

O financiamento da educação e o PNE: implicações e desafios para a meta 20 do PNE**Financing education and the NEP: implications and challenges for the target 20 of the NEP**

DOI:10.34117/bjdv6n12-582

Recebimento dos originais: 17/11/2020

Aceitação para publicação: 17/12/2020

Pablo Afonso Silva

Licenciando em História pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS, Campus de Três Lagoas – CPTL, Brasil.

Membro do GForP – Grupo de Estudo e Pesquisa em Formação de Professores.

Endereço: Rua Rio Grande do Norte, n 442, CEP: 16900445, Andradina – SP

E-mail: pabloafonsosilva@hotmail.com

Paulo Fioravante Giareta

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Paraná – UFPR.

Professor da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS, Campus de Três Lagoas – CPTL, Brasil.

Professor do Programa de Pós-Graduação PPGEduc/CPTL.

Líder do GForP – Grupo de Estudo e Pesquisa em Formação de Professores.

Endereço: Rua Bruno Garcia, 4121, Parque das Mangueiras, Três Lagoas – MS

E-mail: pfgiareta27@yahoo.com.br

RESUMO

O presente artigo busca analisar as características do financiamento educacional no Brasil no contexto da construção do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 e as disputas que incidem, especificamente, sobre a aprovação da Meta 20, resultando na previsão de um investimento escalonado de até 10% do Produto Interno Bruto (PIB) ao final da vigência do Plano. Assim, busca elucidar as características do financiamento educacional brasileiro no contexto da definição e aprovação do PNE 2014-2024. Metodologicamente, responde por um exercício teórico analítico a partir da análise de documentos que tratam do investimento financeiro na educação pública brasileira, de acordo com os parâmetros exigidos pelo Plano Nacional de Educação. O artigo aponta o fato de o Brasil declarar que investe um percentual em educação que está acima da média mundial, exibindo a imagem de que está investindo muito, algo que sempre é frisado nos relatórios de investimento em educação. Contudo, verifica-se que a maioria destes relatórios não exemplifica que o PIB gerado pelo Brasil está muito abaixo em comparação à média mundial e que o valor gasto anualmente por aluno está entre os menores dos avaliados.

Palavras-chave: Política Educacional, Financiamento Educacional, Plano Nacional de Educação, PIB.

ABSTRACT

This article aims to analyze the characteristics of educational financing in Brazil in the context of the construction of the National Education Plan - NEP 2014-2024 and the disputes that focus, specifically, on the approval of the Target 20, resulting in the forecast of a staggered investment of up to 10% of the Gross Domestic Product (GDP) at the end of the Plan. Thus, it pursues to elucidate the characteristics

of Brazilian educational financing in the context of the definition and approval of the NEP 2014-2024. Methodologically, it is responsible for an analytical theoretical exercise based on the analysis of documents dealing with financial investment in Brazilian public education, according to the parameters required by the National Education Plan. The article points to the fact that Brazil declares that it invests a percentage in education that is above the world average, showing the image that it is investing broadly, fact that is always highlighted in education investment reports. However, it appears that most of these reports do not exemplify that the GDP generated by Brazil is far below the world average and that the amount spent annually per student is among the lowest of those evaluated.

Keywords: Educational Politics, Educational Financing, National Education Plan, GDP.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, a partir da década de 2000, passou a dar formalidade efetiva à instrumentos de gestão para as diretrizes básicas de educação homologadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9394 de 1996). Um destes instrumentos de gestão é o Plano Nacional de Educação – PNE, o primeiro com vigência 2001-2010 e o atual com vigência 2014-2024.

O PNE 2014-2024, aprovado pela Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, em conformidade com a definição do próprio documento, é um modelo teórico de planejamento educacional que tem por objetivo selecionar estratégias para cumprir as medidas estabelecidas, direcionando ações estatais de forma racional e aproximando a realidade ao ideal proposto pelo modelo (BRASIL, 2014).

Dentre as metas propostas pelo Plano Nacional de Educação, a Meta nº 20, que trata de forma direta da política de financiamento educacional, prevê a ampliação do investimento em educação pública de forma escalonada entre o período de 2014 a 2024. A ampliação prevista atingiria 7% do PIB nacional no quinto ano após a homologação da lei e 10% ao final do decênio.

Esta ampliação figura regulada por estratégias como salário-educação e o custo-aluno-qualidade, aprovação de lei de Responsabilidade Educacional e regulamentação do parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, que versa sobre o regime de colaboração entre os entes da federação na oferta e gestão da educação, no prazo de dois anos (BRASIL, 2014).

Para o monitoramento das metas, desenvolveu-se indicadores específicos para os gastos educacionais apresentados no PNE. Tais indicadores são mensurados por meio de relatórios realizados em biênios de 2014 a 2024. Convém destacar que, diferentemente do Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE - biênio 2014-2016, o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE – 2018 conta com diferentes indicadores de gastos públicos não utilizados no primeiro relatório (INEP, 2016).

