

# Sistema Nacional de Educação como política de Estado:

*efeitos sobre o financiamento da educação básica*

**National Education System as a State Policy:**

*effects on the financing of basic education*

**Sistema Nacional de Educación como política de Estado:**

*efectos en el financiamiento de la educación básica*

 **MARIA HELENA AUGUSTO\***

Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte – MG, Brasil.

**RESUMO:** O Brasil é constituído pelos entes federados União, estados, municípios e o Distrito Federal, que possuem autonomia e competências próprias, devendo atuar de forma cooperativa e em regime de colaboração, segundo a Constituição Federal de 1988. Estudos já foram realizados e artigos escritos sobre o Sistema Nacional de Educação – SNE, que o definem como um foro encarregado de reger as atuações dos sistemas de educação dos entes federados. O estudo da legislação demonstra que o SNE existe de fato, por estar definido na Constituição Federal, mas ainda não está institucionalizado, portanto, não existe de direito. Neste artigo pretende-se analisar de que forma o SNE, como política de Estado, poderia contribuir para redução das desigualdades educacionais no país, mais justiça social e melhoria do financiamento da educação básica, segundo o Custo Aluno Qualidade – CAQ.

*Palavras-chave:* Sistema Nacional de Educação. Financiamento da Educação Básica. Regimes de Cooperação. Custo Aluno Qualidade.

---

\* Doutora em Educação. Integra o Grupo de Pesquisa sobre Política Educacional e Trabalho Docente (Gestrado) da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. *E-mail:* <malenaoga20@gmail.com>.

**ABSTRACT:** Brazil is constituted by the following federated entities: the Union, states, municipalities and the Federal District, which have their own autonomy and powers and must act cooperatively and in a collaborative regime, according to the Federal Constitution of 1988. Studies have been conducted and articles have been written about the National Education System – SNE –, which define it as a jurisdiction responsible for governing the actions of the education systems of the federated entities. The study of the legislation shows that SNE does exist, as it is defined in the Federal Constitution, but it has not been institutionalized yet, and thus, it does not exist in practical terms. This article aims to analyze how SNE, as a state policy, could contribute to reducing educational inequalities in the country, to increasing social justice and to improving the financing of basic education, according to the Student-Quality Cost – CAQ.

*Keywords:* National Education System. Basic Education Financing. Collaborative Regimes. Student-Quality Cost.

**RESUMEN:** Brasil está formado por entidades federadas, la Unión, los estados, los municipios y el Distrito Federal, que tienen autonomía y competencias propias y deben actuar de forma cooperativa y colaborativa, según la Constitución Federal de 1988. Ya se han realizado estudios y se han escrito artículos sobre el Sistema Nacional de Educación – SNE, que lo definen como un foro responsable de regir el accionar de los sistemas educativos de las entidades federadas. El estudio de la legislación demuestra que el SNE efectivamente existe, tal como está definido en la Constitución Federal, pero aún no está institucionalizado, por lo tanto, no existe por ley. Este artículo tiene como objetivo analizar cómo el SNE, como política de Estado, podría contribuir a reducir las desigualdades educativas en el país, brindar más justicia social y mejorar el financiamiento de la educación básica, según el Costo Alumno-Calidad – CAQ.

*Palabras clave:* Sistema Nacional de Educación. Financiación de la educación básica. Regímenes de cooperación. Costo alumno-calidad.

## Introdução

O texto inicia com algumas questões básicas referentes ao Sistema Nacional de Educação – SNE e ao financiamento da educação básica pública: 1) O SNE, se constituído, poderia contribuir para maior equidade e justiça social, permitindo uma educação pública inclusiva, democrática e de qualidade social no país? 2) Quais as possibilidades de contribuir para a efetividade de um financiamento da educação básica pública de forma a contemplar as necessidades, segundo o Custo Aluno Qualidade – CAQ? Para responder a primeira questão, buscaram-se referências em Dermeval Saviani (2010), que compreende o SNE como a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente e operante, eficazmente no processo educativo da população a que se destina. Um SNE pressupõe, portanto, a ideia de articulação, cooperação e colaboração (SAVIANI, 2010; 2011). Deve ser instituído em Lei Complementar, de acordo com a Constituição Federal. Nele o governo central tem um poder de direção que vai muito além de definir as normas gerais, “podendo garantir em conjunto com os demais entes, uma coesão nacional, um padrão comum, um adequado financiamento, um programa curricular para todos [...] sem com isso retirar a devida autonomia federativa dos demais entes federativos” (CURY, 2008, p.29).

De acordo com Luiz Dourado (2018), o SNE é responsável pela articulação entre os vários sistemas de ensino existentes e deve atuar em regime de colaboração para a efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação – PNE. Pode-se, de tal forma, compreender melhor o SNE pelo caput do Art. 214 da Constituição Federal (modificado pela Emenda Constitucional nº 59/2009), que o cita explicitamente e define o PNE para sua proposição. O SNE está, portanto, previsto no atual Plano Nacional de Educação, Lei n.13.005 de 25, de junho de 2014, conforme segue:

Art. 13: O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

Os Planos Nacionais de Educação são documentos que expressam os princípios da educação nacional e estabelecem metas e estratégias para o seu cumprimento. Estão definidos na Constituição Federal e devem ser cumpridos por todos os entes federados, em instituições públicas e privadas. Segundo o artigo 214 da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 59/2009, os PNEs instituídos vigem por dez anos. O atual PNE esgota-se em junho de 2024, portanto, durante o ano de 2023, o Fórum Nacional de Educação e os fóruns municipais e estaduais promoveram, por meio de conferências, junto a educadores/as e toda a sociedade do país, amplos debates para a elaboração de um novo Plano, a vigorar no período de 2024 a 2034. Esse movimento culminou com a

realização da Conferência Nacional de Educação – Conae 2024 em janeiro de 2024, que preparou o Documento Final Conae 2024/2034, a partir de contribuições das demais conferências municipais e estaduais. Denominado *Plano Nacional de Educação (2024-2034) política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável*, foi entregue ao Ministério da Educação em março de 2024.

