



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico n.º 9/2014

**PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
2014-2024: PENDÊNCIAS LEGAIS PARA O
CUMPRIMENTO DE SUAS METAS**

Claudio Riyudi Tanno

Agosto/2014

Endereço na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>
e-mail: conof@camara.gov.br

ESTUDO Nº 9/2014

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024:

PENDÊNCIAS LEGAIS PARA O CUMPRIMENTO DE SUAS METAS

SUMÁRIO

1. Introdução	2
2. O Plano Nacional de Educação 2014-2024	2
3. Compatibilização com outros instrumentos de planejamento	7
4. Investimentos em educação como proporção do PIB	10
5. O Custo Aluno Qualidade (CAQ)	16
6. Financiamento da educação	18
7. Regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios	21
8. Conclusão	23

1. Introdução

O presente estudo técnico tem a finalidade de apontar as pendências legais, no que concerne à necessária edição de normas ordenadoras e regulamentadoras, decorrentes do advento da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE para o decênio 2014-2024, a fim de que seja viabilizada a plena execução de suas metas.

Nesse contexto, os demais instrumentos de planejamento deverão ser compatibilizados com o PNE. Conceitos adotados de investimentos em educação e qualidade do ensino, assim como recursos que assegurem novas fontes de financiamento carecem de definição e regulamentação. Necessário ainda estabelecer forma de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a fim de que seja atribuída a parcela de responsabilidade de cada ente federado.

2. O Plano Nacional de Educação 2014-2024

Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais são instrumentos de planejamento governamental previstos na Constituição de 1988 (art. 165, §4º). Elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional, para a área de educação, assim dispõe a Carta Magna:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e 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 que conduzam 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;
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 aprovou o Plano Nacional de Educação - PNE, com vigência de dez anos, a contar de sua publicação. Além dos fundamentos constitucionais que norteiam a elaboração do Plano, o PNE 2014-2024 elencou quatro novas diretrizes (incisos III, VI, IX e X):

- Art. 2º São diretrizes do PNE:
- I – erradicação do analfabetismo;
 - II – universalização do atendimento escolar;
 - III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
 - IV – melhoria da qualidade da educação;
 - V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
 - VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
 - VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
 - VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
 - IX - valorização dos(as) profissionais da educação;
 - X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Em conformidade com as diretrizes definidas, o Plano estabelece em seu Anexo um total de 20 metas, às quais são associadas 253 estratégias, a serem cumpridas no prazo de vigência do PNE, desde que não haja prazo inferior definido para metas e estratégias específicas. As metas são voltadas para a educação básica, a educação superior, a valorização, formação e remuneração de profissionais da educação, além da meta de investimento em educação como proporção do PIB, conforme síntese a seguir.

Quadro 1: Metas voltadas para a educação básica

Objeto	Meta		Prazo
Educação infantil	1	<ul style="list-style-type: none"> universalizar a pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos; atender em creches 50% das crianças de até 3 anos; 	2016 2024
Ensino fundamental	2	<ul style="list-style-type: none"> universalizar para a população de 6 a 14 anos; garantir que 95% dos alunos concluam na idade recomendada; 	2024 2024
	5	alfabetizar todas as crianças até o final do 3º ano;	2024
Ensino médio	3	<ul style="list-style-type: none"> universalizar para população de 15 a 17 anos; eleva a taxa líquida de matrículas para 85%. 	2016 2024
Atendimento especializado	4	universalizar para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;	2024
Educação em tempo integral	6	oferecer em 50% das escolas públicas, de forma a atender 25% dos alunos da educação básica;	2024
Fluxo escolar e aprendizagem	7	atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: 6 para anos iniciais do ensino fundamental, 5,5 para anos finais do ensino fundamental e 5,2 para ensino médio;	2021
Escolaridade média	8	eleva para população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar 12 anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% mais pobres, e igualar entre negros e não negros;	2024
Alfabetização	9	<ul style="list-style-type: none"> eleva a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5%; erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional. 	2015 2024
Educação de jovens e adultos	10	oferecer 25% das matrículas, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional;	2024
Educação profissional técnica	11	triplicar as matrículas, no nível médio, assegurando 50% da expansão no segmento público.	2024
Gestão democrática	19	assegurar condições para a efetivação no âmbito das escolas públicas.	2016

Fonte: PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014)

Quadro 2: Metas voltadas para a educação superior

Objeto	Meta		Prazo
Matrículas	12	eleva a taxa bruta para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos e expansão para 40% das novas matrículas no segmento público;	2024
Corpo docente	13	ampliar a proporção de mestres e doutores em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% doutores;	2024
Pós-graduação stricto sensu	14	eleva o número de matrículas de modo a atingir a titulação anual de 60.000 mestres e 25.000 doutores.	2024

Fonte: PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014)

Quadro 3: Metas voltadas para qualificação e valorização

Objeto	Meta		Prazo
Formação	15	▪ garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, política nacional de formação dos profissionais da educação;	2015
	16	▪ formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação;	2024
Rendimento médio	17	▪ equiparar profissionais do magistério das redes públicas de educação básica com demais profissionais com escolaridade equivalente;	2020
Planos de Carreira	18	▪ assegurar para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino.	2016

Fonte: PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014)

Quadro 4: Meta de investimento em educação como proporção do PIB

Objeto	Meta		Prazo
Investimento público em educação pública	20	▪ ampliar o investimento de forma a atingir 7% do PIB;	2019
		▪ ampliar o investimento de forma a atingir 10% do PIB.	2024

Fonte: PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014)

As estratégias detalham ações a serem implementadas pelos entes federados a fim de que sejam cumpridas as metas estabelecidas e possuem diversas naturezas: são de caráter normativo ou orientador, fixam novos prazos e metas a serem cumpridos ou criam novas obrigações. Devido à abrangência, às repercussões e ao impacto orçamentário e financeiro delas decorrentes, são destacadas as seguintes estratégias do PNE.