A realização de pesquisas sobre despesas em educação nos estados brasileiros entre os anos de 2015 e 2016 constou que existem dificuldades para a obtenção de informações, que, devido a discrepâncias informacionais, indicam que as despesas educacionais de cada estado são consideradas como dados parciais, e que não devem ser utilizadas como instrumentos para a tomada de decisões no gerenciamento de orçamentos estaduais (PERES et al., 2018).

Assim, o presente artigo objetiva compreender os desafios para a política de financiamento educacional no Brasil, a partir da análise da meta 20 e respectivas estratégias. Metodologicamente, o trabalho se estrutura como exercício analítico a partir da análise de documentos que tratam do investimento financeiro na educação pública brasileira, de acordo com os parâmetros exigidos pelo Plano Nacional de Educação.

2 O FINANCIAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL: APROXIMAÇÕES HISTÓRICAS

O modelo de financiamento da educação no Brasil remonta a própria origem constitucional do Estado brasileiro. O Ato Constitucional de 1834, complementar à Constituição da Independência de 1924, já previa o modelo de transferência para as províncias e distritos da oferta primária e secundária de educação, cabendo à União a responsabilidade pela educação superior. Modelo reafirmado pela Constituição Federal de 1988 e a LDB de 1996.

Ainda que tomemos o período republicano (final do século XIX e início do século XX) como referência, é possível afirmar que a educação, especialmente a educação primária e secundária, não responde como projeto e/ou preocupação central na constituição do estado brasileiro daquele período. A falta da prioridade e de decisão política marcaram a trajetória do financiamento educacional, passando a responder por algum nível de preocupação só a partir da denominada Era Vargas, mais especificamente, a partir da constituição de 1934 (VIEIRA; VIDAL, 2015).

A própria minuta inicial do que viria a ser a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, sancionada em 20 de dezembro de 1961, Lei nº 4.024, tem origem na década de 1940, que mesmo sem alterar o modelo de colaboração federativa, passa a indicar obrigações constitucionais de investimento em educação.

A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 20% (vinte por cento) no mínimo (BRASIL, 1961, p. 16).

A referida LDB indicou pela constituição da política de fundos como o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior, passando a ser considerada como gastos com educação a manutenção e expansão do ensino, a concessão de bolsas de estudos e o aperfeiçoamento de professores, investimento em pesquisas, congressos,

conferências, atividades extraescolares e na administração federal, estadual ou municipal de ensino (BRASIL, 1961).

No entanto, a LDB de 1961 perde efeito prático sobre a educação já em 1964, com a militarização do Estado brasileiro, que se reorganiza a partir de reformas pontuais, como a Reforma Universitária de 1968 e a Reforma do Ensino Primário e Secundário de 1971 e sob nova Constituição de 1967, que busca flexibilizar a exigência constitucional do investimento em educação. Tal vinculação constitucional só será retomada com a Emenda Constitucional nº 24 de 1º de dezembro de 1983, que estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O reestabelecimento efetivo do princípio do investimento mínimo na educação como garantia constitucional só efetivar-se-á com a redemocratização brasileira, representada pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Ordenamento constitucional expresso na nova LDB, Lei nº 9.394 de 20 dezembro de 1996, assegurando que a União nunca deverá aplicar menos de 18% da receita de seus próprios impostos, e 25% dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. Bem como, passa a direcionar o financiamento educacional aos programas suplementares de alimentação, assistência médico-dentológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social (BRASIL, 1996).

A União, ao assumir a coordenação da política nacional de educação e a função redistributiva e complementar, viabiliza a política de repasses suplementares via fundos. É expressivo desta política, por exemplo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que figura como uma fonte de recursos para a educação básica, com grande impacto nos municípios com menor potencial de arrecadação e, portanto, de investimento no seu sistema de ensino (BRASIL, 2018).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) atua por meio de transferências (constitucionais, automáticas ou voluntárias) que o Ministério da Educação realiza. São programas que subsidiam principalmente a alimentação e o transporte escolares, livros didáticos e o custeio básico das escolas.

Contudo, pesquisas como as de Santos e Vieira (2017), ao mesmo tempo que indicam o financiamento da educação como política de Estado, viabilizado pela capacidade de arrecadação de tributos, lembram que o debate, dificuldades e disputas em torno do financiamento educacional não estão pacificados. Disputa amplamente representada atualmente tanto pelas políticas de controle da capacidade de investimento do Estado quanto pelas conquistas legais sobre a transferência de investimento regulada; não apenas pela capacidade de arrecadação, mas pela produção de riqueza interna do país, mensurado pelo Produto Interno Bruto (PIB).

2.1 O PIB E A EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Os debates e disputas em torno ao investimento em educação no Brasil fazem referência a dois grandes movimentos de base, representados, de um lado, pela tecnocracia burocrática de gestão do Estado e, de outro, pelos movimentos sociais e representação da sociedade organizada.