A segunda indagação deste artigo leva à reflexão: de que forma um SNE poderia tornar mais efetivo o financiamento da educação básica pública em estados e municípios e permitir condições mais dignas de trabalho e estudo a professores/as e alunos/as das escolas públicas? Em busca da resposta, pode-se afirmar que falar em financiamento da educação básica deve considerar as pressuposições sobre aplicação de recursos em educação, a serem vistas como investimento e não como gasto/custo, conforme Denise Carreira e José Pinto (2007). Para a autora e o autor deve ocorrer uma inversão na lógica que orienta o financiamento da educação e das demais políticas sociais. Os investimentos em educação não deveriam se subordinar à disponibilidade de recursos, como ocorre. Em outra lógica, alicerçada na visão do futuro e do crescimento econômico, o procedimento seria outro. A partir dos cálculos do quanto se precisa para uma educação de qualidade social, inclusiva, equitativa e justa, os recursos estariam garantidos. Para tal fim, segundo o Art. 212a da Constituição Federal, é necessário empregar o cálculo do Custo Aluno Qualidade – CAQ como referência para garantir esse padrão de qualidade social. O crescimento econômico de um país está associado às condições de melhoria da qualidade de vida da sua população (melhor IDH). Quando se trata de investimento em educação, há que se pensar nas possibilidades de desenvolvimento humano, melhores condições de vida e trabalho, não só para a geração atual, mas também para as futuras, em uma visão temporal ampliada (CARREIRA & PINTO, 2007).

Este artigo tem como propósito apresentar o SNE e discutir os fatores e entraves atuais à sua institucionalização, que, como se vê, mesmo previsto no art. 214 da Constituição Federal e no atual PNE de 2014 para ser instituído no prazo de dois anos, não está ainda criado em lei. Propõe-se também refletir sobre os efeitos no financiamento da educação básica pública, segundo parâmetros de cooperação, colaboração e articulação entre os entes federados, com ampla participação dos atores sociais envolvidos na educação pública. O texto se refere em essência ao financiamento da educação básica na área pública. Em alguns trechos pode se referir ao financiamento da educação, ao se considerar aspectos mais amplos do tema.

Em termos metodológicos, recorreu-se à pesquisa bibliográfica e documental, tendo como fonte de análise, o documento final da Conferência Nacional de Educação – Conae realizada em janeiro de 2024, com a finalidade de construção do Plano Nacional de Educação – PNE para a próxima década. Além do documento final da Conae 2024 foram consultados artigos sobre o SNE e o financiamento da educação básica, estudo das legislações, a partir de pesquisas sobre o Sistema Nacional de Educação – SNE, e o financiamento

da educação básica, previstos na legislação nacional. Busca o artigo compreender, portanto, como o SNE poderia se tornar em instrumento de ampla participação social e vir a contribuir para a melhoria do financiamento da educação básica pública no país. O artigo é orientado pela análise documental, que contribui com a pesquisa social na abordagem de temas como a definição e a delimitação da pesquisa qualitativa e questões epistemológicas, teóricas e éticas, no intuito de compartilhar reflexões voltadas, não somente a ilustrar e aprofundar os enfoques teóricos e práticos da pesquisa qualitativa, como também apresentar ou estabelecer um determinado número de abordagens, técnicas de coleta de dados ou quadros de análise que aí estão associados (LUDKE & ANDRÉ, 1986). Foram, portanto, consultados documentos, legislações e artigos que descrevem e analisam o SNE, bem como seus efeitos sobre o financiamento da educação pública.

A organização do texto pode ser compreendida da seguinte forma: em sua introdução considera os aspectos legais sobre a criação do SNE, constata seu atraso e informa sobre a metodologia do texto. Em seguida apresenta, em uma primeira seção, qual o propósito de existência do SNE e o analisa, tendo em vista uma melhor colaboração, cooperação e articulação entre os sistemas de ensino. Procura tecer argumentos sobre o papel dos movimentos sociais e entidades educacionais na instituição de um SNE democrático que contemple a melhoria da educação básica no país. A possibilidade de sua contribuição para a efetividade do financiamento da educação básica pública, bem como a devida aplicação dos recursos são tratadas em uma segunda seção do texto.

Nesse sentido, foram examinadas as previsões sobre o financiamento da educação, constantes do Documento Final da Conae 2024, bem como as constantes da Lei nº 14.113/2020, que institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Encerra propondo questões à institucionalização do SNE, quais os entraves de natureza política a ela, e levanta reflexões sobre o financiamento no contexto político do país.

