

## EIXO VIII

### PLANOS DECENAIS, SNE E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO, GESTÃO, TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

1. O financiamento da educação é elemento estruturante para a organização e o funcionamento das políticas públicas educacionais e, desse modo, é essencial para que se cumpram as metas previstas na Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação, PNE (2014-2024).
2. O artigo 13 da Lei previa a instituição, em lei específica, no prazo de dois anos, portanto, até 2016, do Sistema Nacional de Educação (SNE), “responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação”. Portanto, a instituição do SNE é um componente fundamental para a efetivação dos objetivos do PNE (2014-2024).
3. A gestão adequada dos recursos financeiros educacionais é condição necessária para a consagração do direito à educação no Brasil. O artigo 206 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), ao listar os princípios sobre os quais o ensino deve ser ministrado, estabelece o princípio da gestão democrática como instrumento de construção pedagógica, transparência e controle social dos recursos financeiros da área.
4. O financiamento da educação brasileira possui marcos legais básicos na Constituição Federal e na Lei Nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, que “dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou na compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (...)” (BRASIL/LEI Nº 12.858, 2013, Art. 1º). Pode-se afirmar que há, no Brasil, uma quádrupla vinculação de recursos financeiros para a educação.
5. O Art. 205 da CF/1988 afirma que a educação é “direito de todos e dever do Estado e da família”. Como dever do Estado e da família, a educação precisa contar tanto com recursos financeiros oriundos diretamente das famílias por meio do pagamento de mensalidades, quanto por recursos públicos, arrecadados da população brasileira. Entretanto, as escolas públicas devem ser gratuitas, como determina a CF no Art. 206, e as escolas privadas devem funcionar obedecendo as normas e avaliações estabelecidas pelo poder público (BRASIL.CF, 1988).
6. A primeira vinculação encontra-se no Art. 212 da CF, ao estabelecer que “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (BRASIL.CF, 1988, Art. 212).
7. A segunda vinculação é estabelecida no § 5º do Art. 212 da CF, ao estabelecer que a educação básica pública “terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas”. (BRASIL.CF, 1988).
8. A terceira vinculação surgiu com a Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009, que alterou o Art. 214 da CF e determinou que os planos nacionais de educação a serem estabelecidos no Brasil deveriam conter o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.” (BRASIL.CF, 1988, Art. 214). O PNE (2014-2024) já apresentou esta vinculação em sua Meta 20: “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.” (BRASIL/LEI Nº 13.005, 2014, Meta 20).

9. Além das três vinculações constitucionais, a quarta vinculação ocorreu com a aprovação da Lei Nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, ao determinar que serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, na forma do regulamento, os seguintes recursos:

I - as receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos royalties e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as [Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997](#), [12.276, de 30 de junho de 2010](#), e [12.351, de 22 de dezembro de 2010](#), quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

II - as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos royalties e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as [Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997](#), [12.276, de 30 de junho de 2010](#), e [12.351, de 22 de dezembro de 2010](#), quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

III - 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o [Art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010](#), até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação; e IV - as receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção de que trata o [Art. 36 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010](#).

§ 1º As receitas de que trata o inciso I serão distribuídas de forma prioritária aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que determinarem a aplicação da respectiva parcela de receitas de royalties e de participação especial com a mesma destinação exclusiva.

§ 2º A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP tornará público, mensalmente, o mapa das áreas sujeitas à individualização da produção de que trata o inciso IV do caput, bem como a estimativa de cada percentual do petróleo e do gás natural localizados em área da União.

§ 3º União, Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarão os recursos previstos nos incisos I e II deste artigo no montante de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e de 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde.” (BRASIL.LEI Nº 12.858, 2013, Art. 2º).

10. Os recursos previstos nos Incisos I e II serão aplicados, portanto, pela União, estados, Distrito Federal e municípios na proporção de 75% para a educação e 25% para a saúde. O Inciso III vincula 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social, até que sejam cumpridas as metas contidas no PNE (2014-2024). O Fundo Social foi estabelecido pela Lei Nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, em seu Art. 47.