A tecnocracia estatal tende a compreender o financiamento educacional como gasto e espelhado em plataformas comparativas a partir de dados brutos. Assim, órgãos como a Secretaria do Tesouro Nacional (2018), ao ilustrar os dados a partir de recortes temporais sobre o financiamento educacional no Brasil, apresenta facilmente a evolução percentual da participação da despesa federal na educação brasileira, sustentando que, por exemplo, de 2008 a 2017, ocorreu um aumento geral de 4,7% para 8,3%. Com relação ao PIB, o crescimento passou de 1,1 para 1,18%. Números reforçados pelas informações de que no período de 2008 a 2017 a despesa em educação apresentou crescimento médio anual de 7,4%, em um período em que a receita corrente da União cresceu apenas 0,7% ao ano.

Os dados do Instituto Nacional de Educação e Pesquisa (INEP) reforçam esta argumentação ao ilustrar que a estimativa do percentual do investimento público direto em educação, em relação ao PIB, cresceu de 4,9 para 5,1% entre 2010 e 2015. Se considerarem-se os níveis específicos de ensino, o INEP aponta, para a Educação Infantil, um crescimento de 0,4 para 0,6%; para o Ensino Médio, de 0,7 à 1,0%; para o Ensino Superior, um crescimento de 0,8 à 0,9% de todo o valor do PIB direcionado à educação (BRASIL, 2020).

Estes dados são reforçados por relatórios de organismos internacionais como a Organização Econômica para o Comércio e Desenvolvimento (OCDE) (2015), indicando que, ao gastar cerca de 6% do PIB nacional em educação, o Brasil tem uma aplicação superior à média (5,5%) das principais economias mundiais, como Estados Unidos (5,4%), e de pares como Argentina (5,3%), Colômbia (4,7%), Chile (4,8%), México (5,3%). O relatório da OCDE indica ainda que 80% dos países, incluindo vários países desenvolvidos, gastam menos que o Brasil em educação relativamente ao PIB.

Os movimentos sociais e organizações da sociedade que lutam pelo direito a uma educação de qualidade, por sua vez, não desconsideram os dados acima indicados, mas compreendem o financiamento educacional como investimento e refutam a possibilidade de esvaziamento do debate sobre financiamento educacional no Brasil, a partir de dados espelhados e comparativos, por levarem em consideração na análise a defasagem histórica do investimento em educação no país.

Para estes movimentos e organizações, o Brasil apresenta um histórico agressivo de desigualdade social, com grande impacto na educação, que somente poderá ser amenizado por um investimento massivo nessa área. Pode-se usar os próprios dados da OCDE (2015) como representativo destas disparidades, uma vez que, se considerado o investimento por aluno, o país figura como um dos menores do mundo. O relatório indica que o Brasil tem um número alto de alunos e o valor do PIB

investido se dilui quando se divide pelo número de estudantes. Ainda, a baixa qualidade do ensino, a evasão e o alto grau de repetência dos alunos também influenciam no sistema educacional brasileiro (OCDE, 2015).

Os movimentos sociais e organizações educacionais, por ocasião da construção do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024, formalizado na Lei nº 13.005, de 2014, indicavam a necessidade de investimento real de 18% do PIB nacional, tendo em vista o déficit histórico da educação brasileira. Proposta que rivalizou com oferta da tecnocracia do Estado que indicava o percentual de 7% do PIB para o referido decênio.

O referido embate resultou acomodado na 20ª meta do PNE, que prevê o investimento de 10% do PIB, mas de forma progressiva. O investimento deveria chegar a 7% do PIB brasileiro nos cinco primeiros anos do PNE (2014-2019), chegando a 10% ao final do decênio (2019-2024) (BRASIL, 2014).

2.2 AS CARACTERÍSTICAS REGIONAIS DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL

Antes da análise dos impactos previstos e efetivados no financiamento educacional, no contexto da meta 20 do PNE, convém, ainda, destacar as características regionalizadas do financiamento educacional no Brasil.

As análises mostram, a partir de recortes temporais, que, por exemplo, entre o período de 2015 e 2016, as despesas correntes na área da educação - para usar a linguagem dos tecnocratas do Estado - foram financiadas pelos recursos do Tesouro Nacional e do FUNDEB.

Segundo Peres (2018), em 2015, essas duas fontes totalizaram 84,4% dos recursos destinados a despesas correntes (50,8% referente ao Tesouro e 33,7% ao Fundeb). Em 2016, as duas fontes somam 83,1% do total de recursos utilizados para financiar as despesas correntes (51,3% Tesouro e 31,9% Fundeb). O próprio autor indica que, analisando a divisão entre os dois grupos, nota-se que os recursos do Fundeb são usados quase que totalmente (99,5% em 2015 e 99,7% em 2016) para financiar as despesas correntes.