Quadra 5: Estratégias voltadas para a educação básica

Meta	Estratégia	
6	2	▪ instituir, em regime de colaboração, programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social;
6	3	▪ institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como da produção de material didático e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral;
7	15	▪ universalizar, até o quinto ano de vigência deste PNE, o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e triplicar, até o final da década, a relação computador/aluno(a) nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação;
7	18	▪ assegurar a todas as escolas públicas de educação básica o acesso a energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos, garantir o acesso dos alunos a espaços para a prática esportiva, a bens culturais e artísticos e a equipamentos e laboratórios de ciências e, em cada edifício escolar, garantir a acessibilidade às pessoas com deficiência.

Fonte: PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014)

Quadro 6: Estratégias voltadas para a educação superior

Meta	Estratégia	
12	3	▪ elevar gradualmente a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais nas universidades públicas para 90% (noventa por cento), ofertar, no mínimo, um terço das vagas em cursos noturnos e elevar a relação de estudantes por professor(a) para 18 (dezoito), mediante estratégias de aproveitamento de créditos e inovações acadêmicas que valorizem a aquisição de competências de nível superior;
12	6	▪ expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador;
12	18	▪ estimular a expansão e reestruturação das instituições de educação superior estaduais e municipais cujo ensino seja gratuito, por meio de apoio técnico e financeiro do Governo Federal, mediante termo de adesão a programa de reestruturação, na forma de regulamento, que considere a sua contribuição para a ampliação de vagas, a capacidade fiscal e as necessidades dos sistemas de ensino dos entes mantenedores na oferta e qualidade da educação básica;
14	12	▪ ampliar o investimento na formação de doutores de modo a atingir a proporção de 4 (quatro) doutores por 1.000 (mil) habitantes.

Fonte: PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014)

Quadro 7: Estratégias voltadas para valorização e qualificação

Meta	Estratégia	
17	3	▪ implementar, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, planos de Carreira para os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, observados os critérios estabelecidos na Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, com implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar;
17	4	▪ ampliar a assistência financeira específica da União aos entes federados para implementação de políticas de valorização dos(as) profissionais do magistério, em particular o piso salarial nacional profissional.
18	1	▪ estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados;

Fonte: PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014)

Quadro 8: Estratégias voltadas para investimentos em educação como proporção do PIB

Meta	Estratégia	
20	7	▪ implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas 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;
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;
20	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;

Fonte: PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014)

A execução do PNE será objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados e divulgados pelas seguintes instâncias, que deverão analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas:

- Ministério da Educação - MEC;
- Comissão de Educação da Câmara dos Deputados - CE/CD;
- Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal - CE/SF;
- Conselho Nacional de Educação - CNE;
- Fórum Nacional de Educação - FNE.

Compete ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, a cada dois anos, ao longo do período de vigência do PNE, a publicação de estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional.

3. Compatibilização com outros instrumentos de planejamento

Nos termos do art. 10 do PNE, o Plano deverá ser compatibilizado com os demais instrumentos de planejamento – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – que deverão ser formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias de seus respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

No prazo de um ano, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE nacional (art. 8º). Segundo dados do MEC, na vigência do Plano anterior, apenas 12 planos de educação estaduais foram elaborados e aprovados por lei. Considerado um rol de 3.917 municípios, foram declarados ao Ministério 1.634 planos municipais aprovados e em execução.

O Plano Plurianual representa instrumento de planejamento de médio prazo (quatro anos), encaminhado pelo presidente da República no primeiro ano de seu mandato para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, e estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O Plano Plurianual 2012-2015 (Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012), denominado Plano Mais Brasil, é estruturado em programas, definido legalmente como instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos. Segundo a Lei do PPA, os programas temáticos estão organizados em objetivos que, por sua vez, são detalhados em metas e iniciativas. As iniciativas estabelecem a relação formal do Plano Plurianual com a Lei Orçamentária Anual, uma vez que as ações constantes da LOA estão vinculadas às iniciativas constantes do PPA.

Para o Ministério da Educação constam três programas temáticos¹ de sua responsabilidade, descritos com seus respectivos objetivos, aos quais se associam iniciativas e metas. Parte das metas indicadas no PPA está especificada de forma a alcançar ou estar em conformidade com as metas constantes do PNE 2011-2020, tal como exemplificado a seguir².

Quadro 9: PPA 2012-2015 – Metas do Programa 2030 (Educação Básica) e Objetivo 0596 (atendimento escolar)

Programa 2030 - Educação Básica	
Objetivo 0596 - Elevar o atendimento escolar, por meio da promoção do acesso e da permanência, e a conclusão na educação básica, nas suas etapas e modalidades de ensino, em colaboração com os entes federados, também por meio da ampliação e qualificação da rede física.	
Iniciativa	Metas
02BP ³ - Apoio técnico, pedagógico e financeiro à rede física escolar pública para construções, reformas, ampliações e aquisições de equipamentos e mobiliário, inclusive para a formação dos profissionais da educação, garantindo acessibilidade e sustentabilidade socioambiental e atendendo às demandas e especificidades das etapas e modalidades da educação básica, considerando, inclusive, as populações do campo, quilombolas, indígenas, pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, a educação de jovens e adultos e a ampliação gradativa da educação em tempo integral.	▪ apoiar a cobertura de 5000 quadras esportivas escolares;
	▪ apoiar a construção de 7.116 quadras esportivas escolares;
	▪ apoiar a construção de 7 mil creches e pré-escolas;
	▪ apoiar a construção de salas de aulas em, no mínimo, 200 comunidades quilombolas e garantir o provimento da infraestrutura necessária para o bom funcionamento das escolas já existentes nessas comunidades;
	▪ elevar a taxa de escolarização líquida no ensino médio, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020;
	▪ elevar a taxa de escolarização no ensino fundamental de 9 anos para a população na faixa etária entre 6 e 14 anos, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020;
	▪ elevar a taxa de frequência à escola para população de 15 a 17 anos, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020;
	▪ elevar progressivamente a taxa de frequência à escola para população de 0 a 3 anos, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020;
	▪ elevar progressivamente a taxa de frequência à escola para população de 4 e 5 anos, de forma a alcançar a meta do PNE 2011-2020.