11. O cumprimento da Meta 20 até 2024, ou seja, aplicar recursos financeiros em educação equivalentes a 10% do PIB exigirá, entretanto, que recursos financeiros além dos previstos na quádrupla vinculação sejam adicionados tanto pela União, quanto pelos estados, Distrito federal e municípios. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no estudo “Financiamento da Educação: necessidades e possibilidades” (BRASIL.IPEA, 2012) discutiu como elevar o volume de recursos financeiros associado ao financiamento da educação. O estudo propôs a criação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), previsto na Constituição Federal de 1988, e da elevação dos

mínimos constitucionais, artigo 212, de 18% para 20% dos impostos no âmbito federal e de 25% para 30% no âmbito dos estados, do Distrito Federal e municípios. Os impostos detectados pelo Ipea, para possíveis elevações, são os seguintes: Imposto Territorial Rural (ITR); Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); Imposto sobre Causa Mortis e Doações (ITCD); Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA).

12. Portanto, uma grande mobilização do lado dos segmentos educacionais, sobretudo dos profissionais da educação, será necessária para que novas fontes se acoplem às já existentes para que as metas do PNE (2014-2024) sejam alcançadas. Além disso há que se mobilizar também os governos dos entes federados, instâncias legislativas federais, estaduais, Distrital, municipais e movimentos sociais que se encontram organizados nos diversos setores da sociedade.
13. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios são autônomos nos termos da CF/1988 e ao tratar dos “sistemas de ensino” vinculados a cada um dos entes federados a CF estabeleceu:
  - os entes federados, apesar de constituírem entes autônomos, organizarão em **regime de colaboração** seus **sistemas de ensino**;
  - caberá à União “organizar o sistema federal de ensino e dos territórios e financiará as instituições de ensino públicas federais” (BRASIL.CF, Art. 211, § 1º);
  - além das funções estabelecidas no item anterior, a União “exercerá, em matéria educacional, **função redistributiva e supletiva**, de forma a garantir **igualização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade** do ensino mediante **assistência técnica e financeira** aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL.CF, Art. 211, § 1º, grifos nossos);
  - os Municípios “atuarão prioritariamente no **ensino fundamental e na educação infantil**” (BRASIL.CF, Art. 211, § 1º, grifos nossos);
  - os Estados e o DF “atuarão prioritariamente no **ensino fundamental e médio**” (BRASIL.CF, Art. 211, § 1º, grifos nossos);
  - na organização de seus “sistemas de ensino” os entes federados “**definirão formas de colaboração** de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL.CF, Art. 211, § 4º, grifos nossos)
14. Destaca-se, portanto, que a CF estabeleceu que os entes federados organizem os sistemas de ensino em **regime de colaboração**, sendo que a União exercerá **função redistributiva e supletiva** para garantir **igualização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade**, mediante **assistência técnica e financeira** aos outros entes federados.
15. A Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) delegou à União a “coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (BRASIL.LEI Nº 9.394, Art. 8º, § 1º) e detalhou as competências de cada um dos entes federados em seus Art. 9º, 10 e 11. Além disso, a LDB estabeleceu os componentes de cada um dos sistemas de ensino vinculados a cada ente federado em seus Art. 16, 17 e 18.
16. A liderança desse processo é, portanto, da esfera federal (BRASIL.LEI Nº 13.005, Art. 8º, § 1º), que precisa atuar e efetivar ações concretas, tanto no apoio financeiro quanto no técnico, para que as diretrizes, metas e estratégias do PNE (2014-2024) sejam implementadas e cumpridas, uma vez que a maioria delas pode abarcar a atuação de mais de um ente federado. Em especial, a Meta 20, que trata do financiamento das ações a serem desenvolvidas no âmbito do PNE, uma coordenação completa entre os entes federados, de modo a atingir o patamar de 7% do PIB em 2019 e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB em 2024. Ressalte-se que o equivalente ao percentual de 10%

do PIB poderá ser ultrapassado, se necessário, para cumprir as metas do Plano.

