a obtenção de uma educação de qualidade.....	36
2.2 IPEA: os 10% do PIB não são primordiais para a obtenção de uma educação pública de qualidade.....	42
3 COMPARAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	49
3.1 Metodologias de cálculo dos custos do PNE por meta.....	50
3.1.1 Meta 1.....	50
3.1.2 Meta 2.....	52
3.1.3 Meta 3.....	53
3.1.4 Meta 4.....	55
3.1.5 Meta 5.....	57
3.1.6 Meta 6.....	58
3.1.7 Meta 7.....	60
3.1.8 Meta 8.....	61
3.1.9 Meta 9.....	62
3.1.10 Meta 10.....	64
3.1.11 Meta 11.....	66
3.1.12 Meta 12.....	68
3.1.13 Meta 13.....	70
3.1.14 Meta 14.....	71
3.1.15 Meta 15.....	72
3.1.16 Meta 16.....	73
3.1.17 Meta 17.....	74
3.1.18 Meta 18.....	76

3.1.19 Meta 19.....	78
3.1.20 Meta 21.....	78
3.1.21 Meta 20 – Total do Investimento Público em Educação Pública.....	80
3.2 Possíveis impactos do Novo Regime Fiscal sobre o investimento público em educação pública.....	87
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	92
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	96

INTRODUÇÃO

O investimento público em educação¹ tem se configurado, ao longo dos anos, como objeto de vigoroso debate entre estudiosos e especialistas. Muito se questiona a respeito da suficiência dos gastos públicos com o sistema educacional. De um lado, defende-se que os recursos destinados à educação são insuficientes, o que compromete a qualidade do ensino. De outro, argumenta-se que o investimento se encontra em níveis suficientes, porém a gestão dos recursos não é realizada de modo eficiente.

Em meio a esse debate, de cunho quantitativo e qualitativo, passando pela origem à aplicação dos recursos públicos, pesquisas como a do relatório *Education at a Glance* – edições de 2015² e 2016³, divulgado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), apontam que o Brasil é o terceiro país que mais investiu proporcionalmente em educação⁴, saltando de 13,3%, em 2005, para 17,2% em 2012, cerca de 5,7% do Produto Interno Bruto (PIB), com uma leve redução, em 2013, para 16,1%, o equivalente a 5,5% do PIB, valores acima da média da própria OCDE, que foi de 4,8% em 2012 e 2013. Dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep (2016) mostram que o investimento público direto⁵ em educação em relação ao PIB foi de 5,1%, em 2013, e de 5,0%, em 2014, e o investimento público total⁶ foi de 6% em ambos os anos.

Em consonância com o disposto no inciso VI do artigo 214 da Constituição Federal de 1988, incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que prevê o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB, a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio de 2014 a 2024, previu que o Estado Brasileiro deveria ampliar o investimento

¹ O termo investimento público em educação pública é empregado, neste estudo, como sinônimo de gasto público em educação pública. Optou-se por seu uso tendo em vista a redação da Meta 20 da Lei nº 13.005/2014.

² OECD. *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>.

³ OCDE. *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en>.

⁴ Os percentuais citados referem-se ao orçamento do Governo Central, isto é, quanto do gasto público total foi direcionado à educação.

⁵ Inclui os grupos de Natureza de Despesa: Pessoal Ativo e Encargos Sociais; outras Despesas Correntes; Investimentos e Inversões Financeiras. Não estão incluídas nestas informações as seguintes despesas: aposentadorias e reformas, pensões, recursos para bolsa de estudo e financiamento estudantil, despesas com juros e encargos da dívida e amortizações da dívida da área educacional e a modalidade de aplicação: Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado.

⁶ Inclui os grupos de Natureza de Despesa: Pessoal Ativo e Encargos Sociais (inclusive, a estimativa para complemento da aposentadoria futura do pessoal ativo), outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras. Estão computados nos cálculos os recursos para bolsa de estudo, financiamento estudantil e a modalidade de aplicação: Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado.

público em educação pública, gradualmente, de forma a atingir, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB até o final da sua vigência.

Com as mudanças nos cenários político e econômico desde a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, somadas ao advento de uma profunda crise econômica e fiscal enfrentada pelo país, foi aprovada, em dezembro de 2016, a Proposta de Emenda Constitucional 241/55, a chamada PEC do teto dos gastos, transformada na Emenda Constitucional nº 95/2016, a qual impõe um limite aos gastos públicos, inclusive àqueles direcionados à Educação. Em que pesem as estratégias dispostas no PNE 2014-2024 para a ampliação do investimento público em educação pública, visando garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis, há quem afirme que apenas uma reforma estrutural profunda da despesa pública poderá garantir os recursos necessários para tanto.

Diante deste cenário, revela-se oportuna a seguinte indagação: o investimento público atual em educação pública é capaz de atender com um mínimo de qualidade às metas dispostas no PNE 2014-2024?

Estudos recentes têm procurado estimar o custo do PNE 2014-2024, utilizando a metodologia do Custo Aluno-Qualidade – CAQ, orientado pelo Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi. Apesar de utilizarem o mesmo parâmetro como ponto de partida, tais pesquisas apresentam resultados distintos quanto aos custos necessários para a obtenção de uma educação de qualidade, em consonância com as metas que compõem o referido PNE.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), por meio da Nota Técnica SEM Nº/2011/CNDE⁷, e, em conjunto com a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), por meio da Nota Técnica Nº 1/2016/FINEDUCA/CNDE⁸ e da Nota Técnica SEM Nº/2016/FINEDUCA/CNDE⁹, defendem que o investimento público em educação pública, para o atendimento das metas dispostas no PNE, deve ser da ordem de 10% do Produto Interno Bruto (PIB), nos termos do que prevê a meta de financiamento vigente. De acordo tais Instituições, a EC nº 95/2016 torna

⁷ Nota intitulada “Por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”. Disponível em: http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2016/02/NotaTecnica_10PIBEducacao_17agosto2011.pdf.

⁸ Nota intitulada “A aprovação da PEC 241 significa estrangular a educação pública brasileira e tornar letra morta o plano nacional de educação 2014-2024”. Disponível em: http://www.fineduca.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Nota-conjunta-FINEDUCA-CNDE_01_2016.pdf.

⁹ Nota intitulada “Sobre o financiamento adequado da educação e o custo do PNE perante a PEC 241 - Análise crítica da Nota Técnica nº 30 do Ipea”. Disponível em: http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Critica_NT30_IPEA_final.pdf.

“letra morta” o PNE 2014-2024, fazendo com que não haja o investimento mínimo necessário para a obtenção de uma educação de qualidade.

Por outro lado, de acordo com estudo recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), divulgado por meio da Nota Técnica nº 30/2016/IPEA¹⁰, o investimento público direto em educação de 5,2% do Produto Interno Bruto (PIB), considerando os dados do ano de 2015, já seria suficiente para ofertar um ensino no padrão do CAQ_PNE¹¹. Já para preservar a efetivação das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) até 2024, o valor do investimento público em educação pública haveria de ser de 365,1 bilhões de reais – a preços de julho de 2015-, correspondendo a 6,2% do PIB de 2015. O referido estudo defende que os 10% do PIB, preconizados pela meta de financiamento do PNE, não são necessários para a obtenção de uma educação de qualidade. Com apenas 1% a mais do já gasto em investimento público direto, seria perfeitamente possível atingir as metas do PNE 2014-2024.

No que se refere às limitações impostas pelo Novo Regime Fiscal, na hipótese de ser efetivamente necessária a aplicação, até 2024, de 10% do PIB em educação pública, pressupõe-se que a EC nº 95/2016 trará impactos para o cumprimento das metas do PNE 2014-2024, fazendo com que seja necessário o remanejamento de recursos para a educação. Na hipótese de o investimento atual em educação pública ser suficiente para atender, com um mínimo de qualidade, às metas previstas no PNE 2014-2024, supõe-se que a EC nº 95/2016 não trará prejuízos ao cumprimento das metas ali dispostas.

Pretende-se, no decorrer desta pesquisa, realizar uma análise acerca da discussão apresentada, examinando os parâmetros adotados e identificando os fatores que levaram às divergências que impactam nos resultados das duas pesquisas. A partir dessa análise, pretende-se trazer para a discussão os possíveis impactos do Novo Regime Fiscal no cumprimento das metas do PNE 2014-2024.

A escolha do tema proposto é justificada pela sua atualidade e relevância para o campo das políticas públicas, no sentido de trazer à tona debates importantes sobre os custos para a efetiva implementação, com qualidade, do PNE 2014-2024, especialmente após a recente contenção de gastos trazida pelo Novo Regime Fiscal implementado no país, que requer o aprimoramento da gestão dos recursos públicos.

¹⁰ Nota intitulada “Quanto custa o Plano nacional de Educação? Uma estimativa orientada pelo Custo Aluno-Qualidade (CAQ)”. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/161014_nt_30_disoc.pdf.

¹¹ O Custo Aluno-Qualidade_PNE é o parâmetro utilizado pelo Ipea para orçar as metas do PNE. É baseado no CAQi, porém, de acordo com o Ipea, avança em relação àquele, pois contempla tanto a implantação das escolas quanto a remuneração e a quantidade da mão de obra dos trabalhadores na escola.

1 EDUCAÇÃO E INVESTIMENTO PÚBLICO

1.1 Investimento Público em Educação Pública

A organização do sistema educacional brasileiro caracteriza-se pela divisão de competências e responsabilidades entre União, estados, Distrito Federal e municípios, o que se aplica também à sua manutenção e financiamento.

O financiamento da educação no Brasil provém de recursos públicos, de empresas privadas e dos cidadãos. O financiamento público está intrinsecamente relacionado ao federalismo fiscal¹², por meio da vinculação de um percentual mínimo de recursos oriundos da receita de impostos de competência dos entes federados. Parcelas do produto de arrecadação tributária nacional são vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) nos três níveis de governo, de maneira regular e predefinida, em consonância com o disposto no artigo 212 da Constituição Federal de 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](#))

¹² Trata-se da distribuição das competências tributárias entre os vários níveis de governo.

De acordo com a Carta Magna, a União – que organiza o sistema federal de ensino e financia as instituições de ensino públicas federais, exercendo função redistributiva e supletiva em matéria educacional – deve aplicar anualmente pelo menos 18% da receita resultante de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Já os estados e o Distrito Federal – que atuam prioritariamente no ensino fundamental e médio – e os municípios – que atuam prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil – devem aplicar anualmente, em MDE, no mínimo 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências. O **Quadro 1**, extraído de Santos (et. al., 2016), sintetiza bem os impostos, por ente federado, sobre os quais incidem os percentuais previstos na CF/88, bem como as despesas não incluídas nas aplicações em MDE.

Quadro 1 – Valor Mínimo Aplicado em MDE, Exclusive Salário-Educação

Valor mínimo a ser aplicado em MDE, exclusive salário-educação		
União	Estados	Municípios
18% do total da soma: IRPJ + Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) + IRPF + IPI + IOF + Imposto sobre Importações + Outras Receitas Correntes (Receita da Dívida Ativa Tributária de Impostos, Multas, Juras de Mora e Correção Monetária) - Transferências financeiras constitucionais e legais da União aos Estados e aos Municípios (i.e. FPE + FPM + IPI Exportação + IOF Ouro + Lei Kandir + Transferências aos Fundos Constitucionais).	25% do total da soma: ICMS + IPVA + ITCMD + Quota-Parte do FPE + Quota-Parte do IPI Exportação + Quota-Parte do IOF Ouro + Transferências da Lei Kandir + Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) + Outras Receitas Correntes (Receita da Dívida Ativa Tributária de Impostos, Multas, Juras de Mora e Correção Monetária) - Transferências financeiras constitucionais e legais dos Estados aos Municípios (i.e. ICMS, de 25%, IPVA, de 50%, IPI Exportação, de 25%).	25% do total da soma: ISS + IPTU + ITBI + Quota-Parte do FPM + Quota-Parte do ITR + Quota-Parte da Lei Kandir + Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) + Quota-Parte do ICMS + Quota-Parte do IPVA + Quota-Parte do IPI Exportação + Quota-Parte do IOF Ouro + Outras Receitas Correntes (i.e. Receita da Dívida Ativa Tributária de Impostos, Multas, Juros de Mora e Correção Monetária).
Definição do MDE		
Aplicações em MDE não incluem despesas com: (i) pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou que não vise, precipuamente, o aprimoramento da qualidade ou à expansão do ensino; (ii) subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; (iii) formação de quadros especiais para a administração pública; (iv) programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; (v) obras de infraestrutura, ainda que beneficiem indiretamente a rede escolar; e (vi) pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à MDE.		
Instrumento de acompanhamento: Balanços do Poder Público e RREOs		

Fonte: Extraído de Santos et. al. Dinâmica dos Gastos em educação e saúde. Ipea, 2016.

Outros recursos previstos na CF/88 e regulamentados por lei são o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e o salário-educação – principais fontes de financiamento destinadas exclusivamente à educação básica.

A Emenda Constitucional nº 53, de 9 de dezembro de 2006, dispõe que 20% dos recursos dos estados, Distrito Federal e municípios a serem aplicados nos termos do disposto no caput do artigo 212 da CF/88 devem ser destinados ao Fundeb. Compõe, ainda, o referido Fundo, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente¹³. A distribuição dos recursos arrecadados pelo Fundo é realizada com base no número de alunos da educação básica informado no censo escolar¹⁴ do ano anterior.

Já o § 5º do artigo 212 da Carta Magna estabelece que a educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, incidente, com base na alíquota de 2,5%, sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais. Os recursos do salário-educação são destinados ao financiamento de programas, projetos e ações voltados tão somente para o financiamento da educação básica pública, sendo distribuídos de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica apurado no censo escolar do ano anterior.

Sobre o tema investimento público, além das fontes de financiamento da educação pública supracitadas, torna-se relevante destacar a mudança trazida pela Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, que incluiu o inciso VI no artigo 214 da Carta Magna, determinando o estabelecimento de meta de investimento público em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB).

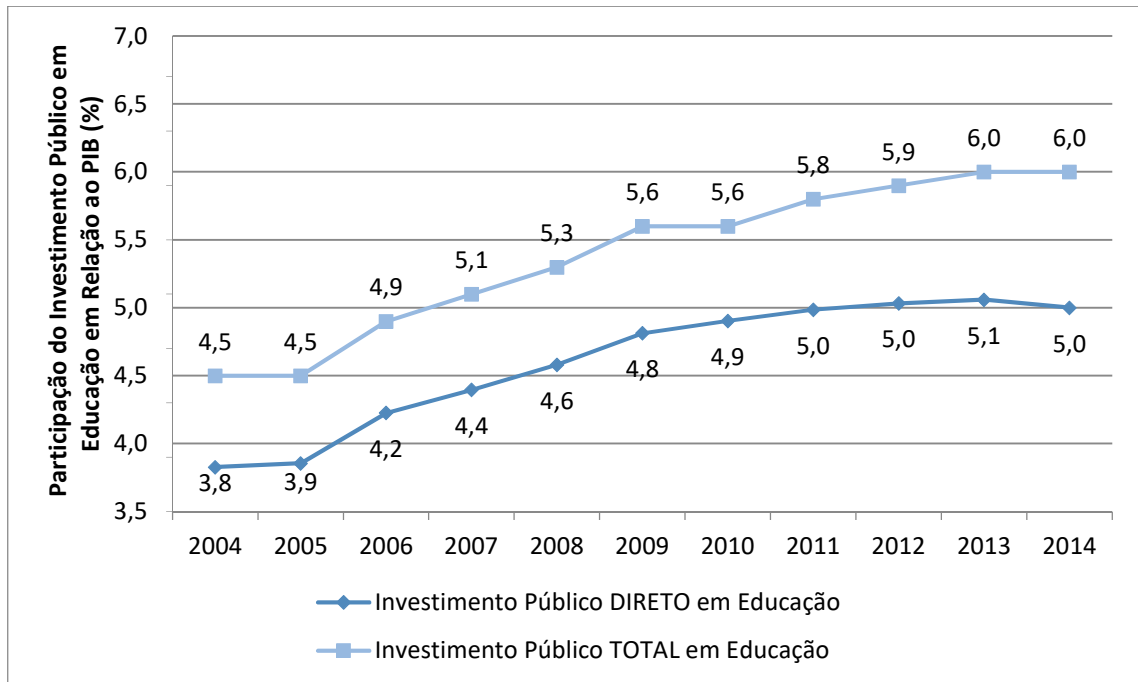
Dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep (2016) mostram a evolução dessa relação entre investimento público em educação e PIB. Conforme pode ser observado no **Gráfico 1**, o percentual de investimento público total e o percentual de investimento direto em educação em relação ao PIB entre 2004 e 2013 mantiveram-se crescente, passando, respectivamente, de 4,5% para 6% e de 3,8% para 5,1% do PIB durante referido período. Em 2014, enquanto o percentual do investimento total em educação manteve-se constante em 6% em relação ao PIB, o percentual de investimento público direto em educação caiu 0,1%, passando de 5,1% do PIB, em 2013, para 5%.

¹³ De acordo com a Portaria Interministerial nº 7, de 16 de dezembro de 2016 (D.O.U de 19/12/2016), o valor anual mínimo nacional investido por aluno da educação básica em 2016 foi de R\$ 2.739,77.

¹⁴ O Censo Escolar é o principal instrumento de coleta de informações da educação básica e o mais importante levantamento estatístico educacional brasileiro nessa área. É coordenado pelo Inep e realizado em regime de colaboração entre as secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país.

Nesse período (2013-2104), o investimento público em educação básica caiu de 4,3% para 4,2%, enquanto o investimento público em educação superior manteve-se constante em 0,8%.

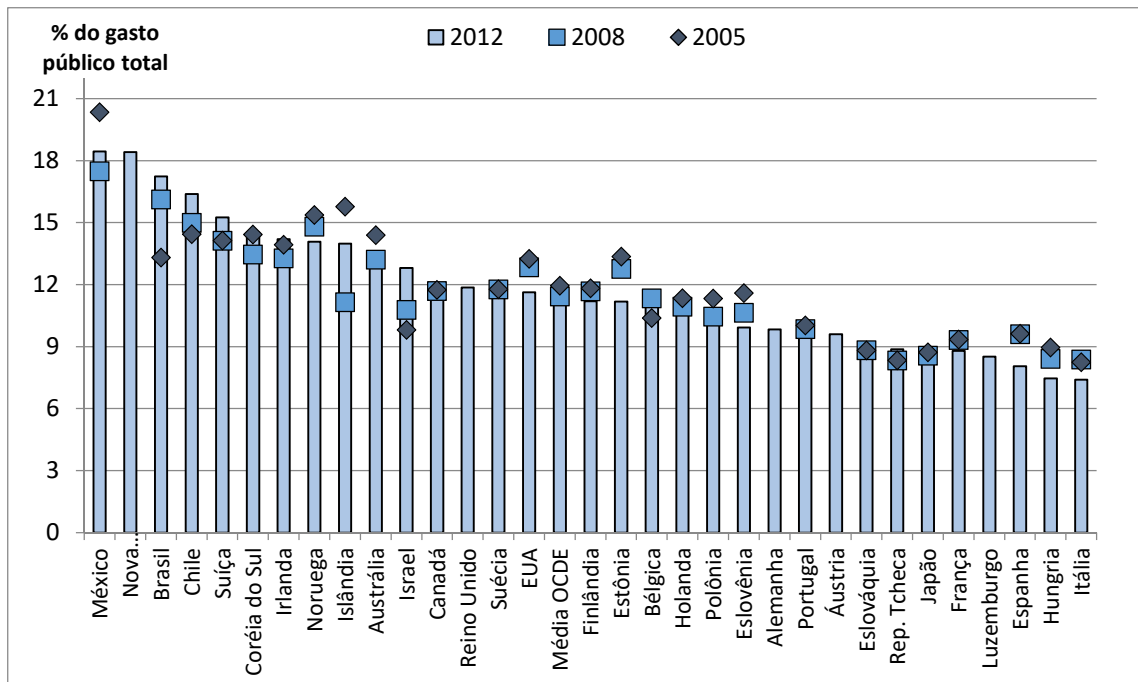
Gráfico 1 – Estimativa do Percentual de Investimento Público em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB) – Brasil 2004-2014



Fonte: Elaborado com base nos dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep (2016), disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-financeiros-educacionais>.

Os dados do investimento público brasileiro em educação, quando comparados com os de outros países, têm se mantido positivos. De acordo com estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), divulgados por meio do relatório *Brazil in Education at a Glance 2015*, o gasto público em educação tem aumentado no Brasil, e a parcela dedicada à educação no gasto público brasileiro, da ordem de 17,2%, é maior do que em quase todos os países e parceiros da OCDE. Somente o México e a Nova Zelândia, ambos com 18,4%, destinam uma proporção maior dos gastos públicos à educação, conforme pode ser verificado no **Gráfico 2**.

Gráfico 2 – Gasto Público em Educação como Percentual do Gasto Público Total (2005, 2008 e 2012)



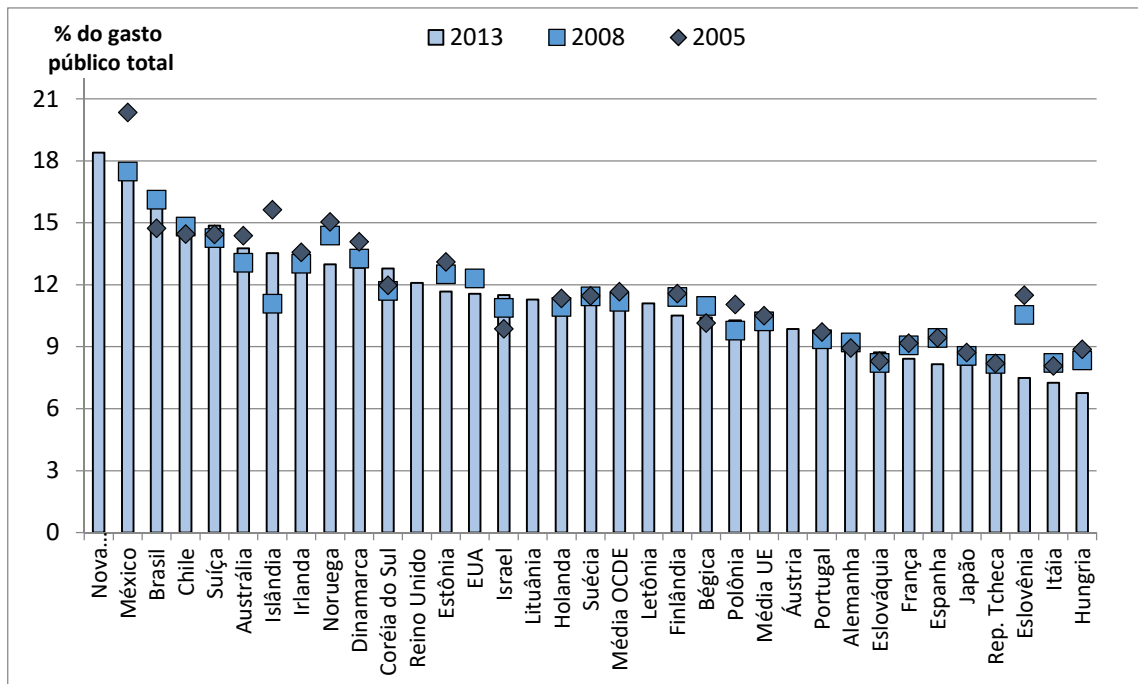
Fonte: OCDE. Extraído, com adaptações, do relatório *Brazil in Education at a Glance 2015*, p. 6. Versão original, em inglês, disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>.
StatLink: <http://dx.doi.org/10.1787/888933284022>.

O gasto público brasileiro em instituições de educação superior como percentual do gasto público total aumentou 49% entre 2005 e 2012, estando acima do aumento médio da OCDE de 33%. No mesmo período, a proporção de gasto público em instituições de ensino fundamental e médio aumentou 82%, o maior aumento entre todos os países e parceiros da OCDE com dados disponíveis. Em 2012, o gasto público brasileiro em instituições da educação básica a superior representou 5,7% do PIB, proporção maior que a média OCDE, de 4,8%, e a quinta mais alta entre todos os países e parceiros da OCDE com dados disponíveis.

Segundo o relatório *Education at a Glance* de 2016, a parcela dedicada à educação no gasto público brasileiro, em 2013, foi da ordem de 16,1%. Apesar da queda de 1,1% em relação ao ano de 2012, o Brasil permaneceu como o terceiro país que destina uma proporção maior dos gastos públicos à educação, quando comparado aos países e parceiros da OCDE, ficando atrás da Nova Zelândia e do México, cuja proporção do gasto total com educação foi de 18,4% e 17,3%, respectivamente, conforme pode ser observado no **Gráfico 3**¹⁵.

¹⁵ Convém mencionar que os dados relativos a 2005 e 2008 para a maioria dos países e parceiros da OCDE, constantes do relatório *Education at a Glance* de 2016, apresentam variações para mais ou para menos quando comparados aos dados constantes do relatório *Education at a Glance* de 2015. Em relação ao Brasil, por exemplo, o relatório de 2015 divulgou que a parcela dedicada à educação no gasto público brasileiro, em 2005, foi de 13,3% (**Gráfico 2**), enquanto o relatório de 2016 considerou que, em 2005, essa parcela foi de 14,7% (**Gráfico 3**).

Gráfico 3 – Gasto Público em Educação como Percentual do Gasto Público Total (2005, 2008 e 2013)



Fonte: OCDE. Extraído, com adaptações, do relatório *Brazil in Education at a Glance 2016*, p. 222. Versão original, em inglês, disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en>. StatLink: <http://dx.doi.org/10.1787/888933397899>.

Verifica-se que o investimento brasileiro, em 2013, superou em 4,9 pontos percentuais a média dos países da OCDE que foi de 11,2%. No referido ano, o gasto público brasileiro em instituições da educação básica a superior representou 5,5% do PIB. Apesar da queda de 0,2% em relação a 2012, o gasto público brasileiro em educação como proporção do PIB superou em 0,7% a média dos países e parceiros da OCDE de 2013, a qual permaneceu constante em 4,8% quando comparada ao ano anterior.

