

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (SNE)

**Nelson Cardoso Amaral
Luiz Fernandes Dourado
Janete Maria Lins de Azevedo
João Ferreira de Oliveira
Márcia Angela da S. Aguiar**

11

CADERNOS TEMÁTICOS

Financiamento da educação e sistema nacional de educação (SNE)

Caderno Temático 11



UFPE

Av. Prof. Moraes Rego, 1235 - Cidade Universitária
Recife/PE - CEP: 50.670-901 | Fone PABX: (81) 2126.8000
<https://www.ufpe.br>

@npae

Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Fundação Universidade de Brasília – Faculdade de Educação Campus
Universitário Darci Ribeiro, Asa Norte, Brasília/DF - CEP: 70.410-900
npae@npae.org.br - <http://www.npae.org.br>

**Comitê Editorial Coletâneas e
Cadernos de Políticas e Gestão da Educação**

Marcia Angela da S. Aguiar
Luiz Fernandes Dourado
Janete Maria Lins de Azevedo
João Ferreira de Oliveira
Nelson Cardoso Amaral

Financiamento da educação e sistema nacional de educação (SNE)



Conselho Editorial - ANPAE

Marcia Angela da S. Aguiar (Presidente do Conselho), Almerindo J. Afonso, Bernardete A. Gatti, Cândido Alberto Gomes, Carlos Alberto Torres, Carlos Roberto Jamil Cury, Célio da Cunha, Edivaldo Machado Boaventura, Fernando Reimers, Inés Aguerrondo, João Barroso, João Gualberto de Carvalho Meneses, Juan Casassus, Licínio Carlos Lima, Lisete Regina Gomes Arelaro, Luiz Fernandes Dourado, Maria Beatriz Luce, Nalu Farenzena, Regina Vinhaes Gracindo, Rinalva Cassiano Silva, Sofia Lerche Vieira, Steven J. Klees, Walter Esteves Garcia.

Diagramação

Kaliana Pinheiro

Preparação e revisão

Sérgio Paulino Abranches

Marcelo Sabbatini

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Financiamento da educação e Sistema Nacional de Educação (SNE) – Caderno Temático 11 / Nelson Cardoso Amaral, Luiz Fernandes Dourado, Janete Maria Lins de Azevedo, João Ferreira de Oliveira, Márcia Angela da S. Aguiar – Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

Série Cadernos ANPAE Vol. 36

38 páginas

ISBN: 1677-3802 Biblioteca ANPAE

1. Educação. 2. Financiamento da Educação. 3. Cooperação Federativa.
4. Cooperação Territorial. 5. SNE. I. Amaral, Nelson Cardoso II. Dourado,
Luiz Fernandes. III. Oliveira, João Ferreira de. IV. Aguiar, Márcia Angela da
S. V. Azevedo, Janete Maria Lins de. VI. Série

CDD 379

CDU 371.4

Sumário

- 7** PREFÁCIO
Binho Marques
- 9** APRESENTAÇÃO
Márcia Angela da S. Aguiar
- 11** Introdução
- 12** Os recursos financeiros vinculados à educação brasileira:
a quádrupla vinculação
- 23** O volume de recursos financeiros associados à quádrupla
vinculação
- 29** A federação brasileira e o Sistema Nacional de Educação (SNE)
- 36** Referências

Prefácio

A ausência de um Sistema Nacional de Educação (SNE), até os dias atuais, tem resultado em graves fragilidades para a política pública educacional. Sem o sistema, as ações não produzem resultados capazes de assegurar o direito constitucional com qualidade e as lacunas se concretizam na iniquidade. Isso contradiz o princípio constitucional e afronta a cidadania e os direitos humanos.

Mas sabemos que buscar consensos em torno de temas estruturantes capazes de atender as atuais necessidades do país exige grande esforço, pois a disputa política considera diferentes rotas possíveis para serem implementadas, especialmente no contexto do federalismo brasileiro, marcado por forte pressão a fim de fortalecer autonomias e não criar identidade nacional.

Com este desafio foi criada a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) na estrutura do Ministério da Educação com o intuito de desenvolver ações para a instituição do Sistema. Entre suas linhas de ação destacam-se aquelas voltadas à criação de espaços de participação, uma vez que a proposta de Sistema deve ser construída de forma dialogada e coletiva.