### **Algumas reflexões: o SNE poderia contribuir para uma melhor articulação das políticas educacionais do país?**

O Documento Final da Conae 2024, constituído por 7 eixos, compreende o SNE como forma de organização para viabilizar o direito à educação a toda e qualquer pessoa, independentemente do seu lugar de nascimento ou moradia, em sintonia com a Constituição Federal. Esse sistema deve ser democrático e inclusivo em sua essência e estruturação, afirma o documento, desse modo assegurando acesso e permanência nas instituições educacionais. Para que o SNE tenha existência concreta deve ser instituído em Lei Complementar, no prazo de um ano, após aprovação do PNE 2024-2034, com normas de cooperação estabelecidas entre os entes federados, no exercício de competências

comuns. Para tanto, a Emenda Constitucional n. 53/2006 deu nova redação “ao parágrafo único do Art. 23 da Constituição Federal, alterando de ‘Lei Complementar’ para ‘leis complementares’, permitindo assim fixar as “normas de cooperação entre entes federativos” (CONAE, 2024, p. 30). A previsão é, desta forma, “efetivar a cooperação federativa em educação e as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação, e garantir a autonomia dos entes federados possibilitando uma educação justa e igualitária para todos” (CONAE, 2024, p. 52).

De acordo com o Documento Final da Conae 2024, o SNE compreende a cooperação federativa, que é a relação estabelecida entre os entes, destinada à execução de políticas, programas e ações em educação, que devem ser intencionalmente planejadas, articuladas e executadas de forma transparente; a colaboração, que é a relação entre os sistemas de ensino, em nível federal, estadual e municipal, incluindo as instituições públicas, tendo em vista a organização e a integração de ações dos governos no país. Abrange a relação entre os sistemas de educação nos dispositivos legais em que se apresenta e nas relações institucionais; a articulação, que pressupõe a integração entre os entes federados quanto a formulação, execução de políticas, programas e ações e sua avaliação; a participação social ampla de todos os entes federados, que deve ser compreendida como essencial para que o SNE se torne um instrumento democrático e inclusivo. Assim, deverá prever instâncias de participação social ampla, instâncias de negociação, cooperação, pactuação interfederativa (comissão tripartite e bipartite) e diálogo social, abrangendo as esferas de gestão e de normas, de participação, de planejamento e controle social, de execução e avaliação (CONAE, 2024).

O SNE também compreende a instituição de instâncias de pactuação federativa, a Comissão Intergestores Tripartite da Educação em âmbito nacional, composta por representantes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além das Comissões Bipartites de Educação em âmbito estadual. As atribuições consistem na formulação e avaliação de políticas educacionais e formulação de critérios para a distribuição de recursos, entre outras; a existência de um Fórum Nacional de Educação de caráter permanente, que é espaço participativo de mobilização, interlocução e consulta à sociedade, com a função de articular e coordenar as conferências de educação, de monitorar e avaliar a execução do Plano Nacional, que integra os fóruns estaduais, distrital e municipais de educação; a realização, a cada quatro anos, de Conferência Nacional de Educação, precedida de conferências municipais, distrital e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação; a criação de um Fórum de Valorização dos Profissionais de Educação, composto por representantes do governo e da sociedade civil, que terá as atribuições de acompanhar a evolução do piso salarial nacional para os/as profissionais do magistério público da educação básica e contribuir para a formulação de políticas voltadas à garantia dessa valorização profissional; a instituição do Sistema de Avaliação da

Educação Básica – Sinaeb e o incremento do Sistema de Avaliação da Educação Superior – Sinaes (CONAE, 2024).

Embora haja educadores/as que acreditem ser desnecessário um SNE no país, o pressuposto de sua existência seria a superação da descontinuidade de políticas públicas de governo, instáveis, casuísticas e frágeis do ponto de vista jurídico. O pressuposto de um PNE como política de Estado é a formulação e o planejamento das políticas educacionais com abrangência nacional, efetivas, amparadas em estudos e dados técnicos sobre população e educação no país, evitando a instabilidade da ação do Estado. O SNE permitiria a coordenação das ações dos entes federados e o fim de políticas casuais, precárias e de pouca estabilidade institucional.

O SNE permite a cooperação entre os entes e a organicidade das políticas de Estado em educação. Dessa forma, espera-se superar a fragmentação e a descontinuidade de ações, pois muitas vezes a multiplicidade de interpretações das leis que expressam as políticas públicas acaba por causar transtornos ao processo educacional, por conta da diversidade e da complexidade das ações. Assim, os fóruns municipais, estaduais e o nacional de educação se tornam importantes instrumentos. Também deve ser previsto, no âmbito do próprio SNE, o Fórum Permanente de Valorização dos Profissionais da Educação.

Como forma de comprovação de que muito já se pensou e escreveu sobre o SNE, em 2015 a então extinta Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino – SASE/MEC (atualmente recriada) publicou um documento denominado *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país* (BRASIL, 2015), apresentado pelo Ministério da Educação. Elaborado por uma equipe de educadores/as e especialistas, prevê que o entendimento entre os entes federativos e o regime de colaboração exigem a harmonia entre sistemas, admitindo novas arenas de participação da sociedade civil. Segundo o documento, o SNE significa:

aperfeiçoamento na organização da educação nacional, sustentada por um pacto federativo construído de forma democrática e inscrito em um conjunto de leis nacionais, capazes de orientar cada sistema ou rede de ensino, para que o direito constitucional inalienável seja garantido, com equidade, a cada cidadão brasileiro (BRASIL, 2015)

