

**PERSPECTIVAS E DESAFIOS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) (2014-2024) NO CONTEXTO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA**  
*PERSPECTIVES AND CHALLENGES OF NATIONAL EDUCATION PLAN (NEP) (2014-2024) IN THE FINANCING CONTEXT OF BASIC EDUCATION*

*Sergio Henrique da CONCEIÇÃO<sup>1</sup>*

**RESUMO:** O presente trabalho, a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental, investiga aspectos de natureza político-administrativa no âmbito educacional e sinaliza o esforço normativo do Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024) para superação dos desafios de ampliação da oferta pública de educação básica em patamar de qualidade, a efetivação do custo aluno qualidade (CAQ), o padrão nacional de qualidade (PNQ) e o aporte de novos recursos financeiros à educação por meio de contrapartida financeira pela exploração de recursos naturais. Propõe uma reflexão, a despeito das dificuldades de efetivação desses instrumentos, sobre como esses elementos podem representar avanços na condução da política educacional brasileira na suplantação de desafios históricos do financiamento.

**PALAVRAS-CHAVE:** Financiamento. Educação básica. Plano Nacional de Educação (PNE).

## INTRODUÇÃO

O Brasil tem a partir das suas receitas tributárias (impostos, taxas e contribuições), a fonte para o financiamento dos serviços públicos (saúde, segurança, defesa, saneamento etc.).

A educação, na perspectiva de direito social, concorre com as demais áreas pela canalização de recursos. Com o fim de salvaguardá-la dessa concorrência, tem-se adotado, ao longo de boa parte da história do Brasil, a estratégia de vinculação constitucional de recursos, especialmente após o advento da República – algo somente negligenciado em períodos de ditadura (FARENZENA, 2001). Apesar disso, ainda não se conseguiu uma plena universalização da oferta da educação básica, especialmente a infantil, tampouco logrou-se o alcance de um patamar de qualidade nos sistemas públicos de educação básica.

Diante deste contexto, o presente trabalho tem como objetivo, a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental, estabelecer um diálogo sobre aspectos de natureza político-administrativa, no âmbito da administração educacional, refletindo sobre quais elementos constituem-se enquanto limitadores ao alcance da equidade da distribuição dos recursos e impeditivos à obtenção do patamar de qualidade dese-

---

<sup>1</sup> Professor Adjunto da Universidade Estado da Bahia (Uneb). Departamento de Ciências Humanas e Tecnologias (DCHT). Programa de Pós-graduação em Gestão e Tecnologias aplicadas a Educação (Gestec). Endereço eletrônico: shconceicao@uneb.br

jável aos sistemas públicos de educação básica, e de que forma o Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado para o decênio de 2014 a 2024 institui estratégias para a superação de desafios históricos.

## CONTEXTO HISTÓRICO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

A origem dos recursos que subsidiam a educação no país tem forte vínculo com o pacto federativo, ou seja, com o poder constitucional de tributar dos entes federativos (União, Estados e Municípios), a vinculação ou não vinculação dos recursos arrecadados por meio de sua receita tributária, o direito residual da União em legislar em matéria tributária e da sua responsabilidade supletiva no financiamento da educação aos demais entes federativos de forma a garantir um patamar mínimo de recursos destinados ao financiamento da educação, conforme aponta Melchior (1987).

Neste sentido, Pinto (2000) estabelece uma divisão histórica para o processo de financiamento da educação no Brasil, separando-o em três fases:

Na primeira fase, entre 1549 e 1759, o Estado delegou aos jesuítas a exclusividade do exercício do magistério público no país.

A segunda fase, que se inicia com a expulsão dos jesuítas do Brasil e vai até o fim da República Velha, caracterizou-se pela busca de fontes autônomas para o financiamento da educação ou de um processo de dotação orçamentária para a manutenção do ensino. Nessa etapa, ainda no Brasil Colônia, o Subsídio Literário ilustra o processo histórico da relação tributária com o financiamento da educação; criado pelo Marquês de Pombal, primeiro-ministro de Portugal, por força da Carta Régia de 10 de novembro de 1772, era destinado, especialmente, à manutenção das escolas primárias. (PINTO, 2000).

Finalmente, a terceira fase, que se inicia com a promulgação da Constituição Federal de 1934 até os dias atuais, apresenta-se como o período em que se vinculam recursos destinados ao financiamento da educação a partir da arrecadação tributária dos impostos.

No período compreendido entre a Constituição de 1934, a Constituição de 1946, até a década de 1950, a educação pública no Brasil apresenta um bom nível de qualidade. Era um período em que ocorria a expansão dos Grupos Escolares (educação primária) e Ginásios (ensino médio), com prédios imponentes e salários razoáveis aos professores, os quais lutavam, por exemplo, em São Paulo, para terem seus vencimentos equiparados aos magistrados. (PINTO, 2000).

Nessa época, tanto a classe média quanto parte da elite brasileira faziam uso das escolas públicas, frequentadas por seus filhos, mas é preciso ressaltar que se tratava de uma escola para poucos, que excluía a maioria da população do país, circunscrita

praticamente à zona rural, assim como os segmentos mais pobres da população urbana. (PINTO, 2000).

Após o período de relativa prosperidade educacional (1930-1950), segue-se um ciclo de decadência, notadamente marcado a partir do Golpe Militar de 1964, que retira da agenda nacional qualquer esforço de universalização, qualidade e democratização do ensino público. A retirada da vinculação das receitas tributárias ao financiamento da educação ilustra bem as intencionalidades então implantadas naquele momento político.