A Universidade Federal de Pernambuco e com a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) mobilizamos educadores reconhecidos nos temas do planejamento, do financiamento, da valorização dos profissionais da educação, das relações federativas e dos sistemas de ensino, com intuito de colocar à disposição uma grande va-

riedade de instrumentos para o diálogo nacional. São diferentes opiniões e visões a respeito de temas estruturantes do Sistema, organizados em forma de **coletâneas acadêmicas**, que atualizam o debate e estimulam o aprofundamento das questões mais desafiadoras e **cadernos temáticos**, que introduzem e contextualizam temas importantes da política educacional contemporânea, centrais para o desenho do Sistema.

Vivemos atualmente um momento fecundo de possibilidades, com bases legais mais avançadas e com a mobilização estratégica dos setores públicos e de atores sociais. As coletâneas e cadernos temáticos aqui apresentados, que não expressam necessariamente as opiniões e posições do MEC não são, portanto, pontos de chegada são instrumentos a serem considerados ao longo do caminho na agenda instituinte. E é assim que desejamos vê-los apropriados: como mais uma forma de estimular contribuições para a construção de uma proposta coletiva de Sistema, a ser articulado pelo Plano Nacional de Educação.

Desejamos a todos uma boa leitura!

Binho Marques

Secretário da Sase

Apresentação

Em 2011, pesquisadores vinculados aos programas de pós-graduação em educação de diferentes instituições foram convidados pela direção da recém-instituída Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) do Ministério da Educação (MEC) para dialogar com a sua equipe técnica a respeito de temáticas relacionadas à gestão e à qualidade da educação no país, objeto de instigantes debates impulsionados pela Conferência Nacional de Educação (CONAE), ocorrida em 2010, pela proximidade da definição e proposição do novo Plano Nacional de Educação (PNE).

Nessa perspectiva, foram realizados pela Sase/MEC seminários internos que trataram da agenda da nova secretária e que contaram com a participação dos pesquisadores de pós-graduação, dentre outros convidados. Essa experiência de caráter pedagógico evoluiu e mostrou-se variável e oportuno o estabelecimento de um termo de cooperação entre a Sase/MEC e a UFPE, com o apoio da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), que propiciou a continuidade dessa discussão e a sistematização de documentos atinentes aos referidos temas com o propósito de contribuir com a equipe técnica em seus momentos de interlocução com os sistemas de ensino.

Com a participação de pesquisadores de várias universidades, foram organizados, pela UFPE, com a colaboração da ANPAE, um conjunto de coletâneas e cadernos temáticos, além de materiais de subsídio que orientaram os trabalhos relativos ao planejamento articulado, congregando resultados de estudos e pesquisas sobre os seguintes temas: relações fede-

rativas e Sistema Nacional de Educação, planos de educação, qualidade social da educação básica, política nacional de formação e valorização dos profissionais da educação, regime de colaboração, gestão democrática da educação e financiamento da educação. Essas temáticas foram discutidas no âmbito da colaboração estabelecida entre os pesquisadores /UFPE e a Sase.

As coletâneas e cadernos temáticos produzidos nesse processo desenharam, portanto, um mosaico dos temas que têm mobilizado educadores e a sociedade no debate sobre a educação brasileira nesse momento de construção de um Sistema Nacional de Educação e implementação do Plano Nacional de Educação (2014-2024), aprovado por meio da Lei nº 13.005/2014, instrumentos que buscam garantir a efetivação de uma educação pública de qualidade para todos.

Para realizar tal intento, foi inestimável a participação de colegas pesquisadores que dispuseram de tempo e tiveram interesse em socializar com os educadores da educação básica os resultados de estudos no campo. A estes colegas nossos agradecimentos.

Os temas tratados nas coletâneas e cadernos temáticos, certamente, suscitarão novas questões que serão debatidas pelos educadores comprometidos com o aperfeiçoamento permanente da educação nacional e com a qualidade social da educação nesse momento ímpar da sociedade brasileira em que se implementa o Plano Nacional de Educação.

Boa leitura!

Márcia Angela da S. Aguiar
Universidade Federal de Pernambuco

Introdução

O Plano Nacional de Educação aprovado para o decênio 2014-2024 estabeleceu uma meta, a de número 20, que determina a aplicação de recursos públicos em educação, como proporção do Produto Interno Público (PIB). Os recursos financeiros aplicados em educação deverão atingir no mínimo o equivalente de 7% do PIB até o ano de 2019 e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB até 2024.