Fonte: PPA 2012-2015 (Lei nº 12.593/2012)

No âmbito do TCU, relatório de levantamento (processo TC-028.636/2013-9), com vistas à produção de relatório sistêmico de fiscalização da função educação apontou, à época da tramitação do Projeto de Lei do PNE, as seguintes incompatibilidades entre o PPA e o projeto:

117. O principal problema das metas e indicadores constantes do PPA 2012-2015 é o fato de serem meras remissões às metas do PLPNE. Dois problemas derivam dessa lógica: o primeiro é que o PLPNE ainda tramita no Congresso Nacional; o segundo é que os diferentes ciclos de vida dos planos - o PPA é quadrienal e o PNE é decenal - torna muito difícil reduzir a termo os valores das metas de um para outro.

118. No texto do PPA vigente, a remissão às metas do PLPNE se dá por meio da locução '(...) de forma alcançar a meta do PNE 2011-2020'. O fato de não haver,

¹ Programas: 2030 - Educação Básica; 2031 - Educação Profissional e Tecnológica e 2032 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão.

² Conteúdo completo do PPA disponível em:
<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=10&ler=s1086##ppaAtual>

³ Ações orçamentárias associadas: 00FA Apoio à Recuperação da Rede Física Escolar Pública; 12KU Implantação de Escolas para Educação Infantil; 12KV Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares e 20RP Infraestrutura para a Educação Básica.

necessariamente, meta intermediária do PLPNE para 2015, ano final do ciclo do PPA, na prática, implica que a maioria dos objetivos relacionados ao ensino não têm metas concretamente estabelecidas tampouco viabilidade de mensuração para fins de monitoramento e avaliação no PPA 2012-2015.

Do relatório resultou o Acórdão nº 1.089/2014 – TCU/Plenário, de 30/4/2014, que, em relação às metas estabelecidas no PPA vinculadas à educação, decidiu:

9.1. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ministério da Educação que, ao realizarem revisão anual do PPA, nos termos do art. 7º, § 1º, do Decreto 7.866/2012, revisem os indicadores e as metas estipuladas para os Programas 2030, 2031 e 2032;

Assim, para que haja compatibilização de metas estabelecidas no PPA 2012-2015 e o PNE 2014-2024, o Plano Plurianual vigente deverá ter suas metas revistas⁴ a serem cumpridas até 2015, quantificando-as de modo a projetar o cumprimento da meta final prevista para 2024. Da mesma forma, o Projeto do Plano Plurianual 2016-2019, a ser encaminhado pelo Poder Executivo até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do próximo mandato presidencial, deverá fixar metas compatíveis, a serem cumpridas no respectivo quadriênio, com vistas ao atingimento das metas previstas no PNE.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, cuja aprovação antecede a elaboração e aprovação do orçamento anual, compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Estabelece o PPA 2012-2015 (art. 19) que são prioridades da administração pública federal o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o Plano Brasil sem Miséria - PBSM e as definidas nas leis de diretrizes orçamentárias. A LDO 2014 assim define suas prioridades:

Art. 4º As prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2014, atendidas as despesas contidas no Anexo III, as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao PAC, ao Plano Brasil Sem Miséria – PBSM, às decorrentes de emendas individuais e ao Anexo de Metas e Prioridades, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa.

Para 2014, o Anexo de Metas e Prioridades foi vetado. Nesses termos, para a área de educação – atendidas as despesas constantes do Anexo III da LDO (despesas obrigatórias de caráter constitucional ou legal, tais como ações de alimentação escolar, dinheiro direto na escola, transferências e complementação ao Fundeb, etc.) e as de funcionamento do Ministério da Educação – são prioritárias as ações decorrentes de emendas individuais e as seguintes ações votadas para a educação básica que integram o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento):

⁴ O art. 21 da Lei do PPA autoriza a revisão para a inclusão, a exclusão ou a alteração de seus programas, a ser proposta pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei.

- 0E53 Apoio ao Transporte Escolar para a Educação Básica - Caminho da Escola;
- 12KU Implantação de Escolas para Educação Infantil;
- 12KV Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares;
- 20RP Infraestrutura para a Educação Básica.

As ações decorrentes de emendas individuais são prioritárias por força do art. 52 da LDO 2014, que estabeleceu a obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira em montante correspondente a 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior (cerca de R\$ 8,0 bilhões, distribuídos em todas as áreas de governo).

Verifica-se que a abrangência de ações a serem consideradas como prioritárias para a área de educação, com vistas ao cumprimento das metas estipuladas no PNE, deve ser ampliada. Em sua concepção, o Plano projeta a necessidade de crescimento dos investimentos em educação, a fim de que se atinja em dez anos a proporção de 10% do PIB (meta 20), para viabilizar o cumprimento das demais 19 metas. Ante a magnitude dos recursos envolvidos, deverá haver a priorização da área de educação na alocação de recursos, com definição na LDO das ações consideradas fundamentais para o cumprimento das metas estipuladas.

Na lei orçamentária estão expressos os programas constantes do PPA, detalhados na forma de ações orçamentárias, que detêm as dotações autorizadas para execução. Assim, as ações definidas como prioritárias na LDO deverão constar da LOA como autorizações para a efetiva realização de despesas.

Nota técnica elaborada por esta Consultoria⁵ indica que no período de 2000 a 2011 os investimentos totais em educação, segundo critérios do Inep, cresceram a uma taxa anual real média de 6,0% ao ano. Apesar desse expressivo incremento anual, a fim de que se busque o atendimento das metas do PNE, a lei orçamentária deverá prever anualmente acréscimos de dotações na área de educação que ultrapassem as médias históricas.