Em pesquisa realizada com os estados brasileiros, com exceção dos estados da região Sul, Peres (2018) aponta, ainda, que a capacidade de arrecadação dos estados é discrepante, uma vez que a receita corrente de estados como o de São Paulo equivale a 37,7% do total de receitas do conjunto dos estados abordados no estudo. A queda na arrecadação de algum estado implica em complementação em verbas no ano seguinte, registrando variações negativas nos resultados tabelados.

Esta pesquisa demonstra também que cada estado consome valores diferentes dentre as despesas por subfunções, tais como: educação infantil, educação básica, ensino fundamental, ensino médio, administração geral e outros. Em 2015, a educação básica possuiu maior despesa nas regiões

Norte, Nordeste e Sudeste, com exceção da região Centro-Oeste, que possuiu maior despesa no ensino fundamental. Já em 2016, a educação básica passou a ser também a maior despesa para a região Centro-Oeste. Apenas a região Nordeste apresentou despesas de 8% para o ensino superior em 2015 e 2016 (PERES, 2018).

De acordo com as pesquisas realizadas por Peres (2018), é possível notar que o FUNDEB financia a maior parte das despesas de subfunções no ensino fundamental e médio nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste. Notou-se uma redução na fonte Fundeb entre 2015 e 2016, consequência da queda de arrecadação estadual de impostos. Já a região Centro-Oeste conta com a fonte do Tesouro Estadual para o ensino fundamental, e pelo Fundeb para o ensino médio.

A educação básica é majoritariamente financiada a partir de recursos da fonte do Tesouro Estadual nos estados do Norte (93,8% em 2015 e 93,3%, em 2016) e Sudeste (84,8% em 2015 e 84,9%, em 2016). Destaca-se que, quando existente, a despesa na subfunção “educação infantil” é financiada, em sua totalidade, pela fonte do Tesouro Estadual em todas as regiões analisadas, menos a região Centro-Oeste em 2015, com 0,5% financiado a partir de recursos do FUNDEB (PERES, 2018).

As receitas efetivas com despesas educacionais entre 2015 e 2016 são mensuradas de acordo com a quantidade de alunos matriculados, utilizando o transporte público e a quantidade de estabelecimentos da rede de ensino estadual. O estado de São Paulo lidera todos os rankings por maior quantidade de ocupação por alunos; já os estados de Sergipe e Tocantins ocupam as posições mais baixas dos rankings (INEP, 2015; INEP, 2016).

Peres (2018) confirma que, apesar de possuir discrepâncias nos dados coletados, as despesas com educação para cada estado devem ser consideradas como parâmetros parciais de múltiplos indicadores e não para tomadas de decisões, mas como dados auxiliares no levantamento de questões, hipóteses e mapeamentos a serem seguidos como proposta de pesquisas sobre o financiamento educacional brasileiro.

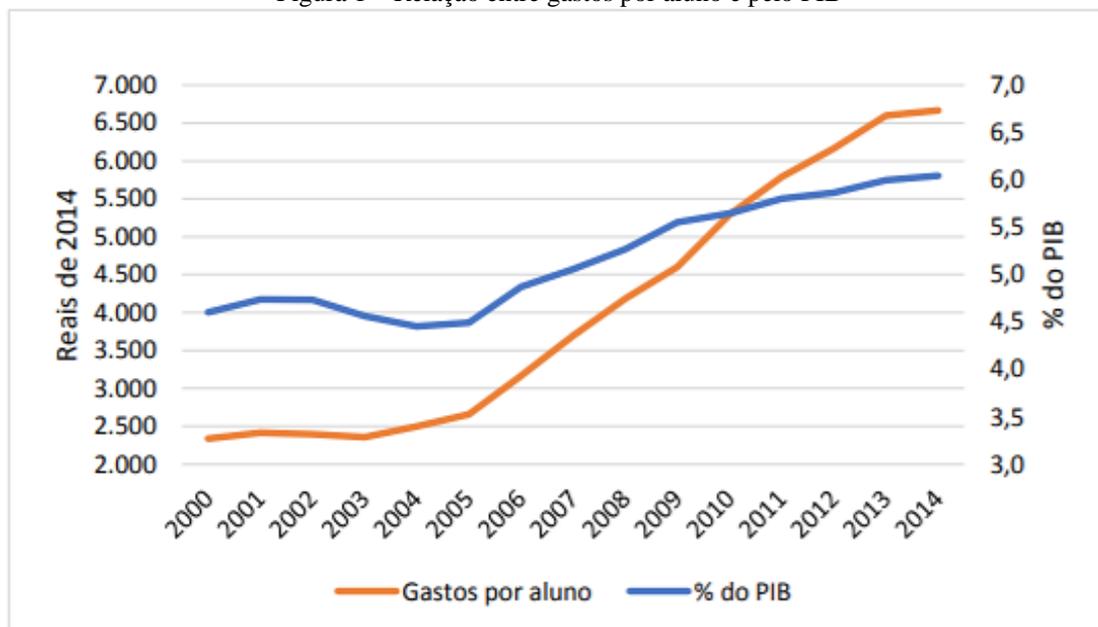
3 A CARACTERIZAÇÃO DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL NO CONTEXTO DA META 20 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