Esses recursos financeiros incluem aqueles da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e, portanto, há que se estabelecer um regime de colaboração entre os entes federados, para que a meta 20 seja cumprida. Neste sentido há que se instituir até 2016 em lei específica, um Sistema Nacional de Educação (SNE) que será responsável pela articulação entre os sistemas de ensino para que seja possível efetivar todas as diretrizes, metas e estratégias do novo PNE.

Para que a implementação dessas diretrizes, metas e estratégias se realize de forma adequada é fundamental que os entes federados elaborem os seus planos de educação, até um ano após a aprovação da LEI nº13.005/14. A elaboração dos planos de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios deve contar com a participação da comunidade educacional e da sociedade civil. Esses planos devem estruturar estratégias que:

- I. assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;
- II. considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;
- III. garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;

- IV. promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais (BRASIL. LEI nº 13.005, art. 8º, §1º).

Este caderno tem como primeiro objetivo explicitar quais recursos financeiros estão vinculados diretamente à educação; pode-se afirmar que há uma quádrupla vinculação que precisa ser compreendida para termos controle sobre que ações precisam ser efetivadas para que se possa aglutinar esses recursos em torno do cumprimento das metas do PNE. Num segundo momento, apresenta o volume de recursos financeiros que estão associados à esta quádrupla vinculação, estimando os seus valores. O terceiro objetivo é o de deixar claro como a federação brasileira está regulamentada na Constituição Federal de 1988 e a necessidade de que se estructure um SNE para que as metas do PNE (2014-2024) sejam cumpridas.

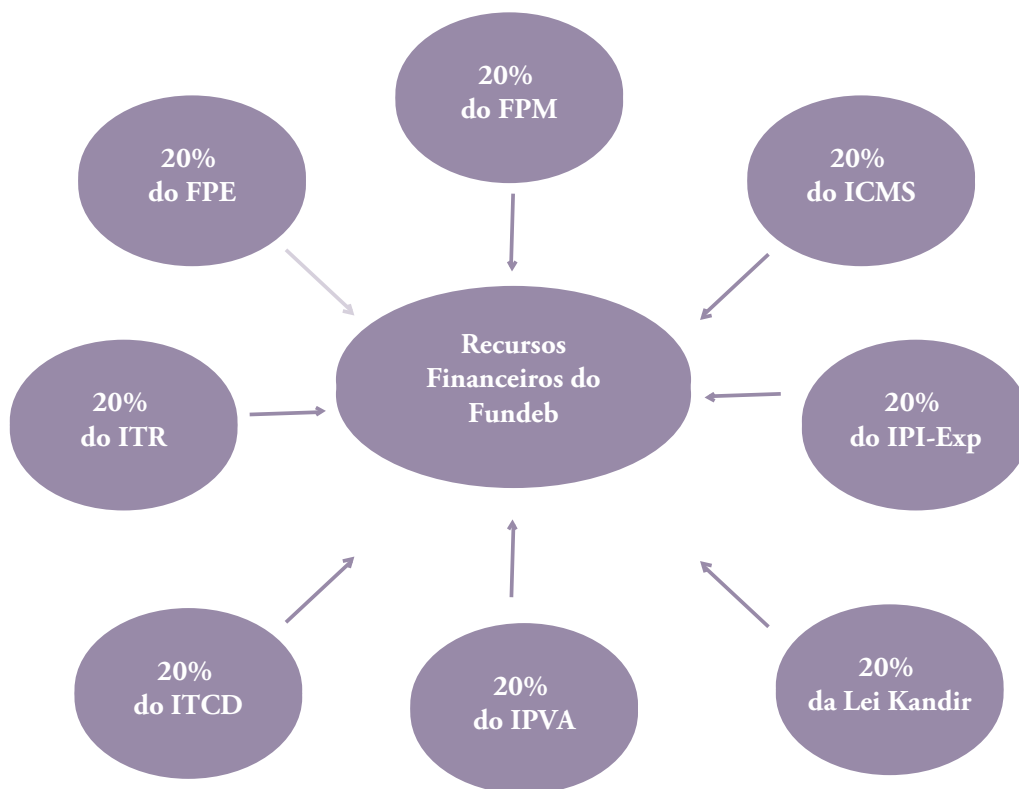
Pode-se concluir que é preciso haver uma grande mobilização da população brasileira para que os recursos financeiros atinjam valores equivalentes a 10% do PIB, além de se antever que a legislação do SNE só será possível após uma ampla negociação que precisa envolver todos os entes federados, para que a autonomia de cada um deles seja respeitada.