O processo de redemocratização do país procedeu à convocação de nova Assembleia Constituinte em 1986, que resultou na Constituição Federal de 1988, caracterizando-se no contexto atual em matéria de financiamento da educação, seu normativo mais significativo.

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) foi aprovada mediante a publicação da Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a qual, dentre outros aspectos, fixa o conceito de despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), ou seja, qualifica os itens passíveis de classificação dos gastos destinados à educação no *caput* dos artigos 70 e 71. (BRASIL, 1996a).

Concomitante à aprovação da LDBN, foi sancionada a Lei nº. 9.424/96, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), definindo a constituição de um fundo contábil de recursos, englobando as três instâncias federativas (União, Estados e Municípios), subvinculando dentre as receitas vinculadas à educação, recursos destinados exclusivamente ao financiamento do ensino fundamental. (BRASIL, 1996b).

Decorridos dez anos de vigência, o Fundef foi extinto em função do prazo dado pela Emenda Constitucional nº. 14, de 1996 (BRASIL, 1996c), e por força da Emenda Constitucional nº. 53, de 2006, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), cuja previsão de funcionamento vai até 2020. (BRASIL, 2006).

O Fundeb é semelhante ao fundo anterior (Fundef), e envolve a vinculação de recursos dos três entes federativos (União, Estados e Municípios), ampliando sua abrangência a toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, e suas modalidades), bem como o percentual de impostos destinados ao Fundo – de 15% para 20% – dentre os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Na perspectiva desses diferentes entes federativos, cabe a todos a responsabilidade de implantação, gestão e manutenção dos seus respectivos sistemas; à União, o encargo por transferências supletivas de recursos para o financiamento dos sistemas estaduais e municipais; e aos estados, a incumbência complementar de realizar a transferência de recursos para o financiamento das redes municipais.

Compreender o fenômeno do financiamento da educação significa identificar como se configuram os gastos públicos enquanto decorrência das prioridades governamentais e, em tese, da sociedade como um todo, resultante das opções políticas que se alteram ao longo do tempo em função das mudanças (políticas e culturais) vivenciadas no país. No Brasil, especificamente a partir do Plano Real, em 1994, pode-se afirmar que a política fiscal tem sido um componente muito mais alinhado ao cumprimento de metas econômicas do que produto da concepção coletiva da sociedade sobre o papel do setor público. (ROSSINHOLI, 2010).

## FONTES DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A partir das diretrizes estabelecidas na Constituição Federal e na LDBN, as quais fixam percentuais mínimos das receitas de impostos vinculadas ao financiamento da educação, as Constituições Estaduais (CE) e Leis Orgânicas dos Municípios (LOM) poderão estabelecer parâmetros superiores aos 25% para a manutenção e desenvolvimento do ensino, neste caso, prevalecendo os normativos estaduais e locais. (BRASIL, 1996a, art. 69, *caput*).

Neste contexto, os recursos públicos direcionados aos sistemas educacionais são resultantes das vinculações legais e constitucionais (BRASIL, 1988, artigo 212), as quais determinam para a União o imperativo da vinculação de 18% das receitas com impostos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), e integralmente os recursos do Salário Educação (SE) e demais fontes, tais como: operações de crédito e rendimentos financeiros das aplicações dos recursos vinculados.

Nos Estados, os recursos públicos direcionados ao financiamento da educação são resultantes das vinculações legais e constitucionais que determinam para esses entes o imperativo da vinculação de 25%, no mínimo, das receitas tributárias líquidas para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), englobando o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), e das transferências obtidas junto à União, relativas ao Salário Educação, complementação do Fundeb, das operações de créditos e demais receitas.

Dentre os impostos arrecadados pelos entes federados, o mais importante é o Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICMS), que constitui o tributo mais representativo no financiamento global da educação, responsável pelo correspondente a 60% dos investimentos em educação no Brasil. (MONLEVADE, 2007).

Nos Municípios, os recursos públicos direcionados ao financiamento da educação são resultantes das vinculações legais e constitucionais que determinam para esses entes o imperativo da vinculação de 25%, no mínimo, das receitas líquidas de impostos para a MDE, incluindo o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Além disso, há outras transferências obtidas junto à União, as receitas do Salário Educação e, em alguns Estados, da complementação do Fundeb.

Levantamento realizado por Conceição (2013) indicou para o período de 2001-2010 ampla responsabilidade dos entes federados regionais – Estados e Municípios – pelo financiamento para a manutenção da educação básica no Brasil, sendo que 80% dos recursos investidos são originalmente arrecadados por esses entes, ficando a União responsável pelos 20% restantes, daí incluídas as cotas daqueles primeiros, repassadas pela União.

O fenômeno da “desresponsabilização” da União pela educação básica no país, a partir da análise dos dados presentes naquele estudo, não foi equacionada pela criação dos fundos educacionais (Fundef/Fundeb), embora o Fundeb tenha propiciado uma ampliação no complemento da União, o que sinaliza inequivocamente que os resultados no desempenho da educação básica estarão, de alguma forma, ancorados na capacidade de arrecadação tributária dos entes federados, ou seja, as desigualdades econômicas permanecerão manifestando-se até que uma reforma tributária, maior competência do exercício tributário, ou ainda um novo pacto federativo construam um cenário distinto. (CONCEIÇÃO, 2014).