Apesar dos dados mostrarem um investimento proporcional em educação, por parte do Brasil, acima da média dos países da OCDE, é importante destacar que o gasto brasileiro anual por aluno da educação básica ainda é baixo na comparação. De acordo com o Relatório *Education at a Glance 2017*, no ano de 2014, o Brasil investiu cerca de US\$ 5.600 por estudante, enquanto que o gasto médio por aluno nos países membros da OCDE foi de cerca de US\$ 10.800.

De acordo com o documento Linha de Base do PNE (2014-2024), publicado em 2015 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep, os desafios relacionados à melhoria da educação brasileira, mesmo que haja espaço para ganhos de eficiência e efetividade do gasto, passam pela expansão dos recursos aplicados na educação pública.

O documento *Planejando a Próxima Década*, publicado pelo Ministério da Educação (MEC) em 2014, registra que:

[...] a vinculação de recursos financeiros para a educação, a ampliação dos percentuais do PIB para a educação nacional, bem como a vinculação do financiamento a um padrão nacional de qualidade, o acompanhamento e o controle social da gestão e uso dos recursos [...] são passos imprescindíveis para a melhoria do acesso, permanência e aprendizagem significativa dos estudantes. (BRASIL, 2014, p. 61)

Os atuais desafios em termos de investimento público em educação estão relacionados às metas constantes do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, mais especificamente à Meta 20, a qual estabelece a ampliação do investimento público em educação pública para 10% do PIB até o final do decênio, exigindo um profundo acréscimo de recursos públicos que, por sua vez, pressupõe um rearranjo governamental, tornando necessária a participação de cada esfera de gestão no esforço de elevação dos investimentos.

1.2 Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024

O Plano Nacional de Educação (PNE) apresenta 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.

A regulamentação do PNE foi determinada pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que deixou a cargo da União, em colaboração com estados e municípios, a incumbência de organizar o PNE, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, mudou a condição do PNE, que passou de uma disposição transitória da LDB para uma exigência constitucional com periodicidade decenal, fazendo com que os planos plurianuais o tomasse como referência.

De acordo com o documento *Plano Nacional de Educação 2014-2024*, publicado pela Câmara dos Deputados em 2014, o PNE constitui um instrumento de planejamento do Estado democrático de direito que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas do setor. A realização de seu objetivo central pressupõe que as ações em todos os níveis e modalidades de ensino sejam executadas de forma articulada pelos entes federativos. Segundo o documento *Linha de Base do PNE 2014-2024* (INEP, 2015, p. 11):

[O PNE] conferiu ao País um horizonte para o qual os esforços dos entes federativos e da sociedade civil devem convergir com a finalidade de consolidar um sistema educacional capaz de concretizar o direito à educação em sua integralidade, dissolvendo as barreiras para o acesso e a permanência, reduzindo as desigualdades, promovendo os direitos humanos e garantindo a formação para o trabalho e para o exercício autônomo da cidadania.

A ideia de um Plano Nacional de Educação (PNE) foi concebida, pela primeira vez no Brasil, nos anos 1920-30, período em que, à medida que o quadro social, político e econômico do Brasil se desenhava, a educação começou a se impor como condição fundamental para o desenvolvimento do país. Nos textos legais, foi na Constituição Federal de 1934 que apareceu a primeira referência ao PNE, mas sem estar acompanhado de levantamento ou estudo sobre as necessidades educacionais do país. Todas as constituições posteriores, com exceção da Carta de 37, incorporaram, implícita ou explicitamente, a ideia de um PNE. (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2013, p. 6).

O primeiro PNE foi elaborado pelo Ministério da Educação e Cultura e aprovado pelo então Conselho Federal de Educação, em 1962, como cumprimento do estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, de 1961. Ele não foi proposto na forma de um projeto de lei, mas apenas como uma iniciativa que criou um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos. A ideia de uma lei ressurgiu em 1967, proposta pelo Ministério da Educação e Cultura, porém a iniciativa não chegou a se concretizar.

Com a Constituição Federal de 1988, ressurgiu a ideia de um Plano Nacional de Educação de longo prazo, com força de lei, capaz de conferir estabilidade às iniciativas governamentais na área de educação. O segundo PNE, ou o primeiro fixado por lei, em consonância com a CF/88, foi aprovado por meio da Lei nº 10.172, em 9 de janeiro de 2001, vigorando até o ano de 2010. Sua promulgação representou o fecho de um ciclo de profundas mudanças (1980-2000) que caracterizaram a “nova” política educacional para o país, dentre as quais estão a criação do Conselho Nacional de Educação (Lei nº 9.131/1995) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef¹⁶ (Lei nº 9.424/1996) e a aprovação de uma nova LDB (Lei nº 9.394/1996).

Em 2010, após o fim da vigência do PNE 2001-2010, foi encaminhado ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 701/2010, acompanhada da Exposição de Motivos nº 33/2010, o Projeto de Lei nº 8.035/2010, com o objetivo de aprovar o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020. A EM nº 33/2010 criticou o PNE 2001-2010 por sua

¹⁶ O Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

estrutura baseada no tripé “diagnóstico-diretrizes-metas”, na medida em que as metas vinham desacompanhadas das estratégias necessárias para seu cumprimento; explicou a opção pela redução a vinte metas, acompanhadas pelas estratégias, como forma de favorecer o engajamento da sociedade civil e o controle social na execução do plano, fundamentais para seu sucesso; e reconheceu que, apesar da ausência de instrumentos executivos para consecução de suas metas, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 contribuiu para a construção de políticas e programas voltados à melhoria da educação (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2014).

O Projeto de Lei nº 8.035/2010, após uma intensa discussão, foi aprovado somente em 3 de junho de 2014 e transformado na Lei Ordinária nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que fez entrar em vigor o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 – o terceiro PNE ou o segundo fixado por lei, o qual determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional a serem implementadas gradualmente até 2024.

O PNE 2014-2024 é composto por 10 diretrizes, 20 metas e mais de 254 estratégias. Segundo consta do documento Linha de Base do PNE 2014-2024 (INEP, 2015), as diretrizes podem ser tomadas como representativas do “consenso histórico de forças políticas e sociais no País, que devem balizar todos os planos, desde sua elaboração até sua avaliação final” (MEC, 2014, apud INEP, 2015). As metas, por sua vez, podem ser definidas como as demarcações concretas do que se espera alcançar em cada dimensão da educação brasileira. Por fim, as estratégias descrevem os caminhos que precisam ser construídos e percorridos por meio das políticas públicas. As metas e estratégias, por serem aferíveis, possibilitam um acompanhamento objetivo de sua execução.

São diretrizes que norteiam o PNE 2014-2024: I - a erradicação do analfabetismo; II - a universalização do atendimento escolar; III - a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV - a melhoria da qualidade da educação; V - a formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI - a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII - a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII - o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX - a valorização dos profissionais da educação; e X - a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Como explica o documento Linha de Base do PNE 2014-2024 (INEP, 2015), as dez diretrizes do PNE são transversais e referenciam todas as vinte metas, buscando sintetizar

consensos sobre os grandes desafios educacionais do País, podendo ser categorizadas em cinco grandes grupos, conforme **Quadro 2**.

Quadro 2 – Diretrizes e Metas do PNE 2014-2024

- *Diretrizes para a superação das desigualdades educacionais*
 - I - Erradicação do analfabetismo;
 - II - Universalização do atendimento escolar;
 - III - Superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação
 - Metas: 1 a 5; 9; 11; 12; 14.
- *Diretrizes para a promoção da qualidade educacional*
 - IV - Melhoria da qualidade da educação
 - V- Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade
 - Metas: 6 e 7; 10; 13.
- *Diretrizes para a valorização dos (as) profissionais da educação*
 - IX - Valorização dos (as) profissionais da educação
 - Metas: 15 a 18.
- *Diretrizes para a promoção da democracia e dos direitos humanos*
 - VI - Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública
 - VII - Promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País
 - X - Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental
 - Metas: 8 e 19.
- *Diretrizes para o financiamento da educação*
 - VIII - Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade
 - Meta: 20.

Fonte: Extraído do documento “Plano Nacional de Educação 2014-2024: Linha de Base” (INEP, 2015, p. 14).

O documento “Planejando a Próxima Década – Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação” (MEC, 2014), reuniu as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 em quatro grupos principais, considerando seu foco de atuação, conforme pode ser observado no **Quadro 3**:

Quadro 3 – Metas do PNE 2014-2024 Conforme Focos de Atuação

- *Metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica com qualidade*
Metas: 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11.
- *Metas voltadas à redução das desigualdades e à valorização da diversidade*
Metas: 4 e 8.
- *Metas para a valorização dos profissionais da educação*
Metas: 15, 16, 17 e 18.
- *Metas referentes ao ensino superior*
Metas: 12, 13 e 14.

O primeiro grupo são metas estruturantes para a garantia do direito a educação básica com qualidade, e que assim promovam a garantia do acesso à universalização do ensino obrigatório e à ampliação das oportunidades educacionais. O segundo grupo de metas diz respeito especificamente à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, caminhos imprescindíveis para a equidade. O terceiro bloco de metas trata da valorização dos profissionais da educação, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam atingidas. Por fim, o quarto grupo de metas refere-se ao ensino superior.

As metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 são desafiadoras em diversos campos da educação. Para se atingir tais metas, o próprio Plano previu em seu texto a expansão da aplicação de recursos públicos, em especial na educação pública. De acordo com o documento Linha de Base do PNE 2014-2024 (INEP, 2015), o cumprimento das metas do Plano depende da manutenção de um ritmo forte de crescimento dos investimentos em educação, demandando efetivo comprometimento da União e dos sistemas subnacionais.

Para garantir a sua efetiva implementação, o PNE 2014-2024 instituiu uma meta de financiamento (a Meta 20), com a finalidade de prover os recursos necessários à consecução das demais metas do Plano. Ela dispõe sobre a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2019 e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB em 2024.

Segundo consta da publicação intitulada Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Câmara dos Deputados, 2014, p. 23):

A Meta 20 existe para garantir todas as outras metas que trazem as perspectivas de avanço para a educação brasileira, nas dimensões da universalização e ampliação do acesso, qualidade e equidade em todos os níveis e etapas da educação básica, e à luz de diretrizes como a superação das desigualdades, valorização dos profissionais da educação e gestão democrática. O desafio é a execução, para que sejam cumpridas as vinte

metas, a partir de suas 254 estratégias. É preciso completar o processo de planejamento tendo em vista a organização federativa do Estado brasileiro, com a elaboração e o alinhamento dos planos de educação decenais dos estados e municípios.

Para a concretização da meta 20, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 previu doze estratégias a serem implementadas durante a sua vigência, dentre as quais estão: a garantia de fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados; o aperfeiçoamento e ampliação dos mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação; o fortalecimento dos mecanismos que assegurem a transparência e o controle social na utilização de recursos públicos aplicados em educação; a definição de critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação; e o estabelecimento de normas de cooperação entre os entes federados, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação 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.

Destaca-se que, no âmbito das estratégias para o alcance da meta de financiamento, o PNE 2014-2024 reconheceu a importância dos mecanismos do Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi e do Custo Aluno-Qualidade – CAQ como parâmetros para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, retomando uma discussão presente em ordenamentos legais que o antecederam, como na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996.

1.3 Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi e Custo Aluno-Qualidade – CAQ

Ao longo dos últimos anos, tem crescido o debate acerca da qualidade da educação do país e dos fatores que a influenciam. Apesar da indefinição sobre o que vem a ser uma educação de qualidade ou como mensurá-la, a legislação vigente assegura que a educação brasileira deve se processar dentro de padrões de qualidade.

A Constituição Federal em seus artigos 206, inciso VII, e 211, §1º, respectivamente, faz referência ao que chama de padrão mínimo de qualidade e dispõe sobre o papel da União na organização e financiamento das instituições federais e na assistência financeira aos demais entes federados de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade do ensino, conforme segue:

Art. 206 O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(...)

VII- garantia de padrão de qualidade

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; [\(Redação dada pela EC nº 14, de 1996\)](#)

Em consonância com a Carta Magna, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em seu artigo 4º, inciso IX, estabelece a necessidade de definição dos insumos necessários para o alcance de padrões mínimos de qualidade, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

(...)

IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

O Documento de Referência da Conferência Nacional de Educação (MEC, 2009), conforme explica Gadotti (2013), refere-se à qualidade da educação associando-a ao tema da gestão democrática e da avaliação, relacionando a garantia de espaços de deliberação coletiva com a melhoria da qualidade da educação e das políticas educacionais. O referido documento aponta um conjunto de variáveis que interferem na qualidade da educação e que envolvem questões macroestruturais, como a concentração de renda, a desigualdade social, a garantia do direito à educação, bem como a organização e a gestão do trabalho educativo, que implica condição de trabalho, processos de gestão educacional, dinâmica curricular, formação e profissionalização etc. Outrossim, aponta a necessidade de construção de “parâmetros de qualidade” que envolvam as dimensões intra e extraescolares.

A partir da constatação de que a palavra "qualidade" representa um campo de disputa conceitual, em 2012, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) estabeleceu como

uma de suas prioridades e metas a construção de referências concretas para o conceito de qualidade na educação. Para tanto, segundo informações extraídas do sítio eletrônico da Rede, “a Campanha assumiu uma perspectiva democrática e do direito humano, ou seja, o conceito de educação para todas e todos, que incorpore as diversidades, que considere as desigualdades socioeconômicas históricas de nossa sociedade e que pressuponha a participação e a influência da sociedade civil na definição das políticas públicas como fator de qualificação das mesmas”.

As metodologias do Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi e do Custo Aluno-Qualidade – CAQ, elaboradas pela CNDE, estão inseridas no contexto maior de discussão sobre qualidade na educação e sobre o pacto federativo.

O CAQi, desenvolvido como referência para a construção da matriz de Padrões Mínimos de Qualidade para a Educação Básica Pública no Brasil, é um indicador que mostra quanto deve ser investido ao ano por aluno de cada etapa e modalidade da educação básica. Considera os custos de manutenção das creches, pré-escolas e escolas, contemplando as condições e os insumos materiais e humanos necessários para garantir um padrão mínimo de qualidade para a educação básica. Para realizar o cálculo, o CAQi considera condições como tamanho das turmas, formação, salários e carreira compatíveis com a responsabilidade dos profissionais da educação, instalações, equipamentos e infraestrutura adequados, e insumos como laboratórios, bibliotecas, quadras poliesportivas cobertas, materiais didáticos, entre outros. Conforme explicam Carreira e Pinto (2007, p. 25):

(...) em um sistema de educação de massa, a qualidade do ensino está associada à qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, o que, por sua vez, se relaciona à qualidade dos insumos utilizados. Em outras palavras, a idéia central é de que a garantia de insumos adequados seja condição necessária – ainda que não suficiente – para a qualidade do ensino. Embora concordemos que a definição de qualidade não deve passar apenas pela definição de insumos, do ponto de vista dos custos, (...) a garantia de infraestrutura e equipamentos adequados e de condições de trabalho satisfatórias é um componente imprescindível para a efetividade dos processos de ensino e aprendizagem.

Ao construir o CAQi, a CNDE optou por separar os chamados custos de implantação dos chamados custos de manutenção e atualização. O primeiro inclui os custos com aquisição de terreno, construção do prédio, compra de equipamentos e material permanente, ao passo que o segundo contempla os custos com pessoal, bens e serviços, necessários para assegurar que sejam mantidas e constantemente aperfeiçoadas as condições para a oferta desse ensino de qualidade. Enquanto o custo de implantação é incorporado de uma única vez pela administração

pública, os custos de manutenção e atualização acontecem ano após ano enquanto a escola estiver em funcionamento.

De acordo com Carreira e Pinto (2007, p. 83), os custos de implantação não devem ser embutidos no CAQi, pois acabam produzindo um viés nos valores finais encontrados, além de ser incoerente com a lógica da execução orçamentária. Ademais, conforme explicam os autores supramencionados, exceto para as escolas com poucos alunos, os custos de manutenção e de atualização geralmente são iguais ou superiores ao custo de implantação, ou seja, manter uma escola é o equivalente a construí-la e equipá-la todos os anos. Desta forma, a ideia é de que os custos de construção de novas escolas com condições de oferta de um ensino de qualidade, assim como a reforma das escolas existentes para que também atinjam esse padrão, correspondem ao “ano zero” do CAQi, que implicaria um aporte considerável de despesas de capital (obras, instalações e material permanente) para dotar as escolas brasileiras de condições adequadas de funcionamento.

O CAQi considera os custos de manutenção e atualização para as diferentes etapas de ensino e concebe uma “escola típica”, que se enquadra, do ponto de vista do número de alunos, no tamanho médio das escolas daquela etapa de ensino. A **Tabela 1** mostra a estimativa do número de alunos, professores, turmas, salas de aula, alunos/turma, jornada diária do aluno e jornada semanal do professor por etapa da educação básica.

Tabela 1 – Padrões das Escolas Típicas do CAQi por etapa da Educação Básica

CAQi/ano	Padrão CAQi	Creche	Pré-escola	Fund. Iniciais	Fund. Finais	Médio
CAQi 2007 ¹⁷	Alunos na escola	120	264	400	600	900
	Alunos por turma	12	22	25	30	30
	Turmas por escola	10	12	16	20	30
	Salas de aula por escola	10	6	8	10	15
	Jornada diária do aluno (horas)	10	5	5	5	5
	Quantidade de professores	20	10	16	20	30
	Jornada semanal do professor (horas)	30	40	40	40	40

Continua

¹⁷ Dados extraídos do documento intitulado “Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil” (CARREIRA, Denise; PINTO, José M. R., 2007, p. 86 a 106). Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/qualidade_aluno.pdf

Continuação

Tabela 1 – Padrões das Escolas Típicas do CAQi por etapa da Educação Básica

CAQi/ano	Padrão CAQi_CNDE	Creche	Pré-escola	Fund. Iniciais	Fund. Finais	Médio
CAQi 2008 ¹⁸	Alunos na escola	130	240	480	600	900
	Alunos por turma	13	22	24	30	30
	Turmas por escola	10	12	18	20	30
	Salas de aula por escola	10	6	10	10	15
	Jornada diária do aluno (horas)	10	5	5	5	5
	Quantidade de professores	20	12	20	20	30
	Jornada semanal do professor (horas)	40	40	40	40	40
CAQi 2009 e 2010 ¹⁹	Alunos na escola	130	264	480	600	900
	Alunos por turma	13	22	24	30	30
	Turmas por escola	*	*	*	*	*
	Salas de aula por escola	*	*	*	*	*
	Jornada diária do aluno (horas)	10	5	5	5	5
	Quantidade de professores	*	*	*	*	*
	Jornada semanal do professor (horas)	*	*	*	*	*

* Dados não identificados nos documentos pesquisados.

Fonte: Elaborada com base nos dados constantes dos documentos referenciados ao final desta página.

A partir da definição dos insumos utilizados na manutenção e atualização das escolas típicas, ou seja, dos insumos materiais e humanos necessários para a obtenção de um padrão mínimo de qualidade, suas quantidades e respectivos custos, tornou-se possível a obtenção dos valores do CAQi por aluno por etapa da educação básica. A **Tabela 2** mostra os valores do CAQi, indexados por uma porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de cada ano de referência.

¹⁸ Dados extraídos do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 [aguardando homologação], p. 44, que “Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei no 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica Pública”. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5063-parecercne-seb8-2010&Itemid=30192.

¹⁹ Dados extraídos da apresentação intitulada “Custo do PNE: transição do CAQi e CAQ “ (CARA, Daniel, 2011, p. 7 e 8). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/20daniel>

Tabela 2 – Valores do CAQi por Etapa/Modalidade da Educação Básica

Etapa/ Modalidade	CAQi/2007 ²⁰		CAQi/2008 ²¹		CAQi/2009 ²²		CAQi/2015 ²³	
	CAQi/ano (R\$)	% do PIB per capita *	CAQi/ano (R\$)	% do PIB per capita **	CAQi/ano (R\$)	% do PIB per capita ***	CAQi/ano (R\$)	% do PIB per capita ****
Creche	4.139,01	39,3	5.943,60	39,1	6.450,70	39,3	7.696,61	30,0
Pré-escola	1.789,38	17,0	2.301,24	15,1	2.527,76	15,4	3.873,96	15,1
Ensino Fundamental - Anos Iniciais	1.724,42	16,4	2.194,56	14,4	2.396,44	14,6	3.694,37	14,4
Ensino Fundamental - Anos Finais	1.697,00	16,1	2.148,84	14,1	2.347,20	14,3	3.617,41	14,1
Ensino Médio	1.746,46	16,6	2.209,80	14,5	2.429,27	14,8	3.720,03	14,5

* PIB *per capita* de 2005 (R\$10.520,00); ** PIB *per capita* de 2008 (R\$15.240,00); *** PIB *per capita* de 2009 (R\$16.414,00); e **** PIB *per capita* de 2013 (R\$25.655,27).

Fonte: Elaborada com base nos dados constantes dos documentos referenciados ao final desta página.

Enquanto o CAQi refere-se a um padrão mínimo de qualidade, abaixo do qual o direito à educação poderia não ser efetivamente garantido, o CAQ avança em relação ao padrão mínimo, pois considera o caráter dinâmico do conceito de custo por aluno e também a capacidade econômica do Brasil, posicionado como a 9ª economia do mundo, de acordo com dados do Fundo Monetário Internacional – FMI (apud IPRI, 2017)²⁴. Assim, o CAQ é o padrão de qualidade que se aproxima dos custos dos países mais desenvolvidos em termos educacionais. Enquanto o CAQi toma como referência para a remuneração dos profissionais a Lei do Piso Nacional Salarial do Magistério e como jornada escolar dos alunos o tempo parcial (5 horas) – com exceção da creche, que é de 10 horas –, o CAQ, segundo entendimento da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, deve considerar, ao menos, uma jornada de 7 a 10 horas para os alunos e o piso para todos os profissionais da educação pautado no salário mínimo do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese).

²⁰ Dados extraídos do documento intitulado “Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil” (CARREIRA, Denise; PINTO, José M. R., 2007, p. 90 a 106). Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/qualidade_aluno.pdf

²¹ Dados extraídos do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 [aguardando homologação], p. 21-31. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5063-parecercne-seb8-2010&Itemid=30192.

²² Dados extraídos da Nota Técnica intitulada “Por que 7% do PIB para a educação é pouco?”, p. 7, CNDE, 2011. Disponível em: http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2016/02/NotaTecnica_10PIBEducacao_17agosto2011.pdf.

²³ Dados extraídos do site da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), 2015. Disponível em: <http://www.custoalunoqualidade.org.br/pdf/CAQi-Campanha-CNE-2015.pdf>.

²⁴ Dados disponíveis em: http://www.funag.gov.br/ipri/images/analise-e-informacao/FMI_PIB_13jun2017.xls.

Compreendendo a importância do CAQi e CAQ como parâmetros para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, o Conselho Nacional de Educação (CNE) firmou, em 2008, parceria com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) para considerar o CAQi como uma estratégia de política pública para a educação brasileira, no sentido de vencer as históricas desigualdades de ofertas educacionais em nosso país ao buscar uma maior equalização de oportunidades educacionais para todos. Tal parceria resultaria na aprovação do Parecer CNE/CEB nº 8, de 5 de maio de 2010²⁵, da Câmara de Educação Básica do CNE, que normatiza os padrões mínimos de qualidade da educação básica nacional.

Assim, os mecanismos do CAQi e do CAQ têm figurado como importantes instrumentos na consagração do direito a uma educação pública de qualidade no Brasil. Apesar do reconhecimento anterior, seu destaque foi notável em 2014, com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, que incluiu os instrumentos CAQi e CAQ em quatro das suas doze estratégias relacionadas à meta de financiamento da educação pública, conforme consta do anexo da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014:

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.

Estratégias:

(...)

20.6) no prazo de 2 (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 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação – MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

²⁵ Cumpre salientar que o referido Parecer, que também é uma proposta de Resolução, até os dias atuais, não foi homologado pelo Ministério da Educação.

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;
(...)

O CAQi e o CAQ representam, de acordo com Cara e Rehder (2016), uma inversão na lógica do financiamento das políticas educacionais no Brasil: o investimento, antes subordinado à disponibilidade orçamentária prevista na vinculação constitucional de recursos alocados para a área, passa a ser pautado pela necessidade de investimento por aluno para que seja garantido, de fato, um padrão mínimo de qualidade em todas as escolas públicas brasileiras.

Segundo a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), não é possível realizar uma política pública complexa, abrangente e que deve buscar um padrão de qualidade – como é o caso da política educacional – sem a destinação adequada de recursos. De acordo com a Instituição (CNDE, 2011, p.4):

Embora seja errôneo afirmar que o financiamento adequado da educação pública resolva sozinho o conjunto avassalador de problemas educacionais brasileiros, é certo afirmar que sem ele nada poderá ser feito. Concretamente, não é possível remunerar adequadamente professores das redes públicas, reduzir o número de alunos por turma, dotar de infraestrutura adequada as escolas brasileiras e implementar programas de formação continuada aos profissionais da educação sem uma política adequada de gasto público para o setor. Nas políticas educacionais, como em qualquer outra área, a obtenção de bons resultados exige a compreensão de que o investimento adequado é um pressuposto e a boa gestão é um princípio.

Dessa forma, a fim de prover um padrão mínimo de qualidade, por meio de um investimento por aluno por modalidade da educação, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 previu a necessidade de ampliação do investimento público em educação pública para, no mínimo, 10% do Produto Interno Bruto (PIB) até o final da sua vigência. Todavia, em que pese tal previsão legal, em virtude da atual crise econômica e fiscal enfrentada pelo país, foi aprovado, em 2016, por meio de emenda à Constituição, o chamado Novo Regime Fiscal, o qual impôs limites aos gastos públicos, inclusive àqueles direcionados à educação.

1.4 O Novo Regime Fiscal

Instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, o Novo Regime Fiscal impõe restrições ao orçamento público ao prever uma redução gradual e contínua das despesas do governo por um período de vinte anos, objetivando limitar o crescimento do gasto público e contribuir para o necessário ajuste estrutural das contas públicas.