4. Investimentos em educação como proporção do PIB

Durante o processo de apreciação e votação do Projeto de PNE, mereceu especial atenção a meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto, assim sancionada:

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.

Os limites estabelecidos são balizadores macroeconômicos para o cumprimento das demais metas prescritas no Plano. A fim de atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas, as instâncias de monitoramento de que trata o art. 5º poderão propor a revisão, por meio de lei, da meta progressiva do percentual de investimento público em educação, a ser avaliada no quarto ano de vigência do PNE.

⁵ Nota Técnica nº 14/2013-COFF/CD: Destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/NT14.pdf>.

Nesse contexto, despesas na área de educação foram tratadas como investimentos, ante sua natureza, que gera expectativas de retorno econômico ou social, mesmo que indireto ou de longo prazo. Considerada a classificação econômica da despesa e a depender da metodologia adotada, devem ser consideradas nesse cômputo as despesas correntes – pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes – e as despesas de capital – investimentos propriamente ditos, inversões financeiras e amortização da dívida. Como descrito a seguir, foram incluídos como investimentos outros gastos, decorrentes de benefícios creditícios e fiscais, que não correspondem a uma despesa pública.

O art. 5º, § 4º, do PNE estabelece que o investimento público em educação engloba os recursos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE, nos termos do art. 212 da Constituição⁶ e pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁷. Apesar da adoção do indicador denominado “investimento público em educação pública”, o PNE admite a inclusão de despesas e benefícios que podem implicar transferências ao setor privado, ainda que indiretas:

- programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, a exemplo do Programa Universidade para Todos (Prouni) e do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec);
- bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, a exemplo do Programa Ciência sem Fronteiras;
- subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil, a exemplo do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);
- financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal (escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas).

Dessa forma, a Lei do PNE busca estabelecer metodologia de apuração de investimento público em educação com base nas ações de manutenção e desenvolvimento do ensino e do Fundeb, cujas despesas vinculam-se às ações de MDE voltadas para a educação básica, além de ampliar as possibilidades de cômputo com transferências ao setor privado, inclusive com outras formas de gasto público. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, regulamentou as despesas consideradas e não consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino:

⁶ Art. 212 – 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.

⁷ Art. 60 – Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

I – a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de natureza contábil;

.....

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep tem feito o cálculo do indicador “investimento público em educação em relação ao produto interno bruto”, discriminando-o na forma de investimento total e investimento direto, que agregam as despesas em educação realizadas pela administração direta, pelas autarquias e fundações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Segundo o Instituto, o investimento público total em educação compreende os valores despendidos nas seguintes naturezas de despesas: pessoal ativo e seus encargos sociais, ajuda financeira aos estudantes (bolsas de estudos e financiamento estudantil), despesas com pesquisa e desenvolvimento, transferências ao setor privado, outras despesas correntes e de capital, e a estimativa para o complemento da aposentadoria futura de pessoal da ativa⁸. O investimento direto exclui os valores despendidos pelos entes federados com bolsas de estudo, financiamento estudantil e transferências ao setor privado. Os dois indicadores excluem despesas com aposentadorias e reformas, pensões, juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional.

⁸ Calculada em 20% dos gastos com o pessoal ativo.

Para cálculo dos indicadores, a fim de que possa haver uniformidade comparativa com padrões internacionais, busca-se seguir metodologia recomendada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). De acordo com os últimos dados divulgados pelo Inep, em 2012 o investimento público total em educação alcançou 6,4% do PIB e o investimento direto, 5,5%. Adotando-se o investimento total, para que se atingisse o percentual de 10% do PIB em 2012⁹, seriam necessárias aplicações adicionais da ordem de R\$ 158 bilhões.

Quanto às inclusões autorizadas pelo PNE acerca dos subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e em programas de expansão da educação profissional e superior cabem as considerações a seguir.

O financiamento estudantil a instituições de ensino superior não gratuitos é realizado por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), criado pela Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, e operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Na lei orçamentária são consignadas dotações na ação 00IG – Concessão de Financiamento Estudantil, que irão atender a parcela da mensalidade contratada pelo estudante. Para o exercício de 2013, foram destinados e empenhados para essa finalidade recursos da ordem R\$ 7,3 bilhões.

Após 18 meses de carência da conclusão do curso, ou antecipadamente, por iniciativa do estudante financiado, no prazo de até três vezes o período financiado do curso, acrescido de 12 meses, terá início a fase de amortização do saldo devedor do financiamento concedido pelo Fies. Nessa fase, os recursos arrecadados pela União são contabilizados como receita pública de natureza “2300.80.03 - Amortização de Financiamento do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES”.

A taxa de juros efetiva do financiamento é de 3,4% ao ano. Por tratar-se de benefício creditício¹⁰, existe diferença entre o custo de captação do Governo Federal e a taxa de juros a qual o programa oficial de crédito é operacionalizado. Assim, nos programas de financiamento estudantil, ocorre a concessão do crédito e a posterior amortização (operações de natureza financeira). Não há a realização de uma despesa primária e direta, razão pela qual ao benefício creditício é associado um gasto denominado subsídio implícito.

O valor desse subsídio consta da lei orçamentária anual e é estimado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, conforme determinação do art. 165, § 6º, da Constituição Federal¹¹. Para 2014, os subsídios implícitos decorrentes do Fies estão estimados em R\$ 1,2 bilhão.

⁹ PIB de 2012 apurado em R\$ 4.402,5 bilhões.

¹⁰ Benefícios ou subsídios creditícios são os gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas, à taxa de juros inferior ao custo de captação do Governo Federal (art. 2º, II, da Portaria MF n.º 379 de 13 de novembro de 2006).

¹¹ §6º – O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

De modo similar, o PNE admite a inclusão de incentivos e isenções fiscais concedidos em programas de expansão da educação profissional e superior, benefícios de natureza tributária que não se associam a uma despesa orçamentária, mas a uma renúncia de receita pública, denominada gasto tributário¹².