Para que o SNE cumpra seu papel faz-se necessário o efetivo fortalecimento da capacidade de o Estado cumprir suas obrigações referentes a regulação, avaliação, organização, monitoramento e avaliação dos planos decenais de educação, na perspectiva de uma efetiva política pública perene (CONAE, 2024). Assim, a noção de regulação social na área educacional deve ser vista como um processo que compreende não apenas a definição das medidas de intervenção, mas as ações de atores/atrizes sociais que as vivenciam, ou seja, além dos governos e decisores/as políticos/as, os/as profissionais da educação e todos os demais movimentos sociais, entidades de classe, organizações sociais ligadas à

educação, pais, mães e alunos/as. Essa afirmação se fundamenta em João Barroso (2005) e se aplicaria à criação de um SNE democrático, como deve ser. Sobre o processo de regulação social, o autor afirma que

compreende, não só a produção normas e regras, que orientam o funcionamento do sistema, mas também o (re) ajustamento em função da diversidade de ações dos atores sociais, em função dessas mesmas normas e regras.... Se as políticas públicas são pensadas como ações públicas, em que as medidas são mais horizontais e não lineares e verticais, necessidades e estratégias dos envolvidos como atores sociais no processo de regulação são incorporadas ao processo de tomada de decisão (BARROSO, 2005, p.730).

Mas essa incorporação de decisões dos/das atores/atrizes sociais na efetivação das políticas públicas não ocorreu no Brasil. Os estudos de Barroso (2005; 2006) sobre a regulação dos sistemas educacionais são apropriados ao que se vivenciou no país de 2016 aos últimos dias de 2022: o governo central exercendo coordenação, controle, influência e se considerando a autoridade legítima, propondo intervenções e constrangimentos à educação. Dessa forma, ocorreu maior concentração de decisões que ignoraram interesses e necessidades básicas dos/das envolvidos/as no processo educacional na educação pública.

Se ocorrem centralização de decisões e favorecimento de grupos de interesse constituídos por entidades privadas, a consequência é uma grande insatisfação quanto à tomada de decisões pelos governos, uma vez que ocorrem de forma unilateral, contrariando a população, que fica sujeita às medidas justificadas pelas equipes econômicas como ajuste fiscal e economia de despesas de custeio. Muitas medidas se arrolam como necessárias e têm um propósito, nem sempre divulgado e conhecido, de economia de despesas, redução, racionalização e enxugamento de gastos sociais. Torna-se comum representantes do Legislativo agirem na contramão do próprio Executivo na área da educação, na tentativa de atender interesses de entidades privadas, em detrimento de uma educação pública de qualidade social. Peso maior recai sobre os ombros dos/das menos favorecidos/as, os/as mais pobres que arcam com o ônus de uma educação pública que não os/as atende em suas necessidades de emancipação social, preparação para a vida e para o trabalho.

Acrescenta-se ao quadro atual a elevada insatisfação profissional dos/das professoras/as das redes públicas, que não se veem reconhecidos/as, a despeito de muitas lutas e movimentos em prol de seus direitos. O que ainda se vê em educação é o descumprimento do PNE 2014-2024, extremamente defasado, pois 85% de suas metas não foram cumpridas, 65% estão em retrocesso e apenas 15% estão parcialmente cumpridas (CAMPANHA, 2024). A educação pública está muito distante daquela esperada pelos/as educadores/as comprometidos/as com a justiça social. Em diversos estados da federação, as ações em relação à educação pública convergem para privatização, militarização, militância religiosa, conservadorismo e obscurantismo. Por tais razões se justifica a institucionalização de um SNE, nos termos previstos na Conae 2024.

Para compreender o SNE faz-se necessário um retorno aos textos já citados na introdução deste artigo. Em Saviani (2010) está expresso que

a repartição das atribuições não implica exclusão da participação dos entes aos quais não cabe a responsabilidade direta pelo cumprimento daquela função. Eles participarão por meio dos respectivos colegiados, acompanhando e apresentando subsídios que venham a tornar mais qualificadas as decisões tomadas. E assumirão responsabilidades diretas nos aspectos que lhes correspondem (SAVIANI, 2010, p. 387).

Da mesma forma, para Carlos Cury, “a participação de todos os entes federados representa um desafio, pois um Estado Democrático de Direito vai além de um Estado de Direito porque incorpora esse último e transcende por postular uma mobilização e participação dos interessados na defesa e conquista de seus direitos” (CURY, 2010, p. 28). Além dos autores já citados, Luiz Dourado afirma que

são necessárias proposições efetivas visando à institucionalização do SNE, em atendimento explícito ao comando do PNE, sobretudo se considerarmos a enorme dívida histórica do Estado brasileiro com a garantia do direito à educação para todos, em uma República Federativa marcada por desigualdades e assimetrias de toda ordem (DOURADO, 2018, p. 495).

Os autores citados entendem um SNE como democrático, envolvendo a ampla participação dos/das envolvidos/as no processo educacional. Não há como acreditar que uma proposta de SNE elaborada em gabinetes, exclusivamente por técnicos/as, sem a participação popular, possa ter êxito. O pressuposto é que a União deveria exercer as funções redistributiva e supletiva, atuando em regime de colaboração e cooperação com os demais entes federativos, e que os estados também se responsabilizassem perante os municípios, atuando sempre na redução das desigualdades educacionais. Acredita-se, portanto, que seria o momento de propor, com o novo PNE, a institucionalização de um Sistema Nacional de Educação democrático, bandeira de luta dos/das educadores/as dispostos/as a reverter o quadro atual das desigualdades sociais e educacionais.