Ao acrescentar no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) os artigos 106 ao 114, a EC nº 95/2016 trouxe redação nova à Carta Magna, que passou a dispor que:

Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V - da Defensoria Pública da União.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o **caput** deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

De acordo com o novo texto constitucional, a despesa primária total do Governo Federal não poderá ter crescimento real a partir de 2017. Neste ano, o limite dos gastos será computado com base na despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2%. Isto é, em 2017, primeiro ano de vigência da EC nº 95/2016, o limite dos gastos totais equivalerá à despesa paga do ano anterior corrigida pela inflação do ano anterior.

A partir dos próximos anos, os gastos totais da União, incluídos os Poderes Legislativo (inclusive o TCU) e Judiciário, além de Ministério Público da União e Defensoria Pública da União, deverão ser reajustados com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do ano anterior. Importante salientar que os limites impostos ao gasto público pela EC em questão não alcançam as transferências constitucionais a estados, municípios e Distrito Federal e os créditos extraordinários, além das complementações ao Fundeb, as despesas da Justiça Eleitoral com as eleições e despesas de capitalização de estatais não dependentes.

Outra importante previsão constante do novo texto constitucional diz respeito aos limites de gastos em setores sensíveis do país, notadamente àqueles voltados para a educação. Segundo dispõe o artigo 110 do ADCT, as aplicações mínimas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), no exercício de 2017, serão calculadas nos termos do artigo 212 da CF/88, que estabelece a aplicação mínima pela União de 18% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em MDE. Já nos exercícios posteriores, as aplicações de recursos em educação serão calculadas com base nas aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidas pelo IPCA, conforme segue:

"Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do **caput** do art. 212, da Constituição Federal; e
II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Conforme explica o Estudo Técnico nº 26/2016, da Câmara dos Deputados, as disposições do art. 110 desvinculam de percentuais da receita as aplicações mínimas com saúde e educação e instituem uma nova fórmula de cálculo dos pisos, com base no mínimo aplicado em 2017, corrigido pelo IPCA. O referido estudo destaca à fl. 20 que:

A nova forma de vinculação pode representar, na hipótese de crescimento real da receita, menor grau de proteção dessas áreas em relação ao piso calculado pelos critérios anteriores. Por outro lado, diante da imposição de um teto geral para as despesas primárias, ao menos se impede que o Novo Regime Fiscal acarrete redução, em termos reais, dos atuais montantes alocados para os pisos da saúde e educação. Observe-se, em relação à educação, que o Fundeb foi ressaltado do teto de gastos; e as despesas financeiras (caso do FIES) e a renúncia de receita (caso do PROUNI) não se submetem à regra fiscal, vez que esta somente se aplica a despesas primárias.

De acordo com outro Estudo Técnico, de D'Abadia (2016), produzido no âmbito da Câmara dos Deputados, para as despesas com saúde e com educação, a correção pelo IPCA não atualizará os limites máximo de gastos, mas o piso para a aplicação em tais áreas estratégicas. Segundo D'Abadia, como as despesas com saúde e com educação não poderão ser menores do que os limites mínimos de 2016 atualizados também pela inflação do período e como não existe expectativa de inflação zero para o período, é certo ao menos a elevação nominal dos gastos com saúde e educação.

Uma importante questão a ser abordada, conforme explica D'Abadia (2016) refere-se ao crescimento da demanda, muito relacionado com o crescimento da população, o que pode tornar a relação do gasto *per capita* menor do que a atual caso o governo permaneça sempre nos mínimos possíveis. No entanto, da mesma forma como ocorre atualmente, nada obriga que o Governo Federal gaste somente o mínimo nessas áreas. Segundo o estudo, existem dois efeitos antagônicos entre si no tocante aos gastos com educação:

Por um lado, é possível se prever que no longo prazo, com a recuperação da economia, quando as receitas voltarem a apresentar crescimento real, a correção dos limites mínimos de aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino pela inflação pode, e provavelmente irá reduzir o total absoluto investido nesta área se comparado ao provável total obtido pela manutenção da regra atual, se e quando a economia recuperar uma trajetória crescente. Por outro lado, a estrutura demográfica brasileira está mudando rapidamente, com redução da população jovem e aumento da população idosa. Com a redução do número médio de filhos por mulher, há redução do número de matrículas na educação básica. Como exemplo desse fenômeno, o Censo escolar de 2015 apontou uma redução de 7,2 milhões de matrículas no ensino fundamental entre 2000 e 2014. No mesmo sentido, o IBGE estima que até 2030 a população de crianças e jovens com idade entre 5 e 19 anos, que são os que estão na faixa etária elegível para a Educação Básica, irá reduzir-se em 20%, caindo de 52,9 para 41,5 milhões. (D'ABADIA, 2016, p. 7).

Em função das estimativas sobre a redução da população de crianças e jovens e a consequente redução no número de matrículas na educação básica, é possível, de acordo com o autor, que mesmo com a ausência de crescimento real dos valores destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino básico, os valores reais por estudante aumentem com a redução do número total de estudantes, o que é razoável imaginar, dessa forma, que os efeitos da cogitada desvinculação entre os investimentos em educação e a arrecadação de impostos podem não ser tão significativos quanto o que se tem propagado.

Pelo exposto, no que se refere às limitações impostas pelo Novo Regime Fiscal implementado no país e ao seu impacto no atendimento às metas do PNE 2014-2024, na hipótese de ser efetivamente necessária a aplicação, até 2024, de 10% do PIB em educação pública, possivelmente a EC nº 95/2016 trará impactos para o cumprimento das metas do PNE 2014-2024, fazendo com que seja necessário o remanejamento de recursos para a Educação. Na hipótese de o investimento atual em educação pública ser suficiente para atender, com um mínimo de qualidade, às metas previstas no PNE 2014-2024, supõe-se que a EC nº 95/2016 não trará prejuízos ao cumprimento das metas ali dispostas.

2. DEBATE SOBRE OS CUSTOS DO PNE 2014-2024

No decorrer da pesquisa, foram identificados dois estudos²⁶ que procuraram estimar o custo do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 utilizando a metodologia do Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi. Apesar de terem este parâmetro como ponto de partida, tais pesquisas apresentaram resultados distintos quanto aos custos necessários para a obtenção de uma educação de qualidade, em consonância com as metas que compõem o PNE. De um lado, estudo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) defende a necessidade da ampliação do investimento público em educação pública para, no mínimo, 10% do PIB, para a obtenção de uma educação de qualidade. De outro, estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) aponta que, com um pouco mais do já gasto em investimento público direto, seria perfeitamente possível atingir as metas do PNE, não sendo necessários os 10% do PIB, preconizados pela Meta 20, para a obtenção de uma educação de qualidade.

Neste capítulo, serão apresentados os estudos supramencionados a fim de que, no capítulo seguinte, suas metodologias de cálculo possam ser identificadas e analisadas, a fim de compreender seus resultados.

2.1 CNDE: pela necessidade da ampliação do investimento público em educação pública em, no mínimo, 10% do PIB para a obtenção de uma educação de qualidade

Estudo realizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), divulgado por meio da Nota Técnica SEM N°/2011/CNDE²⁷, de 17 de agosto de 2011, intitulada “Por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, defende a necessidade da ampliação do investimento público em educação pública em, no mínimo, 10% do PIB para a obtenção de uma educação de qualidade.

O referido estudo teve como objetivo calcular qual deveria ser a meta de aplicação de recursos públicos em políticas educacionais como proporção do PIB, para garantir a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, somada a um padrão de qualidade.

²⁶ Cumpre mencionar a existência de um terceiro estudo, realizado pela IDados, que estimou o custo do PNE-2014-2024. O referido estudo, entretanto, não será motivo de análise, tendo em vista que foge às metodologias do CAQi e CAQ aqui discutidas. A pesquisa encontra-se disponível no seguinte endereço eletrônico: http://idados.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Custos-PNE-IDados_22-01-17.pdf.

²⁷ A referida Nota Técnica encontra-se disponível em: http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2016/02/NotaTecnica_10PIBEducacao_17agosto2011.pdf.

Desta forma, dentre outras discussões, o estudo apresentou a memória de cálculo para a universalização de um padrão mínimo de qualidade na educação pública, aferindo a demanda por educação para a década de 2011 a 2020.

A Nota Técnica mencionada surgiu como uma crítica ao Projeto de Lei nº 8.035/2010²⁸, que aprovaria o Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020, elaborado pelo Executivo Federal e divulgado em 15 de dezembro de 2010, que, segundo a CNDE, além de “não estabelecer responsabilidades específicas e mutuamente solidárias e complementares à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios” e de não considerar metas intermediárias, entre outras incompletudes, chegou ao Congresso Nacional desacompanhado de diagnóstico e planilhas de custos, os quais somente foram encaminhados pelo Ministério da Educação (MEC) em maio de 2011²⁹, após pressão da sociedade civil e do Parlamento. Para a CNDE, tratou-se de uma “sintética planilha de custos” que buscou quantificar o volume de recursos necessários para viabilizar o novo plano, o qual colaboraria tão somente para a expansão precária da educação pública.

De acordo com a CNDE, as críticas recorrentes diante da planilha de custos apresentada pelo MEC, relacionadas principalmente aos valores do custo aluno, foram:

- Utilização de valores de custo-aluno que não correspondiam à realidade vivenciada pelas redes públicas, notadamente no que se refere à educação básica;
- Projeção para o decênio de gastos de custo aluno/ano que não conseguiriam resolver o problema da qualidade da educação brasileira, especialmente no que se refere à garantia de oferta de um padrão mínimo de qualidade;
- Realização do cálculo dos custos do ensino superior manteve a proporção de participação do setor público (26,4% das matrículas) e considerou a expansão de vagas do ensino superior e da educação profissional como sendo a metade ofertada na modalidade de “educação a distância”, proporções não explicitadas no texto do PL nº 8.035/2010;

²⁸ O referido PL foi transformado na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024.

²⁹ O MEC enviou ao Congresso Nacional o documento “O PNE 2011-2020: metas e estratégias”, que justificava as opções do Governo ao elaborar o plano compondo um conjunto de notas explicativas para cada uma das 20 metas propostas; e o documento “Previsão de investimento necessário para cumprir o PNE, além do investimento atual de 5% do PIB”, planilha de custos que buscou quantificar o volume de recursos necessários para viabilizar o novo Plano Nacional de Educação (PNE).

- Não levantamento dos custos para o cumprimento de metas efetivamente custosas, como a melhora nos indicadores do Ideb, assim como a não estimativa de custos da alfabetização de 14 milhões de jovens e adultos, considerada embutida nos custos estimados para dar acesso a 25% dos alunos de EJA (Educação de Jovens e Adultos) no ensino profissionalizante;
- Não levou em consideração a ampliação dos espaços físicos nem a ampliação da oferta de vagas para incorporar crianças e adolescentes que se encontram fora da escola nas redes estaduais e municipais de educação básica pública, sob o argumento de que a questão seria contornada pela diminuição da pressão demográfica;
- Ausência de cálculos quanto aos custos da continuidade dos estudos de pelo menos parte dos jovens e adultos a serem alfabetizados em políticas de EJA;
- Não consideração dos custos para a elevação do padrão de qualidade no atendimento ofertado a crianças, adolescentes, jovens e adultos em escolas de educação básica das regiões Norte e Nordeste do país;
- Não diferenciação dos custos da educação pública para os estudantes oriundos do campo e os estudantes provenientes de zonas urbanas, assim como dos custos da educação indígena e quilombola; e
- Proposição de um custo aluno/ano adicional de R\$ 369,75 para tempo integral.

De acordo com a Campanha, a não apresentação, pelo MEC, de algumas estimativas que lhe seriam plenamente possíveis, contribuiu para a inviabilização de esforços de projeção externos. Desse modo, segundo a NT, ainda que o estudo realizado tenha produzido mais estimativas de custos do que aquelas apresentadas nos documentos orientadores do MEC, alguns cálculos não foram possíveis.

A referência orientadora dos cálculos efetuados pela NT é a de que o período de 2011 a 2020 deveria representar um esforço pela implantação de um padrão de qualidade e igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. Segundo a CNDE, se houvessem possibilidades econômicas, o Brasil deveria perseguir o valor de custo aluno/ano praticado nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico das Nações Unidas (OCDE). Contudo, visando à comparação com o estudo apresentado pelo MEC, considerou-se que o PNE deveria, ao menos, universalizar um padrão mínimo de qualidade, ficando para o decênio seguinte o esforço de aproximação do patamar empreendido pelos países da OCDE.

Diante dessa realidade, o valor por aluno/ano da educação básica utilizado na NT é o Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi, incorporado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) por meio da Resolução 8/2010³⁰. Assim, para a expansão da oferta de cada etapa e modalidade da educação básica foram utilizados os valores do CAQi relativos a 2009, ou seja, foi estabelecido que os novos alunos deveriam ser incluídos em um padrão mínimo de qualidade inicial. Para fins de comparação, a NT apresentou os valores do CAQi 2009, utilizado no estudo, e os valores do CAQ OCDE 2009, conforme **Tabela 3**.

Tabela 3 – Valores do CAQi e do CAQ-OCDE, para cada etapa da educação básica, em 2009

Etapa/Modalidade	CAQi 2009		CAQ-OCDE 2009	
	CAQi/ano (R\$)	% do PIB per capita*	CAQ OCDE/ano (R\$)	% do PIB per capita*
Creche	6.450,70	39,3%	4.923,00	30%
Pré-escola	2.527,76	15,4%	4.102,50	25%
Ensino Fundamental Séries Iniciais	2.396,44	14,6%	4.102,50	25%
Ensino Fundamental Séries Finais	2.347,20	14,3%	4.102,50	25%
Educação de Jovens e Adultos **	2.396,44	14,6%	4.102,50	25%
Ensino Médio	2.429,27	14,8%	4.102,50	25%

* O CAQi e o CAQ OCDE proposto por Figueiredo (2010) e Cara (2011) são indexados por uma porcentagem do PIB per capita de cada ano. Como 2009 é o ano base deste estudo, para possibilitar uma comparação com a planilha do MEC, o valor de referência do PIB per capita é de R\$ 16.414,00. Fonte: IBGE (2010).

** Os cálculos do CAQi trabalharam os custos de EJA de maneira isonômica aos custos do ensino regular de cada etapa da educação básica (séries iniciais, séries finais e ensino médio). Para a presente Nota Técnica foi utilizado como referência para o custo de EJA o referente às séries iniciais do ensino fundamental.

Fonte: CNDE, “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

Diante do princípio de que a década de 2011 a 2020 deveria propiciar a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” e a garantia de um padrão mínimo de qualidade, a CNDE calculou o valor necessário para que as escolas nas regiões Norte e Nordeste alcançassem o CAQi. Para este cálculo foi utilizado o valor por aluno identificado pela pesquisa “Gasto Municipal Real”³¹ (Undime, 2011, apud CNDE 2011). Para efeito de cálculo, foi considerada a diferença entre este custo aluno/ano real e o CAQi, conforme **Tabela 4**.

³⁰ O Parecer CNE/CEB nº 8/2010, que estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública, foi aprovado em 5 de maio de 2010, porém aguarda, desde então, sua homologação pelo MEC.

³¹ Trata-se do custo aluno/ano observado nas regiões Norte e Nordeste.

Tabela 4 – Custo aluno/ano Norte e Nordeste real versus CAQi

Etapa/Modalidade	Custo aluno/ano real Norte e Nordeste (R\$) (A)	CAQi (R\$) (B)	Diferença (R\$) (B) - (A)	Diferença (%) (A)/(B)
Creche	1.876,89	6.450,70	4.573,81	29,1%
Pré-escola	1.531,56	2.527,76	996,20	60,6%
Ensino Fundamental Séries Iniciais	1.948,80	2.396,44	447,64	81,3%
Ensino Fundamental Séries Finais	2.276,16	2.347,20	71,04	97,0%
Ensino Médio*	2.276,16	2.429,27	153,11	93,7%

* A pesquisa utilizada como referência para aferir o custo aluno/ano real do Norte e Nordeste trabalhou com redes municipais. Desse modo, não calculou o custo aluno/ano real do Ensino Médio. Para efeito de cálculo foi utilizado o mesmo custo aluno/ano das séries finais do ensino fundamental.

Fonte: CNDE, “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

De acordo com a CNDE, se não fosse calculada a distância entre o CAQi e o valor de custo aluno/ano praticado nas regiões Norte e Nordeste, o resultado do PNE poderia ser o prejuízo das matrículas daquele ano (extremamente precárias) existentes nas duas regiões mais desfavorecidas do país diante das matrículas futuras (ancorados no CAQi). Considerando a distância entre o custo aluno-real e o CAQi, a Campanha estimou o universo de alunos matriculados nas regiões Norte e Nordeste no ano de 2009, conforme **Tabela 5**.

Tabela 5 – Matrículas da região do Norte e Nordeste do Brasil

Etapa/Modalidade	Matrículas
Creche	406.193
Pré-escola	1.682.566
Ensino Fundamental Séries Iniciais	6.714.445
Ensino Fundamental Séries Finais	5.145.329
Ensino Médio	2.900.562
TOTAL	16.849.095

Fonte: CNDE, “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

A diferença entre o CAQi e o custo aluno/ano real, demonstrada na **Tabela 4**, assim como o levantamento da quantidade de matrículas, **Tabela 5**, permitiu à CNDE conhecer o custo para dotar as matrículas do Norte e Nordeste do país de um padrão mínimo de qualidade, conforme metodologia de cálculo a ser apresentada no capítulo 3.

Para o levantamento da demanda educacional, a CNDE utilizou uma sistematização de informações sobre comportamento demográfico (Pinto, 2011, apud CNDE, 2011). A **Tabela 6**, constante da NT, apresenta o comportamento demográfico nos anos de 2009, 2016 e 2020, mostrando uma desaceleração (ou estagnação) no ritmo de crescimento populacional em idade escolar.

Tabela 6 – Projeção demográfica da população em idade escolar (em milhões)

Faixa-etária	2009	2016	2020
0 a 3 anos	10,5	10,6	10,1
4 a 17 anos	46,3	44,7	41,5
18 a 24 anos	23,0	23,0	23,8

Fonte: CNDE, “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

A **Tabela 7** resume a demanda no período de 2016 e 2020 para a cobertura escolar da educação básica, projetando a universalização do atendimento dos alunos de 4 a 17 anos até 2016 e projetando 50% das crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creches até 2020.

Tabela 7 – Ampliação do atendimento na educação básica no II PNE (em milhares)

Faixa-etária	Atendimento 2009 (A)	Projeção 2016 (B1)	Projeção 2020 (B2)	Ampliação Total (B1) - (A) ou (B2) - (A)
0 a 3 anos	1.937	–	5.071	3.134
4 e 5 anos	4.225	5.586	–	1.361
6 a 14 anos	29.498	28.911	–	-587
15 a 17 anos	8.860	10.360	–	1.500
TOTAL (mil)	44.520	44.857		5.408

Fonte: CNDE, “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

O estudo da Campanha utilizou a mesma estratégia de cálculo empreendida pelo MEC nos documentos apresentados ao Congresso³². Primeiro, dimensionou-se a demanda de matrículas adicionais em educação determinadas pelas metas do PL; posteriormente, calculou-se o custo de metas quantificáveis; e, por fim, tomando o ano de 2009 como referência consolidada, projetou-se os custos adicionais de investimento público direto em educação como proporção do PIB, que, naquele ano, foi de R\$ 3,143 trilhão.

A CNDE chegou à conclusão de que o investimento de 7% do PIB em educação pública colaboraria de maneira precária com a expansão da oferta educacional, sendo insuficiente para a consagração de um padrão mínimo de qualidade na educação. Na ocasião, houve pressões das entidades educacionais para que o então Projeto de Lei nº 8.035/2010 sofresse mudanças no Congresso Nacional, de forma a fazer associação entre acesso e qualidade. O citado PL foi transformado na Lei nº 13.005, de 14 de junho 2014, que aprovou o atual Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, o qual prevê um investimento público em educação pública de, no mínimo, 10% do PIB até o final de sua vigência.

³² A metodologia de cálculo utilizada pela CNDE (2011) é apresentada no capítulo 3.

2.2 IPEA: os 10% do PIB não são primordiais para a obtenção de uma educação pública de qualidade

Estudo recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), divulgado por meio da Nota Técnica nº 30³³, de outubro de 2016, intitulada “Quanto custa o Plano Nacional de Educação? Uma estimativa orientada pelo Custo Aluno-Qualidade (CAQ)”, defende que os 10% do PIB, preconizados pelo PNE 2014-2024, não são primordiais para a obtenção de uma educação de qualidade.

Em um contexto em que o país empreendia [e ainda empreende] um grande esforço para o ajuste de suas contas públicas, o que incluiu a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241³⁴, estabelecendo um teto para os gastos públicos federais, inclusive os direcionados à educação, o estudo teve por objetivo verificar quanto seria necessário para preservar a efetivação, a contento, das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024.

De acordo com as estimativas do Ipea, o valor do investimento público em educação pública para o cumprimento do PNE com um mínimo de qualidade haveria de ser de 365,1 bilhões de reais – a preços de julho de 2015, correspondendo a 6,2% do PIB de 2015. A conclusão do Instituto resultou de cálculos orientados pelo Custo Aluno-Qualidade Inicial – CAQi, que, conforme visto, contempla as condições materiais mínimas necessárias para que a boa aprendizagem possa acontecer. A estimativa de custo partiu da aceitação do CAQi e buscou incorporar aos seus parâmetros o cumprimento das metas do PNE como diretrizes para uma educação pública de qualidade mínima para a população brasileira.

Desta forma, para a realização do estudo, buscando avançar em relação ao CAQi, o Ipea criou o CAQ_PNE, que contempla tanto a implantação das escolas, como o fator mais importante da manutenção escolar: a remuneração e a quantidade da mão de obra dos trabalhadores na escola. Foram identificadas seis variações do CAQ_PNE em relação ao CAQ:

- Na elaboração do CAQi, o tamanho das escolas não permitiria matrículas em tempo integral, com exceção da creche, pois o número de salas de aula era a metade do número de turmas. Desta forma, o Ipea dobrou as salas de aulas e os banheiros, para que pudessem comportar todos os alunos, tanto no período da manhã quanto no período da tarde.

³³ A referida Nota Técnica encontra-se disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/161014_nt_30_disoc.pdf.

³⁴ A PEC nº 241 foi transformada na Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

- De acordo com o CAQi, o custo de implantação é equivalente a um ano de manutenção das escolas. Desta forma, conforme visto no capítulo 1, o CAQi não embutiu essas despesas em seu cômputo. Para a apropriação desses custos de construção e equipamentos permanentes, realizados num momento do tempo, o Ipea admitiu que a vida útil da construção é de 25 anos – considerada, em geral, em torno de até 50 anos. Isso significa que todas as instalações escolares poderiam ser renovadas a cada 25 anos, ou a uma taxa de 4% ao ano³⁵.
- A quantidade e a formação dos professores em sala de aula foram outras variações em relação ao CAQi. O CAQ_PNE aumentou em 20% o número desses profissionais, para além do número de turmas, conforme **Tabela 8**. Pretendeu-se, com isso, evitar a descontinuidade das aulas em casos de imprevistos. Essa opção abriria a possibilidade para que até 20% dos professores em efetivo exercício pudessem fazer cursos de graduação e pós-graduação.

Tabela 8 – Profissionais Trabalhadores das Escolas Típicas para o Sistema de Ensino Regular

Padrão CAQ_PNE	Creche	Pré-escola	Ensino Fundamental	Ensino Fundamental	Ensino Médio
Professores com nível superior	2	2	19	24	36
Professores com nível médio –	10	12	0	0	0
Diretores (nível superior)	1	1	1	1	2
Coordenadores Pedagógicos	1	1	1	1	2
Bibliotecários (nível superior)	0	0	0	1	2
Auxiliar de Biblioteconomia	0	0	1	0	0
Auxiliar para informática (nível	0	0	1	1	2
Secretários (nível médio)	1	1	1	2	4
Manutenção e infraestrutura	0	0	0	2	4
Manutenção e infraestrutura	2	3	4	4	4
Funcionários para alimentação	2	2	2	3	4
Total de Trabalhadores na	19	22	30	39	60

Fonte: Ipea, “Quanto custa o Plano Nacional de Educação? Uma estimativa orientada pelo Custo Aluno-Qualidade (CAQ)”, 2016.

- No CAQ_PNE, considera-se que todos sejam contratados por 40 horas semanais, inclusive os professores de creche, com jornadas nunca superiores a 25 horas por semana dentro de sala de aula, opção que está de acordo com o espírito de valorização dos profissionais da educação.
- Devido ao grande avanço da importância das Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC, especialmente na educação, o CAQ_PNE incluiu, nos

³⁵ Com relação aos materiais permanentes, de acordo com o Ipea, a vida útil média foi estimada em 5 anos.

ensinos fundamental e médio, um profissional com dedicação exclusiva para cuidar do laboratório de informática, o que não estava previsto no CAQi.

- Por fim, as estimativas de remuneração consideradas pelo CAQ_PNE não representam nem salários de entrada e nem de final de carreira, como no CAQi, mas sim valores médios. De acordo com cálculos do Ipea, em 2015³⁶, a média dos salários dos professores formados da educação básica era R\$3.125,75, enquanto que os outros profissionais com nível superior ganhavam, em média, R\$5.156,09³⁷. Dessa forma, o CAQ_PNE atribuiu exatamente esta remuneração a todos os professores formados nas escolas típicas, representando um aumento médio real de 65,0% para os professores com nível superior. Em relação aos salários dos demais profissionais da escola, o Ipea utilizou a média observada para o mercado, por nível de escolaridade, como mostra a **Tabela 9**.

Tabela 9 – Salários dos Trabalhadores das Escolas Típicas para o Sistema de Ensino Regular

Padrão CAQ_PNE	Em reais de 2015	Critérios de Determinação dos Salários
Professores com nível superior	5.156,09	Média nacional observada em 2010, dos profissionais com nível superior, que não eram professores da educação básica.
Professores com nível médio – normal	2.124,51	Média nacional observada em 2010, dos profissionais com nível médio, que não eram professores da educação básica.
Diretores (nível superior)	6.702,92	Professor com gratificação de 30%.
Coordenadores Pedagógicos (nível superior)	6.187,31	Professor com gratificação de 20%.
Bibliotecários (nível superior)	5.156,09	Média nacional observada em 2010, dos profissionais com nível superior, que não eram professores da educação básica.
Auxiliar de Biblioteconomia (nível médio) Auxiliar para informática (nível médio) Secretários (nível médio) Manutenção e infraestrutura (nível médio)	2.124,51	Média nacional observada em 2010, dos profissionais com nível médio, que não eram professores da educação básica.
Manutenção e infraestrutura (nível fundamental) Funcionários para alimentação (nível fundamental)	1.820,15	Média nacional observada em 2010, dos profissionais com nível fundamental, que não eram professores da educação básica.