## **O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE): PERSPECTIVAS E DESAFIOS DO FINANCIAMENTO**

A Constituição Federal (CF) determina no *caput* do artigo 211 que a “União, Estados e Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, e complementa por meio do artigo 214 a condição articuladora do Plano Nacional de Educação (PNE), de duração decenal, com o propósito de “definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas”. (BRASIL, 1988).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBN), em seu Título IV que trata da Organização da Educação Nacional, artigos 8º a 20, dispõe sobre a organização dos sistemas da União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em regime de colaboração, e a condição da União no exercício da função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

O PNE, principal instrumento de planejamento das políticas públicas educacionais, segundo *caput* do mesmo artigo 214 da CF, deve possibilitar condições normativas, políticas, financeiras e administrativas que conduzirão a

I. erradicação do analfabetismo; II. universalização do atendimento escolar; III. melhoria da qualidade do ensino; IV. formação para o trabalho; V. promoção humanística, científica e tecnológica do País; e VI. estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988 - grifo nosso).

Os Estados e Municípios deverão, em consonância com o PNE, elaborar seus respectivos planos educacionais (Plano Estadual de Educação – PEE, Plano Municipal de Educação – PME) em sintonia com suas demandas locais para erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, qualidade do ensino, formação para o trabalho e promoção humanística, científica e tecnológica de seus cidadãos.

A sistematização legal da política educacional no país (CF, LDBN, PNE, PEE, PME) conseguiu, de fato, induzir a universalização da educação fundamental e promover avanço na oferta da educação infantil, ensino médio e superior, mas não foi capaz, em mesma intensidade, de impulsionar uma elevação do patamar de qualidade dos sistemas públicos, especialmente de educação básica.

Os planos de educação, nacional, estaduais e municipais, historicamente, quase sempre têm suas metas frustradas, resultado objetivo da ausência de uma instância de acompanhamento, tanto em aspecto nacional quanto regional (Estados e Municípios). Outro fator é a ausência de critérios de responsabilização, conforme apontado por Aguiar (2010, p. 714), ao dizer que “múltiplos desafios emergem quando os objetivos e metas são traduzidos em ações concretas pelos agentes governamentais, em articulação com setores da sociedade”, ou seja, há uma acentuada diferença entre norma, plano e a efetividade política, financeira e administrativa.

Aguiar (2010, p. 714) ainda indica que “[...] o PNE expressa o reconhecimento da educação como um direito de cidadania e os objetivos e metas refletem as prioridades estabelecidas pelos entes federados”, de outro modo, “a implementação de tais metas, portanto, exige expressivo investimento financeiro e mudanças na gestão de sistemas”.

Para ilustrar a assimetria entre o normativo e o efetivo, tome-se como símbolo o *caput* do PNE (2001-2010), que determinava como responsável para o acompanhamento da execução do plano, sendo seu ponto sensível,

[...] uma coordenação em âmbito nacional, de uma coordenação em cada Estado e no Distrito Federal e de uma coordenação na área de cada Município, exercidas pelos respectivos órgãos responsáveis pela Educação [...] ao Ministério da Educação cabe um importante papel indutor e de cooperação técnica e financeira [...].

Desempenharão também um papel essencial nessas funções o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação CONSED e a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação UNDIME, nos temas referentes à Educação Básica, assim como o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras CRUB [...] igualmente, muito importante a participação de entidades da comunidade educacional, dos trabalhadores da educação, dos estudantes e dos pais reunidos nas suas entidades representativas. (BRASIL, 2001, Seção VI).

A ausência de uma instância organizada e com claro papel de fiscalizar, acompanhar e encaminhar punições, quando da não aderência na execução do plano, talvez possa explicar, parcialmente, um pouco do insucesso no alcance das metas propostas naquele plano.

De outro modo, a cooperação, não regulamentada, entre União, Estados e Municípios em um país continental, em um esforço articulado em prol do desenvolvimento educacional, demonstra-se ação bastante complexa, conforme assevera Aguiar (2010, p. 714): “Sem dúvidas, tal operação constituiria um grande desafio, por requerer a colaboração e cooperação entre os entes federados pautadas na compreensão da importância do PNE para o cumprimento dos compromissos assumidos com a nação brasileira”.

Quadro 1 – Acompanhamento das metas do PNE 2001-2010.

Nível e Modalidade de Ensino	Principais Metas PNE 2001-2010	Resultado
Educação Infantil	Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% para a população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% para as crianças de 0 a 3 anos e 80% de 4 e 5 anos.	Na faixa de 0 a 3 anos oferta em 17,1%  Ampliação do percentual (77,6%) de crianças atendidas nas instituições de educação infantil;
Educação Fundamental	Universalizar o atendimento de toda a clientela do ensino fundamental, no prazo de cinco anos a partir da data de aprovação do plano, garantindo o acesso e a permanência de todas as crianças na escola, estabelecendo em regiões em que se demonstrarem necessários programas específicos, com a colaboração da União, dos Estados e dos Municípios	Em 2008, 2,4% dos brasileiros de 7 a 14 anos ainda estavam fora da escola, uma queda de 1,1% em relação aos dados de 2001;  Em números absolutos, são 680 mil crianças sem estudar, 450 mil delas negras e pardas, a maioria vivendo nas regiões Norte e Nordeste;  Desafio em garantir a permanência.
	Ampliar para nove anos a duração do ensino fundamental obrigatório com início aos seis anos de idade.	Em 2009, 59% das matrículas foram feitas no novo sistema de seriação.  A expectativa é de que em 2010 o índice tenha chegado à casa dos 100%.
Ensino Médio	Atendimento de 50% da demanda (população de 15 a 17 anos) em cinco anos e de 100% da demanda (população de 15 a 17 anos) em dez anos.	Atendimento de 50% da demanda (população de 15 a 17 anos)
	Assegurar a formação superior para todos os professores, em cinco anos, e programa emergencial para a formação de professores, especialmente nas áreas de ciências e matemática.	93,9% dos professores atuando no ensino médio possuem formação superior;  87,5% dos professores atuando no ensino médio possuem formação superior com licenciatura.
	Implementar escolas com padrões mínimos de infraestrutura, em cinco anos.	Meta não alcançada.