### **E o financiamento da educação básica pública? Poderia o SNE contribuir para que seja mais justo, mais inclusivo?**

O Eixo VI do Documento Final da Conae 2024 expõe com muita clareza a necessidade de ampliação de recursos públicos para a educação pública. Afirma o texto que, “um patamar de 10% do PIB para o PNE 2024/2034 se justifica, ao se considerar necessidades educacionais brasileiras com relação ao acesso, permanência e qualidade em todos os níveis, etapas e modalidades educacionais” (CONAE, 2024, p. 177). Os relatórios de monitoramento do PNE, em especial o Relatório do 4º Ciclo, disponibilizado pelo

Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, em junho de 2022, indica, em relação ao alcance da meta 20 do PNE 2014/2024, o quão distante se encontra a educação no Brasil. De acordo com o relatório, o monitoramento da Meta 20, voltada à questão do financiamento, é realizado pela análise da evolução de dois indicadores: gasto público em educação pública (Indicador 20A) e gasto público em educação (Indicador 20B). Esses indicadores permanecem estagnados em torno de 5,0% e 5,5% do PIB, respectivamente, e bem distantes da meta estabelecida no PNE atual (INEP, 2022). Esses resultados apontam a uma grande dificuldade dos entes federativos para aumentar o orçamento destinado à educação e a necessidade de ampliar os recursos.

Com os pés no chão, ou seja, centrado no momento político, o Eixo VI do Documento Final da Conae afirma:

quaisquer que sejam as metas estabelecidas para o período 2024/2034 há que se manter como meta alcançar pelo menos o patamar equivalente a 10% do PIB, no volume de recursos públicos aplicados em educação pública [...] e é um patamar possível de ser atingido pelo Brasil, desde que sejam consideradas fontes, além dos tributos arrecadados da população (CONAE, 2024, p. 177).

O Documento sugere no Eixo VI a utilização de outras fontes, da ampliação dos recursos, mas exclusivamente para a educação pública, importante enfatizar. É fato que o financiamento da educação básica pública deve ter o Custo Aluno Qualidade – QAC como padrão mínimo de referência para investimento em educação, sendo a equalização entre os entes federados e a oferta de oportunidades na educação básica realizadas pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb – tema do Art. 212A da Constituição Federal e da Lei nº 14.113/2020. Essa lei, apesar de algumas alterações necessárias para torná-la mais justa às necessidades de recursos investidos exclusivamente em educação pública, ainda é fonte de esclarecimento sobre o novo Fundeb. Assim, na ampliação de recursos para a educação pública, outras fontes devem ser alocadas à função supletiva da União e dos Estados, nos termos do Art. 75 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. A afirmativa corrobora a pressuposição do Documento Final da Conae para o PNE 2024/2034 de que os recursos têm de ser ampliados e outras fontes previstas.

A ampliação de recursos deverá ser feita por uma reforma tributária que se oriente pelos princípios da justiça social e do equilíbrio regional, procurando garantir recursos financeiros suficientes e permanentes para a educação pública. Essa reforma, segundo o Documento Final, deve

ser capaz de vincular de maneira eficaz todos os tributos (impostos, taxas e contribuições) ao processo educacional, de tal modo que as políticas de renúncia e guerra fiscal não prejudiquem o financiamento público da educação. Necessita garantir, também, que as perdas de recursos educacionais advindos das renúncias ou isenções fiscais sejam recuperadas e garantidas em rubricas orçamentárias educacionais (CONAE, 2024, p. 179).

É preciso ressaltar que a Emenda Constitucional nº108/2020, que modifica o Art. 212 da Constituição Federal, além de vários atributos – tornar o Fundeb permanente, ampliar o índice de complementação da União de 10% para 23%, ampliar de 60% para 70% o percentual para aplicação em valorização dos/das profissionais da educação – cria o Valor Aluno Ano Total – VAAT, procurando corrigir a precariedade e a má distribuição de recursos para a educação pública. A má distribuição pode ser explicada pelo fato de muitos municípios contarem com poucos recursos financeiros e elevada demanda, ou seja, pouca arrecadação de impostos, receita quase nenhuma e elevado número de matrículas na educação básica, muitas vezes sem a complementação da União. A distribuição era anteriormente vinculada aos estados, isto é, se o estado não a recebia, os seus municípios também não. O VAAT se torna uma referência na distribuição de recursos, uma vez que cada rede de ensino municipal calcula o seu próprio valor<sup>1</sup>; se não atingir o valor mínimo nacional estabelecido, o município recebe complementação (mesmo que o estado não tenha a complementação VAAT). Exemplos de tal situação são alguns municípios dos estados de São Paulo e Minas Gerais. Na estimativa de receitas do Fundeb para 2023 foram beneficiados 2.036 municípios de 25 estados, segundo nota da Confederação Nacional dos Municípios.

O Custo Aluno Qualidade – CAQ descrito no parágrafo 7 do Art. 211 da Constituição Federal, modificado pela Emenda Constitucional n. 108/2020, representa o valor nacional por aluno/a necessário a cada ano, em cada etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino, para garantia do referido padrão mínimo de qualidade, que deverá orientar a distribuição de recursos na educação básica. A realidade da educação no país mostra o quão distantes as escolas públicas estão, em sua grande parte, desse padrão mínimo de qualidade. O CAQ deveria orientar a distribuição de recursos financeiros conectada às diretrizes para aplicação dos recursos do Fundeb.