O Programa Universidade para Todos – Prouni, criado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, é um programa do Ministério da Educação com a finalidade de conceder bolsas de estudo integrais e parciais em instituições privadas de ensino superior. A instituição ficará isenta, no período de vigência do termo de adesão, sobre o lucro para o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e sobre a receita auferida para a Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

A estimativa dos gastos tributários em cada exercício é apresentada, nos termos do mencionado art. 165, §6º, da Constituição, em Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária, elaborado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. Para 2014, está estimado gasto relativo ao Prouni de R\$ 601,1 milhões.

Assim, subsídios implícitos em financiamento estudantil e incentivos e isenções fiscais não correspondem a uma despesa pública e possuem execução específica, sendo classificados como gastos indiretos e quantificados por estimativa a constar do cômputo do investimento público em educação definido no PNE.

O quadro a seguir evidencia aspectos metodológicos, quanto à inclusão ou exclusão de determinados gastos, relacionados à apuração dos indicadores descritos, o que indica uma nova forma de cálculo de investimento público em educação definido pelo PNE para fins de cumprimento da meta de aplicação de recursos públicos como proporção do PIB.

¹² Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando atender objetivos econômicos e sociais. São explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte (DGT 2014 - Demonstrativo dos Gastos Tributários PLOA 2014).

**Quadro 10: Indicadores de investimentos em educação –
gastos selecionados**

Indicador	Inclusões	Exclusões
Investimento público em educação pública (PNE)	<ul style="list-style-type: none"> programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal; bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior; subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil; financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial (escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas); ações de manutenção e desenvolvimento do ensino; 	<ul style="list-style-type: none"> demais transferências ao setor privado;
Manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE	<ul style="list-style-type: none"> contribuição da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para custeio do regime de previdência dos servidores públicos; amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ações de manutenção e desenvolvimento do ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; 	<ul style="list-style-type: none"> aposentadorias e reformas, pensões; financiamento estudantil; incentivos e isenções fiscais, subsídios;
Investimento público total em educação (Inep)	<ul style="list-style-type: none"> ajuda financeira a estudantes (bolsas de estudos e financiamento estudantil); transferências ao setor privado; estimativa para o complemento da aposentadoria futura de pessoal da ativa; 	<ul style="list-style-type: none"> aposentadorias e reformas, pensões; juros e encargos da dívida e amortizações da dívida da área educacional;
Investimento público direto em educação (Inep)		<ul style="list-style-type: none"> ajuda financeira a estudantes (bolsas de estudos e financiamento estudantil); transferências ao setor privado; estimativa para o complemento da aposentadoria futura de pessoal da ativa; aposentadorias e reformas, pensões; juros e encargos da dívida e amortizações da dívida da área educacional.

Fonte: PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014), Inep/MEC, LDB (Lei nº 9.394/1996) e LOA 2014 (Lei nº 12.952/2014)

Dessa forma, o novo indicador adotado para fins de cumprimento do art. 214, inciso VI, da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo, denominado “investimento público em educação pública”, difere daqueles habitualmente divulgados pelo Inep, o que pode implicar percentual de investimento total distinto dos 6,4% do PIB para 2012 e dos demais valores considerados na série histórica.

Tais indicadores carecem de revisão de acordo com as premissas estabelecidas pelo PNE, a fim de que haja uma clara definição metodológica que não permita elasticar as finalidades pretendidas pelo Plano e que possibilite valores de referência históricos alinhados com as metas a serem buscadas no próximo decênio, além de buscar aprimoramento que discrimine os investimentos em educação por ente federado, segundo essa nova metodologia.

Essas são condições necessárias para o monitoramento contínuo e as avaliações periódicas do cumprimento da meta 20, a ser promovido pelas instâncias elencadas no art. 5º do PNE, bem como para possibilitar a distribuição de competências

entre os entes federados quanto às respectivas parcelas de responsabilidade na aplicação de recursos em investimentos em educação.

5. O Custo Aluno Qualidade (CAQ)

A garantia de padrão de qualidade no ensino é um princípio constitucional e elencado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que estabelece ainda em seu art. 4º, IX, a garantia de “*padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem*”. A Constituição atribui à União a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 211, §1º). O art. 74 da LDB, por seu turno, introduz o conceito de custo mínimo por aluno:

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

O conceito de custo mínimo por aluno foi parcialmente adotado com a implementação da complementação da União ao Fundeb, sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. A complementação da União é de, no mínimo, dez por cento dos recursos que compõe os fundos no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal. Para o exercício de 2014, está prevista complementação, aos Estados da ordem de R\$ 10,3 bilhões e o valor anual mínimo nacional por aluno está definido em R\$ 2.022,51. O reajuste do piso salarial nacional dos profissionais do magistério é calculado com base no valor anual mínimo por aluno do Fundeb.

Porém, a complementação tem se mantido no valor mínimo exigido constitucionalmente, o que não assegura ensino de qualidade pretendido. O valor anual mínimo por aluno constitui-se em valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e determinado contabilmente em função da complementação da União.

O PNE 2014-2024 introduziu no ordenamento jurídico conceito que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública, requerido pela Constituição e pela LDB e desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, rede que congrega mais de duzentas entidades da sociedade civil¹³, o Custo Aluno Qualidade (CAQ), conforme definido na Estratégia 20.7, vinculada à meta de aplicação de recursos como proporção do PIB:

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a

¹³ Ver Nota Técnica nº 1/2013 – Por que a União deve complementar o CAQi no PNE?, elaborado pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – Fineduca, entidade pertencente à Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf.

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;

Até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade, no prazo de dois anos da vigência do PNE, será implantado e progressivamente reajustado o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional. A União, na forma da lei, complementará os recursos financeiros a Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.