Fonte: Ipea, “Quanto custa o Plano Nacional de Educação? Uma estimativa orientada pelo Custo Aluno-Qualidade (CAQ)”, 2016.

³⁶ Esses valores foram obtidos pelo Ipea no Censo Demográfico de 2010 e corrigidos, pelo IGP-M = 1,37, para julho de 2015. Escolheu-se o Censo Demográfico porque essas estimativas foram feitas para todos os municípios.

³⁷ O Ipea utilizou o salário-hora (salário mensal/horas trabalhadas) e calculou o correspondente a 40 horas semanais. Além disso, a média refere-se apenas aos ocupados entre 18 e 60 anos, que ganhavam entre o salário mínimo e o teto do funcionalismo público federal, em 2010.

Em relação aos demais insumos que impactam no valor dos custos de manutenção e atualização das escolas, o Ipea aderiu integralmente ao levantamento de preços dos itens escolares feito pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), em 2005, trazendo-os para valores de julho de 2015, pelo IGPM = 1,75.

A partir da quantificação e dos custos dos insumos para cada escola típica, dividiu-se o resultado pelo número de alunos, chegando-se, de tal forma, aos valores do CAQ_PNE, cujos cálculos resumidos e sua comparação com o CAQi 2015 podem ser observados na **Tabela 10**.

Tabela 10 – Cálculo do CAQ_PNE nas Escolas Típicas para o Sistema de Ensino Regular

Padrão CAQ_PNE	Observações	Creche	Pré-escola	Ensino Fundamental Séries Iniciais	Ensino Fundamental Séries Finais	Ensino Médio
Mão de Obra	A fórmula foi: (Sal. Mensal) X (13,33) X (1,2). Contempla 13 salários por ano, férias e 20% de encargos.	861.426,95	958.509,43	2.049.894,53	2.641.838,27	4.119.263,39
Bens e Serviços	Contempla água, luz, telefone, limpeza, conservação predial, reposição de equipamentos, materiais e projetos pedagógicos. Orçados em 2005 pela CNDE e trazidos a preços de 2015.	105.770,00	161.035,00	243.600,00	368.077,50	542.325,00
Formação Profissional	Valor sugerido pela CNDE em 2005 e trazidos a preços de 2015.	23.625,00	15.750,00	22.750,00	26.250,00	42.000,00
Administração e Supervisão	Valor sugerido pela CNDE em 2005 e trazidos a preços de 2015.	43.750,00	41.335,00	60.354,00	89.250,00	137.534,25
Construção	Utilizamos o valor do m2 atualizado para 2015, de aproximadamente R\$ 950,00. Dobramos o número de salas e banheiros para estudantes.	34.300,00	35.373,83	56.165,09	81.484,58	108.594,59
Equipamentos	Valor sugerido pela CNDE em 2005 e trazidos a preços de 2015.	38.500,00	42.700,00	134.750,00	140.700,00	166.600,00
Valor Total da Escola por Ano		1.107.371,95	1.254.703,26	2.567.513,63	3.347.600,35	5.116.317,24
CAQ_PNE sem integral	Valor total da escola/número de alunos	9.228,10	4.752,66	6.418,78	5.579,33	5.684,80
CAQ_PNE com integral	Acréscimo de 7,5% ao valor anterior, para manter 25% das matrículas no integral, supondo o aumento de 30% no custo.	9.920,21	5.109,11	6.900,19	5.997,78	6.111,16
CAQi Campanha-CNE 2015	http://www.custoalunoqualidade.org.br/calculos-do-caqi-e-do-caq#PosicaoLink3	7.696,61	3.873,96	3.694,37	3.617,41	3.720,03
Relação CAQ_PNE e CAQi_CNDE		28,9%	31,9%	86,8%	65,8%	64,3%

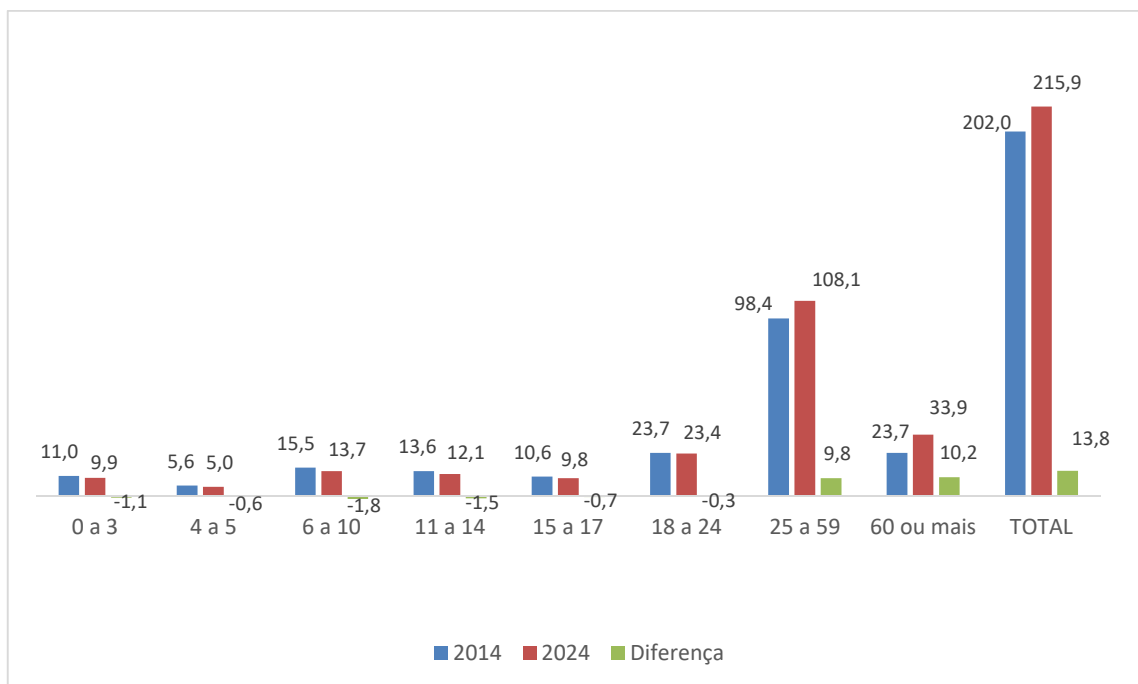
Fonte: Ipea, “Quanto custa o Plano Nacional de Educação? Uma estimativa orientada pelo Custo Aluno-Qualidade (CAQ)”, 2016.

Verifica-se que os valores do CAQ_PNE são superiores aos valores do CAQi. A maior diferença, como explica o Ipea, encontra-se nos anos iniciais do ensino fundamental, pois, ao contrário do CAQi, o CAQ_PNE não admitiu nesta etapa de ensino professores de nível médio.

Para obter uma estimativa de custo para o ensino superior, o estudo do Ipea aplicou o fator (3,87) que retrata a relação entre o Investimento Público Direto por estudante do ensino superior e o ensino fundamental nos anos iniciais para 2013 (INEP, 2015, apud IPEA, 2016). Assim, multiplicou-se o CAQ_PNE de R\$6.418,78 por 3,87 e chegou-se ao valor de R\$24.840,69, para cada aluno cursando o nível superior.

Por fim, para estimar a demanda por matrículas, baseada nas metas de acesso do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e nas projeções de população, as estimativas de público alvo para educação foram orientadas por projeções de 2013 divulgadas pelo IBGE³⁸, as quais indicam que, embora a população brasileira ainda esteja crescendo, os grupos etários mais relevantes para a educação estão diminuindo em termos absolutos, devido à rápida queda da fecundidade ocorrida no Brasil. O **Gráfico 4**, extraído da pesquisa do Ipea, apresenta dados da população brasileira estimada, por grupos etários relevantes para a educação, entre os anos de 2014 e 2024.

Gráfico 4 – População Brasileira Estimada, por Grupos Etários Relevantes para a Educação, em Milhões de Habitantes



Fonte: Ipea, “Quanto custa o Plano Nacional de Educação? Uma estimativa orientada pelo Custo Aluno-Qualidade (CAQ)”, 2016.

³⁸ De acordo com o Ipea, as estimativas foram “orientadas” porque não foram seguidas estritamente, já que, devido às discrepâncias apresentadas na comparação entre os grupos etários das projeções com os valores observados no Censo 2010, foram aplicados fatores de correção utilizados pelo IBGE em 2000, para ajustar as populações dos grupos etários observados em 2010. A partir daí, utilizou-se as taxas de crescimento populacional, por grupos etários, vindas das projeções do IBGE.

Os Censos Escolares e Superiores do Inep (apud IPEA, 2016), relativos ao período de 2007 a 2014, mostraram, de um lado, crescimentos na Educação Infantil³⁹ (1,4 milhões), no Ensino Médio (35 mil) e Profissional (700 mil)⁴⁰ e na Educação Superior⁴¹ (2,6 milhões); de outro, diminuições nas matrículas na Educação Fundamental⁴² (3,3 milhões) e na Educação de Jovens e Adultos – EJA⁴³ (1,3 milhões). Desta forma, de acordo com o Ipea, o sistema educacional estaria sendo ajudado pela transição demográfica, havendo, de tal forma, motivo para manter um otimismo em relação às metas de acesso do PNE.

Segundo o Ipea, em 2015, das 57,2 milhões de matrículas existentes no país, 43,4 estavam nas redes públicas, distribuídas por etapas e modalidades de ensino. Para 2024, considerando um sistema educacional mais inclusivo, como preconizado pelo PNE 2014-2024, o número de matrículas é ampliado. Os dados relativos às matrículas de 2015 e as projeções para 2024, assim como o percentual da oferta pública em relação à total⁴⁴, podem ser observados na **Tabela 11**.

Tabela 11 – Matrículas Observadas em 2015 e Projeções para 2024, aplicadas PNE 2014-2024

Metas do PNE por Nível	Matrículas 2015	% Público 2015	Projeção Matrículas 2024	% Público 2024
Creche	1.937.212	63,5	3.095.706	63,5
Pré-escola	3.687.789	74,9	3.671.540	74,9
Ensino Fundamental Anos Iniciais	12.790.359	82,2	11.112.842	82,2
Ensino Fundamental Anos Finais	10.570.614	85,5	10.201.119	85,5
Ensino Médio	7.026.248	87,0	7.160.571	87,0
Educação Profissional	1.044.807	54,5	2.762.884	67,0
Alfabetização de Jovens e Adultos (AJA)	1.300.000	100,0	1.300.000	100,0
Educação de Jovens e Adultos (EJA) Fundamental	2.005.288	94,8	1.606.459	94,8
Educação de Jovens e Adultos (EJA) Médio	1.227.976	89,2	1.449.952	89,2
Total Básica	41.590.293		42.361.073	
Superior Graduação	1.823.752	27,5	3.483.222	30,0
Total Geral	43.414.045		45.844.294	

Fonte: Ipea, “Quanto custa o Plano Nacional de Educação? Uma estimativa orientada pelo Custo Aluno-Qualidade (CAQ)”, 2016.

³⁹ A Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica, atende, em creches, crianças de 0 a 3 anos e, na pré-escola, crianças de 4 a 5 anos.

⁴⁰ O Ensino Médio, terceira etapa da Educação Básica, atende, nas modalidades propedêutica e profissionalizante, jovens de 15 a 17 anos.

⁴¹ A Educação Superior atende ao grupo etário de 18 a 24 anos, englobando as etapas graduação, mestrado (que inclui especialização) e doutorado.

⁴² O Ensino Fundamental, segunda etapa da educação básica, atende, nos anos iniciais, crianças de 6 a 10 anos e, nos anos finais, crianças de 11 a 14 anos.

⁴³ A Educação de Jovens e Adultos – EJA, modalidade da educação básica, é destinada aos jovens e adultos que não tiveram acesso ou não concluíram os estudos no ensino fundamental e no ensino médio.

⁴⁴ O estudo supôs as mesmas relações público-privadas de 2015 para 2024, excetuando-se as modalidades profissionalizante e superior (vide **Tabela 11**).

A partir da identificação dos valores do CAQ_PNE para cada escola típica do sistema educacional e do levantamento das matrículas de 2015 e da projeção de matrículas para 2024, tornou-se possível o cálculo dos custos necessários ao cumprimento do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 com um padrão de qualidade.

O Ipea chegou à conclusão de que, para ofertar um ensino no padrão do CAQ_PNE, em 2015, seriam necessários 312,8 bilhões de reais – o equivalente a 5,3% do PIB –, um incremento de apenas 0,1% do Investimento Público Direto em Educação de 2015, que foi de 5,2%. Ao acolher o cumprimento das 19 metas do PNE até 2024, os cálculos do Ipea indicaram que com 6,2% do PIB, isto é, com 1% a mais do gasto em Investimento Público Direto em 2015, seria perfeitamente possível atingir as metas do PNE 2014-2024.

Frente às divergências de resultados entre as pesquisas da CNDE e do Ipea, serão apresentadas, a seguir, as metodologias de cálculo constantes dos referidos estudos, de forma a examinar os parâmetros adotados e identificar os fatores que levaram aos resultados apresentados. A partir dessa análise, pretende-se trazer para a discussão os possíveis impactos do Novo Regime Fiscal no cumprimento das metas do PNE 2014-2024.

3. COMPARAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo, serão apresentadas as metodologias de cálculos dos custos para o cumprimento do Plano Nacional de Educação (PNE) constantes dos estudos da CNDE e do Ipea, cujas conclusões foram apresentadas, de forma sucinta, no capítulo anterior. A fim de tornar possível comparar os cálculos realizados, optou-se por dividir a análise de acordo com as metas do Plano⁴⁵, o que permitirá avaliar os principais pontos de divergência entre os estudos a fim de compreender seus resultados.

Inicialmente, cumpre salientar algumas importantes diferenças que devem ser consideradas: 1) os referidos estudos foram realizados em momentos distintos – o primeiro, da CNDE, divulgado em 2011, faz referência ao período de 2011 a 2020; já o segundo estudo, do Ipea, divulgado em 2016, faz referência ao período de 2014 a 2024. 2) tendo em vista a divergência temporal, enquanto o estudo da CNDE foi baseado na redação do Projeto de Lei nº 8.035/2010, de 20 de dezembro de 2010, o estudo do Ipea teve como referência a redação da Lei nº 13.005, de 14 de junho de 2014; 3) a CNDE efetuou os seus cálculos expondo-os meta por meta, inclusive tecendo comentários sobre aquelas não quantificáveis ou cujos valores não foram mensurados; já o Ipea efetuou os seus cálculos ponderando as metas quantificáveis do PNE por modalidade, etapa ou nível de ensino⁴⁶; 4) enquanto a CNDE se utilizou do PIB e de valores relativos ao ano de 2009, o estudo do Ipea baseou-se no PIB e em valores relativos ao ano de 2015; 5) o Ipea considerou a relação público-privado (oferta pública em relação à total), em percentuais, na absorção da demanda por matrículas⁴⁷, não verificada em grande parte das metas dispostas no estudo da CNDE; 6) por fim, para a realização dos cálculos, a CNDE utilizou o parâmetro do CAQi e seus valores do ano de 2009; o Ipea, por outro lado, criou o parâmetro do CAQ_PNE – baseado no CAQi e em seus valores do ano de 2015 –, que apresentou valores superiores ao CAQi de referência⁴⁸.

Tendo em vista as considerações supramencionadas, para aproximar os dois estudos, a fim de verificar a lógica subjacente aos dois cálculos, foi necessário atualizar os valores apresentados pela CNDE, trazendo-os para o ano de 2015, ano de referência do estudo do Ipea. Dessa forma, duas alterações foram realizadas: os valores do CAQi 2009, utilizados como

⁴⁵ A explanação sobre os objetivos de cada meta do PNE levou em consideração as informações contidas no documento Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base, divulgado pelo Inep em 2015.

⁴⁶ As modalidades, etapas ou níveis de ensino consideradas no estudo do Ipea podem ser verificadas na **Tabela 11**, acostada à página 47.

⁴⁷ Vide **Tabela 11**, à página 47.

⁴⁸ Os valores relativos ao CAQ_PNE podem ser observados na **Tabela 10**, à página 45.

parâmetros no estudo da CNDE, foram atualizados de acordo com os valores do CAQi 2015, divulgados, posteriormente, pela própria Instituição⁴⁹. Os demais valores constantes do referido estudo, não inseridos no âmbito do CAQi, porém vinculados aos cálculos apresentados, foram corrigidos pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M)⁵⁰ de acordo com a inflação apresentada no período de agosto de 2011 a dezembro de 2015.

3.1 Metodologias de cálculo dos custos do PNE por meta

3.1.1 Meta 1

Quadro 4 – Redação da Meta 1 do PNE 2014-2024 antes e após a sua aprovação

Meta 1	
PL nº 8.035/2010	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de quatro e cinco anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a cinquenta por cento da população de até três anos.
Lei nº 13.005/2010	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

Fonte: Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, e Lei nº 13.005, de 14 de junho de 2014.

A Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE) tem como foco o atendimento às crianças de 0 a 5 anos de idade na Educação Infantil (EI). Para essa população, a Meta conta com dois grandes objetivos, que se subdividem em função da faixa etária e da demanda: no curto prazo, universalizar o atendimento na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos, até 2016; e até o final de vigência do PNE, em 2024, garantir que, no mínimo, 50% das crianças com até 3 anos de idade sejam atendidas por creches. Conforme pode ser observado no **Quadro 4**, a redação da Meta 1 constante do PL nº 8.035/2010, quando comparada à redação aprovada pela Lei nº 13.005/2010, não sofreu nenhuma alteração quantitativa e/ou substancial que pudesse impactar na metodologia de cálculo do custo para o seu cumprimento.

De acordo com a CNDE, para o atingimento do primeiro objetivo – o atendimento de 50% das crianças de zero a três anos em creche em 2020 –, considerando o decênio 2011-2020, seriam necessários R\$ 20.255.198.000, a preços de 2009. O estudo considerou a demanda de

⁴⁹ Os valores do CAQi 2015, divulgados pela CNDE, podem ser observados na **Tabela 2**, acostada à página 30.

⁵⁰ O índice de correção no período de agosto de 2011 a dezembro de 2015 foi de 1,33.

3.134.000 novas vagas⁵¹, ou seja, 50% da demanda em 2020 menos os alunos existentes em 2009. Já para o atingimento do segundo objetivo – a universalização do atendimento das crianças de quatro e cinco anos até 2016 –, seriam necessários R\$ 3.440.281.360,00. Considerou-se a demanda de 1.361.000 novas vagas, a partir da totalidade de crianças projetada para 2016 e diminuído do número de alunos existentes em 2009. Ao todo, seriam necessários R\$ 23.695.479.360,00 para o cumprimento da Meta 1.

Tabela 12 – Estimativa do custo para o cumprimento da Meta 1 segundo a CNDE – CAQi 2009

Meta 1	Nº Matrículas	CAQi 2009	Custo Total
Creche (50% das crianças 0 a 3)	3.134.000	R\$ 6.450,70	R\$ 20.216.493.800,00
Pré-escola (todas as crianças 4 a 5)	1.361.000	R\$ 2.527,76	R\$ 3.440.281.360,00
TOTAL			R\$ 23.656.775.160,00

Fonte: Elaborada com base nos dados divulgados pela CNDE “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

Mantendo-se os dados relativos às matrículas e atualizando-se os valores do CAQi de 2009 para 2015, o novo valor obtido para o cumprimento do primeiro objetivo seria de R\$ 24.121.175.740,00, enquanto para o cumprimento do segundo objetivo seria de R\$ 5.272.459.560,00, totalizando o valor de R\$ 29.393.635.300,00 – um aumento de 24% em relação ao valor total anterior.

Tabela 13 – Estimativa do custo para o cumprimento da Meta 1 segundo a CNDE – CAQi 2015

Meta 1	Nº Matrículas	CAQi 2015	Custo Total
Creche (50% das crianças 0 a 3)	3.134.000	R\$ 7.696,61	R\$ 24.121.175.740,00
Pré-escola (todas as crianças 4 a 5)	1.361.000	R\$ 3.873,96	R\$ 5.272.459.560,00
TOTAL			R\$ 29.393.635.300,00

Fonte: Elaborada, com adaptações, com base nos dados divulgados pela CNDE em “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

Para estimar o custo para o cumprimento da Meta 1, o Ipea realizou uma projeção de 3.095.706 matrículas para o atendimento de 50% das crianças de zero a três anos em creche até 2024. Essa demanda representa uma oferta pública de 63,5% em relação à oferta total. Chegou-se, assim, a uma estimativa de investimento da ordem de R\$ 30.710.053.618,26. Estimou-se ainda 3.671.540 matrículas para a universalização do atendimento das crianças de quatro e

⁵¹ Cumpre destacar que no item 4.2, “a”, constante da folha 10 da Nota Técnica em referência, o cálculo foi realizado com base em 3.140.000 matrículas. Contudo, a redação do texto fala em 3.134.000 matrículas, número que é confirmado nos dados constantes das tabelas 6 e 8 da NT, às folhas 9 e 19, respectivamente.

cinco anos, também até 2024, cujos custos seriam de R\$ 18.758.301.729,40, considerando uma participação pública de 74,9% em relação à oferta total. Para a realização do cálculo, considerou-se o valor do custo aluno/ano estimado pelo parâmetro CAQ_PNE 2015⁵², sendo de R\$ 9.920,21 para creche e de R\$ 5.109,11 para pré-escola. O custo total para o cumprimento da Meta 1, de acordo com o Ipea, seria de R\$ 49.468.355.347,66.

Tabela 14 – Estimativa dos Custos para o Cumprimento da Meta 1 segundo o Ipea

Meta 1	Nº Matrículas	CAQ_PNE	Custo Total
Creche (50% das crianças 0 a 3)	3.095.706	R\$ 9.920,21	R\$ 30.710.053.618,26
Pré-escola (todas as crianças 4 a 5)	3.671.540	R\$ 5.109,11	R\$ 18.758.301.729,40
TOTAL			R\$ 49.468.355.347,66

Fonte: Elaborada com base nos dados divulgados pelo Ipea em “Quanto custa o Plano Nacional de Educação? Uma estimativa orientada pelo Custo Aluno-Qualidade (CAQ)”, 2016.

Verifica-se que a estimativa dos custos realizada pelo Ipea para o cumprimento da Meta 1 do PNE supera em R\$20.074.720.047,66 ou em 68% a estimativa dos custos apresentada pela CNDE, já considerando o valor atualizado pelo CAQi 2015. Isso se deve em grande medida às diferenças no valor do custo aluno/ano, assim como na projeção do número de matrículas. O custo aluno/ano considerado pelo CAQ_PNE para creches e pré-escolas superou em 29 e 32%, respectivamente, o custo aluno/ano considerado pelo CAQi 2015. No que se refere ao objetivo de atender 50% das crianças de zero a três anos em creche, a projeção da CNDE superou em 38.294 matrículas a projeção do IPEA. Por outro lado, no que tange ao objetivo de universalizar o atendimento na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos, a projeção do Ipea superou em 2.310.540 matrículas a projeção da CNDE. Cumpre destacar que a projeção de matrículas realizada pela CNDE exclui as observadas em 2009, isto é, calcula apenas as novas matrículas.

3.1.2 Meta 2

Quadro 5 – Redação da Meta 2 do PNE antes e após sua aprovação

Meta 2	
PL nº 8.035/2010	Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda população de seis a quatorze anos.
Lei nº 13.005/2010	Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

Fonte: Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, e Lei nº 13.005, de 14 de junho de 2014.

⁵² Conforme mencionado no capítulo anterior, o CAQ_PNE 2015 foi o parâmetro criado pelo Ipea, a partir do CAQi, cujos valores constam da **Tabela 10**, à página 45.

A Meta 2 do PNE apresenta dois objetivos que são garantir o acesso ao Ensino Fundamental (EF) de nove anos para toda a população de 6 a 14 anos de idade e a conclusão desta etapa na idade recomendada para, pelo menos, 95% dos alunos. Esse último objetivo foi acrescentado com a aprovação da Lei nº 13.005/2010, não constando da redação original do PL nº 8.035/2010.

Quando da realização do seu estudo, a CNDE não efetuou qualquer cálculo de custo em relação à Meta 2. De acordo com a referida Instituição, para a universalização do atendimento de crianças de 6 a 14 anos, não foi considerada a necessidade de expansão de oferta de vagas pois a estimativa de crescimento populacional apresentou uma redução de 587.000 pessoas nesta faixa etária para 2020⁵³, em relação ao total de alunos matriculados. Dessa forma, a demanda até 2020 seria absorvida pelo já investido em 2009.

Já o Ipea, que trabalha com a projeção de demanda total até 2024, realizou uma projeção de 21.313.961 matrículas no ensino fundamental até o final da vigência do PNE 2014-2024. Para atender às 11.112.842 matrículas nos anos iniciais (crianças de 6 a 10 anos), considerando uma participação pública de 82,2% em relação à oferta total, seriam necessários R\$ 76.680.721.239,98, enquanto que para atender às 10.201.119 matrículas nos anos finais (crianças de 11 a 14 anos), considerando uma participação pública de 85,5%, seriam necessários R\$ 61.184.067.515,82. Desta forma, o custo para o efetivo cumprimento da Meta 2 seria de R\$ 137.864.788.755,80.

Tabela 15 – Estimativa do Custo para o Cumprimento da Meta 2 segundo o Ipea

Meta 2	Nº Matrículas	CAQ_PNE	Custo Total
Fundamental anos iniciais (6 a 10 anos)	11.112.842	R\$ 6.900,19	R\$ 76.680.721.239,98
Fundamental anos finais (11 a 14 anos)	10.201.119	R\$ 5.997,78	R\$ 61.184.067.515,82
TOTAL			R\$ 137.864.788.755,80

Fonte: Elaborada com base nos dados divulgados pelo Ipea em “Quanto custa o Plano Nacional de Educação? Uma estimativa orientada pelo Custo Aluno-Qualidade (CAQ)”, 2016.