Embora o PNE 2014-2024 tenha estabelecido a implementação do CAQi desde 2016 (estratégia 20.6) e a definição do CAQ já em 2017 (estratégia 20.8), nada disso foi cumprido. Após vários processos de atualização, o CAQi, com os insumos definidos na Campanha Nacional pelo Direito à Educação, tem seus valores agora calculados através do Simulador de Custo Aluno-Qualidade – SIMCAQ<sup>2</sup>, que oferece maior precisão e facilidade de atualização.

O SNE se constitui, segundo os preceitos que o definem, em uma política de Estado que rompe com uma visão hierárquica e exclusivamente estatal das políticas públicas (LASCOUMES & LE GALÈS, 2007). Dessa forma, os entes federados são atores sociais e como tal deveriam estar envolvidos no processo político de formulação e implantação das ações necessárias à adequada distribuição e ao controle do financiamento da educação básica. O que se pretende dizer é que o SNE poderia se constituir em instrumento de ação pública, uma vez que os instrumentos políticos não são neutros, conforme apontam Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (2004), de forma a permitir distribuição e controle de

recursos adequados, de forma mais efetiva. Como atores sociais, os entes federados seriam representados nos fóruns e deveriam estar vinculados às ações do SNE; por serem fóruns compostos por representantes de entes federados, incluindo os municípios, a expectativa seria de maior envolvimento nas decisões referentes ao financiamento da educação básica. As ações seriam compartilhadas pelos municípios e suas escolas, possibilitando maior participação em ações que dizem respeito a esse financiamento. O SNE poderia ser percebido, então, em uma perspectiva na qual atores sociais coletivos ou individuais tivessem ampla participação, com certa autonomia e capacidade de escolhas, guiados por suas necessidades e interesses. As normas e os procedimentos das autoridades seriam decididos em um contexto de interação social, constituindo-se em processos horizontais de tomada de decisão.

Quanto aos/as profissionais do magistério da educação básica, é notório o fato de não serem remunerados/as condignamente – muitos/as professores/as não recebem o Piso Salarial Profissional Nacional – PSPN. Em diversos sistemas de ensino, tanto estaduais como municipais, as carreiras profissionais são inexistentes e a formação de professores/as, tanto a inicial como a continuada, estão distantes dos padrões exigidos a uma atuação profissional consistente. Segundo *Nota Técnica* da Associação Nacional de Pesquisa e Financiamento da Educação – Fineduca e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação:

metade dos municípios brasileiros, em 2017, dados do SIOPE/FINBRA mostram que o Fundeb representa 71% da receita destinada à educação. Com isso, 70% do Fundeb, representa, na verdade, menos de 50% do gasto total, um índice claramente baixo, tendo em vista que a área é intensiva em pessoal e exige elevados índices de gasto com professores e funcionários (FINEDUCA/CAMPANHA, 2020).

O quadro a seguir sintetiza as informações sobre a forma como o SNE traria efeitos políticos positivos sobre o financiamento da educação básica pública:

## Quadro 1 - SNE e melhorias no financiamento da educação básica pública

Conteúdo a ser contemplado no texto da Lei do SNE	Justificativa
União, estados, municípios e Distrito Federal como entes federativos	A inclusão explícita na lei de criação do SNE que Distrito Federal, estados e municípios integram as instâncias de pactuação federativa (Comissões tripartites e bipartites) vão promover maior interesse para a informação dos dados, tanto educacionais como financeiros e contábeis a eles solicitados; dados esses necessários aos cálculos referentes a distribuição/controlar os recursos do Fundeb. Pelo fato de representantes desses entes se constituírem, pela integração nas instâncias, em administradores/as, negociadores/as, decisores/as, avaliadores/as, terão maior empenho em relatar e trazer para o debate os problemas relacionados à educação básica e à busca de soluções em seu ambiente. A expectativa é de maior empenho em cumprir as legislações que refletem as políticas de Estado em educação e trabalhar na redução das situações de incerteza e precariedade quanto à distribuição de recursos.
Fundeb/CAQ/CAQi	A inclusão explícita na Lei Complementar para criação do SNE do CAQ e do CAQi como insumos mínimos para os cálculos do Fundeb, conforme Nota Técnica da Campanha Nacional pelo Direito à Educação <sup>3</sup> , permitirá fortalecer mecanismos redistributivos e garantir um padrão mínimo de qualidade educacional, com equalização de oportunidades educacionais mediante assistência técnica, pedagógica e financeira, tendo-os como referência. O CAQ e o CAQi não podem ficar, em nenhuma hipótese (e em nenhum artigo da Lei Complementar do SNE), condicionados à disponibilidade de recursos financeiros dos entes federados. A condicionalidade não se justifica, uma vez que o CAQ está previsto no parágrafo 7 do Art. 211 da Constituição Federal. Conforme a estratégia 20.6 do atual PNE 2014/2024, a base de cálculo para a definição do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) seriam os insumos indispensáveis ao processo ensino-aprendizagem.
Trabalhadores/as e profissionais do magistério da educação básica pública	Inclusão, de forma bem clara e explícita, na Lei Complementar do SNE, do preceito constitucional de valorização dos/das profissionais da educação (Constituição Federal, art. 206 V), que deve ser cumprido por todos os entes federados. Nesse sentido, o SNE deve prever a definição de uma política de Estado para a valorização dos/das trabalhadores/as e profissionais da educação que não dissocie, em sua proposição, formação inicial e continuada. Deve prever remuneração com salários justos, cumprimento por parte de todos os entes do piso salarial, conforme Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, carreira, desenvolvimento profissional e condições de trabalho e saúde.