O Custo Aluno Qualidade foi reconhecido no âmbito do Conselho Nacional de Educação, por meio do Parecer CNE/CBE nº 8/2010, que estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), mediante a adoção do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi), como referência para a construção de matriz de padrões mínimos de qualidade para a educação básica pública no Brasil. Tal parecer aguarda ainda homologação por parte do ministro da Educação. A ausência de normatização da matéria com vistas à efetiva implementação de um padrão mínimo de qualidade no ensino foi objeto de auditoria do Tribunal de Contas da União – TCU, que, em Acórdão nº 618/2014 – TCU/Plenário, de 19/3/2014, proferiu a seguinte determinação acerca do assunto:

9.1. determinar ao Ministério da Educação que apresente a esta Corte, em 90 (noventa) dias a contar da ciência deste acórdão, plano de ação indicando etapas, prazos e responsáveis para:

.....

9.1.3. regulamentar os padrões mínimos de qualidade de ensino (art. 4º, IX, da LDB) e definir, a partir desses padrões, valor mínimo por aluno que assegure ensino de qualidade e sirva de parâmetro orientador da complementação da União ao Fundeb de cada estado (art. 60, V, do ADCT);

Na ocasião, no Relatório de Auditoria do TCU, o Ministério da Educação alegou as seguintes dificuldades para homologar o Parecer CNE/CEB nº 8/2010:

- necessidade de ampliar a discussão da matéria a ponto de permitir a instituição de conceito nacional de qualidade que supere a indicação de insumos, tendo em vista a possibilidade restrições de cunho pedagógico e orçamentário, considerada, ainda, a necessidade de abarcar as diversidades culturais e regionais brasileiras na concatenação dos conceitos de qualidade, padrões mínimos e custos;
- falta de correlação entre os insumos enunciados no modelo adotado e as metas estabelecidas para o Ideb;
- o modelo proposto para o CAQi teria por base padrão único de escola, sem considerar variação nas dimensões das escolas, as diversas modalidades de ensino e as diferentes propostas pedagógicas;
- descon sideração de estudos e padrões já desenvolvidos no âmbito do MEC, a exemplo dos referenciais do Levantamento de Situação Escolar (LSE), da construção de creches e pré - escolas, dentre outros;
- falta de memória de cálculo dos itens de custos considerados na composição do CAQi, dada a necessidade de avaliação de custos educacionais nas diferentes regiões do país;

- fragilidade na indexação dos custos avaliados a percentuais do PIB per capita, por comprometer a definição dos recursos correspondentes aos custos, e, conseqüentemente, a capacidade de alcance das metas estabelecidas, tendo em vista oscilações na atividade econômica.
- falta de legitimidade do modelo de padrões mínimos de qualidade proposto, enquanto pressuposto de nova forma de financiamento da educação básica, já que a implementação do CAQi implicaria aporte de recursos equivalentes a 10,4% do PIB, com necessidade de complementação de recursos pela União a todos os entes, o que suplantaria as condições pactuadas por meio da Lei do Fundeb.

Dessa forma, a determinação do Tribunal de Contas da União reconhece a necessidade e as dificuldades em se normatizar um padrão mínimo de qualidade do ensino, definido em termos constitucionais e legais, a fim de que seja aprimorado e definido precisamente o conceito de Custo Aluno Qualidade, adotado pelo Plano Nacional de Educação.

A estratégia 20.10 amplia a responsabilidade da União ao atribuí-lo 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. Assim, o Plano aprovado legitima questões anteriormente existentes, de modo a definir nova forma de financiamento da educação básica e de aporte de recursos adicionais, que superam as implementadas por meio do Fundeb. Para isso, a legislação do mencionado Fundo deverá ser alterada e harmonizada com a que implementar o conceito CAQ e CAQi, de modo a substituir o valor anual mínimo nacional por aluno pelos novos indicadores.

A estratégia 20.11 estabelece ainda a aprovação, no prazo de um ano, de 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 dos institutos oficiais de avaliação educacionais. O Projeto de Lei nº 7.420, de 2006, que dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção encontra-se em apreciação na Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a proferir parecer.

6. Financiamento da educação

Para fins de cumprimento da meta de aplicação de recursos como proporção do PIB, estabelece a estratégia 20.1 do PNE a necessidade de se garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados, em especial as decorrentes do Fundeb e do art. 75, § 1º, da LDB, que tratam da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional.

Com a mesma finalidade, reitera-se no art. 5º, §5º, e estratégia 20.3 do Plano a destinação já estabelecida em legislação específica à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, da parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e de gás natural. Essa destinação para a área de educação foi introduzida pela Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, conforme quadro a seguir.

Quadro 11: Destinação de recursos decorrentes da exploração de petróleo e gás natural para a educação pública

Receita	Condicionantes	Vinculação	
1. Receitas de produção de petróleo e gás natural <ul style="list-style-type: none"> parcela que cabe à União das receitas provenientes dos royalties e da participação especial, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, quando a lavra ocorrer em terra, rios, lagos, ilhas lacustres ou fluviais, na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva; 	<ul style="list-style-type: none"> áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3/12/12, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva; 	União – administração direta	<ul style="list-style-type: none"> 75% para educação
		União – Fundo Social	<ul style="list-style-type: none"> 50% para educação
	<ul style="list-style-type: none"> campos sob o regime de concessão cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido antes de 3/12/12, quando oriundos da produção realizada no horizonte geológico denominado pré-sal; 	União – Fundo Social	<ul style="list-style-type: none"> 50% para educação
	<ul style="list-style-type: none"> demais áreas; 	União – Fundo Social	<ul style="list-style-type: none"> 50% para educação
		União – administração direta	<ul style="list-style-type: none"> não há vinculação
2. Receitas de participação pela produção de petróleo e gás natural <ul style="list-style-type: none"> receitas provenientes da transferência de royalties e da participação especial; 	<ul style="list-style-type: none"> áreas com contratos celebrados a partir de 3/12/12, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva; 	Estados, Distrito Federal e Municípios	<ul style="list-style-type: none"> 75% para educação
	<ul style="list-style-type: none"> demais áreas; 		<ul style="list-style-type: none"> não há vinculação
3. Demais receitas do Fundo Social (FS) <ul style="list-style-type: none"> demais receitas destinadas por lei; 	<ul style="list-style-type: none"> parcela do valor do bônus de assinatura destinada ao FS pelos contratos de partilha de produção; demais receitas; 	União – Fundo Social	<ul style="list-style-type: none"> 50% para educação
4. Demais receitas de produção de petróleo <ul style="list-style-type: none"> Receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção; 	<ul style="list-style-type: none"> áreas do pré-sal e estratégicas não concedidas ou não partilhadas, a serem explorados sob regime de partilha de produção. 	União	<ul style="list-style-type: none"> 100% para educação e saúde