3.1.3 Meta 3

Quadro 6 – Redação da Meta 3 do PNE antes e após sua aprovação

Meta 3	
PL nº 8.035/2010	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento, nesta faixa etária.

⁵³ Cumpre ressaltar que apesar do texto da NT S/Nº, de 17 de agosto de 2011, indicar uma queda de 587.000 matrículas para 2020, na Tabela 6 do referido documento consta essa projeção como sendo para 2016.

Lei nº 13.005/2010	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento)
--------------------	--

Fonte: Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, e Lei nº 13.005, de 14 de junho de 2014.

A Meta 3 assume dois objetivos principais para efetivar o direito à educação e ampliar os níveis de acesso para os jovens entre 15 e 17 anos: elevar o percentual dos que frequentam a escola, de forma a incluir 100% dessa população até o ano de 2016; e aumentar para 85%, até 2024, o total dos jovens cursando o Ensino Médio (EM), nível adequado para a referida faixa etária. A consecução dos objetivos da Meta 3 se articula com a melhoria do atendimento e da taxa de conclusão na idade adequada no ensino fundamental, visto que a expansão na cobertura do EM depende da ampliação dos níveis de conclusão da etapa anterior.

De acordo com o estudo da CNDE, para a universalização do atendimento de jovens de quinze a dezessete anos até 2016, foi considerada a necessidade de expansão de 1.500.000 matrículas. Este número foi encontrado deduzindo a estimativa populacional desta faixa etária para 2016, de 10.360.000 pessoas, do total de alunos matriculados em 2009, 8.860.000⁵⁴. Assim, a estimativa do custo para a efetivação do primeiro objetivo da Meta 3 seria de R\$ 3.643.905.000,00. Cumpre salientar que não restou demonstrado o cálculo quanto ao segundo objetivo da meta, nos termos do PL nº 8.035/2010, qual seja o de aumentar para 85%, até 2020, o total dos jovens cursando o Ensino Médio (EM).

Tabela 16 – Estimativa do custo para o cumprimento da Meta 3 segundo a CNDE – CAQi 2009

Meta 3	Nº Matrículas	CAQi 2009	Custo Total
Médio (universalização até 2016)	1.500.000	R\$ 2.429,27	R\$ 3.643.905.000,00
TOTAL			R\$ 3.643.905.000,00

Fonte: Elaborada com base nos dados divulgados pela CNDE em “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

Considerando o mesmo número de matrículas estimado pela CNDE, porém utilizando o valor do CAQi 2015, o novo valor obtido para o atendimento do primeiro objetivo da Meta 3 seria de R\$ 5.580.045.000,00 – um aumento de 53% em relação ao valor anterior.

⁵⁴ As matrículas de 2009 e a projeção populacional para 2016 e 2020 podem ser observadas na **Tabela 7**, à página 41.

Tabela 17 – Estimativa do custo para o cumprimento da Meta 3 segundo a CNDE – CAQi 2015

Meta 3	Nº Matrículas	CAQi 2015	Custo Total
Médio (universalização até 2016)	1.500.000	R\$ 3.720,03	R\$ 5.580.045.000,00
TOTAL			R\$ 5.580.045.000,00

Fonte: Elaborada, com adaptações, com base nos dados divulgados pela CNDE em “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

Para o atendimento do segundo objetivo da Meta 3 – elevar, até 2024, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% –, o Ipea considerou 7.160.571 matrículas, o equivalente a uma participação pública de 87% em relação à oferta total, obtendo um custo total de R\$ 43.759.395.072,36.

Tabela 18 – Estimativa do Custo para o Cumprimento da Meta 3 segundo o Ipea

Meta 3	Nº Matrículas	CAQ_PNE	Custo Total
Médio (correspondente a 85% dos jovens de 15 a 17)	7.160.571	R\$ 6.111,16	R\$ 43.759.395.072,36
TOTAL			R\$ 43.759.395.072,36

Fonte: Elaborada com base nos dados divulgados pelo Ipea em “Quanto custa o Plano Nacional de Educação? Uma estimativa orientada pelo Custo Aluno-Qualidade (CAQ)”, 2016.

Enquanto a CNDE estimou os custos da Meta 3 com base em seu primeiro objetivo, ou seja, considerando o seu cumprimento parcial até 2016, o Ipea deixou de mensurar o primeiro objetivo e partiu para o cálculo dos custos da sua implementação final, até 2024. Observou-se uma diferença no número de matrículas de 5.660.571 a mais no estudo do Ipea. Cumpre salientar, ainda, que a projeção de matrículas realizada pela CNDE exclui as observadas em 2009, isto é, calcula apenas as novas matrículas. Assim, os custos estimados, como era de se esperar, apresentaram discrepâncias. Os valores apresentados pelo Ipea superaram em R\$38.179.350.072,36, ou em 684%, os valores apresentados pela CNDE – atualizados segundo o CAQi 2015.

3.1.4 Meta 4

Quadro 7 – Redação da Meta 4 do PNE antes e após sua aprovação

Meta 4	
PL nº 8.035/2010	Universalizar, para a população de quatro a dezessete anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino.

Lei nº 13.005/2010	Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.
--------------------	---

Fonte: Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, e Lei nº 13.005, de 14 de junho de 2014.

A Meta 4 traz dois grandes objetivos em sua proposição. O primeiro diz respeito à universalização do acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado para a população de 4 a 17 anos com deficiência, Transtornos Globais do Desenvolvimento (TGD) e altas habilidades ou superdotação. O segundo objetivo preconiza que o atendimento educacional a essa população ocorra por meio da educação inclusiva, ou seja, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

Para o cumprimento desta meta, a CNDE considerou a necessidade de incluir 1.498.000 alunos nessas condições que ainda estavam fora da escola, já que, segundo a PNAD, havia em 2009 um atendimento de 408.822 alunos, 22% da clientela. O estudo considerou que o custo aluno/ano de um aluno na educação especial é o dobro do custo de um aluno no ensino regular. Para facilitar os cálculos, a CNDE tomou como referência o CAQi 2009 do EFSI (Ensino Fundamental Séries Iniciais). Para exercício de cálculo, portanto, foi considerado que cada estudante atendido por essa meta deveria receber o investimento/ano da respectiva etapa da educação básica que cursa, mais o valor de R\$ 2.396,44 (CAQi 2009 EFSI). Dessa forma, chegou-se ao valor de R\$ 3.589.867.120,00.

Tabela 19 – Estimativa do custo para o cumprimento da Meta 4 segundo a CNDE – CAQi 2009

Meta 4	Nº Matrículas	CAQi 2009	Custo Total
Pré-escola, EFSI, EFSF e ens. médio (PNE's, superdotação, de 4 a 17)	1.498.000	R\$ 2.396,44	R\$ 3.589.867.120,00
TOTAL			R\$ 3.589.867.120,00

Fonte: Elaborada com base nos dados divulgados pela CNDE em “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

Mantendo-se os dados apresentados pela CNDE, e atualizando para 2015 os valores do CAQi, o novo valor estimado para o atingimento da Meta 4 seria de R\$ 5.534.166.260,00, 54% superior ao valor calculado em 2009.

Tabela 20 – Estimativa do custo para o cumprimento da Meta 4 segundo a CNDE – CAQi 2015

Meta 4	Nº Matrículas	CAQi 2015	Custo Total
Pré-escola, EFSI, EFSF e ens. médio (PNE's, superdotação, de 4 a 17)	1.498.000	R\$ 3.694,37	R\$ 5.534.166.260,00
TOTAL			R\$ 5.534.166.260,00

Fonte: Elaborada, com adaptações, com base nos dados divulgados pela CNDE em “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

No que se refere ao estudo do Ipea, não houve a discriminação dos cálculos relativos a referida Meta. De acordo com a Instituição, os custos desta Meta estariam, na verdade, embutidos nas três metas anteriores que tratam, respectivamente, da pré-escola, ensino fundamental e ensino médio. Desta forma, depreende-se que não foi considerado no cálculo um aumento de custo para o atendimento da população escolar, entre 4 e 17 anos, com deficiência.

3.1.5 Meta 5

Quadro 8 – Redação da Meta 5 do PNE antes e após sua aprovação

Meta 5	
PL nº 8.035/2010	Alfabetizar todas as crianças até, no máximo, os oito anos de idade.
Lei nº 13.005/2010	Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

Fonte: Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, e Lei nº 13.005, de 14 de junho de 2014.

A Meta 5 do Plano Nacional de Educação (PNE) apresenta o objetivo de alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental. Segundo o Documento Linha de Base, pode-se considerar alfabetizada uma criança que se torna capaz de apropriar-se da leitura, da escrita e das habilidades matemáticas, a fim de participar efetivamente da sociedade na qual se encontra envolvida.

Não foram apresentados cálculos para a referida Meta em nenhum dos estudos. Segundo a CNDE, os custos da Meta 5 estariam contemplados no gasto com as metas 1, 2, 14, 15, 16, 17 e 21. De acordo com Ipea, os custos dessa Meta estariam embutidos nos custos da Meta 2.

3.1.6 Meta 6

Quadro 9 – Redação da Meta 6 do PNE antes e após sua aprovação

Meta 6	
PL nº 8.035/2010	Oferecer educação em tempo integral em cinquenta por cento das escolas públicas de educação básica.
Lei nº 13.005/2010	Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.

Fonte: Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, e Lei nº 13.005, de 14 de junho de 2014.

A Meta 6 do Plano Nacional de Educação (PNE) prevê a ampliação da educação em tempo integral para, no mínimo, 50% das escolas públicas e o atendimento de, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica. A Meta reflete o objetivo de ampliar o tempo de permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados nas escolas públicas, com ampliação de tempos, espaços, atividades educativas e oportunidades educacionais, em benefício da melhoria da qualidade da educação dos alunos da educação básica. Conforme pode ser observado no **Quadro 9**, a redação da Meta 6, constante do PL nº 8.035/2010, previa a oferta da educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de educação básica. Com a aprovação da Lei nº 13.005/2010, previu-se que essa oferta deveria ser de, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica.

Para o alcance da cobertura de 50% de escolas públicas de educação básica em regime de tempo integral, a CNDE considerou a inclusão nesta modalidade de 10.000.000 de alunos⁵⁵. Para a realização do cálculo, trabalhou-se com um custo aluno/ano adicional, cuja referência foi o CAQi 2009 do EFSI (Ensino Fundamental Séries Iniciais). Assim, a matrícula em tempo integral deveria receber, adicionalmente ao respectivo custo aluno/ano da etapa e modalidade cursada pelo aluno, o valor de R\$ 2.396,44, o que totalizaria R\$ 23.964.400.000,00 para o atendimento da Meta 6.

⁵⁵ Esses números foram apresentados no estudo do MEC e aceitos pela CNDE. Em 2009, havia 1.131.767 alunos em escolas de tempo integral, o que representava 2,5% das matrículas. O MEC considerou que, para atingir 50% das escolas públicas em regime de tempo integral, seria necessário projetar 25% de matrículas. Dessa forma, chegou-se ao número de 10.000.000.

Tabela 21 – Estimativa do Custo para o Cumprimento da Meta 6 segundo a CNDE – CAQi 2009

Meta 6	Nº Matrículas	CAQi 2009	Custo Total
Educação básica (ensino integral em 50% das escolas públicas)	10.000.000 ⁵⁶	R\$ 2.396,44	R\$ 23.964.400.000,00
TOTAL			R\$ 23.964.400.000,00

Fonte: Elaborada com base nos dados divulgados pela CNDE em “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

Atualizando os valores com a utilização do CAQi 2015, mantendo-se a projeção das matrículas, o novo valor estimado para o atendimento da Meta 6 seria de R\$ 36.943.700.000,00 – valor 54% superior ao apresentado em 2009.

Tabela 22 – Estimativa do custo para o cumprimento da Meta 6 segundo a CNDE – CAQi 2015

Meta 6	Nº Matrículas	CAQi 2015	Custo Total
Educação básica (ensino integral em 50% das escolas públicas)	10.000.000	R\$ 3.694,37	R\$ 36.943.700.000,00
TOTAL			R\$ 36.943.700.000,00

Fonte: Elaborada, com adaptações, com base nos dados divulgados pela CNDE em “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

No que se refere ao estudo do Ipea, não foram apresentados cálculos discriminados para a referida Meta. O Ipea, baseado na redação da Lei nº 13.005/2010 – que estabelece que a oferta de ensino em tempo integral deve ser de, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica –, embutiu os cálculos desta Meta no parâmetro CAQ_PNE com integral, cujos valores do custo aluno/ano por etapa/modalidade de ensino podem ser observados na **Tabela 10**, à página 45. Para contemplar a Meta 6, o Ipea considerou nos cálculos do CAQ_PNE os custos para dobrar o número de salas de aulas e de banheiros nas escolas, com exceção da creche⁵⁷, para que pudessem comportar todos os alunos, tanto pela manhã, quanto pela tarde⁵⁸.

⁵⁶ No item 4.2 e), folha 11, da NT da CNDE (2011), consta o cálculo baseado em 1.131.767 matrículas (alunos em 2009). Porém, na tabela 8 da NT, fl. 19, consta o nº de matrículas como sendo de 10.000.000.

⁵⁷ Segundo o Ipea, na elaboração do CAQi, o tamanho das escolas não permitiria matrículas em tempo integral, com exceção da creche, pois o número de salas de aula era a metade do número de turmas.

⁵⁸ De acordo com o Ipea, essa nova estrutura física possibilitaria, inclusive, exorbitar a Meta 6, uma vez que admitiria até 100% das matrículas em tempo integral.

3.1.7 Meta 7

Quadro 10 – Redação da Meta 7 do PNE antes e após sua aprovação

Meta 7							
PL nº 8.035/2010	Atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:						
	IDEB	2011	2013	2015	2017	2019	2021
	Fundamental - Anos Iniciais	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
	Fundamental - Anos Finais	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
	Ensino Médio	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2
Lei nº 13.005/2010	Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:						
	IDEB	2015	2017	2019	2021		
	Fundamental - Anos Iniciais	5,2	5,5	5,7	6,0		
	Fundamental - Anos Finais	4,7	5,0	5,2	5,5		
	Ensino Médio	4,3	4,7	5,0	5,2		

Fonte: Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, e Lei nº 13.005, de 14 de junho de 2014.

A Meta 7 do Plano Nacional de Educação (PNE) diz respeito à melhoria da qualidade da educação básica, enfocando a melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem dos estudantes de modo a atingir, até 2021, as seguintes médias nacionais para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): 6,0 para os anos iniciais do Ensino Fundamental (EF); 5,5 para os anos finais do Ensino Fundamental; e 5,2 para o Ensino Médio (EM). São estabelecidas, ainda, metas intermediárias, conforme **Quadro 10**. O Ideb, criado pelo Inep em 2007, é um indicador sintético que combina duas dimensões da qualidade da educação: o fluxo escolar (taxa de aprovação) e o desempenho (médias de proficiência) dos estudantes em avaliações padronizadas do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Para a efetivação da referida Meta, não houve a realização de cálculos por nenhum dos estudos apresentados. Segundo a CNDE, a melhoria dos indicadores do Ideb certamente exigiria um aumento dos recursos aplicados em insumos e formação continuada dos professores. Em seu estudo, os custos dessa Meta aparecem calculados no conjunto das metas que tratam da educação básica, mas principalmente na Meta 21. Contudo, isso ocorre somente no que se refere a insumos para as duas regiões mais vulneráveis do país em termos de indicadores educacionais (Norte e Nordeste). Para as demais é calculado o valor de aproximação dos salários dos professores (Meta 17). A Instituição ressaltou que a quantificação financeira do esforço de elevação dos indicadores de aprendizagem em nível nacional ainda é uma tarefa a ser realizada, que poderia ter sido ao menos mensurada pelo MEC.

De acordo com o Ipea, os custos para a efetivação da Meta 7 estariam embutidos nos custos para o atendimento das Metas 2 e 3, assim como no próprio valor do CAQ_PNE.

3.1.8 Meta 8

Quadro 11 – Redação da Meta 8 do PNE antes e após sua aprovação

Meta 8	
PL nº 8.035/2010	Elevar a escolaridade média da população de dezoito a vinte e quatro anos de modo a alcançar o mínimo de doze anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos vinte e cinco por cento mais pobres, bem como igualar a escolaridade média entre negros e não negros, com vistas à redução da desigualdade educacional.
Lei nº 13.005/2010	Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

Fonte: Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, e Lei nº 13.005, de 14 de junho de 2014.

A Meta 8 visa ampliar a escolaridade média dos jovens e adultos entre 18 e 29 anos de idade, de modo que ela atinja, ao final do PNE, 12 anos no nível Brasil, bem como alcance o mesmo patamar para as populações residentes no campo, na região de menor escolaridade e para os 25% mais pobres. Além disso, a Meta 8 almeja também igualar a escolaridade média entre os negros e não negros. Desse modo, os objetivos da Meta traduzem o traçado pela Diretriz III do PNE: a busca pela superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação. Convém destacar que a Lei nº 13.005/2010 ampliou a faixa etária englobada pela Meta, passando de 18 a 24 anos, conforme redação do PL nº 8.035/2010, para 18 a 29 anos.

Segundo a CNDE, o custo para o atendimento da Meta 8 está diluído em outras metas que concorrem para a sua execução, especialmente aquelas que se referem à universalização do atendimento da educação básica a partir do ensino fundamental (Metas 2, 3 e 4), e a Meta 9, que determina a universalização da alfabetização de jovens e adultos. De acordo com a Instituição, não foi possível desagregar os custos desta meta, mesmo que ela obrigue um direcionamento financeiro privilegiado para determinadas regiões e segmentos sociais. A introdução da Meta 21 seria uma medida importante na consecução da equidade para o atendimento educacional, sendo determinante para o cumprimento da referida Meta.

De acordo com o Ipea, os custos para o atendimento da Meta 8 estariam contemplados na universalização do atendimento da educação básica, de que tratam as Metas 2 e 3, assim como na Educação de Jovens e Adultos – EJA de que trata a Meta 10.

3.1.9 Meta 9

Quadro 12 – Redação da Meta 9 do PNE antes e após sua aprovação

Meta 9	
PL nº 8.035/2010	Elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para noventa e três vírgula cinco por cento até 2015 e erradicar, até 2020, o analfabetismo absoluto e reduzir em cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional.
Lei nº 13.005/2010	Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

Fonte: Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, e Lei nº 13.005, de 14 de junho de 2014.

A Meta 9 apresenta dois grandes objetivos: o primeiro, elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência do PNE, erradicar o analfabetismo absoluto; o segundo, reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.

Segundo a CNDE, para a universalização da alfabetização de jovens e adultos foi considerada a existência de 14.104.984 de analfabetos (dados PNAD 2009). O cálculo considera que a alfabetização pode ser feita em seis meses, por isso foi estabelecido como valor a metade do custo aluno/ano calculado pelo CAQi 2009 para EJA, ou seja, R\$ 2.396,44/2; em seguida, foi diminuído deste valor o custo per capita do Programa Brasil Alfabetizado aplicado em 2010 (R\$ 410,12), o que resultou em um valor de R\$ 788,10, totalizando R\$ 11.116.137.890,40. Além disso, foi calculado o custo de incorporação de 30% dos estudantes de EJA na rede regular de ensino, usando como parâmetro o valor do CAQi 2009 da EFSI, ou seja, R\$ 2.396,44, totalizando R\$ 10.140.523.877,80. Dessa forma, o custo total para a efetivação da Meta 9, segundo a CNDE, seria de R\$ 21.256.661.768,20.

Tabela 23 – Estimativa do Custo para o Cumprimento da Meta 9 segundo a CNDE - CAQi 2009

Meta 9	Nº Matrículas	CAQi 2009	Custo Total
AJA - Alfabetização de Jovens e Adultos (>15) - Qtd Analfabetos	14.104.984	R\$ 788,10	R\$ 11.116.137.890,40
AJA - Alfabetização de Jovens e Adultos (>15) - 30% dos estudantes EJA	4.231.495	R\$ 2.396,44	R\$ 10.140.523.877,80
TOTAL			R\$ 21.256.661.768,20

Fonte: Elaborada com base nos dados divulgados pela CNDE em “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

Considerando os mesmos dados aplicados pela CNDE em termos de matrículas, porém atualizando o valor do CAQi EFSI para 2015 (R\$ 3.694,37), bem como o valor do custo per capita do Programa Brasil Alfabetizado aplicado em 2015 (R\$ 545,51)⁵⁹, o novo custo aluno seria de R\$ 1.301,68 (R\$ 3.694,37/2 - R\$ 545,51 e os novos valores parciais encontrados são de R\$ 18.360.175.573,12 e de R\$ 15.632.708.183,15, respectivamente, e o novo custo total para o atendimento da Meta 9 seria de R\$ 33.992.883.756,27, um aumento de 60% em relação ao custo de 2009.

Tabela 24 – Estimativa do Custo para o Cumprimento da Meta 9 segundo a CNDE - CAQi 2015

Meta 9	Nº Matrículas	CAQi 2015	Custo Total
AJA - Alfabetização de Jovens e Adultos (>15) - Qtd Analfabetos	14.104.984	R\$ 1.301,68	R\$ 18.360.175.573,12
AJA - Alfabetização de Jovens e Adultos (>15) - 30% dos estudantes EJA	4.231.495	R\$ 3.694,37	R\$ 15.632.708.183,15
TOTAL			R\$ 33.992.883.756,27

Fonte: Elaborada, com adaptações, com base nos dados divulgados pela CNDE em “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

Para o atendimento da Meta 9, o Ipea estimou 1.300.000 matrículas na alfabetização de jovens e adultos a partir de 15 anos. Considerando um custo aluno de R\$ 6.418,78, chegou-se ao valor total de R\$ 8.344.414.000,00 para o cumprimento da referida Meta.

Tabela 25 – Estimativa do Custo para o Cumprimento da Meta 9 segundo o Ipea

Meta 9	Nº Matrículas	CAQ_PNE	Custo Total
AJA - Alfabetização de Jovens e Adultos (>15) - Qtd Analfabetos	1.300.000	R\$ 6.418,78	R\$ 8.344.414.000,00
TOTAL			R\$ 8.344.414.000,00

Fonte: Elaborada com base nos dados divulgados pelo Ipea em “Quanto custa o Plano Nacional de Educação? Uma estimativa orientada pelo Custo Aluno-Qualidade (CAQ)”, 2016.

⁵⁹ O referido valor foi encontrado a partir da correção do valor apresentado em agosto de 2011 (R\$ 410,12) pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) = 1,33, para dezembro de 2015.

3.1.10 Meta 10

Quadro 13 – Redação da Meta 10 do PNE antes e após sua aprovação

Meta 10	
PL nº 8.035/2010	Oferecer, no mínimo, vinte e cinco por cento das matrículas de Educação de Jovens e Adultos na forma integrada à educação profissional nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.
Lei nº 13.005/2010	Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de Educação de Jovens e Adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

Fonte: Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, e Lei nº 13.005, de 14 de junho de 2014.

A Meta 10 do Plano Nacional de Educação (PNE) traça como objetivo ampliar as matrículas da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no ensino fundamental (EF) e no ensino médio (EM) na forma integrada à educação profissional, com vistas a alcançar o valor de 25% do total de matrículas nessa modalidade até o final do Plano. A Meta busca estimular os jovens e os adultos a concluírem a educação básica e, ao mesmo tempo, capacitá-los para atuar no mercado de trabalho. Nesse sentido, a Meta 10 reitera o objetivo do PNE de colocar em curso políticas e ações que ampliem não só a escolaridade, mas também a formação para o trabalho dos jovens e dos adultos brasileiros – em especial aqueles mais pobres –, e, assim, contribuir para a redução das desigualdades sociais existentes.

De acordo com a CNDE, para a inclusão de alunos de EJA no ensino profissionalizante seriam necessárias 823.029 novas vagas⁶⁰. Para guardar coerência metodológica, a Instituição calculou um custo aluno/ano que subtrai do custo aluno/ano do Ensino Profissionalizante apontado pelo MEC (R\$ 6.000,00) o valor do CAQi para EJA (R\$ 2.396,44). O custo para o atendimento da referida Meta seria de R\$ 2.965.834.383,24.

Tabela 26 – Estimativa do Custo para o Cumprimento da Meta 10 segundo a CNDE - CAQi 2009

Meta 10	Nº Matrículas	CAQi 2009	Custo Total
25% EJA na Educação Profissional	823.029	R\$ 3.603,56	R\$ 2.965.834.383,24
TOTAL			R\$ 2.965.834.383,24

Fonte: Elaborada com base nos dados divulgados pela CNDE em “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

Para trazer os valores estimados para 2015, foi necessário atualizar o custo aluno/ano do Ensino Profissionalizante, no valor de R\$ 6.000,00, para, posteriormente, dele subtrair o

⁶⁰ De acordo com a Instituição, foram aceitos os dados de demanda fornecidos pelo MEC.

valor do CAQi EFSI relativo a 2015, de R\$ 3.694,37. O novo custo/aluno do Ensino Profissionalizante, corrigido pelo IGP-M, seria de R\$ 7.980,81⁶¹. Dessa forma, considerando-se um custo de R\$ 4.286,44 (R\$ 7.980,81 - R\$ 3.694,37), chegar-se-ia a um custo total para a efetivação da Meta 10 de R\$ 3.527.864.426,76, 19% maior que o custo de 2009.

Tabela 27 – Estimativa do Custo para o Cumprimento da Meta 10 segundo a CNDE - CAQi 2015

Meta 10	Nº Matrículas	CAQi 2015	Custo Total
25% EJA na Educação Profissional	823.029	R\$ 4.286,44	R\$ 3.527.864.426,76
-TOTAL			R\$ 3.527.864.426,76

Fonte: Elaborada, com adaptações, com base nos dados divulgados pela CNDE em “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

Para atender a Meta 10, que preconiza o oferecimento de, no mínimo, 25% das matrículas de Educação de Jovens e Adultos, nos Ensinos Fundamental e Médio, na forma integrada à Educação Profissional, o Ipea considerou a demanda de 1.606.459 matrículas para EJA Fundamental e a de 1.449.952 para EJA Ensino Médio. Para chegar a essas demandas, o Ipea aplicou, sobre a estimativa populacional para as referidas modalidades de ensino, o percentual relativo à participação pública, que foi de 94,8% e 89,2%, para, em seguida, aplicar os percentuais de 17,5 e 7, relativos à proporção de alunos que estavam no EJA Fundamental e EJA Médio, respectivamente. Ademais, para a realização dos cálculos, os valores do custo aluno/ano utilizados pelo Ipea para esta Meta foram os do CAQ_PNE sem integral⁶², quais sejam de R\$ 5.579,33, relativo ao Ensino Fundamental Anos Finais, e de R\$ 5.684,80, relativo ao Ensino Médio. Dessa forma, o custo total para o atendimento da Meta 10 seria de R\$ 17.205.652.022,07.