A meta 20 do PNE figura centrada na ampliação do investimento em educação e tem como indicador o PIB, pelos quais prevê-se que o Estado brasileiro passaria a investir 7% do PIB nacional nos cinco primeiros anos de vigência do Plano e 10% do PIB até o final do ciclo (BRASIL, 2014). A ampliação deve ser regulada por estratégias como salário-educação e o custo-aluno-qualidade, aprovação de lei de Responsabilidade Educacional e regulamentação do parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, que versa sobre o regime de colaboração entre os entes da federação na oferta e gestão da educação, no prazo de dois anos (BRASIL, 2014).

Os dados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) (2015) e da OCDE (2015) mostram que, de fato, o Brasil investe menos em educação que outros países. Todos os estudos destas organizações indicam que o investimento por aluno no Brasil é de menos da metade da média dos países membros da OCDE. Adicionalmente, o gasto acumulado por aluno de 6 a 15 anos de idade no Brasil é de somente 42% da média da OCDE.

A figura abaixo, organizada por Pieri (2018), ilustra a evolução dos gastos diretos com educação por aluno e em relação ao percentual do PIB entre 2000 e 2014. O percentual gasto com relação ao PIB aumentou de 4,6% para 6% entre 2000 e 2014 (aumento de 30%). Já o gasto por aluno, foi de R\$2.300 para cerca de R\$6.700 (aumento de 185%).

Figura 1 – Relação entre gastos por aluno e pelo PIB



Fonte: INEP. Valores em reais de 2014, citado por Pieri, 2018.

Pieri (2018) afirma que o fato de os gastos por aluno terem aumentado muito mais expressivamente que o percentual do PIB, no referido período, pode estar vinculado a dois fenômenos: ou o PIB pode ter tido crescimento real forte no período ou houve uma mudança demográfica relevante que resultou na redução da população em idade escolar. Considerações que convidam a uma percepção realista do investimento em educação no Brasil, ou seja, a de que possíveis aumentos percentuais estão mais vinculados a fatores e efeitos sazonais da economia e redesenho demográfico do que a políticas efetivas e deliberadas de aumento no investimento estatal em educação.

O próprio relatório *Education at a Glance* (OCDE, 2017) aponta que o gasto por aluno na educação básica cresceu 58% entre 2010 e 2014, representando o maior crescimento observado entre

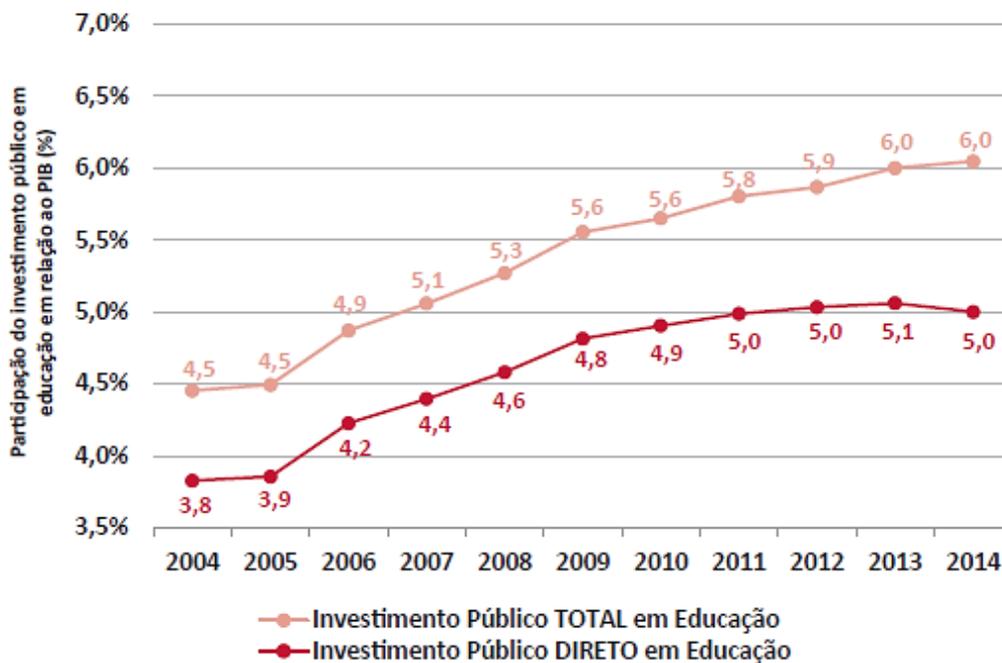
os países da OCDE e parceiros. Mas, novamente, o crescimento parece se explicar, em parte, pela evolução demográfica, que reduziu o número de alunos no período.