17. No bojo da implantação do Sistema Nacional de Educação (SNE) encontra-se o desafio de efetivar uma cooperação federativa, considerando-se os recursos financeiros a serem aplicados em educação. A experiência, no Brasil, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) que vigorou de 1996 a 2006 e, depois, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a partir de 2006, fornece elementos importantes para se encontrar o modelo “ideal” de financiamento da educação que contenha fortes ingredientes de cooperação federativa no contexto de um SNE, como estabelece o PNE (2014-2024).
18. Um componente desses fundos foi a introdução dos Conselhos Sociais, que atuam com o objetivo de fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros educacionais, verificando que valores podem ser considerados como de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE), como determinam os Art. 70 e 71 da LDB. Entretanto, há que considerar o indispensável papel dos organismos de fiscalização e controle – Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas dos Estados, Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas dos Municípios, Ministério Público, entre outros –, a fim de acompanhar e fiscalizar o uso adequado dos recursos financeiros educacionais. Há que definir explicitamente em legislação se os recursos aplicados com o pagamento de aposentadorias e pensões constituem ou não MDE, pois a inclusão dessas despesas elevaria o montante de recursos aplicados em educação.
19. Com a aprovação do Fundeb, graças à forte participação social, ao menos 80% dos recursos da área ficaram sob a vigilância de um sistema mais robusto de conselhos de acompanhamento, controle social e fiscalização do setor, o que propiciará análise mais precisa do que efetivamente foi gasto com MDE. Em 2018, estaremos a dois anos do final da vigência do Fundeb e é preciso que, a partir da Conae, se estabeleça um amplo processo de discussão sobre sua revisão, reforçando a necessidade de a política redistributiva se tornar permanente e enfrentando, de maneira mais efetiva, a superação das desigualdades nacionais, tomando como referência o padrão de qualidade almejado e expresso no debate do CAQ. Adicionalmente, é urgente a necessidade de fortalecimento dos conselhos e fóruns estaduais, distrital e municipais de educação.
20. A CF/1988 estabeleceu também que deveria ser garantido um “padrão de qualidade” ao apresentar os princípios sob os quais o ensino deveria ser ministrado no Brasil. (BRASIL.CF, 1988, Art. 206, VII e Art. 212, § 3º). O PNE (2014-2024) explicitou que esse “padrão de qualidade” se efetivará por meio do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ). O CAQi será “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).” (Estratégia 20.6 da meta 20 do PNE (2014-2024)).
21. O CAQ está presente em diversas estratégias da Meta 20 do PNE (2014-2024):

Estratégia 20.6 - no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ.

Estratégia 20.7 - 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.

Estratégia 20.8 - o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal.

Estratégia 20.9 - 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.

Estratégia 20.10 - caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.

22. Há, portanto, que estabelecer com urgência – pois há prazos já vencidos – uma metodologia para o cálculo do CAQ. As dificuldades para a definição situam-se em duas vertentes; primeiro na complexidade e subjetividade do termo “qualidade”, em um clima de disputa de concepções educativas, de pactuação federativa e de tensão sobre que parâmetros e indicadores utilizar e, segundo, na repercussão no volume de recursos financeiros, que depende dos parâmetros e indicadores estabelecidos.
23. A gestão democrática da educação pública de nível básico, bem como o seu financiamento, tem assumido importante papel na organização e funcionamento do sistema educacional brasileiro.
24. Nas instituições educativas e nos diferentes espaços da vida social, qualquer iniciativa inovadora que contribua para a melhoria da qualidade da educação - e para a qualidade do ensino de modo sistemático – deve considerar o papel da gestão e do financiamento, eixo fundamental para as mudanças a serem implementadas nos diversos espaços de formação e organização da educação básica e para as inovações dos processos de trabalho na área.
25. A gestão educacional na educação básica pública envolve a gestão de sistema e a gestão escolar. A gestão de sistema compreende o ordenamento normativo e jurídico, o financiamento e a vinculação de instituições sociais por meio de diretrizes comuns. Já a gestão escolar trata da organização e do funcionamento da escola pública nos aspectos políticos, administrativos, financeiros, tecnológicos, culturais, artísticos e pedagógicos, com a finalidade de propiciar à comunidade escolar e local a aquisição de conhecimentos e saberes historicamente produzidos.
26. As políticas e as lutas em defesa de mecanismos sistemáticos de financiamento público na área educacional articulam-se com a defesa da gestão democrática da educação e da escola.
27. A gestão educacional encontra-se estruturada, em grande parte, sob uma base estandardizada e fortemente hierarquizada, o que não estimula a participação coletiva de gestores, técnicos, estudantes, funcionários, pais, professores e comunidade local.
28. São fundamentais novos processos de organização e de gestão capazes de estimular a iniciativa e a

participação coletivas, para que os sistemas e as escolas cumpram sua finalidade social. A participação, sobretudo, constitui bandeira crucial para todos os que buscam, no dia a dia, a democratização da escola e da gestão escolar.