Os recursos financeiros vinculados à educação brasileira: a quádrupla vinculação

O financiamento da educação brasileira possui marcos legais básicos que se encontram na Constituição Federal (CF) de 1988. O art. 205 afirma que a educação é “direito de todos e dever do Estado e da família.” Como dever do Estado e da família ela deve, portanto, ser financiada tanto por recursos públicos, arrecadados da população brasileira, quanto por recursos oriundos diretamente das famílias por meio do pagamento de men-

salidades. As escolas públicas devem ser gratuitas, como determina a CF em ser art. 206 e as escolas privadas devem funcionar conforme as normas e avaliações estabelecidas pelo Poder Público (BRASIL.CF, 1988).

Sobre os recursos públicos arrecadados da população brasileira e que devem ser aplicados nas instituições educativas do país, a CF estabeleceu **três vinculações** que serão explicitadas a seguir. A ilustração que segue mostra os ingredientes dessas vinculações:



1. Em seu art. 212 a vinculação de um percentual dos impostos arrecadados pela União, pelos Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte

e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL. CF, 1988, art. 212)

Nota-se que a Constituição estabeleceu apenas os percentuais mínimos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e, por isso, diversos Estados e Municípios brasileiros especificaram em suas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, percentuais além do mínimo de 25%.

A afirmação contida no art. 212 da CF de que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem aplicar um percentual mínimo dos impostos arrecadados em seus âmbitos, acrescidos daqueles “impostos provenientes de transferências” é porque parte dos impostos arrecadados pela União são transferidos aos Estados, Distrito Federal e Municípios e parte dos impostos arrecadados nos Estados é transferida aos Municípios.

Dessa forma, a União deve aplicar pelo menos 18% do quantitativo dos impostos por ela arrecadados, descontando-se as transferências efetivadas a Estados, Distrito Federal e Municípios e os Estados devem aplicar em educação pelo menos 25% do volume dos impostos por eles arrecadados, adicionando-se os recursos transferidos pela União e descontando-se os recursos transferidos pelos Estados aos Municípios. Por sua vez, os Municípios devem aplicar pelo menos 25% do volume de impostos por eles arrecadados, adicionando-se os repassados pela União e pelos Estados.

O art. 212 da CF, em seu §5º, estabeleceu que a educação básica pública “terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas” (BRASIL. CF, 1988).

A contribuição social do salário-educação foi estabelecida inicialmente em

1964, no período da ditadura militar, pela Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964. Essa contribuição tornou-se constitucional em 1988, ficando definida como uma fonte de recursos financeiros que deveriam se dirigir apenas ao ensino fundamental, sendo que a Emenda Constitucional nº 53/2006 fez a alteração para que os recursos pudessem ser aplicados a toda a educação básica.

A contribuição social do salário-educação é calculada “com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados” (BRASIL. LEI nº 9.424, 1996, art.15).

Do montante arrecadado deduz-se 1% para a Secretaria da Receita Previdenciária, a título de taxa de administração, e o gerenciamento dos recursos é realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os recursos são distribuídos pelo FNDE, “observada em noventa por cento de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas” (BRASIL. DECRETO nº 6.003, 2006, art. 9º) federal, estaduais e municipais.

A quota federal corresponde a 1/3 (um terço) do montante de recursos que deve ser “aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócioeducacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras” (BRASIL. DECRETO nº 6.003, 2006, art. 9º, Inciso I). A quota estadual e municipal corresponde a 2/3 (dois terços) do montante de recursos e será “integralmente redistribuída entre o Estado e seus Municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes de ensino, no exercício anterior ao da redistribuição, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da educação.” (BRASIL. DECRETO nº 6.003, 2006, art. 9º, Inciso II do § 2º). Os 10% restantes serão aplicados pelo próprio FNDE em “programas, projetos e ações volta-

das para a universalização da educação básica.” (BRASIL.DECRETO nº 6.003, 2006, art. 9º, § 4º, Inciso I).