Ensino Superior	Assegurar, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.	Entre 2001 e 2008, a taxa de oferta de educação superior foi de 24,3%.
	Ampliar a oferta de ensino público, de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas	Entre 2001 e 2008, a taxa de oferta de educação superior pública foi de 25,9%.
Educação de Jovens e Adultos (EJA)	Erradicar o analfabetismo adulto, em dez anos;	Entre 2001 e 2008, a taxa de analfabetismo caiu de 13% (16 milhões de pessoas) para 10% (14,5 milhões).
	Assegurar a oferta de EJA de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental para 50% da população de 15 anos ou mais que não a possui, em cinco anos.	Entre 2001 e 2007, 10,9 milhões de pessoas fizeram parte de turmas de Educação de Jovens e Adultos, o que representa 30% dos mais de 29 milhões de pessoas que não chegaram à 4ª série;  Não atacou a evasão, em 2007 na ordem de 43%.
Educação Especial	Assegurar o atendimento de todos os alunos com necessidades especiais no ensino fundamental, em dez anos.	Em 2007 estima-se que 22,7 mil crianças com deficiência estavam matriculadas em creche;  Estima-se que 66,5 mil crianças com deficiência estavam matriculadas em pré-escola no mesmo período.
	Garantir escolas adaptadas e com padrões mínimos de infraestrutura, em cinco anos.	Estima-se em 16,8% a taxa de inclusão de estudantes com apoio especializado.

Fonte: Ministério da Educação. (BRASIL, 2009).

O processo de tramitação do PNE (2014-2024), aprovado em 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), deixou o país sem plano educacional por 4 anos, fato que demonstra o quanto as frustrações do não alcance das metas do PNE anterior (2001-2010) aqueceu o debate político.

A mobilização dos profissionais da educação por meio de suas representações e as conferências nacionais de educação pautaram fortemente a necessidade de ampliação do volume de investimentos na educação, a formação, capacitação e aperfeiçoamento dos profissionais do magistério e a necessidade de se efetivar o piso nacional da categoria e os planos de carreira e remuneração como a tríade para o início da reversão do cenário adverso no campo educacional.

Os fóruns de discussões acerca da elaboração de cada Plano Nacional de Educação (PNE), ocorridos entre 1999 e 2012, reivindicaram a vinculação de recursos públicos destinados à educação no percentual mínimo de 10% do PIB, regulamentando aspecto já preconizado na CF. (BRASIL, 1988, artigo 214, inciso VI).

O projeto inicial de autoria do Governo Federal, Projeto de Lei (PL) nº. 8.035/2010, que previa 7% do PIB para a educação, foi encaminhado ao Congresso



em outubro de 2010 e, após 20 meses de estudos, debates, audiências públicas e seminários, o substitutivo do projeto proposto pelo Senado Federal foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 05 de junho de 2014, sendo sancionado pela Presidente da República em 25 de junho de 2014, com a reserva de 10% do PIB em recursos públicos para o financiamento da educação. (BRASIL, 2014).

O desafio em compatibilizar os investimentos em educação a um percentual semelhante ao das nações mais desenvolvidas enseja o esforço de maior arrecadação tributária, combate à sonegação, revisão em políticas de benefícios fiscais e renúncias tributárias e, fundamentalmente, a ampliação dos tributos vinculados ao financiamento da educação, conforme aponta Monlevade (2010, p. 30):

Como chegar a ter disponíveis R\$ 300 bilhões para a educação pública básica e superior – o que equivaleria em 2009 a 10% do PIB? Mesmo acabando com a sonegação e as isenções, seria difícil sair de R\$ 130 bilhões e chegar até lá [...]. Só com muito esforço de arrecadação e inclusão de novos tributos podemos fazer avanços significativos.

A demanda por vinculação do patamar dos investimentos educacionais ao Produto Interno Bruto (PIB), originário do segmento de professores e pesquisadores da temática educacional, busca promover o resgate histórico das políticas educacionais, sempre subalternizadas ou renegadas na ordem das prioridades da nação. (CONCEIÇÃO, 2013).

Por sua vez, a necessidade de vinculação dos investimentos em educação a percentual relativo ao PIB pretende desvencilhar o país de um atraso histórico de reconhecimento das políticas sociais enquanto fator relevante para o desenvolvimento e distribuição de riquezas, embora concorram, em menor ênfase, propostas relativas ao padrão mínimo de qualidade e o custo aluno qualidade. (CONCEIÇÃO, 2013).

O custo aluno qualidade (CAQ) é um conceito presente na literatura acerca do objetivo de mensuração dos insumos humanos e materiais capazes de efetivar uma educação pública de qualidade. (TEIXEIRA, 1968; MELCHIOR, 1987; VERHINE, 2003; 2004; TEIXEIRA, 2005; CONAE, 2010). Nesse sentido, pode ser mais bem indicado em Melchior (1987, p. 75):

[...] o custo-aluno deve expressar um padrão de qualidade do ensino definido nacionalmente, observando-se os seguintes critérios: i. estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula; ii. Capacitação permanente dos profissionais de educação; iii. Jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes; iv. Complexidade de funcionamento; v. Localização e atendimento da clientela; e vi. Busca do atendimento do padrão de qualidade do ensino (conforme Lei 9424/1996 – LDBN, art. 13, itens I, II, III, IV, V e VI).