29. Democratizar os sistemas de ensino e a escola, exercitando a participação e a tomada de decisões, requer, entre outras condições objetivas, a garantia de financiamento à educação básica pública. Trata-se de movimento a ser construído coletivamente e que deve considerar a especificidade e a possibilidade histórica de cada sistema de ensino (municipal, estadual ou federal) e de cada escola. Porém, esse processo não se efetiva por decreto, portaria ou resolução, ainda que a regulamentação legal seja imprescindível. Ele deve provir, sobretudo, de concepções inovadoras de gestão e de participação, planejadas e discutidas amplamente pelos sistemas de ensino e pelas comunidades local e escolar.
30. Definir a concepção e, portanto, o alcance e a natureza política e social da gestão democrática é fundamental para revelar processos de participação e decisão. A construção coletiva do projeto pedagógico, envolvendo os diversos segmentos que compõem a escola (professores, educandos, funcionários, pais, mães e/ou responsáveis de educandos) resulta em importante aprendizado da gestão democrática e participativa.
31. A democratização da gestão escolar pode-se apresentar como alternativa criativa para envolver os diferentes segmentos das comunidades nas questões e problemas vivenciados pela escola por meio do fortalecimento de mecanismos de participação, como os conselhos escolares, da construção coletiva do projeto político pedagógico, do uso adequado e transparente dos recursos, da implementação de formas democráticas na escolha de diretores (as). Esse processo certamente favorece o aprendizado coletivo, com resultados positivos no fortalecimento da gestão democrática.
32. No caso específico da educação superior, a CF/1988 especificou no Art. 207 uma situação especial para a gestão das instituições de educação superior, classificadas como universidade, garantindo o princípio da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.
33. Na educação superior pública, o que se nota é um controle cada vez maior na aplicação das ações associadas ao orçamento, inviabilizando a instalação da autonomia de gestão financeira, como determina o Art. 207 da CF/1988. É, portanto, fundamental a efetivação da autonomia universitária constitucional.
34. Também é imprescindível que os secretários de educação sejam ordenadores e gestores plenos de despesas e participem efetivamente da discussão e deliberação sobre as políticas prioritárias e sobre a dinâmica de financiamento em seus estados, no Distrito Federal e em seus municípios. A criação de mecanismos que propiciem o repasse automático dos recursos vinculados à MDE para o órgão responsável pelo setor, como determina o Art. 69 da LDB, no Parágrafo 5º, não é uma realidade na maioria dos estados e municípios brasileiros, prejudicando a atuação dos secretários estaduais e municipais de educação.
35. A educação com qualidade social e a democratização da gestão implicam também processos de avaliação, de modo a favorecer o desenvolvimento e a apreensão de saberes científicos, artísticos, tecnológicos, sociais e históricos, compreendendo as necessidades do mundo do trabalho, os elementos materiais e a subjetividade humana. Tem-se como concepção político-pedagógica a garantia dos princípios do direito à educação: inclusão e qualidade social, gestão democrática e avaliação emancipatória. Ressalte-se que para a vigência de todos esses princípios se faz necessário o financiamento adequado da educação.
36. O financiamento das metas do PNE (2014-2024) pode ser inviabilizado pela aprovação da Emenda Constitucional No 95, de 2016, que instituiu o “Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros” (BRASIL.CF, 1988, Art. 106). O Novo Regime Fiscal possui como fundamento efetivar um profundo e intenso ajuste sobre as despesas correntes da União, o que poderá inviabilizar que se atinja, em 2024, o equivalente a 10% do PIB no volume de recursos aplicados em educação

37. Assim, a luta pela revogação da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, é estratégica. Essa EC representa forte obstáculo à garantia do direito à educação ao constringer as disposições da Conae e do PNE pela ampliação dos recursos e vinculações constitucionais para a área educacional.