Fonte: Leis nºs 9.478/1997, 12.276/2010, 12.351/2010, 12.734/2012 e 12.858/2013.

A vinculação de receitas decorrentes da produção de petróleo foi motivada pela expectativa criada com a possibilidade de exploração comercial de áreas do pré-sal, identificadas como de elevado potencial arrecadatário, em especial aqueles que serão explorados sob os novos regimes de cessão onerosa e de partilha de produção. Apesar das confirmações geológicas favoráveis acerca do potencial de produtividade, esses campos ainda não estão aptos a produzir em grande escala.

A mencionada Lei nº 12.858/2013 vinculou receitas de royalties e da participação especial da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, na forma descrita anteriormente, exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, nas proporções, respectivamente, de 75% e 25%. As receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção foram vinculadas às duas áreas sem percentuais de aplicação. Dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro

de 2010, 50% foram vinculados à educação, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação.

Entretanto, para que haja o pleno aporte de recursos adicionais pretendido para a área de educação, encontra-se pendente de regulamentação a destinação de receitas decorrentes da exploração de petróleo e gás natural aos órgãos específicos da administração direta da União, uma vez que essa parcela será destinada à área de educação.

A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, e a Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, definem os percentuais de participação da União nas receitas de royalties ou de participação especial, decorrentes, respectivamente, dos regimes de concessão, de partilha da produção e de cessão onerosa. Em todas as situações, as receitas da União são destinadas ao Fundo Social, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da administração direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo.

Tal ordenamento decorre de alterações implementadas pela Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Posteriormente, o art. 2º, I, da Lei nº 12.858/2013¹⁴ destinou recursos originalmente vinculados à administração direta da União às áreas de educação e de saúde.

Ocorre que, em decorrência da suspensão da eficácia de diversos dispositivos da Lei nº 12.734/2012 por medida liminar do Supremo Tribunal Federal – STF¹⁵, ainda não houve a regulamentação da destinação de recursos que cabem aos órgãos específicos da União. Nesse contexto, a lei orçamentária vigente prevê a destinação integral de recursos decorrentes da exploração de petróleo ao Fundo Social, dos quais 50% foram alocados no Ministério da Educação¹⁶, por força do disposto no art. 2º, III, da Lei nº 12.858/13, de aplicabilidade imediata.

Assim, a ausência da regulamentação requerida pela legislação citada irá reduzir, na medida em que a arrecadação se verifique, os recursos decorrentes da exploração de petróleo destinados à educação e impossibilitar a destinação daqueles pretendidos para saúde, assegurada à educação 50% dos recursos vinculados ao Fundo

¹⁴ Art. 2º Para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, 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;

¹⁵ Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.917 Distrito Federal: “Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada em 15.3.2013, pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro contra ‘as novas regras de distribuição dos royalties e participações especiais devidos pela exploração do petróleo, introduzidas pela Lei Federal n.12.734/2012 (doc. n. 1). De forma específica, são impugnados os arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei Federal n. 9.478/97, todos com a redação dada pela Lei Federal n. 12.734/2012. Nesta ação direta retoma-se a questão do veto à Lei n. 12.734/2012, que foi discutido no MS n. 31.816/DF” “

¹⁶ A lei orçamentária para 2014 (Lei nº 12.952/2014) consignou dotações ao MEC, em execução, no valor de R\$ 6,7 bilhões, financiadas com a fonte de recursos de código 108 – Recursos do Fundo Social.

Social. Para as áreas com maior potencial de extração, relativas aos novos regimes de exploração do pré-sal, contidas na hipótese do art. 2º, I, da Lei nº 12.858/2013, as possibilidades de destinação desse montante de recursos encontram-se discriminadas no quadro a seguir.

Quadro 12: Expectativa de receitas futuras pela exploração de petróleo (pré-sal) – possibilidades de vinculação para educação pública

Receita	Decreto de regulamentação		Fundo Social	Educação	Saúde
▪ receitas da União provenientes dos royalties e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3/12/12, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva.	▪ sem decreto		50%	50%	
	▪ com decreto	mínimo	50%	50%	
		máximo		75%	25%

Fonte: Leis nºs 9.478/1997, 12.276/2010, 12.351/2010, 12.734/2012 e 12.858/2013.

Assim, a legislação faculta ao Poder Executivo grande margem de discricionariedade na destinação de parcela dos recursos para as áreas de educação (de 50 a 75% dos recursos) e de saúde (de 0 a 25%), relativas à arrecadação futura pela exploração de petróleo em áreas do pré-sal.

Segundo indica a citada Nota Técnica nº 14/2013-COFF/CD, a prevalecer destinação pretendida pela Lei nº 12.858/2013, no período de 2013 a 2022, os recursos decorrentes da exploração de petróleo e gás natural vinculados preponderantemente à educação seriam da ordem de R\$ 260 bilhões, insuficientes para o cumprimento da meta de aplicação de 10% do PIB, ainda que se projete o acréscimo real de outros recursos a uma taxa média de 6,0% ao ano, verificado de 2000 a 2011. Assim, reforça-se a necessidade de se assegurar outras fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para educação, prescrita na estratégia 20.1 do Plano.

7. Regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios

Reza o art. 211 da Constituição e o art. 8º da LDB que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. Cabe à União exercer função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade. Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

O Plano transfere à legislação específica, ordinária e complementar, a definição mais precisa de responsabilidades, em regime de colaboração, entre os entes federados. Quanto ao aspecto orçamentário e financeiro, atribui à União expressivo ônus adicional em complementar os recursos financeiros aos entes subnacionais que não conseguirem atingir o valor do Custo Aluno Qualidade (item 5 deste estudo). Dados divulgados pelo Inep apontam que, em 2010, a distribuição dos investimentos totais em educação atingiu a proporção de 20% para União, 40% para Estados e Distrito Federal e 40% para Municípios¹⁷.

¹⁷ Os recursos do ente federado, transferidos a outro ente, são contabilizados como receita do ente beneficiário.

Em que pese a expectativa de que haja maior aplicação de recursos por parte da União, de modo a exercer sua função redistributiva e supletiva na área educacional, as disposições do PNE atingem a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que deverão atuar em regime de colaboração, reiterado em diversos dispositivos, com vistas ao alcance das metas e à implementação das estratégias nele definidas (art. 7º). Deverão ser definidos em regime de colaboração, dentre outros:

- metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil (estratégia 1.1);
- programa nacional de construção e reestruturação de escolas de educação infantil, bem como de aquisição de equipamentos (estratégia 1.5);
- programa de construção de escolas para atendimento em tempo integral (estratégia 6.2);
- programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas para a educação em tempo integral (estratégia 6.3);
- programa nacional de reestruturação e aquisição de equipamentos para escolas públicas (estratégia 7.19);
- parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica (estratégia 7.21);
- política nacional de formação dos profissionais da educação (meta 15).

A Constituição e a LDB definem as atribuições gerais de cada ente federado, mas as metas e estratégias do PNE tem caráter nacional, em especial a de aplicação de recursos como proporção do PIB, o que impõe a necessidade de definir suas responsabilidades específicas e a forma de atuação deles em regime de colaboração.

Constituindo-se em competência comum dos entes federados, a área de educação deverá ter normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fixados por lei complementar, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, nos termos do art. 23, parágrafo único, da Constituição. A estratégia 20.9 do Plano estabelece a necessidade de regulamentar a questão:

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;

Deverá ser ainda instituído, por lei específica, no prazo de um ano, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (art. 13).

8. Conclusão

O Plano Nacional de Educação 2014-2024 avançou ao definir metas de universalização e de qualidade do ensino, de gestão democrática, de valorização do magistério e dos profissionais da educação e de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, inovou o mecanismo de financiamento, baseado no Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro, além de ousar em estabelecer meta de incremento do investimento público em educação para 10% do PIB ao final do decênio.

Em vista da complexidade do Plano, que estabelece metas nacionais a serem cumpridas por União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas disposições não são plenamente autoaplicáveis e demandarão ampla discussão a fim de estabelecer ordenamento jurídico que reflita o modelo de desenvolvimento da educação construído.

Deverão ser equacionadas questões essenciais relativas ao planejamento governamental, à obtenção de fontes de financiamento, à gestão dos recursos e ao pacto federativo, sem os quais se inviabilizam as finalidades pretendidas.

O cumprimento das metas e a implementação das estratégias definidas no PNE demandam a aprovação de leis além das descritas neste estudo, tais como aquelas que disciplinam a gestão democrática da educação pública nos entes subnacionais (art. 9º) e implementam planos de carreira para os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica (estratégia 17.3) e planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino (meta 18).

Entretanto, dado o caráter orientador, disciplinador e necessário, com vistas ao efetivo cumprimento do PNE, foram destacadas as pendências legais tratadas neste estudo, o que requer a estrita observância de prazos, a fim de que não se comprometam as diretrizes, metas e estratégias traçadas. Tais pendências legais são sintetizadas em quadro a seguir.

Quadro 13: Ordenamento jurídico requerido pelo PNE – pendências legais

Norma	Finalidade	Prazo	PNE
PPA (União e demais entes)	▪ compatibilizar suas diretrizes, objetivos e metas com as finalidades pretendidas pelo PNE, fixando metas intermediárias que projetem o cumprimento das metas ao final do decênio;	a cada quatro anos	art. 10
LDO (União e demais entes)	▪ definir como prioritárias ações destinadas aos investimentos públicos em educação fundamentais para o cumprimento das metas do PNE;	a cada exercício	art. 10
LOA (União e demais entes)	▪ assegurar dotações orçamentárias suficientes para cumprimento das metas previstas;	a cada exercício	art. 10
leis estaduais, distritais e municipais	▪ elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE nacional;	1 ano	art. 8º
a definir (instâncias de monitoramento)	▪ revisar indicador de investimentos em educação como proporção do PIB de acordo com as premissas adotadas pelo PNE e definir metodologia de cálculo;	premente	Art. 5º e meta 20
lei federal	▪ implantar o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional, a ser reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;	2 anos	estr. 20.6
	▪ implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica;	3 anos	estr. 20.7 e 20.8
Constituição Federal ou Lei do Fundeb	▪ adequar o Fundeb a fim de implementar o conceito CAQ e CAQi, em substituição ao valor anual mínimo nacional por aluno;	2 anos	estr. 20.10
lei federal	▪ garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica;	premente	estr. 20.1
lei ou decreto federal	▪ definir percentuais de participação da União nas receitas de royalties ou de participação especial destinados ao Fundo Social e a órgãos da administração direta;	premente	art. 5º - §5º
lei complementar	▪ 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;	2 anos	estr. 20.9
lei federal	▪ instituir o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração;	1 ano	art. 13
lei federal	▪ aprovar Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino.	1 ano	estr. 20.11

Fonte: PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014).

Brasília, 13 de agosto de 2014.

Claudio Riyudi Tanno
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira