

Financiamento da educação básica e o PNE

Ainda e sempre, muitos desafios

NELSON CARDOSO AMARAL*

RESUMO: O estudo apresenta as metas do Plano Nacional da Educação (PNE) relacionadas à educação básica, para o período 2014-2024, e as examina sob o olhar do financiamento. São muitos os desafios para que essas metas sejam cumpridas e os recursos financeiros serão um grande impeditivo para alcançá-las. Ao estabelecer que alguns recursos que se dirigem ao setor privado poderão ser contados para se alcançar o equivalente a 10% do Produto Interno Bruto (PIB), estima-se que, na verdade, recursos públicos para educação pública se reduzirão a 8,5% do PIB. Além disso, pode-se concluir que a obtenção de mais recursos para a educação exigirá intensas redefinições na estrutura tributária brasileira, o que implicará adotar mudanças que afetam os setores mais poderosos da sociedade.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Educação básica. Financiamento. PIB.

Introdução

O Plano Nacional da Educação (PNE) (2014-2024), aprovado pela Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014, estabelece diversas metas relacionadas à educação básica (EB) que objetivam expandir o quantitativo de matriculados, melhorar o fluxo dos alunos e a aprendizagem, alfabetizar em um determinado tempo, aumentar a taxa de alfabetização, diminuir o analfabetismo funcional, expandir a educação em tempo integral, elevar a qualificação e os salários dos professores, incluir jovens

* Doutor em Educação. Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás (PPGE/UFG). Goiânia/GO - Brasil. E-mail: <nelsoncardosoamaral@gmail.com>.

com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, elevar a escolaridade média da população (no campo, entre os mais pobres e negros), aumentar a titulação dos professores em nível de mestrado ou doutorado, assegurar planos de carreira aos profissionais da educação e efetivar a gestão democrática.

Chama a atenção, entretanto, o fato de que, na EB, somente na meta 11, que trata da expansão da educação profissional técnica de nível médio, há a preocupação de alterar a relação entre o quantitativo de matrículas públicas e o de matrículas privadas. Isso nos leva a concluir que a proporção público-privado ou deve permanecer nos patamares de 2013 ou a dinâmica socioeconômica da população é que irá determinar o crescimento maior ou do público ou do privado.

Uma rápida leitura de cada meta nos leva à conclusão de que atingir cada uma delas significa elevar o volume de recursos financeiros e, por isso mesmo, a meta 20 específica que em 2024 os recursos financeiros aplicados em educação devem atingir o patamar equivalente a 10% do PIB.

O monitoramento e a avaliação do conjunto das metas exigirão a constituição de grupos de trabalho na área governamental, nas entidades representativas dos profissionais da educação, nas associações que reúnem a comunidade acadêmica e em instituições de ensino superior (IES). Para isso será necessário discutir novos indicadores, pois os bancos de dados disponíveis não dão conta de todas as especificidades incluídas nas metas e estratégias do PNE 2014-2024.

Este estudo faz um dimensionamento das metas relacionadas à educação básica, avaliando, sempre que possível, o volume de recursos financeiros que serão necessários à execução.

Iremos, em primeiro lugar, examinar como será a dinâmica populacional brasileira no período 2014-2024, quando o PNE deverá ser implementado, para em segundo lugar discutir os limites à expansão do segmento privado devidos à desigualdade socioeconômica no Brasil. Em seguida, faremos um dimensionamento das metas do PNE que se relacionam à educação básica para, finalmente, explicitar a meta 20, que trata do financiamento do PNE.

A dinâmica populacional brasileira no período do PNE 2014-2024

A análise do próximo plano nacional não pode estar desconectada da evolução populacional nas faixas etárias dos diversos níveis e etapas da educação. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou uma projeção da população brasileira até o ano de 2060, segundo as diferentes idades (IBGE, 2014a).

A Tabela 1 apresenta as projeções para os anos de 2013, 2014, 2034 e 2054, que vão marcar os próximos PNE. Registra-se ainda, nessa tabela, a evolução dos quantitativos de pessoas com 60 anos ou mais de idade.

Tabela 1 – Projeções da população por faixa etária: 2013-2024.

Nível/etapa educacional	Faixa etária (anos)	2013	2024	2034	2054
Creche	0 a 3	12.035.305	10.525.848	9.504.707	7.587.874
Pré-escola	4 e 5	6.268.537	5.434.160	4.873.177	3.922.748
Ensino fundamental	6 a 14	30.227.810	26.145.927	23.247.525	18.864.217
Ensino médio	15 a 17	10.296.897	9.437.735	8.269.222	6.740.342
Educação superior	18 a 24	23.945.816	23.399.619	20.455.074	16.445.408
Total	-	82.774.365	74.943.289	66.349.705	53.560.589
	60 ou mais	22.077.318	34.185.085	46.352.849	69.764.278

Fonte: IBGE (2014a).

Nota-se que, no contexto do PNE 2014-2024, as variações populacionais serão pequenas; entretanto, se compararmos o ano de 2054 com o ano de 2013, a redução será substancial. De 2013 para 2054 a redução do valor total na faixa etária de 0 a 24 anos será de 35,3%. Ressalta-se o grande crescimento da população de 60 anos ou mais de idade, o que nos leva a concluir que os problemas relacionados à previdência e saúde dos idosos terão solução muito mais difícil. Por outro lado, serão menores os problemas educacionais devido à alteração da demanda pelos diversos níveis e etapas educacionais.

O limite à expansão do segmento privado

As metas do PNE (2014-2024), em geral, com exceção das metas 11 e 12, não estabelecem parâmetros para alterar os quantitativos nos segmentos público ou privado. Entretanto, qualquer ação que dependa da expansão do privado terá enorme dificuldade pois a enorme desigualdade socioeconômica impede que um número maior de famílias pague as mensalidades na educação básica.

Um indício desse fato está na evolução do quantitativo de matrículas no segmento privado nos últimos anos, quando se verifica pequena elevação de 2009 para 2013, o que poderia ser explicado pela melhoria da renda da população. A Tabela 2 mostra o quantitativo de matrículas na educação básica no público e no privado, no período 2005-2013.

Tabela 2 – Evolução do público e do privado na educação básica (2005-2013).

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privado
2005	182.499	23.571.777	25.286.243	7.431.103
2007	185.095	21.927.300	24.531.011	6.385.522
2009	217.738	20.737.663	24.315.309	7.309.742
2011	257.052	19.483.910	23.312.980	7.918.677
2013	290.796	17.926.568	23.215.052	8.610.032

Fonte: Inep (2014).

Podemos aprofundar a discussão sobre o impedimento da expansão do privado, examinando o Censo Demográfico de 2010, que mostra a quantidade de moradores em domicílios particulares por classe de rendimento mensal domiciliar *per capita*, em salários mínimos (s.m.). A Tabela 3 mostra o perfil socioeconômico da população brasileira.

Tabela 3 – Moradores em domicílios particulares por classe de rendimento mensal

Classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capital	Moradores em domicílios particulares permanentes	%	Média de moradores em domicílios particulares permanentes
Até 1/8 s.m.	10.232.325	5,4	4,9
Mais de 1/8 a 1/4 s.m.	18.351.811	9,7	4,7
Mais de 1/4 a 1/2 s.m.	38.551.353	20,4	3,9
Mais de 1/2 a 1 s.m.	52.657.183	27,8	3,2
Mais de 1 a 2 s.m.	36.912.697	19,5	2,9
Mais de 2 a 3 s.m.	11.033.158	5,8	2,7
Mais de 3 a 5 s.m.	8.001.625	4,2	2,6
Mais de 5 a 10 s.m.	4.999.887	2,6	2,4
Mais de 10 s.m.	1.837.032	1,0	2,1
Sem rendimentos	6.824.313	3,6	2,8
TOTAL	189.401.384	100	3,3

Fonte: IBGE (2011).

Grande parte dos habitantes vive em famílias consideradas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) como extremamente pobres (até 1/8 s.m. *per capita*), pobres (mais de 1/8 a 1/4 s.m. *per capita*) ou vulneráveis (mais de 1/4 a 1 s.m. *per capita*) (IPEA, 2011) - exatamente as famílias que possuem o maior número de moradores por domicílio.

Consideraremos, neste estudo, que só conseguem frequentar a EB - no ensino fundamental (EF) e no ensino médio (EM) - em escolas privadas as pessoas que residem em

domicílios com renda *per capita* a partir de dois salários mínimos, no caso do EF e do EM, além da metade daquelas de renda *per capita* de 1 a 2 s.m., considerando-se a média de renda mais elevada, no caso do EF. No EM, os jovens dessas famílias, em geral, se dirigem ao mercado de trabalho e não há um esforço familiar para mantê-los na escola. A quantidade de pessoas que residem nessas famílias, nas faixas etárias adequadas, está mostrada na Tabela 4.

Tabela 4 – Domicílios particulares permanentes e rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* (salário mínimo) e média de moradores nos domicílios em 2010 e idades adequadas para o ensino fundamental e o ensino médio.

Classes de rendimento nominal mensal domiciliar <i>per capita</i>	6 a 14 anos (ensino fundamental)	15 a 17 anos (ensino médio)
Até 1/4 s.m.	7.713.875	2.227.725
Mais de 1/4 a 1/2 s.m.	7.736.583	2.621.847
Mais de 1/2 a 1 s.m.	7.173.973	2.829.413
Mais de 1 a 2 s.m.	3.540.601	1.503.458
Mais de 2 a 3 s.m.	872.184	355.776
Mais de 3 a 5 s.m.	590.967	232.119
Mais de 5 s.m.	414.446	157.816
Sem rendimentos	1.135.388	396.031
TOTAL	29.163.148	10.326.872

Fonte: IBGE (2011).

Com idade de 6 a 14 anos, idades adequadas ao ensino fundamental, encontramos um total de 3.647.898 crianças e jovens das famílias que poderiam pagar mensalidades; com idade entre 15 e 17 anos, idade para estarem matriculados no ensino médio, encontram-se 745.711 jovens nessa situação.

Considerando que a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2013 mostra um total de 4.294.000 (todas as idades) crianças e jovens matriculadas no EF privado e 1.316.000 (todas as idades) jovens matriculados no EM (IBGE, 2014b), podemos concluir que a expansão do segmento privado já se aproxima do limite, uma vez que a defasagem idade-série nesse segmento é pequena.

Portanto, o caminho para a ampliação das matrículas em todos os níveis educacionais é complexo e os desafios para que esse nível educacional atinja patamares elevados de qualidade exigem mudanças significativas na estrutura socioeconômica da população, além da aplicação de recursos financeiros públicos em todos os níveis, etapas e modalidades.

Um dimensionamento das metas do PNE relacionadas à educação básica

A meta 1 estabelece: “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.” (BRASIL, 2014a).

No ano de 2013, a PNAD apresentou as seguintes informações: um total de 3.834.000 crianças frequentavam as creches; destas, 2.609.000 (68,0%) estavam no segmento público e 1.225.000 (32,0%), no segmento privado. Do total de crianças, 2.437.000 (63,6%) tinham idade de até 3 anos e 1.397.000 (36,4%) estavam com 4 anos de idade (IBGE, 2014b).

O IBGE (2014a), ao projetar a população brasileira para 2013 e 2024, concluiu que o quantitativo de crianças de até 3 anos de idade em 2013 seria de 12.035.305 e, em 2024, de 10.525.848. Dessa forma, pode-se concluir que as 2.437.000 crianças que frequentavam a creche em 2013 representavam 20,2% das crianças de até 3 anos em 2013. Para atingir 50% das crianças de até 3 anos em 2024, deveria haver, nesse ano, 5.262.924 crianças matriculadas nas creches. Concluímos, portanto, que é preciso, para cumprir a meta 1, que até 2024 novas crianças com idade de até 3 anos, num total de 2.825.924, passem a frequentar essa etapa da educação infantil.

Para a pré-escola, a PNAD/2013 apresentou um total de 4.052.000 crianças matriculadas (2014b). Destas, 2.983.000 (73,6%) estavam matriculadas no segmento público e 1.069.000 (26,4%), no privado. Do total de crianças (4.052.000), 639.000 tinham idade de 4 anos, 3.171.000 de 5 ou 6 anos de idade, 224.000 com idade de 7 a 9 anos e 19.000 de 10 a 11 anos.

Para separar as 3.171.000 crianças de 5 ou 6 anos em crianças de 5 e 6 anos, faremos proporcionalmente ao quantitativo de crianças de 5 ou 6 anos na projeção da população realizada pelo IBGE para o ano de 2013; de um total de 6.359.463 crianças de 5 ou 6 anos, 3.156.786 (49,6%) são crianças de 5 anos e 3.202.677 (50,4%) são crianças de 6 anos. Dessa forma, das 3.171.000 crianças de 5 ou 6 anos, consideramos que 1.572.816 possuíam 5 anos de idade e 1.598.184, 6 anos de idade.

Pode-se concluir, então, que das 4.052.000 crianças matriculadas na pré-escola 2.211.816 (54,6%) possuíam, em 2013, idades de 4 ou 5 anos.

As projeções do IBGE (2014a) para a população brasileira mostram que em 2013 seriam 6.268.537 crianças com 4 ou 5 anos e, em 2016, 6.004.425. Dessa forma, em 2013 temos 35,3% (2.211.816 em 6.268.537) das crianças de 4 ou 5 anos matriculadas na pré-escola e, para cumprir a meta 1, deveríamos ter em 2016 um total de 6.004.425,(100%) das crianças de 4 ou 5 anos matriculadas. Dessa forma, é preciso um acréscimo de 3.792.609 de novas matrículas na pré-escola para esse contingente etário.

O acréscimo nas idades adequadas às etapas da educação infantil são, portanto, os quantitativos mínimos a serem acrescidos na creche e na pré-escola, pois é certo que

muitas das futuras matrículas serão de crianças com idades diferentes das idades especificadas como adequadas para cada uma das etapas.

As Tabelas 5 e 6 resumem as informações relativas à meta 1.

Tabela 5 – N° de matrículas a serem acrescidas nas creches – meta 1.

Creche	2013			2014			Acréscimo
	População com idade de 0 a 3 anos	No de matrículas com idade de 0 a 3 anos	%	População com idade de 0 a 3 anos	No de matrículas com idade de 0 a 3 anos	%	No de matrículas com idade de 0 a 3 anos
	12.035.305	2.437.000	20,2	10.525.848	5.262.924	50,0	2.825.924

Fonte: IBGE (2014a, 2014b).

Tabela 6 – N° de matrículas a serem acrescidas na pré-escola – meta 1.

Pré-escola	2013			2016			Acréscimo
	População com idade de 4 e 5 anos	No de matrículas com idade de 4 e 5 anos	%	População com idade de 4 e 5 anos	No de matrículas com idade de 4 e 5 anos	%	No de matrículas com idade de 4 e 5 anos
	6.268.537	2.211.816	35,3	6.004.425	6.004.425	100	3.792.609

Fonte: IBGE (2014a, 2014b).

Nota-se, portanto, que o total de novas matrículas a serem incorporadas na educação infantil será de 6.618.533, o que significa um crescimento de 142,4% em relação a 2013.

O valor divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para o investimento público direto por criança matriculada na educação infantil foi de R\$ 4.364,00, em 2011, corrigido para janeiro de 2014, pelo IPCA (INEP, 2012). Considerando esse mesmo valor por criança, a educação infantil necessitaria de um acréscimo da ordem de R\$ 29 bilhões para atender às novas matrículas, considerando-se todas elas no setor público. Entretanto, essa hipótese é por princípio falha, uma vez que a meta 17 especifica que os salários dos profissionais da educação deverão ser aumentados e que deverão ser estruturados planos de carreira para todos os profissionais da educação, de acordo com a meta 18.

Além disso, um estudo da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) mostrou que o valor por aluno informado pelo MEC está equivocado e que na creche, por exemplo, o valor médio nacional seria de R\$ 6.655,67, valores de 2011, a preços de janeiro de 2014, corrigidos pelo IPCA (UNDIME, 2012).

A meta 2 afirma: “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 conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.” (BRASIL, 2014a).

A PNAD/2013 (IBGE, 2014b) apresentou um total de 31.225.000 estudantes matriculados no ensino fundamental, sendo que 26.931.000 (86,2%) no segmento público e 4.294.000 (13,8%) no segmento privado. A estratificação por idade desse total de crianças e jovens está explicitada na Tabela 7.

Tabela 7 – nº de matrículas no ensino fundamental, por idades.

Idades (anos)	Quantitativo
5 ou 6	2.141.000
7 a 9	9.066.000
10 ou 11	5.987.000
12 ou 13	6.817.000
14 ou 15	4.669.000
16 ou 17	1.325.000
18 ou 19	329.000
20 a 24	119.000
30 ou mais	556.000

Fonte: IBGE (2014b).

Para separar as 2.141.000 crianças de 5 ou 6 anos em crianças de 5 e de 6 anos, o faremos proporcionalmente ao quantitativo de crianças de 5 ou 6 anos na projeção da população realizada pelo IBGE para o ano de 2013; de um total de 6.359.463 crianças de 5 ou 6 anos, 3.156.786 (49,6%) eram crianças de 5 anos e 3.202.677 (50,4%), crianças de 6 anos. Dessa forma, das 2.141.000 crianças de 5 ou 6 anos, consideraremos que 1.063.000 possuíam 5 anos de idade e 1.078.000, 6 anos de idade.

Aplicando essa mesma metodologia para jovens com idade de 14 ou 15 anos, de um total de 6.878.407 jovens de 14 ou 15 anos, 3.440.896 (50,0%) eram jovens de 14 anos e 3.437.511 (50,0%) eram jovens de 15 anos. Dessa forma, dos 4.669.000 jovens de 14 ou 15 anos, consideraremos que 2.334.500 possuíam 14 anos de idade e 2.334.500 possuíam 15 anos de idade.

Pode-se concluir, então, que dos 31.225.000 crianças e jovens matriculados no ensino fundamental, 25.267.500 (80,9%) possuíam, em 2013, idade de 6 a 14 anos.

O IBGE (2014a) projetou para 2013 um total de 30.227.810 crianças e jovens de 6 a 14 anos e 26.145.927, em 2024. Dessa forma, em 2013 temos 80,9% das crianças e jovens de 6 a 14 anos matriculados no ensino fundamental e para cumprir a meta 2 deveríamos

ter em 2024 um total de 26.145.927 das crianças e jovens de 6 a 14 anos matriculados. Um acréscimo de 878.427 deverá ser, portanto, efetivado até 2024.

A Tabela 8 resume essas informações relacionadas à meta 2.

Tabela 8 – nº de matrículas a serem acrescidas no ensino fundamental – meta 2.

Ensino fundamental	2013			2024			Acréscimo
	População com idade de 6 a 14 anos	No de matrículas com idade de 6 a 14 anos	%	População com idade de 6 a 14 anos	No de matrículas com idade de 6 a 14 anos	%	No de matrículas com idade de 6 a 14 anos
	30.227.810	25.267.500	80,9	26.145.927	26.145.927	100	878.427

Fonte: IBGE (2014a, 2014b).

No ensino fundamental, o desafio para a expansão será bem menor que na educação infantil. Será preciso criar a possibilidade de apenas 878.427 novas matrículas em relação a 2013. Isso significará um acréscimo da ordem de R\$ 4,5 bilhões, considerando o valor médio divulgado pelo Inep para os recursos financeiros aplicados por estudante do EF de R\$ 5.049,00, em 2011, valor corrigido pelo IPCA para janeiro de 2014 (INEP, 2012). Considerou-se também, nesse caso, todas as novas matrículas no segmento público.

Ressalta-se, novamente, que esse valor deverá ser bem superior, pois haverá de se elevar os salários (meta 17) e implantar planos de carreira (meta 18).

A meta 3, ao tratar dos jovens com idades de 15 a 17 anos, afirma: “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 conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.” (BRASIL, 2014a).

A PNAD/2013 informa que estão estudando 6.690.000 jovens com idade de 14 ou 15 anos e 5.696.000 jovens com idade de 16 ou 17 anos (IBGE, 2014b). Utilizando a mesma metodologia anterior, temos 3.345.000 jovens com 15 anos de idade e, portanto, um total de 9.040.000 jovens com idade de 15 a 17 anos estudando.

Como há o total de 10.296.897 jovens nessa faixa etária em 2013 (IBGE, 2014a), é, portanto, de 87,8% o percentual de jovens que estão estudando. A projeção da população de 15 a 17 anos em 2016 é de 10.318.611 e será preciso, portanto, acrescentar na educação básica um total de 1.278.611 jovens com idade de 15 a 17 anos.

A taxa líquida do ensino médio em 2013 é de 51,2%, uma vez que pela PNAD/2013 temos 5.269.000 (4.261.000 + 2.016.000/2) matriculados com idade de 15 a 17 anos e 10.296.897 jovens com essas idades na população. Para que a taxa líquida seja de 85% em 2024, deveremos ter um total de 8.022.075 jovens nessa faixa etária matriculados no

ensino médio, já que a população brasileira será de 9.437.735 em 2024, conforme projeção do IBGE (2014b). Há, portanto, que se acrescentar um total de 2.753.075 jovens de 15 a 17 anos matriculados no ensino médio.

As Tabelas 9 e 10 mostram esses resultados.

Tabela 9 – nº de matrículas a serem acrescidas em todas as etapas e modalidades da educação básica – meta 3.

Ensino médio	2013			2024			Acréscimo
	População com idade de 15 a 17 anos	No de matrículas em todas as etapas, com idade de 15 a 17 anos	%	População com idade de 15 a 17 anos	No de matrículas em todas as etapas, com idade de 15 a 17 anos	%	No de matrículas todas as etapas, com idade de 15 a 17 anos
	10.296.897	9.040.000	85,3%	10.318.611	10.318.611	100	1.278.611

Fonte: IBGE (2014a, 2014b).

Tabela 10 – Nº de matrículas a serem acrescidas no ensino médio – meta 3.

Ensino médio	2013			2024			Acréscimo
	População com idade de 15 a 17 anos	No de matrículas com idade de 15 a 17 anos	%	População com idade de 15 a 17 anos	No de matrículas com idade de 15 a 17 anos	%	No de matrículas com idade de 15 a 17 anos
	10.296.897	5.269.000	51,2	9.437.735	8.022.075	85	2.753.075

Fonte: IBGE (2014a, 2014b).

O cumprimento da meta 3 exige que as duas condições anteriores sejam satisfeitas simultaneamente. Considerando as matrículas em acréscimo no segmento público, obtemos um montante de R\$ 13,5 bilhões que deveriam ser acrescidos aos valores financeiros aplicados em educação, uma vez que o Inep divulgou que o valor por estudante em 2011 foi de R\$ 4.865,00, a preços de janeiro de 2014, corrigido pelo IPCA (INEP, 2012). Ressalta-se, novamente, que esse valor está subestimado devido à necessidade de elevar salários (meta 17) e implantar planos de carreira (meta 18).

A meta 4 estabelece:

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. (BRASIL, 2014a).

A quantificação da meta 4 exigirá um grande esforço de diagnóstico da população de 4 a 17 anos para se obter quantas crianças e jovens nessa faixa etária possuem deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, para propiciar-lhes o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado (PRIETO; PAGNEZ; GONZALEZ, 2014). Dessa forma, deveríamos ter, em 2024, 100% desses jovens atendidos, para que a meta 4 seja considerada atingida integralmente.

A meta 5, ao tratar da alfabetização das crianças, estabelece: “alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.” (BRASIL, 2014a).

Um primeiro desafio dessa meta é estabelecer as condições para que uma criança seja considerada alfabetizada e, depois, estabelecer ações para que 100% delas estejam alfabetizadas até o final do terceiro ano do ensino fundamental, o que torna imprevisível o volume de recursos financeiros necessários para a realização dessa meta até o ano de 2024.

A meta 6, que objetiva elevar a educação em tempo integral no Brasil, estabelece duas vertentes a serem atingidas até 2024: “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.” (BRASIL, 2014a).

Da mesma forma que as metas 4 e 5, a meta 6 exige uma grande discussão sobre o que seja “educação em tempo integral” e, portanto, as condições para que ela ocorra. Pode-se afirmar que a execução dessa meta exigirá um volume substancial de recursos financeiros, pois a permanência da criança e do jovem no ambiente educativo em tempo integral exige cuidados alimentares, de higiene, psicológicos, de saúde e de infraestrutura que elevam muito o valor aplicado por aluno.