A aplicação deste volume de recursos, no contexto de um SNE, precisa se efetivar por meio de programas, projetos e ações que aprofundem a cooperação e que diminuam as desigualdades existentes entre os entes federados. Além disto, o cumprimento das metas do PNE que tratam da expansão da educação básica precisam ser acompanhadas pela sociedade para que ela ocorra com a melhoria da qualidade do processo educativo.

Estão isentos de recolher a contribuição social do salário-educação:

- I. a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações;
 - II. as instituições públicas de ensino de qualquer grau;
 - III. as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, devidamente registradas (...);
 - IV. as organizações de fins culturais (...);
 - V. as organizações hospitalares e de assistência social (...) (BRASIL.DECRETO nº 6.003, 2006, art. 2º, parágrafo único).
3. A Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009 alterou o art. 214 da CF e redefiniu-o da seguinte forma:

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.**

(BRASIL. CF, 1988, art. 214, grifos nossos)

O inciso VI constitui-se, portanto, na **terceira vinculação** constitucional de recursos financeiros para a educação brasileira. Este inciso garante que todos os próximos planos nacionais de educação, a partir de 2009, devem conter uma referência ao volume de recursos públicos aplicados em educação, como percentual do Produto Interno Bruto (PIB). O novo Plano Nacional de Educação (PNE), 2014-2024, aprovado pela Lei nº. 13.005 de 25 de junho de 2014 já apresentou essa vinculação em sua Meta 20:

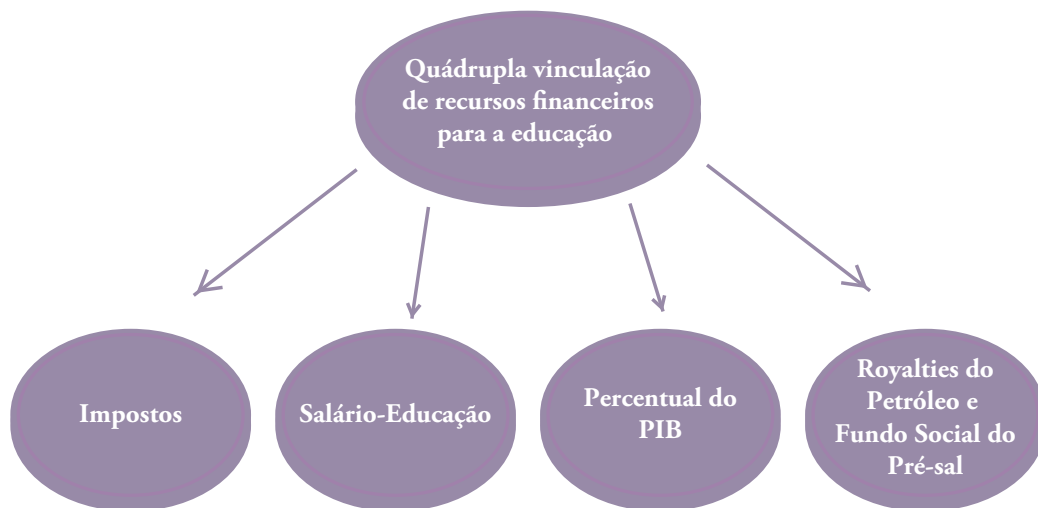
Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, **no mínimo, o patamar de 7%** (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, **no mínimo, o equivalente a 10%** (dez por cento) do PIB ao final do decênio. (BRASIL. LEI nº 13.005, 2014, Meta 20, grifos nossos)

O PNE (2014-2024) afirma ainda que o investimento público previsto na meta 20 englobará os recursos das duas primeiras vinculações, “bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional

e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial...” (BRASIL. LEI nº 13.005, art. 5º, §4º)

Além dessas três vinculações constitucionais, a **quarta vinculação** de recursos financeiros para a educação brasileira ocorreu com a aprovação da Lei nº 12.858 de 9 de setembro de 2013 que “dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou na compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (...) (BRASIL. LEI nº 12.858, 2013, art. 1º).