Conteúdo a ser contemplado no texto da Lei do SNE	Justificativa
Fundeb/VAAT	<p>O VAAT deve estar inserido de forma explícita em artigo do Projeto de Lei Complementar do SNE pois o seu cálculo leva em consideração todas as receitas disponíveis vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE em cada ente federado. Como os recursos da complementação-VAAT, por parte da União da União, são alocados por rede de ensino, os municípios, Distrito Federal e estados, como integrantes das comissões de pactuação federativa, incentivarão em seus órgãos responsáveis a transmissão dos dados contábeis, orçamentários e fiscais necessários, que servirão de referência ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi e ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – Siopre, nos prazos definidos (Lei 14.276/2021, art. 13, § 5º).<sup>4</sup> A lógica prevista é a seguinte: mais informação e participação dos entes federados significa maior alcance das medidas previstas em lei, uma vez que as leis nem sempre conhecidas. A possibilidade de engajamento e motivação em participar das instâncias (comissões bipartites e tripartites) por parte dos estados e municípios pode contribuir na redução das desigualdades sociais e ampliar direitos de inclusão social em educação.</p>

Fonte: elaborado pela autora, em 2024, com base na legislação, textos e notas técnicas consultadas.

O SNE tem, portanto, um importante papel na educação. Como vai se constituir em instrumento de formulação, execução e avaliação de políticas públicas, intrinsecamente articulado ao PNE 2024-2034 (e posteriores), supõe-se que deva ter por base ouvir e estar atento às demandas e questões propostas por aqueles/as legitimamente interessados/as, os/as que vivenciam o cotidiano da educação, ou seja, os/as profissionais da educação, os/as gestores/as, a comunidade escolar; para tal fim, devem ser criados canais de comunicação que o viabilizem.

### **Considerações finais: o que esperar da instituição do SNE no atual contexto político?**

O que se pode afirmar em relação à questão apresentada neste subtítulo é que o SNE poderia contribuir como política de Estado, caso estivessem nele contempladas as mudanças aqui referidas. Seria este o momento certo de realizar estudos e apresentar posições crítico-construtivas e, ao mesmo tempo, alavancar propostas de alteração, tendo em vista a instituição de um SNE democrático.

Devem ocorrer momentos de apresentação e defesa de propostas, negociação e pactuação entre representantes de órgãos dos sistemas de ensino, dos fóruns de educação, sindicatos, organismos de educação, movimentos sociais, como também de entidades ligadas à educação, profissionais das escolas, das universidades públicas, especialistas

nas temáticas afetas aos órgãos do governo, executivos e legislativos. Esses momentos de apresentação e discussão das propostas do SNE representam espaços de atuação em prol da qualidade social da educação pública, trazendo mais atores/atrizes para a arena de decisões, todos/as em defesa da criação de um SNE como previsto no Documento Final da Conae 2024. Dessa forma, o SNE poderia vir a significar um motivo de força e esperança a quem deseja mudanças mais democráticas na educação. Essas ações de participação social em fóruns de educação, conforme entendidas neste artigo, podem ser conceituadas como a regulação autônoma, quando, segundo Christian Maroy et Vincent Dupriez (2000), ocorre um processo social de produção de regras e normas mais horizontal pelos/as atores/atrizes sociais. Supõe-se existir divergência de interesses e valores entre os/as envolvidos/as, em nível central, regionais e local, mas a decisão seria objeto de amplo debate e consenso, resultante da negociação entre todas as instâncias envolvidas – no caso da educação básica pública, governo federal, estados e municípios, entidades, movimentos sociais e profissionais da educação.

Este texto procurou trazer reflexões sobre a educação na área pública, quanto à organização do Sistema Nacional de Educação – SNE e a melhoria do financiamento da educação básica. Foram apresentadas reflexões na tentativa de conceituá-lo como um instrumento para essa melhoria e para a redução das situações de incerteza e precariedade quanto à distribuição de recursos. O SNE que este texto idealiza, conforme foi dito, vai promover a articulação entre os entes federados, uma vez que ampliaria espaços de debate, possibilitando tratar melhor as desigualdades educacionais na educação básica do país. Isto porque, em um SNE instituído segundo pressupostos democráticos e de justiça social, escolas públicas dos entes federados teriam condições de execução do trabalho docente segundo parâmetros mais dignos que os atuais. Nesse sentido, conforme Gert Biesta, “como educadores, somos chamados a responder por nossos atos” (BIESTA, 2012, p. 823), sendo este o momento de prosseguir na luta por direitos sociais, demonstrando resistências e apontando caminhos.

A *Carta de Curitiba* (FINEDUCA, 2023), documento para conseguir o engajamento e a participação de toda a sociedade nas políticas públicas de uma educação inclusiva e de qualidade social, ressalta sobre o financiamento da educação e o SNE:

Garantir e ampliar os recursos constitucionais bem como dos recursos do salário-  
-educação vinculados à educação pública para efetivação de sua gratuidade, não  
permitindo retrocessos para a realização dos direitos a ela estabelecidos;

[...]

Continuar a luta para aplicar o mais rápido possível na educação pública o equi-  
valente a 10% do PIB, bem como implementar o CAQi e o Custo Aluno Qualidade  
(CAQ);

[...]

Elaborar a Lei Complementar do Sistema Nacional de Educação, a qual deverá dispor sobre o CAQi e o CAQ, assim como a garantia da implementação de ambos por meio da complementação da União ao FUNDEB na modalidade VAAT, uma vez que esta é estabelecida como sendo de, no mínimo, 10,5% dos recursos dos fundos estaduais e distrital, ou seja, podem ser acrescidos mais recursos para garantia do CAQi e do CAQ (FINEDUCA, 2023).