A meta 7 estabelece valores a serem atingidos pelo Ideb em 2021: “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.” (BRASIL, 2014a):

Ideb	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Melhorar a qualidade da educação básica é um desafio que se inicia pela própria especificação de qual qualidade se está falando (CRUB, 1996; INEP, 2006). Melhorar o fluxo e a aprendizagem é componente importante da qualidade e o estabelecimento do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) previsto na meta 20 implicará valores financeiros num montante que dependerá da composição desse CAQ. Esta é, portanto, outra meta em que não é possível quantificar o volume de recursos financeiros para a sua implantação.

A meta 8 estabelece, sobre a elevação na escolaridade média da população de 18 a 29 anos e sobre a eliminação da desigualdade de escolaridade entre negros e não negros:

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. (BRASIL, 2014a).

A escolaridade média da população de 18 a 29 anos nos seguintes casos: toda a população; para a população do campo; dos 25% mais pobres; e a desigualdade de escolaridade entre negros e não negros, no ano de 2012, e aqueles índices a serem alcançados em 2024 estão mostradas na Tabela 11.

Tabela 11 – Escolaridade média da população em diversas situações.

Descrição	2012	2024
Escolaridade média das pessoas de 18 a 29 anos em toda a população	9,8 anos	12 anos
Escolaridade média das pessoas de 18 a 29 anos na população do campo	7,8 anos	12 anos
Escolaridade média das pessoas de 18 a 29 anos entre os 25% mais pobres	7,8 anos	12 anos
Escolaridade média entre negros e não negros	92,2%	100%

Fonte: BRASIL (2014b).

A meta 9 estabelece: “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.” (BRASIL, 2014a).

A taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais em 2012 era de 91,5% e a taxa de analfabetismo funcional nessa faixa etária era de 29,4% no mesmo ano, segundo informações da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) (BRASIL, 2014b). Para que a meta 9 seja atingida, é preciso atingir 93,5%, em 2015, e 100%, em 2024

para a taxa de alfabetização, e 14,7% para a taxa de analfabetismo funcional na população de 15 anos ou mais de idade.

A meta 10, ao tratar da educação de jovens e adultos (EJA) nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional, estabelece: “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.” (BRASIL, 2014a).

Utilizando dados do Censo da Educação Básica, a Sase divulgou que, em 2013, apenas 1,7% das matrículas de EJA (EF e EM) eram integradas à educação profissional (BRASIL, 2014b). Assim, é preciso elevar esse pequeno percentual para 25%, para que a meta 10 possa ser alcançada.

A meta 11 trata da educação profissional técnica de nível médio e é a única meta associada à educação básica que estabelece uma alteração entre os quantitativos de matrículas dos segmentos público e privado: “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.” (BRASIL, 2014a).

No ano de 2013, dados do Censo da Educação Básica (INEP, 2014a) mostram que o número de matrículas na educação profissional técnica de nível médio era de 1.602.946; se essa meta 11 estabelece que é preciso triplicar esse valor, deveríamos alcançar em 2024 um total de 4.808.838 matrículas. Como, das 1.602.946 matrículas, 900.519 são públicas e a meta estabelece que 50% da expansão deve ser no segmento público, o segmento público deveria passar então para 2.503.465, ou seja, um acréscimo de 1.602.946 matrículas. A Tabela 12 mostra esses quantitativos.

Tabela 12 – nº de matrículas a serem acrescidas na educação profissional tecnológica de nível médio.

Descrição	2013	2014	Acréscimo
Triplicar as matrículas	1.602.946	4.808.838	3.205.892
50% de acréscimo no segmento público	900.519	2.503.465	1.602.946

Fonte: Inep (2014).

A meta 15 estabelece:

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. (BRASIL, 2014a).

Portanto, até 2015 deverá ser estabelecida uma política de formação dos profissionais da educação, devendo ser assegurado que todos os professores da EB possuam formação de nível superior, em licenciatura, e na área de conhecimento em que atuam. O Censo da Educação Básica de 2013 (INEP, 2014a) mostra que, dos 2.148.023 professores, 1.607.181 (74,8%) possuíam ensino superior e, destes, 1.405.695 eram licenciados, ou seja, 65,4% do total de professores. O grande desafio é o de associar o curso de licenciatura à área de conhecimento em que atuam. Além disso, será preciso mobilizar as IES para essa nova demanda pelos cursos de licenciatura.

A meta 16 estabelece a formação dos professores da educação básica em nível de pós-graduação:

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. (BRASIL, 2014a).

A Sase (BRASIL, 2014b), utilizando dados do Censo da Educação Básica de 2013, divulgou que 30,2% dos professores da educação básica possuíam pós-graduação *lato* ou *stricto sensu* e é preciso, portanto, até 2024, elevar esse percentual para 50%, o que significa passar de 648.703 professores com essa formação para 1.074.012, considerando somente o quantitativo de funções docentes que constam do Censo de 2013. Há que considerar, ainda, a expansão do quantitativo de professores até 2024, necessário para atender à expansão nas matrículas que prevê o PNE (2014-2024).

Essa meta exigirá um grande esforço das IES públicas, pois elas são responsáveis pela maioria dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* do País.

A meta 17 estabelece: “valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.” (BRASIL, 2014a).

O estabelecimento do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente aos profissionais do magistério não será uma tarefa fácil, uma vez que são muitas as questões a serem respondidas: os demais profissionais serão aqueles do segmento público ou do segmento privado? escolaridade equivalente significa, por exemplo, ter um diploma de nível superior? serão analisados somente os salários de início de carreira? quais as fontes de informação para o estabelecimento do rendimento médio?

Espera-se que essa meta implique um grande volume de recursos financeiros, considerando-se os baixos salários dos professores em todo o território nacional.

A meta 18 prevê a existência de planos de carreira para os profissionais da educação, até 2016:

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. (BRASIL, 2014a).

Ressalta-se que a meta 18 estabelece que essa definição deva ocorrer em todos os sistemas de ensino, atingindo, portanto, os segmentos público e privado, o que, de início, já será um grande desafio. Uma discussão nesse contexto será inevitável: existirão parâmetros comuns que definirão um plano de carreira nacional básico?

A meta 19 trata da efetivação da gestão democrática: “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.” (BRASIL, 2014a).

A gestão democrática do ensino público até o ano de 2016 só será possível se for acordada a condição estabelecida pela Constituição Federal de 1988, no artigo 206, inciso VI, segundo o qual ela é um princípio da educação e deverá ser praticado “na forma da lei”. Entretanto, a lei não foi aprovada e o PNE 2014-2024 estabeleceu um prazo para que isso ocorra até 2016.

A meta 20 e o financiamento no PNE (2014-2024)

A meta 20 prevê: “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.” (BRASIL, 2014a).

Apesar de a meta 20 estabelecer “investimento público em educação pública”, o PNE (2014-2024), em seu artigo 5º, parágrafo 4º, englobou nos recursos previstos na meta aqueles “[...] aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial [...]” (BRASIL, 2014a), o que reduz fortemente o volume de recursos aplicados diretamente na educação ofertada pelo segmento público.

A Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), em nota pública, ressalta que: “levantamentos iniciais indicam que essa contabilização já significa uma redução para cerca de 8,5% do PIB em investimentos no setor público

de ensino” (FINEDUCA, 2014). Portanto, na avaliação da Fineduca, este não é um bom sinal, pois diversos estudos realizados ao longo da tramitação da lei que resultou no PNE 2014-2024 indicaram a necessidade de substancial elevação dos recursos públicos aplicados em escolas/instituições públicas, sem contar os recursos públicos aplicados no segmento privado, aproximando-se do equivalente a 10% do PIB (PINTO, 2011; AMARAL, 2011; CARA, 2011; ARAÚJO, 2012; CASTRO, 2005).

Considerando-se que em 2011 o investimento público total em educação, que inclui os recursos públicos aplicados no segmento privado, totalizou 6,1% do PIB (INEP, 2014b) e que o PIB desse ano foi de R\$ 4.143.013.338.000,00, conclui-se que foram aplicados na educação brasileira, em todas as esferas administrativas e todos os níveis educacionais, um total de R\$ 253 bilhões. Para atingir um total equivalente a 10% do PIB, seriam necessários, portanto, R\$ 414 bilhões, ou seja, haveria a necessidade de um acréscimo de R\$ 162 bilhões aos recursos públicos totais aplicados em educação.

Considerações finais: o desafio do financiamento

O Ipea (2011), no estudo *Financiamento da Educação: necessidades e possibilidades*, discutiu como elevar o volume de recursos financeiros associados ao financiamento da educação, considerando que impostos poderiam ter ampliação possível, seja por mais fiscalização na arrecadação, seja pela diminuição da renúncia fiscal e da elisão fiscal. O estudo propôs ainda a criação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), previsto na Constituição Federal de 1988, e a elevação dos mínimos constitucionais, artigo 212, de 18% para 20% dos impostos no âmbito federal e de 25% para 30% nos âmbitos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

As conclusões do Ipea são, entretanto, de difícil implementação; os impostos detectados para possíveis elevações são os seguintes: Imposto Territorial Rural (ITR); Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCD); Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA); e a criação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF). Todas essas possibilidades se referem aos setores mais “abastados” da sociedade – proprietários de terras, proprietários urbanos, pessoas que deixaram heranças, proprietários de veículos automotores e os detentores de grandes fortunas – que possuem grande poder junto à imprensa brasileira e ao Congresso Nacional para a realização de uma grande mobilização que impeça a aprovação e, até mesmo, a discussão sobre as possibilidades apresentadas pelo Ipea.

Portanto, uma grande mobilização por parte dos segmentos educacionais, sobretudo dos profissionais da educação, será necessária para que novas fontes se acoplem àquelas já existentes a fim de que todas as metas relativas à educação básica discutidas neste estudo possam ser alcançadas até 2024.