Tabela 28 – Estimativa do Custo para o Cumprimento da Meta 10 segundo o Ipea

Meta 10	Nº Matrículas	CAQ_PNE	Custo Total
EJA Fundamental (corresp. a 17,5% dos jovens de 15 a 17 anos)	1.606.459	R\$ 5.579,33	R\$ 8.962.964.892,47
EJA Médio (corresp. a 7% dos jovens de 18 a 24 anos)	1.449.952	R\$ 5.684,80	R\$ 8.242.687.129,60
TOTAL			R\$ 17.205.652.022,07

Fonte: Elaborada com base nos dados divulgados pelo Ipea em “Quanto custa o Plano Nacional de Educação? Uma estimativa orientada pelo Custo Aluno-Qualidade (CAQ)”, 2016.

⁶¹ O referido valor foi encontrado a partir da correção do valor apresentado em agosto de 2011 (R\$ 6.000,00) pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) = 1,33, para dezembro de 2015.

⁶² Os valores do CAQ_PNE com e sem integral podem ser observados na **Tabela 10**, à página 45.

3.1.11 Meta 11

Quadro 14 – Redação da Meta 11 do PNE antes e após sua aprovação

Meta 11	
PL nº 8.035/2010	Duplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta.
Lei nº 13.005/2010	Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.

Fonte: Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, e Lei nº 13.005, de 14 de junho de 2014.

A Meta 11 do Plano Nacional de Educação (PNE) tem como objetivo triplicar o número de matrículas da Educação Profissional Técnica (EPT) de nível médio, garantindo não só a qualidade da oferta, mas também a expansão em pelo menos 50% dessa modalidade no segmento público. Assim, a meta reitera o objetivo do PNE de colocar em curso políticas e ações que ampliem não só a escolaridade, mas também a formação profissional dos estudantes brasileiros. Conforme pode ser observado no **Quadro 14**, no decorrer de sua tramitação, o PL nº 8.035/2010 sofreu alterações em sua redação, passando a prever não mais que as matrículas da Educação Profissional Técnica de nível médio fossem duplicadas e sim triplicadas, assegurando, pelo menos 50% da expansão no segmento público, conforme redação da Lei nº 13.005/2010.

Segundo a CNDE, a demanda total para a duplicação da matrícula de Educação Profissional seria de 1.036.945 novas vagas. No entanto, a Instituição calculou que a demanda pública seria de 829.556 novas vagas, o equivalente a 80%⁶³. Para o cálculo do custo aluno/ano, foi projetada a diferença entre o valor do Ensino Profissional (R\$ 6.000,00) e o valor do Ensino Médio do CAQi 2009 (R\$ 2.429,27), totalizando um custo aluno/ano adicional para a Educação Profissional Técnica de nível médio de R\$ 3.570,73. O custo para o cumprimento da Meta 11 seria, portanto, de R\$ 2.962.120.495,88.

Tabela 29 – Estimativa do Custo para o Cumprimento da Meta 11 segundo a CNDE – CAQi 2009

Meta 11	Nº Matrículas	CAQi 2009	Custo Total
Educação Profissional (dobro das matrículas de 2009)	829.556	R\$ 3.570,73	R\$ 2.962.120.495,88
TOTAL			R\$ 2.962.120.495,88

Fonte: Elaborada com base nos dados divulgados pela CNDE em “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

⁶³ De acordo com a CNDE, para o MEC, das 1.036.945 novas vagas que precisariam ser criadas, apenas 52% ou 537.000 seriam públicas.

Atualizando o custo aluno/ano para 2015 (R\$ 3.720,03), bem como corrigindo para 2015 o valor do custo aluno/ano do Ensino Profissionalizante (R\$ 7.980,81⁶⁴), chegar-se-ia a um custo de R\$ 4.260,78 (R\$ 7.980,81 - R\$ 3.720,03). Ao considerarmos este custo, bem como ao mantermos a demanda de matrículas consideradas no estudo da CNDE (829.556), tem-se que o novo custo total para o cumprimento da Meta 11 seria de R\$ 3.534.555.613,68, 19% maior que o custo de 2009⁶⁵.

Tabela 30 – Estimativa do Custo para o Cumprimento da Meta 11 segundo a CNDE – CAQi 2015

Meta 11	Nº Matrículas	CAQi 2015	Custo Total
Educação Profissional (dobro das matrículas de 2009)	829.556	R\$ 4.260,78	R\$ 3.534.555.613,68
TOTAL			R\$ 3.534.555.613,68

Fonte: Elaborada, com adaptações, com base nos dados divulgados pela CNDE em “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

Para calcular o custo para o cumprimento da Meta 11, o Ipea triplicou o número de matrículas observadas para esta modalidade em 2014. Assim, a demanda estimada foi de 2.762.884, representando uma participação pública de 67% em relação à oferta total. Já o valor do CAQ_PNE utilizado para mensurar o custo foi de R\$ 7.944,50⁶⁶. O custo total estimado para o cumprimento da Meta 11 seria de R\$ 21.949.731.938,00.

Tabela 31 – Estimativa do Custo para o Cumprimento da Meta 11 segundo o Ipea

Meta 11	Nº Matrículas	CAQ_PNE	Custo Total
Educação Profissional (triplo das matrículas de 2014)	2.762.884	R\$ 7.944,50	R\$ 21.949.731.938,00
TOTAL			R\$ 21.949.731.938,00

Fonte: Elaborada com base nos dados divulgados pelo Ipea em “Quanto custa o Plano Nacional de Educação? Uma estimativa orientada pelo Custo Aluno-Qualidade (CAQ)”, 2016.

⁶⁴ O referido valor foi encontrado a partir da correção do valor apresentado em agosto de 2011 (R\$ 6.000,00) pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) = 1,33, para dezembro de 2015.

⁶⁵ Considerando-se o triplo das matrículas para o atendimento da referida Meta, mantendo-se a participação pública em 80%, a demanda seria de 1.244.334 novas vagas, totalizando um custo de R\$ 4.443.180.743,82 (CAQi 2009) e de R\$ 5.301.833.420,52 (CAQi 2015).

⁶⁶ Para estimar o referido CAQ_PNE, o Ipea considerou o valor do CAQ_PNE para o Ensino Médio (R\$ 6.111,16) e o multiplicou pelo fator de ponderação do Fundeb para a Educação Profissional (1,30).

3.1.12 Meta 12

Quadro 15 – Redação da Meta 12 do PNE antes e após sua aprovação

Meta 12	
PL nº 8.035/2010	Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurando a qualidade da oferta.
Lei nº 13.005/2010	Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

Fonte: Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, e Lei nº 13.005, de 14 de junho de 2014.

A Meta 12 apresenta os objetivos do Plano Nacional de Educação (PNE) para a expansão da educação superior em nível de graduação: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. Importante salientar que a parte final da redação da meta, que visa assegurar um percentual de expansão no segmento público, não constava do texto original do PL nº 8.035/2010.

Para o atendimento da Meta 12, a CNDE considerou que seria necessária a expansão de 5,3 milhões de matrículas até 2020, sendo que 3,2 milhões ou 60% dessa oferta seria pública⁶⁷. A partir da definição da oferta pública, foi aplicado 75% de vagas presenciais e 25% de vagas de ensino superior oferecidas à distância⁶⁸. Os valores de custo-aluno/ano utilizados no cálculo foram de R\$ 15.500,00 e de R\$ 6.200,00 para os ensinos presencial e a distância, respectivamente⁶⁹. Assim, o custo total para a expansão do ensino superior em nível de graduação seria de R\$ 42.442.825.400.

⁶⁷ De acordo com a CNDE, o estudo utilizou a deliberação da CONAE como referência, que determina que 60% das novas vagas sejam públicas.

⁶⁸ A CNDE explica que, segundo essa distribuição proposta, no último ano de vigência do PNE (2020), o setor público seria responsável por 42% da oferta de vagas no ensino superior.

⁶⁹ Para o ensino presencial, a CNDE se utilizou do valor de R\$ 15.500,00, fornecido pelo MEC. No que se refere ao ensino a distância, a CNDE construiu um valor intermediário entre a proposta do MEC – apenas 25% do custo aluno/ano da modalidade presencial, ou seja R\$ 3.090,00 por aluno/ano – e a apresentada por Amaral (2011, apud CNDE 2011, p. 11) – de 60% do valor presencial, ou seja, R\$ 9.300,00 por aluno/ano. Desse modo, foi utilizado pelo cálculo o percentual de 40%, resultando em um valor de R\$ 6.200,00 do custo aluno/ano do ensino superior a distância.

Tabela 32 – Estimativa do Custo para o Cumprimento da Meta 12 segundo a CNDE – CAQi 2009

Meta 12	Nº Matrículas	CAQi 2009	Custo Total
Ensino Superior Presencial (75%)	2.416.100	R\$ 15.500,00	R\$ 37.449.550.000,00
Ensino Superior a Distância (25%)	805.367	R\$ 6.200,00	R\$ 4.993.275.400,00
TOTAL			R\$ 42.442.825.400,00

Fonte: Elaborada com base nos dados divulgados pela CNDE em “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

Ao corrigirmos os valores utilizados pela CNDE para as vagas presenciais e a distância oferecidas no ensino superior, temos que os novos custos aluno/ano são, respectivamente, de R\$ 20.617,08 e de R\$ 8.246,83⁷⁰. Mantendo-se os dados relativos às novas matrículas projetadas, os valores parciais para o cumprimento da Meta 12 seriam de R\$ 49.812.926.988,00 e de R\$ 6.641.724.736,61, enquanto o seu custo total seria de R\$ 56.454.651.724,61, 33% maior que o custo de 2009.

Tabela 33 – Estimativa do Custo para o Cumprimento da Meta 12 segundo a CNDE – CAQi 2015

Meta 12	Nº Matrículas	CAQi 2015	Custo Total
Ensino Superior Presencial (75%)	2.416.100	R\$ 20.617,08	R\$ 49.812.926.988,00
Ensino Superior a Distância (25%)	805.367	R\$ 8.246,83	R\$ 6.641.724.736,61
TOTAL			R\$ 56.454.651.724,61

Fonte: Elaborada, com adaptações, com base nos dados divulgados pela CNDE em “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

Para a expansão do Ensino Superior, em nível de graduação, o Ipea considerou uma demanda 3.483.222 matrículas. Chegou-se a esse número estimando a população entre 18 e 24 anos em 2024, tomando como base metade desse número – já que a Meta 12 preconiza a elevação da taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% desses alunos –, e, por fim, considerando uma participação pública de 30% em relação à oferta total. Para a realização do cálculo, foi utilizado o valor do CAQ_PNE para o ensino superior no valor de R\$ 24.840,69⁷¹. Dessa forma, chegou-se ao custo total de R\$ 86.525.637.903,18.

⁷⁰ Os referidos valores foram encontrados a partir da correção dos valores apresentado em agosto de 2011 (R\$ 15.500,00 e R\$ 6.200,00) pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) = 1,33, para dezembro de 2015.

⁷¹ Para a obtenção da estimativa de custo para o ensino superior, o Ipea aplicou o fator 3,87, que retrata a relação entre o Investimento Público Direto por estudante do ensino superior e o ensino fundamental nos anos iniciais, de acordo com o Inep, para 2013 (INEP, 2015, apud IPEA, 2016, p. 6).

Tabela 34 – Estimativa do Custo para o Cumprimento da Meta 12 segundo o Ipea

Meta 12	Nº Matrículas	CAQ_PNE	Custo Total
Ensino Superior	3.483.222	R\$ 24.840,69	R\$ 86.525.637.903,18
TOTAL			R\$ 86.525.637.903,18

Fonte: Elaborada com base nos dados divulgados pelo Ipea em “Quanto custa o Plano Nacional de Educação? Uma estimativa orientada pelo Custo Aluno-Qualidade (CAQ)”, 2016.

3.1.13 Meta 13

Quadro 16 – Redação da Meta 13 do PNE antes e após sua aprovação

Meta 13	
PL nº 8.035/2010	Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para setenta e cinco por cento, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, trinta e cinco por cento doutores.
Lei nº 13.005/2010	Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

Fonte: Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, e Lei nº 13.005, de 14 de junho de 2014.

O objetivo da Meta 13 do Plano Nacional de Educação (PNE) é a melhoria na qualificação do corpo docente em efetivo exercício nas instituições que compõem o sistema de educação superior brasileiro, especialmente por meio da titulação em cursos de mestrado e doutorado. Trata-se de uma meta voltada para a elevação da qualidade da educação superior (ES) no País e que está intimamente relacionada com as demais metas dedicadas a esse nível de ensino: a Meta 12, que visa à expansão das matrículas em cursos de graduação, e a Meta 14, relativa à expansão das matrículas na pós-graduação *stricto sensu*.

De acordo com a CNDE, o aumento do percentual de mestres e doutores exercendo o magistério tem seu custo embutido nas Metas 12 e 14.

O Ipea não efetuou o cálculo dos custos para a referida Meta. Depreende-se, entretanto, que os seus custos estariam embutidos, em parte, na Meta 12 e também no próprio valor do CAQ_PNE para nível superior.

3.1.14 Meta 14

Quadro 17 – Redação da Meta 14 do PNE antes e após sua aprovação

Meta 14	
PL nº 8.035/2010	Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores.
Lei nº 13.005/2010	Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

Fonte: Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, e Lei nº 13.005, de 14 de junho de 2014.

O objetivo central da Meta 14 é a elevação gradual do número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores ao final da vigência do PNE em 2024.

Para o atendimento da Meta 14, a CNDE considerou uma demanda de 182.152 novas vagas para mestrado e doutorado, a um custo aluno/ano de R\$ 15.500,00⁷². Portanto, o custo total seria de R\$ 2.823.356.000.

Tabela 35 – Estimativa do Custo para o Cumprimento da Meta 14 segundo a CNDE – CAQi 2009

Meta 14	Nº Matrículas	CAQi 2009	Custo Total
Pós-graduação stricto sensu	182.152	R\$ 15.500,00	R\$ 2.823.356.000,00
TOTAL			R\$ 2.823.356.000,00

Fonte: Elaborada com base nos dados divulgados pela CNDE em “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

Mantendo-se os números relativos às novas matrículas (182.152), porém corrigindo o valor do custo/aluno ano (R\$ 20.617,08⁷³), o custo total para o atendimento da Meta 14 seria de R\$ 3.755.442.356,16, 33% superior ao custo apresentado em 2009.

Tabela 36 – Estimativa do Custo para o Cumprimento da Meta 14 segundo a CNDE – CAQi 2015

Meta 14	Nº Matrículas	CAQi 2015	Custo Total
Pós-graduação stricto sensu	182.152	R\$ 20.617,08	R\$ 3.755.442.356,16
TOTAL			R\$ 3.755.442.356,16

Fonte: Elaborada com base nos dados divulgados pela CNDE em “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

⁷² O estudo da CNDE considerou o valor apresentado pelo MEC.

⁷³ O referido valor foi encontrado a partir da correção do valor apresentado em agosto de 2011 (R\$ 15.500,00) pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) = 1,33, para dezembro de 2015.

O Ipea não efetuou o cálculo dos custos para a referida Meta. De acordo com a Instituição, os custos para o atendimento da Meta 14 estariam contemplados, em parte, na Meta 12, bem como no próprio valor do CAQ_PNE para nível superior.

3.1.15 Meta 15

Quadro 18 – Redação da Meta 15 do PNE antes e após sua aprovação

Meta 15	
PL nº 8.035/2010	Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.
Lei nº 13.005/2010	Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Fonte: Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, e Lei nº 13.005, de 14 de junho de 2014.

A Meta 15 visa à garantia de uma política nacional de formação dos profissionais da educação em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de um ano de vigência do PNE. O objetivo é assegurar que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Em seu estudo, a CNDE ressalta a dificuldade para o desmembramento de dados a fim mensurar a referida Meta. Dessa forma, de acordo com a Instituição, os custos dessa Meta estariam contemplados na Meta 12.

O Ipea, ao calcular o parâmetro do CAQ_PNE, embutiu no seu custo um aumento de 20% do número de professores da educação básica, para além do número de turmas. Além de evitar a descontinuidade das aulas, em caso de imprevistos, essa opção abriria também a possibilidade para que até 20% dos professores em efetivo exercício pudessem fazer cursos de graduação e pós-graduação. Dessa forma, de acordo com o Ipea, seria razoável considerar que os custos para o atendimento da Meta 15 estariam, em parte, embutidos no cálculo do CAQ_PNE.

3.1.16 Meta 16

Quadro 19 – Redação da Meta 16 do PNE antes e após sua aprovação

Meta 16	
PL nº 8.035/2010	Formar cinquenta por cento dos professores da educação básica em nível de pós-graduação lato e <i>stricto sensu</i> e garantir a todos formação continuada em sua área de atuação.
Lei nº 13.005/2010	Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Fonte: Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, e Lei nº 13.005, de 14 de junho de 2014.

A Meta 16 apresenta dois objetivos: o primeiro é formar em nível de pós-graduação 50% dos professores da educação básica, até o último ano de vigência do Plano Nacional de Educação (PNE); o segundo é garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Para o atendimento da referida Meta, a CNDE considerou uma demanda de 597.348 novas matrículas, bem como o custo aluno/ano de R\$ 15.500,00⁷⁴, totalizando um custo de R\$ 9.258.894.000,00.

Tabela 37 – Estimativa do Custo para o Cumprimento da Meta 16 segundo a CNDE – CAQi 2009

Meta 16	Nº Matrículas	CAQi 2009	Custo Total
Pós-graduação lato e <i>stricto sensu</i> - 50% professores da Educação Básica	597.348	R\$ 15.500,00	R\$ 9.258.894.000,00
TOTAL			R\$ 9.258.894.000,00

Fonte: Elaborada com base nos dados divulgados pela CNDE em “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

Mantendo-se os números relativos às novas matrículas (597.348), porém corrigindo o valor do custo/aluno ano (R\$ 20.617,08⁷⁵), o custo para o atendimento da Meta 14 seria de R\$ 3.755.442.356,16, 33% superior ao custo apresentado em 2009.

⁷⁴ A CNDE utilizou os valores de demanda e custo aluno/ano apresentados pelo MEC, porém, ao invés de seguir a mesma lógica utilizada em todo seu exercício de cálculo, de multiplicar toda a demanda de novas matrículas da década pelo valor do custo aluno/ano, o MEC empreendeu essa multiplicação, mas dividiu o valor por 10. A CNDE corrigiu o cálculo, mantendo os valores de demanda e custo aluno/ano apresentados pelo MEC.

⁷⁵ O referido valor foi encontrado a partir da correção do valor apresentado em agosto de 2011 (R\$ 15.500,00) pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) = 1,33, para dezembro de 2015.

Tabela 38 – Estimativa do Custo para o Cumprimento da Meta 16 segundo a CNDE – CAQi 2015

Meta 16	Nº Matrículas	CAQi 2015	Custo Total
Pós-graduação lato e <i>stricto sensu</i> - 50% professores da Educação Básica	597.348	R\$ 20.617,08	R\$ 12.315.571.503,84
TOTAL			R\$ 12.315.571.503,84

Fonte: Elaborada, com adaptações, com base nos dados divulgados pela CNDE em “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

Conforme mencionado anteriormente, o Ipea embutiu no cálculo do CAQ_PNE um aumento de 20% do número de professores da educação básica, para além do número de turmas, evitando a descontinuidade das aulas, em caso de imprevistos, e gerando a possibilidade para que até 20% dos professores em efetivo exercício pudessem fazer cursos de graduação e pós-graduação, conforme preconizam as Metas 15 e 16 do PNE. Ademais, no CAQ_PNE, considerou-se que todos os professores fossem contratados por 40 horas semanais, inclusive os de creche, com jornadas nunca superiores a 25 horas por semana dentro de sala de aula. Essa opção, de acordo com o Ipea, estaria de acordo com o espírito de valorização dos profissionais da educação presente em algumas metas do PNE, a exemplo da referida Meta 16, que estimula a formação continuada dos professores.

3.1.17 Meta 17

Quadro 20 – Redação da Meta 17 do PNE antes e após sua aprovação

Meta 17	
PL nº 8.035/2010	Valorizar o magistério público da educação básica, a fim de aproximar o rendimento médio do profissional do magistério com mais de onze anos de escolaridade do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente.
Lei nº 13.005/2010	Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas da Educação Básica, a fim de equiparar o rendimento médio dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do 6º ano da vigência deste PNE.

Fonte: Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, e Lei nº 13.005, de 14 de junho de 2014.

O objetivo central da Meta 17 consiste em equiparar o rendimento médio dos profissionais do magistério ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente. De acordo com o documento Planejando a Próxima Década (MEC, 2014), a melhoria da educação e dos índices educacionais e das taxas de escolarização da população e o desenvolvimento social e econômico do País estão relacionados, entre outros, à valorização dos profissionais do

magistério das redes públicas da educação básica. Cabe ressaltar que o amplo debate sobre a valorização dos profissionais do magistério tem como precedente os baixos salários praticados na remuneração de professores da educação básica pública em grande parte dos estados e municípios da Federação, em comparação com demais profissionais de escolaridade similar.

Para mensurar os custos relativos à Meta 17, a CNDE considerou que o número de professores da educação básica a ser atendido pelo crescimento dos salários médios seria de 1.977.978. Todavia, como o estudo da CNDE incluiu a Meta 21, que eleva o custo aluno/ano das regiões Norte e Nordeste ao patamar do CAQi, foram suprimidos do cálculo final 764.712 professores, pois foi considerado que a elevação ao padrão mínimo de qualidade pressupõe correção da distorção salarial enfrentada pela Meta 17, portanto, não poderia ser duplicado para essa região o esforço de investimento. Assim, o total de professores considerados para efeitos da Meta 17 foi de 1.213.266⁷⁶. Já o valor do salário médio tomado como referência foi o de R\$ 1.745,00⁷⁷. Para a realização dos cálculos, a CNDE multiplicou o valor de R\$ 1.047,00 (elevação de 60% nos salários médios dos professores com nível superior) por 13,33 (custo de doze meses de salários, somado a décimo terceiro e um terço de férias) e, posteriormente, por 1.213.266 (número de professores). Apenas para as matrículas atuais – ou seja, desconsiderando as novas matrículas a serem criadas no PNE –, a busca pelo padrão mínimo de qualidade na educação básica pública para o Sudeste, Sul e Centro-Oeste custaria, aproximadamente, R\$ 16,9 bilhões⁷⁸.

Tabela 39 – Estimativa do Custo para o Cumprimento da Meta 17 segundo a CNDE – CAQi 2009

Meta 17	Nº Professores	CAQi 2009	Custo Total
Crescimento dos salários médios	1.213.266	R\$ 13.956,51	R\$ 16.932.959.061,66
TOTAL			R\$ 16.932.959.061,66

Fonte: Elaborada com base nos dados divulgados pela CNDE em “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

⁷⁶ De acordo com a CNDE, não foram acrescentados o total de professores que seriam contratados para cobrir o crescimento de alunos previsto pelo PNE, pois também estas novas matrículas tiveram seus custos projetados tendo por base o CAQi.

⁷⁷ A CNDE manteve o quantitativo de professores da educação básica pública a ser atendido pelo crescimento dos salários médios apontado pelo MEC. Também foi tomado como referência o valor de salário médio indicado pelo MEC em seus dois documentos orientadores anteriormente citados.

⁷⁸ De acordo com a CNDE, enquanto para essas regiões do país a busca pela qualidade da educação básica pública dependeria – essencialmente – da valorização dos profissionais do magistério, nas regiões Norte e Nordeste, além desse desafio, haveria outros problemas mais estruturais, calculados na Meta 21 – as regiões Norte e Nordeste sozinhas precisariam de R\$ 16,3 bilhões (vide **Tabela 41**, página 79).

Para atualizar os valores para 2015, corrigiu-se o valor do salário médio tomado como referência, que passou a ser de R\$ 2.321,08⁷⁹. Em seguida, multiplicou-se o valor de R\$ 1.392,65 (elevação de 60% nos salários médios dos professores com nível superior) por 13,33 (custo de doze meses de salários, somado a décimo terceiro e um terço de férias) e, posteriormente, por 1.213.266 (número de professores). Dessa forma, o custo total seria de R\$ 22.523.070.024,00, 33% superior ao custo apresentado em 2009.

Tabela 40 – Estimativa do Custo para o Cumprimento da Meta 17 segundo a CNDE – CAQi 2015

Meta 17	Nº Professores	CAQi 2015	Custo Total
Crescimento dos salários médios	1.213.266	R\$ 18.564,00	R\$ 22.523.070.024,00
TOTAL			R\$ 22.523.070.024,00

Fonte: Elaborada com base nos dados divulgados pela CNDE em “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

Assim como em relação a outras Metas, o Ipea embutiu os custos para o atendimento da Meta 17, relacionados aos salários dos professores, no próprio cálculo do CAQ_PNE. As estimativas de remuneração empreendidas pelo Ipea não representaram nem salários de entrada e nem de final de carreira, mas valores médios. O Ipea considerou no cálculo do CAQ_PNE as remunerações de R\$ 3.125,75, para os professores da educação básica, e de R\$ 5.156,09, um aumento médio real de 65%, para os professores de nível superior. Dessa forma, considerou-se a valorização dos professores das redes públicas de educação básica por meio da equiparação de suas remunerações às dos demais ocupados com escolaridade equivalente, conforme preconiza a Meta 17, bem como a existência de planos de Carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino, nos termos do que dispõe a Meta 18, a seguir mencionada.

3.1.18 Meta 18

Quadro 21 – Redação da Meta 18 do PNE antes e após sua aprovação

Meta18	
PL nº 8.035/2010	Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino.