O PIB nacional realmente cresceu no período. No entanto, o crescimento do PIB não explica tudo. A população de 6 a 17 anos caiu de cerca de 40 milhões em 2001 para algo em torno de 36 milhões em 2015, o que representa uma variação negativa de cerca de 10 pontos percentuais. Com a queda da população em idade escolar, diminuiu também o número de escolas: em 2010, havia 194.939 escolas registradas no Censo Escolar da Educação Básica. Já em 2016, esse número era de 183.376 (decréscimo de 6%) (PIERI, 2018).

Na educação superior, entre os anos de 2010 e 2014, a estatística revelou uma redução do gasto público por aluno em 20% decorrente do crescimento significativo das matrículas (34%). Este movimento reduziu a disparidade ainda existente na relação entre gasto por aluno da educação superior e o gasto por aluno da educação básica no Brasil, fazendo com que essa proporção, que era superior a 5 em 2007, alcançasse um valor próximo a 2 no ano de 2017 (BRASIL, 2018).

A definição da meta 20, que prevê o crescimento escalonado de 7% até 10% do PIB nacional entre 2014 e 2024, viabiliza-se em um período em que o investimento médio do PIB em educação respondia a 6% em média (figura 2).

Figura 2: Estimativa do percentual do investimento público total e direto em educação em relação ao PIB do Brasil (2004-2014)



Fonte: Elaborado pela Direde/Inep com base em dados fornecidos pela Deed/Inep.

Convém destacar novamente que, apesar dos dados indicarem um investimento de 6% do PIB em educação, figurando como um dos maiores percentuais na média dos países desenvolvidos, o

investimento do Brasil em face da demanda real, ou seja, por aluno, não chega a corresponder à metade do investimento dos mesmos países. Os gastos de US\$ 4.450 anuais por estudante da rede pública são 54% menor do que a média dos países da OCDE, que reúne 36 nações e, em sua maioria, desenvolvidas. Pesquisadores avaliam que mesmo com parcela significativa do PIB dedicada à educação o investimento é insuficiente para a necessidade da população (JUSTINO, 2019).

Outro fator de impacto sobre a política de investimento em educação no Brasil são os resultados apontados pelos indicadores de qualidade. Apesar do avanço, nos últimos anos, na oferta de vagas, a qualidade da educação brasileira ainda é muito precária na comparação com os demais países. No PISA, o Brasil ocupa as últimas posições. Dos 70 países avaliados em 2015, o Brasil ficou na 63ª posição em ciências, na 59ª em leitura e na 66ª em matemática. Apesar do indicado crescimento das despesas em educação, o desempenho do Brasil no PISA e nas médias do SAEB em Matemática e Português não apresentaram evolução correspondente (BRASIL, 2018; PISA, 2015)

A análise do relatório da OCDE (2015) reforça a constatação de que o Brasil apresenta uma média bem abaixo da média total dos demais países em relação ao valor dos gastos anuais por aluno, conforme demonstrado na Tabela 1, abaixo. Aqui, o conceito de educação primária segue um padrão internacional, que não necessariamente se aplica a todos os países, e que no Brasil equivaleria aos anos iniciais do ensino fundamental. Destaca-se que no quesito Ensino superior, o valor gasto por aluno inclui gastos com pesquisa e desenvolvimento nas instituições de ensino superior (Tabela 1).

Tabela 1 – Gastos anuais dos governos por aluno na rede pública (em dólares)

Países	Educação Primária	Ensino Superior	Média Total
Média OECD	8.548	12.574	9.655
Luxemburgo	21.872	45.186	23.469
Noruega	11.541	18.223	15.153
Áustria	11.778	13.183	12.487
Estados Unidos	9.266	22.741	11.674
Finlândia	10.352	11.232	10.893
Coréia do sul	8.810	12.370	10.554
Canadá	7.230	7.805	8.187
Portugal	7.336	8.628	8.079
Nova Zelândia	3.762	14.261	4.450
Brasil	3.653	7.855	3.971
Turquia	2.715	8.376	3.322

Fonte: OECD, 2015.

Não obstante a indicada defasagem de investimento por aluno no Brasil, o Relatório do Tesouro Nacional (2018), usando como referência as metas do PNE para a Educação Superior, afirma serem elas relativamente ambiciosas, notadamente, no que diz respeito à participação do setor público na oferta de novas vagas.

Esta demanda real de aumento por investimento na educação brasileira e as dificuldades orçamentárias parecem, em última instância, deslocar o debate para o campo da gestão em si (GIARETA; BEVILACQUA, 2019), o que, conforme aponta Pieri (2018), em nome da qualidade com reduzido impacto financeiro, é necessário aumentar a eficiência dos gastos, introduzindo os processos de gestão que fizeram algumas redes serem mais bem sucedidas, mesmo com poucos recursos.