Recebido em 12 setembro e aprovado em 13 de dezembro de 2014

Referências

- AMARAL, Nelson Cardoso. O novo PNE e o financiamento da educação no Brasil: os recursos como um percentual do PIB. In: Seminário Brasileiro de Educação, 3., 2011, Campinas. **Anais...** Campinas: UNICAMP, 2011.
- ARAÚJO, Luiz. Financiamento educacional na ordem do dia. **Universidade e Sociedade**, ano XXI, p. 144-153, jun. 2012.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (FINEDUCA). **Nota pública**: o PNE e o financiamento da educação. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota_pne.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2014.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- _____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014a.
- _____. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Planejando a próxima década**: construindo as metas. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>>. Acesso em: 5 nov. 2014b.
- CARA, Daniel. O custo da qualidade [da educação básica]. **Câmara dos Deputados**, 13 abr. 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comiss%C3%B5es/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/o-custo-da-qualidade-daniel-cara>>. Acesso em: 10 dez. 2011.
- CASTRO, Jorge Abrahão. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparação com alguns países da OCDE e América Latina. **Educação & Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 841-858, out. 2005.
- CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS (CRUB). **Avaliação externa da qualidade do ensino superior**. Brasília, DF: Crub, 1996. (Série Estudos e Debates).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- _____. **Projeção da população**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtm>. Acesso em: 12 dez. 2014a.
- _____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 2013**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/brasil_defaultxls.shtm>. Acesso em: 12 dez. 2014b.
- INSTITUTO DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Pesquisa nacional qualidade na educação**: problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica (relatório de pesquisa). Brasília, DF: Inep, 2006.
- _____. **Investimento por aluno por nível de ensino em valores reais**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseducacao/despesas_publicas/P.A._paridade.htm>. Acesso em: 16 nov. 2012.

_____. **Censo escolar da educação básica**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acesso em: 2 out. 2014a.

_____. **Percentual de investimento público direto em relação ao PIB**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseduacao/indicadores_financeiros/P.T.D._dependencia_administrativa.htm>. Acesso em: 2 out. 2014b.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. **Comunicados do Ipea**, n. 124, 14 dez. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipea124.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2012.

PINTO, José Marcelino R. Quanto custa financiar um “PNE pra Valer”? **Câmara dos Deputados**, 25 maio 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/pne-audiencia-25.5.11>>. Acesso em: 10 dez. 2011.

PRIETO, Rosângela G.; PAGNEZ, Karina Soledad M. M.; GONZALEZ, Roseli K. Educação especial e inclusão escolar: tramas de uma política em implantação. **Educação e Realidade**, v. 39, n. 3, p. 725-743, 2014.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME). **Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros**: ano base 2009. Brasília, DF: Undime, fev. 2012. Disponível em: <<http://undime.org.br/wp-content/uploads/2012/02/Relat%C3%B3rio-pesquisa-Perfil-dos-Gastos-Educacionais-Undime.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2012.

Financing of basic education and the PNE

As always - many challenges.

ABSTRACT: The study presents those goals of the National Education Plan (PNE) related to basic education for the period 2014-2024, examining them from the perspective of financing. There are many challenges to be faced so that these goals are met and financial resources will be a major impediment to achieving them. We can establish that some features from the private sector may be counted upon to ensure 10% of GDP, However it is estimated that, in fact, public resources for public education will be reduced to 8.5% of GDP. In addition, it can be concluded that obtaining more resources for education will require an intense review of the Brazilian tax structure, which will mean adopting changes that affect the most powerful sectors of society.

Keywords: National Education Plan. Basic education. Financing. Gross Domestic Product - (GDP).

Financement de l'éducation de base et PNE

Encore et toujours de nombreux défis

RÉSUMÉ: L'étude présente les objectifs du Plan National d'Éducation (PNE) en relation avec l'éducation basique, pour la période 2014-2024, et les examine sous l'angle du financement. Nombreux sont les défis sur le chemin de la réalisation de ces objectifs et les ressources financières seront un obstacle important pour les atteindre. Avec l'instauration de la comptabilisation de certaines ressources dirigées vers le secteur privé, si elles atteignent l'équivalent de 10% du PIB, on estime que, en réalité, les ressources publiques pour l'éducation publique se réduiront à 8,5% du PIB. De plus, on peut en conclure que l'obtention de ressources supplémentaires pour l'éducation exigera d'intenses redéfinitions dans la structure tributaire brésilienne, ce qui impliquera l'adoption de changements qui touchent les secteurs les plus puissants de la société.

Mots-clés: Plan National d'Éducation. Éducation basique. Financement. PIB.

Financiamiento da educación básica y el PNE

Aún y siempre, muchos retos

RESUMEN: El estudio presenta las metas del Plan Nacional da Educación (PNE) relacionadas a la educación básica, para el período 2014-2024, y las examina bajo la mirada del financiamiento. Son muchos los retos para que esas metas sean cumplidas y los recursos financieros serán un gran impeditivo para alcanzarlas. Al establecer que algunos recursos son dirigidos al sector privado, podrán ser considerados para alcanzar el equivalente al 10% del PIB, se estima que, en realidad, recursos públicos para educación pública se reducirán al 8,5% del PIB. Además, se puede concluir, que la obtención de más recursos para la educación exigirá intensas redefiniciones en la estructura tributaria brasileña, lo que implicará adoptar cambios que afectan los sectores más poderosos de la sociedad.

Palabras clave: Plan Nacional de Educación. Educación básica. Financiamiento. PIB.