⁷⁹ O referido valor foi encontrado a partir da correção do valor apresentado em agosto de 2011 (R\$ 1.745,00) pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) = 1,33, para dezembro de 2015.

Lei nº 13.005/2010	Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal..
--------------------	---

Fonte: Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, e Lei nº 13.005, de 14 de junho de 2014.

A Meta 18 do Plano Nacional de Educação (PNE) traz a obrigatoriedade de os entes federativos garantirem planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública. De acordo com o MEC, trata-se de uma meta estratégica, tendo em vista que, tornar a carreira dos profissionais da educação escolar básica atrativa e viável, constitui um importante fator para garantir a educação como direito fundamental, universal, e inalienável, superando o desafio de universalização do acesso e garantia de permanência, desenvolvimento e aprendizagem dos educandos. Cumpre salientar que a redação do PL nº 8.035/2010 fazia menção tão somente à existência de planos de carreira para os profissionais do magistério, enquanto a Lei nº 13.005/2010 preconiza a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública, sendo que, para os primeiros, deve ser tomado como referência o piso salarial nacional profissional. Um dos problemas para a concretização do que está regulamentado pela Meta 18 é a ausência de informações sobre a existência dos planos de carreira e remuneração e a forma como estes estão estruturados.

De acordo com a CNDE, o estabelecimento de planos de carreira para o magistério representaria uma importante elevação dos custos financeiros das folhas de pagamento dos estados e municípios. Seu estudo considerou que tais custos estariam parcialmente representados na elevação dos salários médios dos professores com nível superior (Meta 17). Todavia, este cálculo não captou o impacto da progressão de 50% de professores com pós-graduação (Meta 16) nas respectivas carreiras do magistério, por exemplo. Para a CNDE, a ausência de uma legislação nacional sobre os percentuais de diferenciação entre os níveis de formação, dificulta o impacto financeiro da implementação destes planos de carreira.

Conforme mencionado na Meta anterior, o Ipea embutiu nos cálculos do CAQ_PNE os custos relativos ao cumprimento das Metas 17 e 18.

3.1.19 Meta 19

Quadro 22 – Redação da Meta 19 do PNE antes e após sua aprovação

Meta 19	
PL nº 8.035/2010	Garantir, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.
Lei nº 13.005/2010	Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Fonte: Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, e Lei nº 13.005, de 14 de junho de 2014.

A Meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE) tem como principal objetivo assegurar condições para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo, para tanto, recursos e apoio técnico da União. Já a redação do PL nº 8.035/2010 tratava da garantia, mediante lei específica aprovada no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.

Segundo a CNDE, a democratização do funcionamento das escolas, preconizada pela Meta 19, significa investimento em formação de conselheiros das escolas, mobilização da comunidade escolar e promoção de processos eletivos, atividades que exigem custos, mas que são de difícil mensuração. Ademais, de acordo com a CNDE, não houve informação por parte do MEC quanto aos investimentos em programas nacionais que promovessem esse princípio.

Igualmente, não se verificou cálculo para a referida Meta no estudo realizado pelo Ipea.

3.1.20 Meta 21

Quadro 23 – Redação da Meta 21 do PNE antes e após sua aprovação

Meta 21	
PL nº 8.035/2010	O financiamento à educação deve tomar como referência o mecanismo do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), que deve ser definido a partir do custo anual por aluno/estudante dos insumos educacionais necessários para que a educação básica pública adquira e se realize com base em um padrão mínimo de qualidade, sendo o prazo para a sua implementação o de dois anos após a aprovação desta Lei.
Lei nº 13.005/2010	***

Fonte: Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, e Lei nº 13.005, de 14 de junho de 2014.

A Meta 21 do Plano Nacional de Educação (PNE), constante da redação do PL nº 8.035/2010, preconizava que o financiamento à educação deveria tomar como referência o mecanismo do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), definido a partir do custo anual por aluno/estudante dos insumos educacionais necessários para que a educação básica pública se realizasse com base em um padrão mínimo de qualidade. Com a aprovação da Lei nº 13.005/2010, a referida Meta continuou a integrar o PNE 2014-2024, porém foi transformada em estratégia para o alcance da chamada Meta de Financiamento (Meta 20). Assim, de acordo com a redação atual, dentre as estratégias para o alcance do financiamento necessário ao cumprimento do PNE, foram previstas a implantação, até 2016, do Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi, conforme Estratégia 20.6, e a implementação, até 2017, do Custo Aluno-Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação básica nos termos.

No âmbito da Meta 21, a CNDE levou em consideração os custos necessários para elevar o padrão de atendimento oferecido aos alunos matriculados das regiões mais pobres do país, especialmente nas regiões Norte e Nordeste. Este cálculo baseou-se na diferença entre o custo aluno/ano real praticado nessas regiões e o valor do CAQi 2009⁸⁰. Desse modo, foi estimado ainda o custo de implantação de escolas⁸¹ para a ampliação de matrículas. Assim sendo, foram calculados os custos de ampliação da cobertura escolar de creche, pré-escola, ensino médio e EJA, assim como o custo de adaptação de prédios para atender crianças em tempo integral e para a oferta de ensino profissionalizante para alunos de EJA e Ensino Médio, estimando um custo de pelo menos 50% do valor de construção, ou seja, metade do valor de manutenção de um ano. De acordo com a CNDE, o investimento para a elevação das regiões Norte e Nordeste a um padrão mínimo de qualidade até 2020 seria de, aproximadamente, R\$ 16,3 bilhões.

Tabela 41 – Estimativa do Custo para o Cumprimento da Meta 21 segundo a CNDE – CAQi 2009

Meta 21	Diferença entre CAQi 2009 e Custo aluno/ano real	Nº Matrículas	Custo Total
Creche	R\$ 4.573,81	406.193	R\$ 1.857.849.605,33
Pré-escola	R\$ 996,20	1.682.566	R\$ 1.676.172.249,20
Ensino Fundamental Séries Iniciais	R\$ 447,64	6.714.445	R\$ 3.005.654.159,80
Ensino Fundamental Séries Finais	R\$ 71,04	5.145.329	R\$ 365.524.172,16
Ensino Médio	R\$ 153,11	2.900.562	R\$ 444.105.047,82
TOTAL (A)			R\$ 7.349.305.234,31
Custo de melhoria da infraestrutura			R\$ 8.983.697.410,60
TOTAL (A) + (B)			R\$ 16.333.002.644,91

Fonte: CNDE, “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

⁸⁰ Vide **Tabela 4**, à página 40.

⁸¹ Aceitou-se como razoável que o custo de construção de uma unidade escolar seja equivalente a um ano de manutenção, tal como determina o estudo do CAQi (Campanha, 2007).

Para atualização dos custos para 2015, considerou-se os seguintes valores relativos ao CAQi 2015: Creche – R\$ 7.696,61; Pré-escola – R\$ 3.873,96; Ensino Fundamental Séries Iniciais – R\$ 3.694,37; Ensino Fundamental Séries Finais – R\$ 3.617,41; e Ensino Médio – R\$ 3.720,03. Ademais, corrigiu-se os valores dos custos aluno/ano reais apresentados pelas regiões Norte e Nordeste em 2009⁸², conforme segue: Creche – R\$ 2.496,52; Pré-escola – R\$ 2.037,18; Ensino Fundamental Séries Iniciais – R\$ 2.592,17; Ensino Fundamental Séries Finais – R\$ 3.027,60; e Ensino Médio – R\$ 3.027,60. Por fim, corrigiu-se, ainda o valor do custo de implantação, que passou a ser de R\$ 11.949.524.965,03. A partir dos valores apresentados, o custo total para o atendimento da Meta 21 seria de R\$ 29.596.132.622,03, 81% superior ao valor apresentado em 2009.

Tabela 42 – Estimativa do Custo para o Cumprimento da Meta 21 segundo a CNDE – CAQi 2015

Meta 21	Diferença entre CAQi 2015 e Custo aluno/ano real	Nº Matrículas	Custo Total
Creche	R\$ 5.200,09	406.193	R\$ 2.112.240.157,37
Pré-escola	R\$ 1.836,78	1.682.566	R\$ 3.090.503.577,48
Ensino Fundamental Séries Iniciais	R\$ 1.102,20	6.714.445	R\$ 7.400.661.279,00
Ensino Fundamental Séries Finais	R\$ 589,81	5.145.329	R\$ 3.034.766.497,49
Ensino Médio *	R\$ 692,43	2.900.562	R\$ 2.008.436.145,66
TOTAL (A)			R\$ 17.646.607.657,00
Custo de melhoria da infraestrutura			R\$ 11.949.524.965,03
TOTAL (A) + (B)			R\$ 29.596.132.622,03

Fonte: Elaborada, com adaptações, com base nos dados divulgados pela CNDE em “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, 2011.

3.1.21 Meta 20 – Total do Investimento Público em Educação Pública

Quadro 24 – Redação da Meta 20 do PNE antes e após sua aprovação

Meta 20	
PL nº 8.035/2010	Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do País.
Lei nº 13.005/2010	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.

Fonte: Projeto de Lei nº 8.035, de 20 de dezembro de 2010, e Lei nº 13.005, de 14 de junho de 2014.

⁸² Os valores relativos ao custo aluno/ano real, constantes da **Tabela 4**, à página 40, foram corrigidos pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) = 1,33, para dezembro de 2015.

A Meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE) dispõe sobre a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto - PIB até 2019 e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB até 2024. O objetivo da referida Meta é o de prover os recursos necessários ao financiamento das demais Metas do PNE, de forma que aquelas sejam efetivamente atendidas e com um padrão de qualidade. Como pode ser observado no **Quadro 24**, a redação da Meta 20 constante do PL nº 8.035/2010 previa um aumento progressivo do investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB. Com a aprovação da Lei nº 13.005/2010, preconizou-se o aumento progressivo do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, 10% do PIB até o final da vigência do PNE. Conforme apresentado no decorrer deste trabalho, a CNDE e o Ipea, chegaram a conclusões distintas acerca dos custos para o efetivo cumprimento com qualidade das metas preconizadas pelo PNE.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) encontrou a necessidade de um acréscimo de 5,4% do PIB, um pouco mais de 169,8 bilhões, ao valor já investido em 2009, cerca de 157,2 bilhões, equivalente a 5% do PIB. O acréscimo necessário seria realizado dentro do período decenal, da ordem de 16,9 bilhões/ano sobre o valor anteriormente investido.

Dessa forma, para universalizar um padrão mínimo de qualidade, o país precisaria investir 10,4% do PIB de 2009, cerca de 326,9 bilhões até o final da vigência do PNE. A CNDE chegou à conclusão, portanto, de que o investimento de 7% do PIB em educação, previsto no PL nº 8.035/2010, apenas insistiria na perspectiva de expansão educacional, dissociada de qualquer melhoria da qualidade. A **Tabela 43** consolida os cálculos apresentados pela CNDE, a preços de 2009.

Tabela 43 – Investimento total necessário para o cumprimento do PNE, de acordo com a CNDE, com vistas a prover uma educação pública de qualidade – a preços de 2009

Metas	Matrículas	Custo aluno/ano	Estimativa de recursos necessários	% do PIB (2009)
Meta 1			R\$ 23.656.775.160,00	0,753
	3.134.000	R\$ 6.450,70	R\$ 20.216.493.800,00	
	1.361.000	R\$ 2.527,76	R\$ 3.440.281.360,00	
Meta 2			R\$ 0,00	0,000
	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
Meta 3	1.500.000	R\$ 2.429,27	R\$ 3.643.905.000,00	0,116
Meta 4	1.498.000	R\$ 2.396,44	R\$ 3.589.867.120,00	0,114
Meta 5	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
Meta 6	10.000.000	R\$ 2.396,44	R\$ 23.964.400.000,00	0,762
Meta 7	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
Meta 8	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000

Meta 9			R\$ 21.256.661.768,20	0,676
	14.104.984	R\$ 788,10	R\$ 11.116.137.890,40	
	4.231.495	R\$ 2.396,44	R\$ 10.140.523.877,80	
Meta 10	823.029	R\$ 3.603,56	R\$ 2.965.834.383,24	0,094
Meta 11	829.556	R\$ 3.570,73	R\$ 2.962.120.495,88	0,094
Meta 12			R\$ 42.442.825.400,00	1,350
	2.416.100	R\$ 15.500,00	R\$ 37.449.550.000,00	
	805.367	R\$ 6.200,00	R\$ 4.993.275.400,00	
Meta 13	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
Meta 14	182.152	R\$ 15.500,00	R\$ 2.823.356.000,00	0,090
Meta 15	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
Meta 16	597.348	R\$ 15.500,00	R\$ 9.258.894.000,00	0,295
Meta 17	1.213.266	R\$ 13.956,51	R\$ 16.932.959.061,66	0,539
Meta 18	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
Meta 19	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
Meta 21			R\$ 16.333.002.644,91	0,520
	406.193	R\$ 4.573,81	R\$ 1.857.849.605,33	
	1.682.566	R\$ 996,20	R\$ 1.676.172.249,20	
	6.714.445	R\$ 447,64	R\$ 3.005.654.159,80	
	5.145.329	R\$ 71,04	R\$ 365.524.172,16	
	2.900.562	R\$ 153,11	R\$ 444.105.047,82	
			R\$ 8.983.697.410,60	
TOTAL (A)			R\$ 169.830.601.033,89	5,403
GASTO EM 2009 (B)			R\$ 157.150.000.000,00	5,000
TOTAL GERAL (A + B)			R\$ 326.980.601.033,89	10,403
PIB 2009			R\$ 3.143.000.000.000,00	

Fonte: Extraída, com adaptações, do estudo “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, CNDE, 2011.

De igual forma, consolidando-se novamente os cálculos da CNDE, porém com valores corrigidos para 2015, o acréscimo necessário seria de aproximadamente 4,1% do PIB de 2015, um pouco mais de 243,1 bilhões (24,3 bilhões/ano, em 10 anos). O valor investido em educação em 2009 – R\$ 157,1 bilhões ou 5% do PIB daquele ano –, quando corrigido para 2015, passa a representar um pouco mais de R\$ 209 bilhões⁸³, o equivalente a 3,54% do PIB de 2015. Assim, seguindo a lógica utilizada pela CNDE em seu estudo, teríamos que, para universalizar um padrão mínimo de qualidade, o novo percentual a ser investido até o final da vigência do PNE, a preços de 2015, seria de aproximadamente 7,7% do PIB de 2015, cerca de 452,2 bilhões. Considerando que, em 2015, investiu-se 5,2% do PIB em educação, seria necessário um aumento de 2,46% até 2024. A **Tabela 44** mostra a consolidação dos cálculos corrigidos a preços de 2015.

⁸³ O valor relativo ao investimento público em educação aplicado em 2009, de R\$ 157.150.000.000,00, quando corrigido pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) apresentado entre agosto de 2011 e dezembro de 2015, passou a representar o equivalente a R\$ 209.030.620.960,00.

Tabela 44 – Investimento total necessário para o cumprimento do PNE, de acordo com a CNDE, com vistas a prover uma educação pública de qualidade – a preços de 2015

Metas	Matrículas	Custo aluno/ano	Estimativa de recursos necessários	% do PIB (2015)
Meta 1			R\$ 29.393.635.300,00	0,498
	3.134.000	R\$ 7.696,61	R\$ 24.121.175.740,00	
	1.361.000	R\$ 3.873,96	R\$ 5.272.459.560,00	
Meta 2			R\$ 0,00	0,000
	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
Meta 3	1.500.000	R\$ 3.720,03	R\$ 5.580.045.000,00	0,095
Meta 4	1.498.000	R\$ 3.694,37	R\$ 5.534.166.260,00	0,094
Meta 5	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
Meta 6	10.000.000	R\$ 3.694,37	R\$ 36.943.700.000,00	0,626
Meta 7	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
Meta 8	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
Meta 9			R\$ 33.992.883.756,27	0,576
	14.104.984	R\$ 1.301,68	R\$ 18.360.175.573,12	
	4.231.495	R\$ 3.694,37	R\$ 15.632.708.183,15	
Meta 10	823.029	R\$ 4.286,44	R\$ 3.527.864.426,76	0,060
Meta 11	829.556	R\$ 4.260,78	R\$ 3.534.555.613,68	0,060
Meta 12			R\$ 56.454.651.724,61	0,956
	2.416.100	R\$ 20.617,08	R\$ 49.812.926.988,00	
	805.367	R\$ 8.246,83	R\$ 6.641.724.736,61	
Meta 13	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
Meta 14	182.152	R\$ 20.617,08	R\$ 3.755.442.356,16	0,064
Meta 15	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
Meta 16	597.348	R\$ 20.617,08	R\$ 12.315.571.503,84	0,209
Meta 17	1.213.266	R\$ 18.564,00	R\$ 22.523.070.024,00	0,381
Meta 18	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
Meta 19	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
Meta 21			R\$ 29.596.132.622,03	0,501
	406.193	R\$ 5.200,09	R\$ 2.112.240.157,37	
	1.682.566	R\$ 1.836,78	R\$ 3.090.503.577,48	
	6.714.445	R\$ 1.102,20	R\$ 7.400.661.279,00	
	5.145.329	R\$ 589,81	R\$ 3.034.766.497,49	
	2.900.562	R\$ 692,43	R\$ 2.008.436.145,66	
			R\$ 11.949.524.965,03	
TOTAL (A)			R\$ 243.151.718.587,35	4,118
GASTO EM 2009 - Atualizado (B)			R\$ 209.030.620.960,00	3,540
TOTAL GERAL (A + B)			R\$ 452.182.339.547,35	7,659
PIB 2015			R\$ 5.904.000.000.000,00	

Fonte: Extraída, com adaptações, do estudo “Porque 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”, CNDE, 2011.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), para o atendimento das metas do PNE 2014-2024 seria necessário investir 6,2% do PIB de 2015, um pouco mais de 365,1 bilhões, valor este que deveria ser aplicado anualmente até o final da vigência do Plano para a universalização de um padrão mínimo de qualidade. Os cálculos realizados pela Instituição encontram-se consolidados na **Tabela 45**.

Tabela 45 – Investimento total necessário para o cumprimento do PNE, de acordo com o Ipea, com vistas a prover uma educação pública de qualidade

Metas	Matrículas	Custo aluno/ano	Estimativa de recursos necessários	% do PIB (2015)
Meta 1			R\$ 49.468.355.347,66	0,838
	3.095.706	R\$ 9.920,21	R\$ 30.710.053.618,26	
	3.671.540	R\$ 5.109,11	R\$ 18.758.301.729,40	
Meta 2			R\$ 137.864.788.755,80	2,335
	11.112.842	R\$ 6.900,19	R\$ 76.680.721.239,98	
	10.201.119	R\$ 5.997,78	R\$ 61.184.067.515,82	
Meta 3	7.160.571	R\$ 6.111,16	R\$ 43.759.395.072,36	0,741
Meta 4	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
Meta 5	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
Meta 6	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
Meta 7	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
Meta 8	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
Meta 9			R\$ 8.344.414.000,00	0,141
	1.300.000	R\$ 6.418,78	R\$ 8.344.414.000,00	
	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
Meta 10			R\$ 17.205.652.022,07	0,291
	1.606.459	R\$ 5.579,33	R\$ 8.962.964.892,47	
	1.449.952	R\$ 5.684,80	R\$ 8.242.687.129,60	
Meta 11	2.762.884	R\$ 7.944,50	R\$ 21.949.731.938,00	0,372
Meta 12			R\$ 86.525.637.903,18	1,466
	3.483.222	R\$ 24.840,69	R\$ 86.525.637.903,18	
	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	
Meta 13	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
Meta 14	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
Meta 15	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
Meta 16	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
Meta 17	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
Meta 18	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
Meta 19	0	R\$ 0,00	R\$ 0,00	0,000
TOTAL			R\$ 365.117.975.039,07	6,184
PIB 2015			R\$ 5.904.000.000.000,00	

Fonte: Extraída, com adaptações, do estudo “Quanto custa o Plano Nacional de Educação? Uma estimativa orientada pelo Custo Aluno-Qualidade (CAQ)”, Ipea, 2016.

De uma forma geral, observa-se que, enquanto os cálculos consolidados do Ipea indicam a necessidade de um investimento público em educação pública anual de aproximadamente 6,2% do PIB de 2015, cerca de 365,1 bilhões, os cálculos consolidados da CNDE, corrigidos neste estudo para 2015, indicam a necessidade da aplicação de recursos, até o final da vigência do PNE, da ordem 7,7% do PIB, aproximadamente 452,2 bilhões. Ademais, como o estudo da CNDE considera um investimento progressivo, ao realizar-se uma média dos percentuais a serem investidos até o final da vigência do PNE, obtém-se um percentual anual de 5,8% do PIB de 2015. Tais resultados permitem supor que os 10% do PIB preconizados pela Meta 20 do

PNE 2014-2024 não são primordiais para o atendimento, com qualidade, das demais metas nele previstas.

No que se refere ao atual investimento público em educação pública empreendido pelo país, objeto da primeira pergunta de pesquisa, pode-se afirmar, com base nos estudos apresentados, que o investimento público em educação pública de 5,2%, relativo ao PIB de 2015, ainda não é suficiente para atender às metas dispostas no PNE. Todavia, se considerarmos que os 6,2%, preconizados pelo Ipea, são suficientes, seria necessário o aumento do valor anualmente investido em 1% do PIB; se considerarmos, por outro lado, a necessidade de um investimento de 7,7% até o final da vigência do PNE, mantendo-se os valores já investidos em 2015, seria necessário o acréscimo de 2,5% até 2024, o que representaria um acréscimo anual, no período de 2016 a 2024, de aproximadamente 0,28% aos 5,2% do PIB já investidos no ano de 2015 em educação pública.

Numa análise superficial, sem o devido aprofundamento acerca das metodologias empreendidas por cada um dos estudos e sem a devida atualização dos valores de referência neles apresentados, a diferença, que inicialmente seria de 4,2% – isto é, os 10,4% da CNDE menos os 6,2% do Ipea –, passou a ser de 1,5% do PIB de 2015. Há de convir que, apesar de, à primeira vista, parecer uma diferença percentual pequena, ela representa um valor expressivo de cerca de 87 bilhões.

Cumprido salientar, todavia, que essa diferença de valores encontrada a partir da aproximação entre os dois estudos poderia ter sido inferior, considerando-se os seguintes aspectos observados, os quais podem ter impactado os resultados apresentados:

- Os estudos da CNDE e do Ipea se basearam em períodos distintos, o que impactou na projeção populacional de cada pesquisa. Enquanto a estimativa populacional para o ano de 2020, em milhões, realizada pela CNDE, foi de 10,1 (0 a 3 anos), de 41,5 (4 a 17 anos) e de 23,8 (18 a 24 anos), a estimativa populacional para o ano de 2024, realizada pelo Ipea, foi de, respectivamente, 9,9, 40,6 e 23,4. Verifica-se, dessa forma, uma diminuição populacional apresentada entre os anos de 2020 e 2024, o que poderia contribuir para uma redução dos custos apresentados no estudo da CNDE.
- De forma consolidada, considerando as metas mensuradas por cada um dos estudos, observou-se na pesquisa da CNDE uma demanda a ser atendida (novas matrículas) de um pouco mais de 59 milhões até 2020 – destas já subtraídas as matrículas observadas em 2009 (um pouco mais de 44 milhões), enquanto no

estudo do Ipea considerou-se uma projeção total para 2024 de cerca de 46 milhões de matrículas.

- A estimativa do custo total empreendida pela CNDE haveria de ser inferior à apresentada caso se tivesse considerado uma participação público-privada, isto é, os percentuais da oferta pública em relação à total, não verificada em grande parte das metas dispostas em seu estudo, com exceção das Metas 11 e 12. Na Meta 1, por exemplo, enquanto o Ipea projetou a população para 2024 (50%) e dela calculou a participação pública (63,5%), a CNDE projetou a população para 2020 (50%) e desta subtraiu as matrículas de 2009, não sendo observado o emprego de percentual da oferta pública em relação à privada. Ressalta-se, contudo, que, em manifestação constante da Nota Técnica SEM Nº/2016/FINEDUCA/CNDE⁸⁴, a CNDE afirma que o setor privado já teria atingido as matrículas possíveis na educação básica, com previsão, inclusive, de queda em virtude das políticas recessivas do governo. Desta forma, de acordo com a referida Instituição, a expansão das matrículas previstas no PNE deveria se dar pela rede pública de ensino, o que modificaria os resultados de demanda por matrículas, em especial em creche e pré-escola.
- Enquanto o Ipea realizou os cálculos do custo total para o atendimento das metas do PNE, a CNDE calculou o acréscimo necessário ao já investido em 2009 (5% do PIB). Ao não calcular o custo total, mas o adicional ao já investido, deixou-se de considerar possíveis reduções nos custos em relação ao valor já investido à época. A Meta 2, por exemplo, deixou de ser mensurada pela CNDE porque ela seria absorvida pelo investimento de 2009, tendo em vista a queda de matrículas apresentada pela projeção. Dessa forma, a não realização do cálculo pelo seu custo total deixou de considerar a redução do gasto que se teria com a queda de matrículas até o final da vigência do PNE, uma vez que os mesmos 5% seriam aplicados anualmente até o final da vigência do PNE, além do acréscimo a ser investido pelo poder público.
- A soma do acréscimo necessário ao cumprimento do PNE ao valor já investido em educação em 2009, ainda que subtraindo das matrículas estimadas até 2020 aquelas observadas em 2009, fez com que se deixasse de analisar o todo, o

⁸⁴ Nota intitulada “Sobre o financiamento adequado da educação e o custo do PNE perante a PEC 241 - Análise crítica da Nota Técnica nº 30 do Ipea”. Disponível em: http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Critica_NT30_IPEA_final.pdf.

conjunto, isto é, a necessidade real daquilo que se deveria efetivamente gastar. Calculou-se um acréscimo de 5,4% e somou-se aos 5% já investidos, levando os custos para o cumprimento do PNE ao patamar de 10,4% do PIB. Novamente, cumpre salientar que o estudo da CNDE se tratou de uma resposta à planilha de custos apresentada, em 2011, pelo MEC, na qual constava uma previsão do investimento necessário para cumprir o PNE, além dos 5% do PIB investidos em 2009. Assim, embora o estudo da CNDE tenha apresentado mais estimativas de custos, de forma a considerar a questão do padrão de qualidade, seguiu-se a lógica apresentada pelo MEC, qual seja, a de calcular o percentual a ser acrescido ao já investido em educação pública.