Os componentes da quádrupla vinculação estão ilustrados a seguir:



Esta quarta vinculação foi estabelecida com o intuito de se cumprir o inciso VI do art. 214 da CF, discutido anteriormente e, também, em relação à saúde, se referindo ao que estabelece o art. 196 da CF: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Assim, “serão destinados exclusivamente para a educação, 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 (...) quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

II - as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos royalties e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção (...) quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

III - 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação; e

IV - as receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção de que trata o art. 36 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. (BRASIL. LEI nº 12.858, 2013, art. 2º).

Os recursos do inciso I serão distribuídos prioritariamente aos Estados, ao Distrito Federal e Municípios que aprovarem leis que determinem “a aplicação da respectiva parcela de receitas de royalties e de participação especial com a mesma destinação exclusiva” (BRASIL. LEI nº 12.858,

2013, art. 2º, §1º).

Os recursos previstos nos Incisos I e II serão aplicados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios na proporção de 75% para a educação e 25% para a saúde.

Os recursos dos incisos I a IV deverão ser adicionados ao mínimo previsto na primeira vinculação (BRASIL. LEI nº 12.858, art. 4º).

O inciso III vincula 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no PNE (2014-2024). O Fundo Social foi estabelecido na Lei nº 12.351 de 22 de dezembro de 2010, em seu art. 47:

É criado o Fundo Social - FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento:

I - da educação;

II - da cultura;

III - do esporte;

IV - da saúde pública;

V - da ciência e tecnologia;

VI - do meio ambiente; e

VII - de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

§ 1º Os programas e projetos de que trata o caput observarão o plano plurianual - PPA, a lei de diretrizes or-

çamentárias - LDO e as respectivas dotações consignadas na lei orçamentária anual - LOA (BRASIL. LEI nº 12.351, art. 47).

Os recursos que compõe o Fundo Social estão elencados no art. 49 da Lei nº 12.351:

I - parcela do valor do bônus de assinatura destinada ao FS pelos contratos de partilha de produção;

II - parcela dos royalties que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha de produção, na forma do regulamento;

III - receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, conforme definido em lei;

IV - os royalties e a participação especial das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão destinados à administração direta da União, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo;

V - os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e

VI - outros recursos destinados ao FS por lei. (BRASIL. LEI nº 12.351, art. 49)

A Lei nº 12.858 vinculou integralmente ao Fundo Social os recursos “dos royalties e da participação especial destinados à União, provenientes de campos sob o regime de concessão (...) quando oriundos da produção realizada no horizonte geológico denominado pré-sal...” (BRASIL. LEI

nº 12.858, art. 3º).

Os critérios para a destinação dos recursos associados aos royalties e ao Fundo Social exigirá uma grande discussão, pois há correntes que defendem ou a sua incorporação aos recursos do Fundeb e, portanto, seriam distribuídos pelas regras estabelecidas no Fundo ou para destinações específicas como, por exemplo, para elevar os salários dos professores. “Uma possível complementação financeira da União para a complementação do Piso Salarial Profissional Nacional deverá condicionar-se a um conjunto de regras e contrapartidas dos entes federados, como a comprovação da insuficiência financeira e a demonstração do esforço fiscal” (MEC/Sase, 2015, p.9). A complementação de salários dos profissionais da educação básica deve articular três aspectos ao longo do tempo: melhoria da gestão do sistema de ensino, plano de carreira em conformidade com o disposto no PNE e esforço do ente federativo para o aumento de recursos para a educação. Há, portanto, que se acompanhar a evolução do volume desses recursos e aprofundar os debates de como distribuí-los entre os entes federados.

A educação brasileira possui, portanto, esta quádrupla vinculação de recursos que financiarão as metas estabelecidas na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, o Plano Nacional de Educação (PNE), 2014-2024, com validade até 25 de junho de 2024. Se estas vinculações não forem suficientes para a obtenção de recursos, equivalentes a 10% do PIB em 2024, há que se adicionar novos recursos ou pela ampliação dos percentuais mínimos constitucionais estabelecidos na primeira vinculação ou pela definição de outras fontes de recursos que devem se dirigir especificadamente para a área educacional.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no estudo “Financiamento da Educação: necessidades e possibilidades” (BRASIL.IPEA, 2012) discutiu como elevar o volume de recursos financeiros associado ao financiamento da educação. O estudo propôs a criação do Imposto so-

bre Grandes Fortunas (IGF), previsto na Constituição Federal de 1988, e da elevação dos mínimos constitucionais, art. 212, de 18% para 20% dos impostos no âmbito federal e de 25% para 30% nos âmbitos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Os impostos detectados pelo Ipea, para possíveis elevações, são os seguintes: Imposto Territorial Rural (ITR); Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); Imposto sobre Causa Mortis e Doações (ITCD); Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA).