As premissas da *Carta de Curitiba* enfatizam que é notório o fato de a justiça social exigir luta e resistência às tiranias. Portanto, é essa a perspectiva e são esses os desafios: os/as educadores/as devem permanecer com um pensamento crítico em relação às medidas governamentais e sobre como elas podem afetar a educação pública. Os movimentos sociais e as entidades públicas ligadas à educação precisam se ver fortalecidos e articulados, para realizar a pressão sobre os governos, empregando de forma inteligente os meios e recursos disponíveis. Portanto, faz-se urgente e necessária a regulamentação do SNE e a ampliação dos recursos para a educação básica, via Custo Aluno Qualidade – CAQ.

Assim, se apresentam opções: ou se retoma, no contexto atual, a discussão sobre a educação básica no país, no sentido de torná-la mais justa e equitativa, em bases críticas e construtivas, ou se aceitam as exigências excludentes, acomodando-se de forma submissa.

*Recebido em: 24/05/2024; Aprovado em: 08/07/2024.*

## Notas

- 1 Para melhor compreensão de como funciona o VAAT, consultar as leis 14.113/2021 e 14.276/2021, bem como a Portaria Interministerial, nº 4 de 18 de agosto de 2022.
- 2 Plataforma Simcaq, simulador de Custo-Aluno Qualidade (Sim Caq). Disponível em: <<https://simcaq.ufg.br/>>. Acesso em 22 jul. 2024.
- 3 Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ? Disponível em <[https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Fundeb2020\\_NotaTecnica\\_2020\\_08\\_12\\_CAQ-SenadoFederal\\_FINAL.pdf](https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Fundeb2020_NotaTecnica_2020_08_12_CAQ-SenadoFederal_FINAL.pdf)>. Acesso em: 22 jul. 2024.
- 4 Confederação Nacional dos Municípios. Notícia publicada em 06 jan. 2024 Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/15227>>. Acesso em: 22 jul. 2024.

## Referências

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO – FINEDUCA / CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Nota técnica*. PL da Câmara sobre o Fundeb: retirando recursos de Estados, DF e Municípios e rasgando a Constituição. 2020. Disponível em: <<https://>

- fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/12/PautasPolíticas\_Fundeb2020\_NotaTecnica\_2020\_12\_14\_Campanha-Fineduca\_final.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2024.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO – FINEDUCA. Carta de Curitiba – *XI Encontro da Fineduca – 2023*. Disponível em <<https://fineduca.org.br/carta-de-curitiba-xi-encontro-da-fineduca-2023/>>. Acesso em: 22 jul. 2024.
- BARROSO, João. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 26, p. 725-751, 2005.
- BARROSO, João. O Estado e a Educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In: BARROSO, João. (Org). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores*. Lisboa: Educa/Unidade de I&D de Ciências da Educação, 2006.
- BIESTA, Gert. Boa educação na era da mensuração. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 42 n. 147. p. 808-825 set/dez 2012.
- BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: Presidência da República [2014]. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)>. Acesso em 16 set. 2022.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE/MEC. Diretoria de Articulação com os Sistemas de Ensino. *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país*. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE\\_junho\\_2015.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf)>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2022.
- CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Balanco do PNE 2024*. 2024. Disponível em: <<https://campanha.org.br/especiais/balanco-do-pne-2024/balanco-do-pne-2024/>>. Acesso em: 22 jul. 2024.
- CARREIRA, Denise & PINTO, José Marcelino Rezende. *Custo Aluno Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global /Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007. Disponível em: <[https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/CAQiRoxo\\_final\\_23out2007.pdf](https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/CAQiRoxo_final_23out2007.pdf)>. Acesso em: 22 jul. 2024.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO – CONAE 2024. *Plano Nacional de Educação (2024-2034)*. Política de Estado para garantia da educação como direito humano e justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável. Disponível em: <<https://fne.mec.gov.br/documentos/204-documentos-Conae-2024>>. Acesso em: 12 jun. 2024.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. *Por um Sistema Nacional de Educação*. Fundação Santillana. Moderna, 2010.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 21 fev. 2022.
- DOURADO, Luiz Fernandes. A institucionalização do SNE e o Plano Nacional de Educação. Proposições e disputas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 39, n. 143, p. 1630-1661 abril /jul. 2018.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (PNE). 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/plano-nacional-de-educacao>>. Acesso em: 12 jun. 2024.
- LASCOUMES, Pierre & LE GALÈS, Patrick. *Gouverner par les instruments*. Paris: Les Presses Science Po., 2004.
- LASCOUMES, Pierre & LE GALÈS, Patrick. *Sociologie de L'action publique*. Paris: Armand Colin, 2007.

LÜDKE, Menga & ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo : EPU, 1986.

MAROY, Christian & DUPRIEZ, Vincent. La regulation dans les systèmes scolaires : proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie*, Paris, n. 130, p. 73-87, jan/mar. 2000.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, maio/ago. 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbedu/a/KdGRyTzTrq88q5HyY3j9pbz/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: jul. 2024.

SAVIANI, D. Plano nacional de educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. *Fórum Internacional de Educação da Região Metropolitana de Campinas; Fórum de Educação de Paulínia*, 2011. Campinas. Disponível em: <<http://www.adufpi.org.br/arquivos4/analise>>. Acesso em: 22 jul. 2022.