- Por fim, convém destacar que os valores do CAQ_PNE, utilizados pelo Ipea, especialmente no que se refere à creche e ao ensino superior, estiveram bem acima dos valores do CAQi utilizados pela CNDE, mesmo após a sua atualização para o CAQi 2015. Além disso, a aprovação da Lei nº 13.005/2014 alterou a redação de algumas metas do PNE 2014-2024, como a Meta 11, por exemplo, contribuindo para a elevação da estimativa dos custos apresentado pelo Ipea. Entretanto, os valores apresentados pelo Ipea foram inferiores aos custos apresentados pela CNDE, fato este que poderia ser justificado pelas considerações elencadas anteriormente.

Evidencia-se que a comparação entre os dois estudos se mostra um tanto complexa, já que, conforme mencionado ao longo deste trabalho, apesar de terem partido de um mesmo parâmetro (CAQi), tais pesquisas apresentaram lógicas distintas, além de outras diferenças sublinhadas no início deste capítulo, como as relacionadas ao período em que foram realizadas, ao ano e ao documento de referência e à própria metodologia empreendida. Todavia, a aproximação entre os estudos, em que pese a divergência de resultados mesmo após a atualização de valores, permite supor que os 10% do PIB, preconizados pelo PNE 2014-2024, não são primordiais para a obtenção de uma educação pública de qualidade.

3.2 Possíveis impactos do Novo Regime Fiscal sobre o investimento público em educação pública

A análise dos impactos do Novo Regime Fiscal sobre o investimento público em educação pública carece de um estudo mais aprofundado, o que inclui a realização, dentre outras, de projeções relativas à evolução dos valores aplicados em educação, corrigidos pelo

IPCA, de acordo com o que preceitua o artigo 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, redação dada pela Emenda Constitucional nº 95/2016.

Dentre os estudos que se dedicaram à análise das consequências do Novo Regime Fiscal para o setor educacional, alguns se destacaram por apresentar considerações mais radicais. Amaral (2016), ao discutir a viabilidade para o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, chegou à conclusão de que a aprovação da PEC 241/55 ensejaria a “morte” do referido Plano.

Ao longo de seu trabalho, Amaral (op. cit.) apresentou uma estimativa da evolução dos valores aplicados em educação, reajustados pelo IPCA a partir de 2014, tendo por base a projeção do PIB em valores correntes apresentada pelo Governo Federal no Projeto de Lei Orçamentária para 2017, bem como a projeção dos valores do IPCA apresentada em estudo realizado no âmbito da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados⁸⁵. A estimativa supramencionada pode ser verificada na **Tabela 46**.

Tabela 46 – Evolução dos valores aplicados em educação, reajustados pelo IPCA a partir de 2014, como percentual do PIB

Ano	Valor aplicado em educação, reajustado pelo IPCA, a partir de 2014	PIB	% do PIB
2014	R\$ 341.238.540.000,00	R\$ 5.687.309.000.000,00	6,0
2015	R\$ 377.648.692.218,00	R\$ 5.904.331.214.709,00	6,4
2016	R\$ 405.179.281.880,69	R\$ 6.247.067.000.000,00	6,5
2017	R\$ 427.464.142.384,13	R\$ 6.788.098.000.000,00	6,3
2018	R\$ 448.837.349.503,34	R\$ 7.427.233.000.000,00	6,0
2019	R\$ 469.035.030.230,99	R\$ 8.097.801.000.000,00	5,8
2020	R\$ 490.141.606.591,38	R\$ 8.701.289.000.000,00	5,6
2021	R\$ 512.197.978.887,99	R\$ 9.337.816.000.000,00	5,5
2022	R\$ 535.246.887.937,95	R\$ 10.022.384.000.000,00	5,3
2023	R\$ 559.332.997.895,16	R\$ 10.748.039.000.000,00	5,2
2024	R\$ 584.502.982.800,44	R\$ 11.576.116.000.000,00	5,0

Fonte: Extraída do estudo de Amaral (2016), intitulado “PEC 241: a 'morte' do PNE 2014-2024 e o poder de diminuição dos recursos educacionais.

Seguindo a mesma lógica apresentada na **Tabela 46**, isto é, utilizando as mesmas projeções relativas aos valores do PIB e do IPCA, construiu-se a **Tabela 47** considerando, desta vez, a evolução dos valores aplicados em educação pública – conforme preceitua a Meta 20 do PNE 2014-2024 –, ou seja, os valores relativos ao investimento público direto, a partir do efetivamente aplicado em 2014 – 5% do PIB daquele ano.

⁸⁵ Trata-se do Estudo Técnico nº 12, de agosto de 2016, intitulado “Impactos do ‘Novo Regime Fiscal’ – subsídios à análise da proposta de emenda à constituição – PEC nº 241/2016”.

Tabela 47 – Evolução dos valores aplicados em educação pública, reajustados pelo IPCA a partir de 2014, como percentual do PIB

Ano	Valor aplicado em educação pública, reajustado pelo IPCA, a partir de 2014	PIB	% do PIB
2014	R\$ 284.365.450.000,00	R\$ 5.687.309.000.000,00	5,0
2015	R\$ 314.707.243.515,00	R\$ 5.904.331.214.709,00	5,3
2016	R\$ 337.649.401.567,24	R\$ 6.247.067.000.000,00	5,4
2017	R\$ 356.220.118.653,44	R\$ 6.788.098.000.000,00	5,2
2018	R\$ 374.031.124.586,11	R\$ 7.427.233.000.000,00	5,0
2019	R\$ 390.862.525.192,49	R\$ 8.097.801.000.000,00	4,8
2020	R\$ 408.451.338.826,15	R\$ 8.701.289.000.000,00	4,7
2021	R\$ 426.831.649.073,33	R\$ 9.337.816.000.000,00	4,6
2022	R\$ 446.039.073.281,63	R\$ 10.022.384.000.000,00	4,5
2023	R\$ 466.110.831.579,30	R\$ 10.748.039.000.000,00	4,3
2024	R\$ 487.085.819.000,37	R\$ 11.576.116.000.000,00	4,2

Fonte: Elaboração própria com base no estudo de Amaral (2016), intitulado “PEC 241: a 'morte' do PNE 2014-2024 e o poder de diminuição dos recursos educacionais.

A partir dos valores observados, mantendo-se a trajetória dos valores projetados, ainda que o percentual nominal do PIB possa reduzir devido a uma elevação do Produto, o valor que haveria de ser investido em educação pública até 2024 seria da ordem de 487 bilhões, cerca de 58,6% a mais do valor efetivamente investido em 2015 (um pouco mais de 307 bilhões). A **Tabela 48** mostra a evolução dos valores aplicados em educação pública ao lado dos custos estimados para o cumprimento do PNE, atualizados pela projeção do IPCA até 2024.

Tabela 48 – Evolução dos valores aplicados em educação pública e dos custos para o cumprimento do PNE, reajustados pelo IPCA, a partir de 2015

Ano	Valor aplicado em educação pública	Custos PNE (Ipea)	Custos PNE (CNDE)
2015	R\$ 314.707.243.515,00	R\$ 365.117.975.039,07	R\$ 452.182.339.547,35
2016	R\$ 337.649.401.567,24	R\$ 391.735.075.419,42	R\$ 485.146.432.100,35
2017	R\$ 356.220.118.653,44	R\$ 413.280.504.567,49	R\$ 511.829.485.865,87
2018	R\$ 374.031.124.586,11	R\$ 433.944.529.795,86	R\$ 537.420.960.159,17
2019	R\$ 390.862.525.192,49	R\$ 453.472.033.636,67	R\$ 561.604.903.366,33
2020	R\$ 408.451.338.826,15	R\$ 473.878.275.150,33	R\$ 586.877.124.017,81
2021	R\$ 426.831.649.073,33	R\$ 495.202.797.532,09	R\$ 613.286.594.598,61
2022	R\$ 446.039.073.281,63	R\$ 517.486.923.421,03	R\$ 640.884.491.355,55
2023	R\$ 466.110.831.579,30	R\$ 540.773.834.974,98	R\$ 669.724.293.466,55
2024	R\$ 487.085.819.000,37	R\$ 565.108.657.548,85	R\$ 699.861.886.672,55

Fonte: Elaboração própria com base na projeção do IPCA constante do Estudo Técnico nº 12/2016, intitulado “Impactos do ‘Novo Regime Fiscal’ – subsídios à análise da PEC nº 241/2016”.

Os dados apresentados na **Tabela 48** mostram que os valores projetados a serem investidos em educação pública, nos termos do que dispõe a EC nº 95/2016, ainda não seriam suficientes para cobrir os custos estimados para o atendimento, com qualidade, das metas constantes do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Ao considerarmos o custo estimado pelo Ipea, no valor de 365,1 bilhões/ano, a preços de 2015, seria necessário incrementar o valor aplicado em educação pública em 16,02% a cada ano. Já ao considerarmos o custo estimado pela CNDE, no valor de 452,2 bilhões (atualizado para 2015), o aumento haveria de ser de 44,68% até 2024.

Cumpre salientar, todavia, que os valores projetados a serem aplicados em educação não levam em consideração o crescimento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. O Fundeb é a principal fonte de receita para a educação básica em estados e municípios e não é afetado pela EC nº 95/2016, estando protegido de eventuais perdas causadas pelo Novo Regime Fiscal. Assim, ao considerarmos os recursos do referido Fundo, os valores aplicados em educação podem ser superiores aos apresentados.

Ademais, como explica Tanno (2016), o Novo Regime Fiscal permite a exclusão de despesas primárias que podem ser acrescidas, sem restrições, quanto ao teto de gastos, caso a União complemente recursos do Fundeb, além do mínimo estipulado, às unidades da federação cujo valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Segundo o autor (TANNO, 2016, p. 8):

(...) as aplicações adicionais possibilitariam à União destinar recursos necessários para que se viabilize a implementação do Custo Aluno Qualidade, uma vez unificados os conceitos de valor mínimo por aluno estabelecidos para o FUNDEB e o CAQ. Essa possibilidade dependerá da disposição de cada governo nesse sentido, pendente de regulamentação e de alterações legais.

Dessa forma, com base nas projeções apresentadas e nos estudos analisados neste trabalho, depreende-se que as limitações impostas pelo Novo Regime Fiscal podem trazer impactos no que se refere à expansão do investimento público em educação pública. Entretanto, ao supor que os 10% do PIB, preconizados pelo PNE 2014-2024, não são primordiais ao atendimento, com qualidade, das metas por ele estabelecidas, os impactos provocados pela contenção de gastos poderiam ser minimizados não apenas por meio da alocação interna de

recursos⁸⁶, como também pela retomada do crescimento econômico do país e a consequente elevação dos recursos do Fundeb, destinados à educação básica.

Destarte, não se pode afirmar que a aprovação da EC nº 95/2016, ao limitar os gastos públicos com educação, tenha provocado o fim do PNE 2014-2024. É certo que novos estudos precisam se aprofundar sobre o tema e discutir os possíveis meios para reduzir ou mesmo neutralizar os impactos a serem causados pelo Novo Regime Fiscal. Em contrapartida, exige-se do governo um planejamento para estabelecer as medidas a serem adotadas a fim de angariar os recursos necessários à efetivação, com qualidade, das metas preconizadas pelo PNE 2014-2024. Obviamente, não se trata de uma tarefa simples, e certamente demandará esforços no sentido de prover uma gestão eficiente dos recursos públicos.

⁸⁶ Como explica Tanno (2016), a disposição em reduzir, preservar ou priorizar a área educacional dependerá de cada governo, que levará em consideração na elaboração de suas propostas orçamentárias a margem de discricionariedade existente, pressionada com o limite de gastos em um cenário fiscal restritivo e de expansão das despesas obrigatórias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos que tratam do investimento público em educação, conquanto possam apresentar divergências metodológicas e resultados distintos quanto à sua quantificação, convergem para um ponto em comum: o investimento público é fator primordial para o alcance de uma educação de qualidade. Esta última pressupõe, notadamente no que se refere à sua oferta pública, não apenas o investimento necessário ao seu provimento, como também uma efetiva distribuição e utilização dos recursos empreendidos no setor. Trata-se de fatores que se complementam, que possuem relação intrínseca: investimentos públicos carecem de uma boa gestão; esta, por sua vez, depende da existência de recursos suficientes. Assim, o necessário investimento desprovido de uma gestão eficaz dos recursos compromete o atendimento das metas do Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024) e, por conseguinte, a oferta de um ensino de qualidade, tão almejada pela sociedade brasileira.

No decorrer deste trabalho, enfatizou-se que o Brasil é um dos países que mais investem, como proporção de seu orçamento, em educação pública, chegando a um investimento público direto em educação no patamar de 5,2% do PIB em 2015, um pouco mais de 307 bilhões. Não obstante os dados indicarem um volume crescente e expressivo gasto em educação, com o advento da Lei nº 13.005/2014, que aprovou o PNE 2014-2024, o ordenamento jurídico passou a prever a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB até o final de sua vigência. Em contrapartida, quase dois anos depois, a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu no país o Novo Regime Fiscal, trouxe à tona uma discussão sobre o futuro dos gastos sociais – especialmente aqueles vinculados à educação; para alguns, colocou-se em xeque o cumprimento da meta de financiamento do PNE e, conseqüentemente, o atendimento das demais metas por ele preconizadas.

Considerando a qualidade do ensino como um fator a ser priorizado na educação pública brasileira; o investimento público como um elemento primordial para o alcance dessa qualidade; a previsão em lei de uma meta audaciosa em termos de investimento público; e, por fim, a inclusão no texto constitucional de uma limitação aos gastos públicos; suscitou-se, neste trabalho, o seguinte questionamento: O investimento público atual em educação pública é capaz de atender, com um mínimo de qualidade, às metas dispostas no PNE?

Na tentativa de responder a essa pergunta, este trabalho trouxe para a discussão e análise estudos de duas instituições – a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) – que procuraram estimar o custo para o cumprimento, com qualidade, das metas do Plano Nacional de Educação (PNE). Considerando que tais estudos apresentaram resultados distintos quanto ao investimento necessário para o atendimento das metas preconizadas pelo PNE, objetivou-se examinar os parâmetros adotados por essas instituições e identificar os fatores que levaram às divergências que impactaram nos resultados dessas pesquisas.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), que teve seu estudo divulgado em agosto de 2011, baseado nas metas dispostas no PL nº 8.035/2010, ao utilizar como parâmetro o mecanismo do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), encontrou a necessidade de um acréscimo de 5,4% do PIB, um pouco mais de 169,8 bilhões, ao valor já investido em 2009, cerca de 157,2 bilhões – equivalente a 5% do PIB daquele ano. Dessa forma, para universalizar um padrão mínimo de qualidade, de acordo com a Instituição, o país precisaria investir 10,4% do PIB de 2009, cerca de 326,9 bilhões, até o final da vigência do PNE. Já o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que teve seu estudo divulgado em outubro de 2016, baseado nas metas constantes da Lei nº 13.005/2014, ao utilizar como parâmetro o Custo Aluno-Qualidade – CAQ_PNE, criado a partir do CAQi, chegou à conclusão de que seria necessário investir cerca de 6,2% do PIB de 2015, um pouco mais de 365,1 bilhões, valor este que deveria ser aplicado anualmente até o final da vigência do PNE.

Para possibilitar a aproximação entre os dois estudos, foi necessário atualizar os valores apresentados pela CNDE, a preços de 2009, trazendo-os para 2015, ano de referência do estudo do Ipea. Dessa forma, atualizou-se os valores do CAQi e corrigiu-se, pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M), os demais valores vinculados aos cálculos apresentados, mantendo-se os dados relativos à demanda projetada. Após o feito, chegou-se ao novo percentual de 7,7% do PIB de 2015, aproximadamente 452,2 bilhões. Este resultado e aquele apresentado pelo Ipea permitem supor que os 10% do PIB, preconizados pela Meta 20 do PNE 2014-2024, não são primordiais para o atendimento, com qualidade, das demais metas nele previstas.

Em resposta à indagação inicial a que se propôs este trabalho, pode-se afirmar que o atual investimento público em educação pública empreendido pelo país, de 5,2% do PIB, relativo ao ano de 2015, ainda não é suficiente para atender às metas preconizadas pelo PNE. Se, por um lado, considerarmos que os 6,2% do PIB, a serem investidos anualmente até 2024, são suficientes, seria necessário o incremento de 1% do PIB ao valor atualmente investido. Por

outro lado, se considerarmos a necessidade de um investimento de 7,7% do PIB, seria necessário o incremento, ao valor já investido, de 2,5% do PIB até 2024, o que representaria um acréscimo anual de aproximadamente 0,28% no período de 2016 a 2024.

Outra questão levantada no decorrer deste trabalho refere-se aos possíveis impactos do Novo Regime Fiscal sobre o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Na ocasião, considerou-se que, caso fosse efetivamente necessária a aplicação, até 2024, de 10% do PIB em educação pública, possivelmente a EC nº 95/2016 traria impactos para o cumprimento das metas do PNE 2014-2024, demandando o remanejamento de recursos para a educação. Caso o investimento atual em educação pública fosse suficiente para atender, com um mínimo de qualidade, às metas previstas no PNE 2014-2024, a EC nº 95/2016 não traria prejuízos ao cumprimento do Plano.

Observou-se que, mantendo-se a trajetória dos valores projetados para o PIB e para o IPCA até o final da vigência do PNE, o valor que haveria de ser investido em educação pública até 2024, da ordem de 487 bilhões, ainda não seria suficiente para cobrir os custos estimados para o atendimento, com qualidade, das metas constantes do PNE 2014-2024. Ao considerarmos o custo estimado pelo Ipea, no valor de 365,1 bilhões/ano, a preços de 2015, seria necessário incrementar o valor aplicado em educação pública em 16,02% a cada ano. Já ao considerarmos o custo estimado pela CNDE, no valor de 452,2 bilhões (atualizado para 2015), o aumento haveria de ser de 44,68% até 2024. Em contrapartida, salientou-se que os valores projetados a serem aplicados em educação pública podem ser superiores aos apresentados ao se levar em consideração o crescimento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, principal fonte de receita para a educação básica nos estados e municípios, bem como a complementação da União ao referido Fundo, não afetada pela EC nº 95/2016.

Dessa forma, com base nas projeções apresentadas e nos estudos analisados neste trabalho, depreende-se que as limitações impostas pelo Novo Regime Fiscal podem trazer impactos no que se refere à expansão do investimento público em educação pública. Entretanto, ao supor-se que os 10% do PIB, preconizados pelo PNE 2014-2024, não são primordiais ao atendimento, com qualidade, das metas nele dispostas, os impactos provocados pela contenção trazida pela EC nº 95/2016 poderiam ser minimizados não apenas por meio da alocação interna de recursos, como também pela retomada do crescimento econômico do país e a consequente elevação dos recursos do Fundeb. Assim, não se pode afirmar que a aprovação da EC nº 95/2016, ao limitar os gastos públicos com educação, tenha provocado o fim do PNE 2014-2024. É certo que novos estudos precisam se aprofundar sobre o tema e discutir os

possíveis meios para reduzir ou mesmo neutralizar os impactos a serem causados pelo Novo Regime Fiscal.

Ademais, ainda que os estudos indiquem a necessidade de um incremento ao investimento público em educação pública, é preciso entender que a ampliação dos recursos financeiros por si só não garante o atendimento, com qualidade, das metas preconizadas pelo PNE. É fundamental que haja no país uma articulação entre os entes governamentais, por meio da formulação e aprimoramento de políticas públicas, que incluam planejamento e controle eficientes no sentido de prover uma melhor distribuição e utilização de recursos dentro de uma estratégia educacional coerente, pois de nada adianta investir mais se os recursos são mal aplicados ou não chegam ao seu destino final. Assim, os desafios educacionais referem-se mais ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos investidos do que propriamente à necessidade de expansão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Nelson Cardoso. **PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais.** UFG, 2016. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/70262>.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. **A aprovação da PEC 241 significa estrangular a educação pública brasileira e tornar letra morta o plano nacional de educação 2014-2024.** Nota nº 1, 2016. Disponível em: http://www.fineduca.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Nota-conjunta-FINEDUCA-CNDE_01_2016.pdf.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Impactos do “Novo Regime Fiscal” – subsídios à análise da proposta de emenda à constituição – PEC nº 241/2016.** Estudo Técnico nº 12, de agosto de 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/arquivos/et-12-2016-impactos-do-novo-regime-fiscal-subsidios-a-analise-da-proposta-de-emenda-a-constituicao-pec-no-241-2016> . Acesso em 20 de outubro de 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Novo Regime Fiscal - Emenda Constitucional 95/2016 Comentada.** Brasília: Câmara dos Deputados, Estudo Técnico nº 26, dez 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/et26-2016-novo-regime-fiscal-emenda-constitucional-95-2016-comentada>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Plano Nacional de Educação 2014-2024.** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. – (Série legislação ; n. 125). Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Nº 5.229/2013. **Altera o art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), para dispor sobre a formação de docentes para atuar na educação básica.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1074041.pdf>. Acesso em 5 jul 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Nº 8.035/2010. **Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>. Acesso em 29 de maio de 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública.** Brasília-DF: Relatório nº 8, mai 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5063-parecercne-seb8-2010&Itemid=30192.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. **Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Brasília, DOU 20 dez 2006.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. **Dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI, e dá outras providências**. Brasília, DOU 12 nov 2009.

BRASIL. Fundação Alexandre Gusmão. IRPI: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. Produto Interno Bruto (PIB), em bilhões de US\$, em 2016. Disponível em: http://www.funag.gov.br/ipri/images/analise-e-informacao/FMI_PIB_13jun2017.xls. Acesso em 6 de julho de 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 59 de dezembro de 2016. **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências**. Brasília, DOU 15 dez 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Percentual do Investimento Direto em Relação ao PIB por Nível de Ensino**. Disponível em: http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/investimentos_publicos_em_educacao/indicadores_financeiros_educacionais/investimento_pib_direto.xlsx. Acesso em 20 jan 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Percentual do Investimento Total em Relação ao PIB por Nível de Ensino**. Disponível em: http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/investimentos_publicos_em_educacao/indicadores_financeiros_educacionais/investimento_pib_total.xlsx. Acesso em 20 jan 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Plano Nacional de Educação 2014-2024: Linha de Base**. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/porta1/download/1362>. Acesso em 21 jun 2016.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Quanto custa o Plano Nacional de Educação? Uma estimativa orientada pelo Custo Aluno-Qualidade (CAQ)**. Ipea: Brasília-DF, Nota Técnica nº 30, out 2016. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/nota_tecnica/161014_nt_30_disoc.pdf.

BRASIL. Lei Federal Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, DOU 23 dez 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 23 de janeiro de 2017.

BRASIL. Lei Federal N.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 e dá outras providências.** Brasília, DOU 10 jan 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 14 de novembro de 2016.

BRASIL. Lei Federal N.º 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e dá outras providências.** Brasília, DOU 26 jun 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 26 de outubro de 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação.** 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em 19 jan 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Previsão de investimento necessário para cumprir o PNE, além do investimento atual de 5% do PIB.** 2011. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planilha_notas_tecnicas_pne.pdf. Acesso em 29 de setembro de 2016.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade.** Ago, 2011. Disponível em: http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2016/02/NotaTecnica_10PIBEducacao_17agosto2011.pdf. Acesso em 26 de setembro de 2016.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. **Quadro do CAQi, com base na parceria Campanha-CNE.** 2015. Disponível em: <http://www.custoalunoqualidade.org.br/pdf/CAQi-Campanha-CNE-2015.pdf>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. **Sobre o financiamento adequado da educação e o custo do PNE perante a PEC 241 - Análise crítica da Nota Técnica nº 30 do Ipea.** 2016. Disponível em: http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Critica_NT30_IPEA_final.pdf.

CARA, Daniel. **Custo do PNE: transição do CAQi e CAQ.** CNDE: 2011. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/20daniel>. Acesso em 26 de junho de 2017.

CARA, Daniel; REHDER, Maria. **As Conquistas de Incidência Política da Campanha Nacional pelo Direito à Educação**. Sociedade Civil e Políticas Públicas: Revista da Plataforma Portuguesa das ONGD - Número 10: mai-jun/2016, p. 20. Disponível em: http://www.plataformaongd.pt/revista/Download.aspx?revista=/Documentos/Revista/Revista_Plataforma_ONGD_SociedadeCivil_PoliticPublicas_Mai_Jun_2016.pdf. Acesso em: 6 de julho de 2017.

CARREIRA, Denise. PINTO, José Marcelino R. **Custo aluno-qualidade inicial, rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/qualidade_aluno.pdf.

D'ABADIA, Bruno Magalhães. **Possíveis Impactos da Aprovação da PEC nº 241/2016**. Câmara dos Deputados: Estudo Técnico, ago 2016. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema10/10338_2016_possiveis-impactos-da-aprovacao-da-pec-241-2016_bruno-dabadia-1/at_download/arquivo.

GADOTTI, Moacir. **Qualidade na Educação: Uma Nova Abordagem**. Congresso de Educação Básica. Florianópolis: 2013. Disponível em: http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14_02_2013_16.22.16.85d3681692786726aa2c7daa4389040f.pdf

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **“Brazil”, in Education at a Glance 2015: OECD Indicators, OECD Publishing**. Paris: 2015. Traduzido para o Português. Disponível em: <https://www.oecd.org/brazil/Education-at-a-glance-2015-Brazil-in-Portuguese.pdf>.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Education at a Glance 2015: OECD Indicators, OECD Publishing**. Paris: 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Education at a Glance 2016: OECD Indicators, OECD Publishing**. Paris: 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en>.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Education at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing**. Paris: 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>.

SANTOS, C. H. et. **A Dinâmica dos Gastos com Saúde e Educação Públicas no Brasil (2006-2015)**. IPEA: 2016.

TANNO, Claudio Riyudi. **Novo Regime Fiscal constante da PEC nº 241/2016: análise dos impactos no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Câmara dos Deputados: Brasília-DF. Estudo Técnico nº 24, out 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et24-2016-novo-regime-fiscal-constante-da-pec-no-241-analise-dos-impactos-plano-nacional-de-educacao>.