Tentativas de implantar o CAQ nos marcos normativos brasileiros a partir dos movimentos educacionais ocorreram na Constituinte de 1988, na discussão e

aprovação da LDBN em 1996, quando foi contemplado (artigo 74) e recepcionado no Plano Nacional de Educação em 2001, sem, entretanto, efetivar-se administrativamente (CONCEIÇÃO, 2013).

Coube à iniciativa dos setores socialmente organizados, a partir do movimento Campanha Nacional pelo Direito à Educação, elaborar proposta para o CAQ. (CONAE, 2010). Em abril de 2008, a partir do estudo inicial denominado *Custo Aluno Qualidade Inicial* (CAQi), o referido movimento expôs dados determinando o quanto precisa ser investido por aluno/ano para ser garantida uma educação pública de qualidade, considerando infraestrutura necessária, relação de ensino-aprendizagem nas escolas, remuneração condigna aos profissionais da educação, bem como sua formação continuada e razão adequada do número de alunos por turma. (CONCEIÇÃO, 2013).

Este estudo de 2008, caracterizado como inicial, não se constitui como fixação de valores médios, antes, considerando as desigualdades sociais entre as regiões brasileiras, determina um patamar mínimo de investimento por aluno ao ano, baseado em custos relativos a parâmetros de qualidade, pela inserção dos insumos essenciais ao alcance das necessidades de aprendizagem nas etapas da educação básica. (CONAE, 2010).

Quando comparados os valores mínimos fixados pelo estudo CAQi com os investimentos realizados na educação “seriam necessários valores complementares na ordem de R\$ 29 bilhões”, considerando um universo de 45 milhões de estudantes matriculados nas redes públicas brasileiras. Para serem cumpridas as metas do Plano Nacional de Educação, a implementação do CAQi “exigiria R\$ 110 bilhões por ano a mais”. Assim, a proposta CAQi demonstra, em termos financeiros, a distância entre simplesmente oferecer uma educação pública e uma educação pública de qualidade. (CONAE, 2010, p. 181).

Longe de tentarmos estabelecer uma – vinculação dos investimentos educacionais ao PIB – ou outra – CAQ – como estratégia mais adequada, ou mesmo mais exequível, indicamos que qualquer opção que o país eleja necessita contemplar necessariamente três aspectos: qualidade educacional como meta, abordagem federativa e controle social. (CONCEIÇÃO, 2013).

A Conferência Nacional de Educação (CONAE) realizada em 2010 indicou a opção pelo Custo Aluno Qualidade como instrumento de superação aos desafios da oferta educacional em patamar de qualidade (CONAE, 2010, p. 71):

Como alternativa ao atual desequilíbrio regional e à oferta de educação básica pública, o financiamento à educação deve tomar como referência, e em caráter de urgência, o mecanismo do custo aluno qualidade (CAQ). Previsto no ordenamento jurídico brasileiro, o CAQ deve ser definido a partir do custo anual por estudante dos insumos educacionais necessários para que a educação básica pública adquira e se realize com base em um padrão mínimo de qualidade.

A CONAE ainda indicou a ampliação dos investimentos públicos educacionais a partir do parâmetro do PIB, como uma das ações imprescindíveis para o aperfeiçoamento do sistema de financiamento da educação (CONAE, 2010, p. 75):

[...] c) Ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014, respeitando a vinculação de receitas à educação definidas e incluindo, de forma adequada, todos os tributos (impostos, taxas e contribuições).

O alcance do patamar de qualidade poderá ser contemplado por meio da fixação de um padrão mínimo, mensurado financeiramente a partir de bases socioeducacionais (CAQ); do aspecto federativo, mediante a implementação de mecanismos de distribuição de recursos federais para os demais entes federativos, especificamente os fragilizados economicamente (reforma tributária); do controle social, a partir da apropriação da sociedade civil dos mecanismos de acompanhamento das políticas educacionais (gestão democrática).

Pinto (2000, p. 71) assinala semelhante perspectiva quando afirma:

Dado o histórico compromisso das elites dirigentes do país em não investir em políticas sociais, em particular daquelas que beneficiam os segmentos mais pobres da população, a vinculação de um percentual mínimo de recursos extraídos da receita fiscal para a educação foi, inegavelmente, a medida mais eficaz. E a experiência mostra, exatamente, que nos momentos em que cai a vinculação, ocorre maior escassez de recursos para a área.

Por outro lado, dentro de uma lógica de planejamento racional e democrático, o raciocínio deve ser outro, a saber: primeiro fixa-se um padrão de qualidade de ensino se deseja assegurar àqueles que frequentam (ou que deveriam estar frequentando) nos seus variados níveis e modalidades de ensino, aquilatando seus custos e, depois, tendo por base a demanda, chega-se ao montante de recursos sociais necessários que deverão constar nos respectivos orçamentos, independente de haver uma vinculação específica de recursos, ou não.

[...]

Uma tarefa que deveria ser prática comum em toda escola pública consistiria em acompanhar estas planilhas de receitas e despesas dos recursos do ensino, fomentando nos alunos a consciência de que escola pública tem um custo e que ela é mantida por eles, seus pais e por toda a sociedade.

A CONAE indicou no documento base para o Plano Nacional de Educação 2014-2024 a implementação do Custo Aluno Qualidade, ampliação dos investimentos públicos em educação para o patamar de 10% do PIB, a regulamentação do regime de colaboração entre os sistemas de ensino; fortalecimento da colaboração entre o Conselho Nacional de Educação (CNA) e os Conselhos Estaduais e Municipais; aperfeiçoamento dos mecanismos de acompanhamento, fiscalização e avaliação da sociedade (Cacs, Ministério Público e Tribunais de Contas); garantia de autonomia

pedagógica, administrativa e financeira das escolas; desvinculação dos recursos destinados à educação de qualquer nível de contingenciamento de recursos das receitas da União, estados e municípios; revogação da DRU para todas as áreas sociais; aumento do patamar de vinculação da União de 18% para 25%, no mínimo, e de 25% para 30% para estados e municípios; efetivação da responsabilização administrativa e fiscal dos gestores públicos que não executem a integralidade dos recursos orçamentários destinados à educação; e retirada das despesas com aposentadorias e pensões da conta dos recursos vinculados à MDE.

O PNE (2014-2024) não poderia tratar de aspectos relacionados à vinculação de recursos à educação, matéria constitucional, mas promoveu um avanço na discussão ao incorporar a necessidade de investimentos no campo educacional em patamar compatível a 10% da riqueza produzida no país (PIB).

É necessário, entretanto, reconhecer o quão difícil é efetivar tal medida sem considerar certo rigor fiscal que pontua o contexto da gestão pública atual, o qual tende a atingir, quase sempre, os recursos direcionados a investimentos sociais e à educação em especial.

O PNE 2014-2024 estabelece no *caput* do artigo 5º a responsabilidade quanto ao acompanhamento, “execução do PNE e o cumprimento de suas metas” e “objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas” às seguintes instâncias: o Ministério da Educação – MEC, a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, o Conselho Nacional de Educação – CNE e o Fórum Nacional de Educação.

O Fórum Nacional de Educação, além de acompanhar o PNE e o cumprimento de suas metas, é responsável por promover a articulação das conferências nacionais de educação (duas ao longo do decênio) com as conferências regionais, estaduais e municipais. (BRASIL, 2014, artigo 6º e § 1º incisos I e II).

O plano educacional determina ainda para cada 2 anos, ao longo do período de vigência do PNE (2014-2024), que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) publique estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência os estudos, pesquisas e outras fontes e informações relevantes. (BRASIL, 2014, § 2º, artigo 5º).

Ademais, caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE. (BRASIL, 2014§ 1º, artigo 7º).

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequá-los, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE (2014-2024) no prazo de um ano, contado da publicação do plano nacional. (BRASIL, 2014, artigo 8º).

O PNE (2014-2024) preconiza a necessidade de a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarem em regime de colaboração, visando ao alcance das metas do plano. (BRASIL, 2014, artigo 7º).

Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverão criar mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas do PNE e seus respectivos planos. (BRASIL, 2014, § 3º, artigo 7º).

O plano sinaliza também para a criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para o fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federados (BRASIL, 2014, § 5º, § 6º do artigo 7º) e a necessidade de esses entes aprovarem lei específica, no prazo de 2 anos, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade. (BRASIL, 2014, artigo 9º).

O PNE 2014-2024 ratifica a necessidade de os entes federativos consignarem no plano plurianual (PPA), nas diretrizes orçamentárias (LDO) e nos orçamentos anuais elementos capazes de assegurar dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE nacional e dos seus respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução (BRASIL, 2014, artigo 9º).

No *caput* do artigo 11, o PNE 2014-2024 determina que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SNAEB), coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e sob a operacionalização do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (BRASIL, 2014, § 4º, artigo 11), deverá produzir, no máximo a cada 2 anos, fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.

Os indicadores demandados no *caput* do artigo 11 dizem respeito aos indicadores de rendimento escolar dos estudantes, apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% dos alunos de cada ano escolar; os dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica; indicadores de avaliação institucional, perfil do alunado e do corpo dos profissionais da educação; a infraestrutura das escolas e os recursos pedagógicos disponíveis; os processos da gestão, entre outros dados relevantes, bem como do cálculo do Indicador do Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB. (BRASIL, 2014, § 1º ao § 5º do artigo 11).

O PNE 2014-2024 estabelece 20 metas para o desenvolvimento da educação no país. (Quadro 2). O plano toma como referência as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior, tanto no processo de determinação quanto de acompanhamento das respectivas metas fixadas (do PNE). (BRASIL, 2014, artigo 4º).

Quadro 2 – Metas do PNE 2014-2024 (com adaptações).

Meta	Compromisso fixado para o decênio 2014-2024 pelo PNE
1	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos até o final da vigência do PNE.
2	Universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.
3	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.
4	Universalizar, para a população de 4 a 17 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.
5	Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do ensino fundamental.
6	Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica.
7	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 médias nacionais previstas para o Ideb.
8	Elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 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% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.
9	Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.
10	Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.
11	Triuplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público.
12	Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público.
13	Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores.
14	Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 mestres e 25.000 doutores.
15	Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação (LDBN incisos I, II e III do caput do art. 61) assegurado que todos os professores e professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.
16	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 os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.
17	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.

18	Assegurar, no prazo de 2 anos, a existência de Planos de Carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para os 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.
19	Assegurar condições, no prazo de 2 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.
20	<i>Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio (grifo nosso).</i>

Fonte: Anexo da Lei nº. 13.005 de 25 de junho de 2014. (BRASIL, 2014).

As metas do PNE 2014-2024 (Quadro 3) tratam dos aspectos relacionados à necessidade de universalização do ensino, especialmente o infantil, o médio, o destinado a jovens e adultos (EJA), o ensino médio em idade própria, da erradicação do analfabetismo e da redução do analfabetismo funcional, perspectivas presentes no plano anterior (PNE 2001-2010), lamentavelmente frustradas (cf. Quadro 1).

O PNE 2014-2024 determina a necessidade de esforços dos entes federativos concernentes à qualificação em nível superior dos profissionais da educação básica, bem como da ampliação do percentual dos profissionais da educação superior com titulação de mestrado e doutorado, fixando, inclusive, metas de titulação anual ao término do decênio. Nesse campo, determina a implantação dos planos de carreira dos profissionais da educação básica e superior em lei específica, e a observação do piso salarial dos profissionais da educação básica.

Destaca-se no PNE 2014-2024 a ausência de metas de condições mínimas de infraestrutura das escolas dedicadas ao ensino infantil e médio, presentes no plano anterior (PNE 2001-2010), e, igualmente, frustradas.

Para o alcance das 19 metas de universalização (oferta), qualificação profissional (qualidade) e organização (normatização) do sistema nacional de educação, o plano estabelece uma meta que trata da “garantia” de recursos para o financiamento do sistema. A meta 20 determina a ampliação do “investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio”.

Nesse sentido, o PNE 2014-2024 traça 12 estratégias para garantir a efetivação de tal compromisso (Quadro 3).

Quadro 3 – Estratégias para garantia do investimento em educação (com adaptações).

Estratégia	Evidenciação
1	Garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do <b>padrão de qualidade nacional</b> .



2	Aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação.
3	Destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados, na forma da lei específica, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos.
4	Fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios.
5	Desenvolver, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno da educação básica e superior pública, em todas as suas etapas e modalidades.
6	<i>No prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ.</i>
7	<i>Implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar.</i>
8	<i>O CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal.</i>
9	<i>Regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste.</i>
10	<i>Caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.</i>
11	Aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais
12	Definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socio-econômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados na instância prevista no § 5º do art. 7º do PNE (instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios).

Fonte: Anexo da Lei nº. 13.005 (PNE 2014-2024). (BRASIL, 2014). Grifos do autor.

Diferentemente do que ocorreu com o plano anterior (PNE 2001-2010), o PNE 2014-2024 superou algumas “lacunas” que acabaram por comprometer o alcance das metas educacionais.



O primeiro aspecto foi determinar claramente o patamar de investimento público em educação, em relação ao conjunto das riquezas produzidas no país, promovendo um “resgate” histórico do dispositivo constitucional. (BRASIL, 1988, artigo 214, inciso VI).

O segundo foi estabelecer uma instância responsável pelo acompanhamento da execução do plano, implicando gestão governamental, poder legislativo e sociedade civil, indicando também a instituição responsável pelos levantamentos técnicos, estudos e fonte de dados.

O terceiro aspecto diz respeito à necessidade de criação, em prazo certo, de instância articuladora da colaboração recíproca entre os entes federativos e da responsabilidade da União em garantir recursos suplementares aos demais entes, efetivando sua função supletiva e redistributiva.

O quarto aspecto contempla a necessidade de fixação de um padrão de qualidade nacional, seguido de uma efetivação do custo aluno qualidade, custo aluno qualidade inicial e, posteriormente, o custo aluno qualidade, como norteadores da sistemática de distribuição de recursos para o financiamento da educação básica e, por fim, da necessidade de aprovação de uma Lei de Responsabilidade Educacional que dê implicação aos gestores governamentais e objetividade aos padrões de avaliação e acompanhamento das políticas públicas educacionais.

O PNE 2014-2024 poderá proporcionar, ainda, aporte de novos recursos para o financiamento dos sistemas públicos de educação, mediante a implementação de lei específica que regule a inserção de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos naturais.

A mobilização política da sociedade civil (custo aluno qualidade, plano de carreira dos profissionais da educação), a regulamentação legal pelo poder legislativo dos aspectos demandados pelo plano (instância de cooperação federativa, lei de responsabilidade educacional e vinculação de recursos da exploração de recursos naturais) e da atuação administrativa e financeira dos gestores governamentais (elaboração e execução de PPA, LDO e LO aderentes às premissas e metas do plano educacional – PNE 2014-2024) dão novo alento à superação dos desafios históricos da educação no Brasil (universalidade, gratuidade e qualidade), restando o desafio de os atores elencados assumirem seus papéis e efetivarem suas responsabilidades.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise histórica, legal e bibliográfica presente nesse trabalho sinaliza que, para o alcance da qualidade desejável nos sistemas públicos de educação básica, é necessário ao país, na dimensão política e administrativa, específica do campo da administração educacional, o enfrentamento das incompletudes estruturais do sistema

(patamar de financiamento e equidade na distribuição de recursos financeiros). Isso deve ser feito considerando-se uma necessária compreensão das especificidades do processo de aprendizagem, da realidade local interferindo e pressionando essa dinâmica, e do reconhecimento da educação como um fenômeno cultural, que se processa de diferentes formas em diferentes locais, articulada às práticas pedagógicas que reconhecem sua multidimensionalidade.