4 AINDA, CONSIDERAÇÕES SOBRE O CUSTO ALUNO QUALIDADE

Em dois anos de vigência do Plano Nacional de Educação (2014-2024), foi implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), baseado no conjunto de padrões estabelecidos na legislação educacional. O 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).

Monlevade (2014) comenta que a temática do financiamento educacional brasileiro não é recente, pois as escolas brasileiras já eram financiadas desde o Brasil Império. O autor defende que o Custo Aluno Qualidade só será viável selecionando e valorizando o salário dos profissionais da educação e implementando a jornada integral nas creches e no ensino obrigatório no início de 2016.

Segundo Cara (2014), considera-se o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) como um instrumento voltado para equilibrar o federalismo brasileiro no que se refere à educação básica, sendo compreendido como um dos principais pilares do Plano Nacional da Educação. O CAQi é visto como um instrumento de equidade, pois os indicadores educacionais disponíveis atestam de forma equivocada que os esforços até então implementados não foram eficazes na aproximação da oferta e procura educacional nos municípios.

Hanauer (2016) afirma que o valor mínimo do aluno/ano estabelecido pela União para o cálculo do FUNDEB não é suficiente para garantir o mínimo existencial, desconsiderando quaisquer parâmetros de qualidade previsto na legislação de regência. A adoção do CAQi torna-se necessária como parâmetro para o valor mínimo do FUNDEB, nos termos previstos no Plano Nacional de Ensino, garantindo o mínimo de qualidade prevista para a educação básica, sendo um direito constitucional.

Por seu turno, Cavalcanti (2016) afirma que existe uma grande diversidade nas diferenças das redes de ensino quando no tocante a quantidade e qualidade. Existem estados e municípios onde os desafios na oferta de educação de qualidade são maiores e locais onde a oferta é limitada e precarizada diante da demanda. Estas características contextuais de ensino e a questão do valor/aluno diferenciada de maneira coerente a cada situação servem de estímulo ao governo para a ampliação e melhoria da oferta de educação em áreas precárias.

O maior desafio dos instrumentos educacionais é efetivar medidas que garantam a construção da qualidade nas escolas. Para manter a coerência do modelo de CAQ, torna-se necessária a entrada de recursos próprios para garantir um padrão e complementação de qualidade. No entanto, algumas cidades sofrerão impactos devido à diminuição de recursos, tendo que encontrar caminhos alternativos para dar continuidade à prestação de serviços à população (ARAÚJO, 2019).

Em uma pesquisa realizada em uma escola brasileira na área rural em 2012, os pais e a equipe diretiva e professores aprovaram a escola em tempo integral, no entanto, todos os participantes da pesquisa apontaram a falta de estrutura física como o principal problema da escola de tempo integral. O custo com o pessoal não-docente também era alto, notando que o custo-aluno/ano na escola, embora alto, não correspondia à proposta pedagógica da escola de tempo integral do campo. Ademais, o custo era relativamente elevado diante do desconforto dos alunos e das más condições de trabalho docente (COSTA; GOMES, 2012). Apesar do valor mais elevado do custo/aluno, a ampliação e reforma da escola propiciara alcance maior dos objetivos do seu projeto pedagógico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que o Brasil apresenta dificuldades para cumprir a 20ª meta proposta pelo PNE de 2014 em investir 7% do PIB em educação está nos 5 primeiros anos da meta decretada. Em 2019, o Brasil contribuiu cerca de 6% do seu PIB para a educação.

Apesar de o Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE (2014-2016) indicar, na meta 20, os dados e resultados que comprovam aumento no investimento em educação, o Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE (2018) apresenta apenas quais foram os indicadores de gastos públicos utilizados foram reformulados e como são calculados.

Quando se noticia que o Brasil investe em educação um percentual que está acima da média mundial, passa-se a imagem de que o país está investindo além do razoável nesta área, algo que sempre é frisado nos relatórios de investimento em educação. No entanto, percebe-se que na maioria destes relatórios não se exemplifica que o PIB gerado pelo Brasil no período está muito abaixo em comparação com os demais países em questão, e que o valor gasto anualmente por aluno está entre os menores avaliados.

Percebe-se que para melhorar a qualidade da educação brasileira, tão tardiamente notada como prioridade para o desenvolvimento nacional no histórico governamental brasileiro, o percentual de investimento em educação da meta imposta não é capaz de suprir as defasagens sofridas ao longo do processo de ensino do país.

A melhoria na qualidade da educação brasileira não só é afetada por insuficiente verba, mas também pela estrutura do corpo docente atual, que incluem indivíduos com formações insatisfatórias,

sendo incapazes de promover um avanço na qualidade da educação. Espera-se que, para a melhoria da educação brasileira, o país possa investir mais em regiões com maior déficit no ensino e em melhorias na formação continuada dos professores.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, L. Impacto financeiro da implantação do CAQi no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 40 p. 1-22, 2019.