É necessário, portanto, enfrentar o “desarranjo” tributário nacional – que onera o consumo, tributando os mais pobres –, a concentração de riquezas nos entes federativos produtores, em detrimento dos entes federativos consumidores (menos industrializados), e ensejar a articulação de um novo pacto federativo que possibilite a equalização na distribuição da riqueza nacional, considerando a demanda por maiores investimentos públicos nos sistemas de menor desempenho.

Por fim, o PNE aprovado para o decênio 2014-2024 ratificou a necessidade de se fazer cumprir metas historicamente frustradas, como a universalização do ensino público básico, erradicação do analfabetismo, ampliação da oferta do ensino técnico e superior público e valorização dos profissionais da educação. De outro modo, tenta efetivar a instância responsável pelo acompanhamento das metas fixadas para o decênio, a necessidade de implementar novas normas que garantam a plena cooperação dos entes federativos, a responsabilização dos gestores públicos na condução das políticas educacionais e o aporte de novos recursos para o financiamento da educação via parcela, pela exploração de recursos naturais.

O PNE 2014-2024 deposita na sociedade civil organizada e nos poderes Executivo e Legislativo a responsabilidade para sua plena efetividade, lançando grande desafio à maturidade política, organizacional e administrativa, à educação, em particular, e ao país como um todo.

Demandará dos atores implicados sabedoria e equilíbrio para fazer valer um ambiente capaz de propiciar ao país educação universal, gratuita e de qualidade no contexto dos sistemas públicos de educação básica, superando o paradigma do financiamento possível, deslocando-o para o financiamento necessário à ambientação pedagógica em manifesta condições de adequação técnica, profissional, material, tecnológica e organizacional.

CONCEIÇÃO, Sergio Henrique. Perspectives and Challenges of National Education Plan (NEP) (2014-2024) in the Financing Context of Basic Education. *Educação em Revista*, Marília, v. 17, n.1, p. 35-54, Jan.-Jun. 2016.

**ABSTRACT:** The present work from a bibliographical and documentary approach, establishing a research on aspects of political and administrative nature in the educational field and signals the legislative effort of the National Education Plan (NEP) (2014-2024) to overcome the challenges of enlargement public offering of basic education level of quality, the effectiveness of the cost student quality (CSQ), the national quality standard

(NQS) and the contribution of new financial resources to education through financial compensation for the exploitation of natural resources. It proposes a reflection, despite the difficulties in terms of these instruments, as these may advance the conduct of Brazilian educational policy in overcoming historical funding challenges.

**KEYWORDS:** Financing. Basic education. National Education Plan (NEP).

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, M. A. S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/04.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição de República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 06 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº. 14, de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 1996c, Seção 1, p. 18109.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº. 53, de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2006, Seção 1, p. 5.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 jan. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm)>. Acesso em: 09 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 jun. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: 06 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 26 jun. 2014 – Edição Extra. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 09 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN). *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 dez. 1996a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Lei do Fundef. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996b, Seção 1, p. 28442.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). *Avaliação do Plano Nacional de Educação, 2001-2008*. Brasília, DF: MEC/INEP, 2009. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/publicacoes>>. Acesso em: 09 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. *Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF, MEC/

SASE, 2014. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20 metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20 metas.pdf)>. Acesso em: 06 fev. 2015.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010, Brasília. *Anais da Conferência Nacional de Educação: Conae 2010: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação*. Brasília: MEC, 2011.

CONCEIÇÃO, S. H. *Educação Básica no Estado da Bahia: financiamento, oferta, gestão Educacional e Controle Social no âmbito do Conselho Estadual do Fundeb*. 2013. 208 f. Tese (Doutorado em Educação e Contemporaneidade) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2013.

\_\_\_\_\_. Financiamento dos sistemas públicos de educação básica: recursos insuficientes e qualidade possível. SEMINÁRIO REGIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO DO NORDESTE, 8., Salvador, 2014. *Anais...* Salvador: UFBA, 2014.

FARENZENA, N. *Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional legal (1987-1996)*. 2001. 259 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

MELCHIOR, J. C. A. *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: EPU, 1987.

MONLEVADE, J. A. Educação no Brasil de hoje: conferido ideias. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE – 2010), 2010, Brasília. *Anais...* Brasília: MEC, 2010. Mimeo.

\_\_\_\_\_. *Para entender o Fundeb*. Ceilândia, DF: Idea, 2007.

PINTO, J. M. R. *Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília, DF: Plano, 2000.

ROSSINHOLI, M. *Política de financiamento da educação básica no Brasil: do Fundef ao Fundeb*. Brasília, DF: Liber Livro, 2010.

SENADO FEDERAL. Portal da Atividade Legislativa. *Projetos e Matérias Legislativas: Tramitação*. Brasília, DF: Secretaria-Geral da Mesa, 2015. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=108259](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=108259)>. Acesso em: 11 fev. 2015.

TEIXEIRA, A. S. *A educação e a crise brasileira*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005. (Col. Anísio Teixeira, v. 5.)

\_\_\_\_\_. *Educação é um direito*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

VERHINE, R. E. *Financiamento da Educação Básica: um estudo de receitas e gastos das redes de ensino da Bahia – Foco no Fundef*. Relatório de Pesquisa. Salvador: UFBA; ISP, 2003.

\_\_\_\_\_. *Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições de oferta para um ensino de qualidade – 2ª Etapa*. Relatório Nacional da Pesquisa. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2004.

---

Enviado em: 16/11/2015.

Aprovado em: 15/02/2016.