BARBOSA, A. Salários docentes, financiamento e qualidade da educação no brasil, 2014. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 511-532.

BECKER, K., L.; KASSOUF, A., L. Diferença salarial e aposentadoria dos professores do ensino fundamental. 2012, **Economia Aplicada**, v. 16, n. 1, p. 77-104.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016. Brasília, DF: Inep, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018. – Brasília, DF: Inep, 2018.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 15 abr. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº Lei Nº 11.738, DE 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm > Acesso em 29 abr. 2020.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm > Acesso em: 15 abr. 2020.

CARA, D. O Custo Aluno-Qualidade Inicial como proposta de justiça federativa no PNE: Um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil. **JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS**, v? n.16, p. 75-91, 2014.

CAVALCANTI, C. R. Custo Aluno Qualidade inicial, 10% do PIB e uma nova fonte de receita: novas perspectivas para o financiamento da Educação Básica?. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, p. 487-507, 2016.

COSTA, N.; GOMES, C. A. C. Um Olho no Custo, Outro no Benefício: a escola de tempo integral no campo e viável?. **Revista Meta: Avaliação**, [S.l.], v. 4, p. 188-209, 2012.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (2020). Programas. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

GIARETA, Paulo Fioravante; BEVILACQUA, Lucineide Feitosa. A Gestão Democrática da Escola Pública a partir do Olhar dos Professores do Ensino Fundamental. **Brazilian Journal of Development**. v. 5, n. 9, p. 15267 – 15280. Sep. 2019.

HANAUER, T., B., C. O valor anual mínimo por aluno do FUNDEB, o CAQi e a reserva do possível. **Revista de Financiamento da Educação**, [S.l.], p. 1-15, 2016.

HIRATA, G.; OLIVEIRA, J. B. A.; MEREB, T. M. Professores: quem são, onde trabalham, quanto ganham, 2019. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v.27, n.102, p. 179-203.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP), 2015. **Sinopses Estatísticas da Educação Básica**. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 01 mai. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP), 2016. **Sinopses Estatísticas da Educação Básica**. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 02 mai. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP), 2020. **Investimentos Públicos em Educação**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/investimentos-publicos-em-educacao>>. Acesso em: 29 abr. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Financiamento da educação: necessidades e possibilidades**. Ipea, nº 124, 2011

JUSTINO, G. Quanto e como é o gasto do brasil com educação. 2019. Zero-hora. Disponível em: <http://conexaocorporativa.com.br/fundacredrs/site/m012/noticia.asp?cd_noticia=59506759> Acesso em: 01 jun. 2020.

MACHADO, L. M.; SCORZAFAVE, L. G. D. S. Distribuição de Salários de Professores e Outras Ocupações: Uma Análise para Graduados em Carreiras Tipicamente Ligadas à Docência. 2016, **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 70, n. 2, p. 203–220.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. 2020. **MEC divulga reajuste do piso salarial de professores da educação básica para 2020**. Disponível: <<http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/32666?limitstart=0>>. Acesso em: 21 abri. 2020.

MONLEVADE, J. A. C. O Custo aluno qualidade - novo critério de financiamento. *Revista Retratos da Escola*, v. 8, n. 15, p. 313-327, 2014.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT – OECD (2015), “Brazil”, in *Education at a Glance 2015: OECD indicators*, OECD Publishing, Paris.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT – OECD (2017), *Education at a Glance 2017 OECD INDICATORS*. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/eag/documentos/2017/relatorio_education_at_a_glance_2017.pdf> Acesso em: 03 jun. 2020.

PERES, U. P. Financiamento da Educação nos Estados Brasileiros – Relatório Final de Pesquisa. Instituto Unibanco; Consed, São Paulo, 2018.

PIERI, R. Retratos da educação no brasil, 2018. Disponível em: <<https://www.insper.edu.br/working-papers/retratos-da-educacao-no-brasil/>>. Acesso em: 03 jun. 2020.

PROGRAMME FOR INTERNATIONAL STUDENT ASSESSMENT – PISA (2015), “Programme for International Student Assessment (PISA), results from PISA 2015”. Disponível em: < file:///C:/Users/Marjori/Desktop/artigo%20pablo/PISA-2015-Brazil-PRT.pdf >. Acesso em: 03 jun. 2020.

SANTOS, D. D. P.; VIEIRA, H. R. Financiamento da educação básica no brasil: algumas reflexões. Revista on line de Política e Gestão Educacional, 2017, Ararquara, [S.l.], n. 19, p.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, Aspectos Fiscais da Educação no Brasil. (2018).

VIEIRA. S. L., VIDAL, E. M. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica. 2015, **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 17-42