Portanto, uma grande mobilização do lado dos segmentos educacionais, sobretudo dos profissionais da educação, será necessária para que novas fontes se acoplem àquelas já existentes para que as metas do PNE (2014-2024) sejam alcançadas.

O volume de recursos financeiros associados à quádrupla vinculação

Como vimos, as quatro vinculações de recursos financeiros para a educação brasileira são as seguintes:

- a. vinculação de parte dos recursos oriundos dos impostos pagos pela população brasileira;
- b. a contribuição do salário-educação, vinculada somente para a educação básica;
- c. vinculação do montante de recursos financeiros ao PIB;
- d. parte dos recursos dos royalties do petróleo, do Fundo Social e receitas advindas de acordos de individualização da produção de petróleo e gás natural.

Os recursos públicos **totais**¹ aplicados em educação no período 2000-2013 pelos entes federados são divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e evoluíram de valores equivalentes a 4,6% do PIB em 2000 para 6,2% em 2013. Esse patamar foi atingido considerando-se apenas as duas primeiras vinculações, além de outros recursos aplicados nos processos educacionais, pela União e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Considerando-se que o PIB de 2013 atingiu o valor de R\$ 4.844.815.076.000,00, foram aplicados, portanto, R\$ 300.378.534.712,00 de recursos públicos em educação.

A terceira vinculação de recursos financeiros para a educação brasileira, como vimos, se efetivou na Lei do PNE (2014-2024) e deverá atingir 7% em 2019 e, no mínimo, 10% do PIB em 2024. Dessa forma, deveríamos ter em 2019 a aplicação de um montante de R\$ 339.137.055.320,00 e, em 2024, um montante de R\$ 484.481.507.600,00, considerando-se o PIB de 2013. Seria necessário, portanto, agregar um montante de R\$ 38.758.520.608,00 até 2019 e R\$ 184.102.972.888,00 até 2024, aos recursos já aplicados em educação e que se originam, basicamente, das duas primeiras vinculações.

¹ Neste caso estão computados nos cálculos do Inep os recursos para bolsa de estudos, financiamento estudantil e a modalidade de aplicação: Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado.

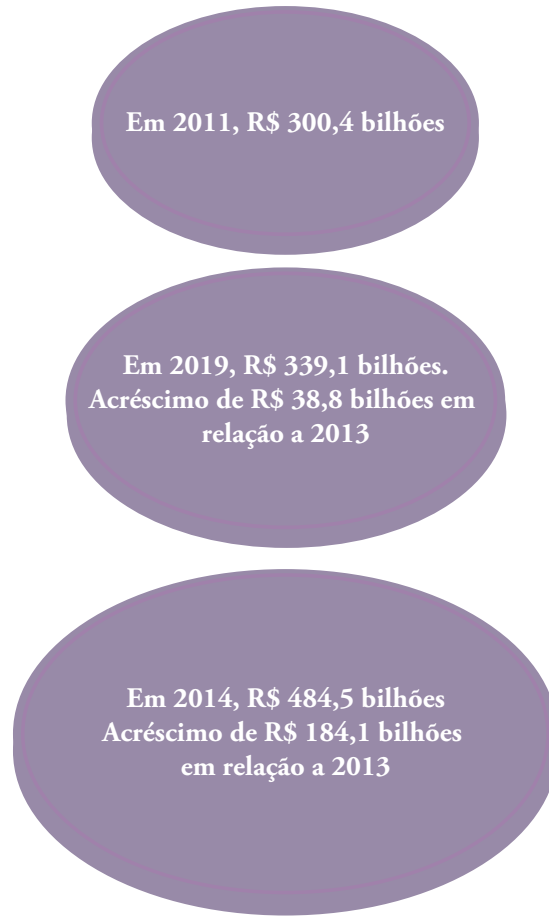
A tabela 01 mostra esses valores, calculando-os como percentuais do PIB.

Tabela 01 – Valores financeiros a serem acrescidos até 2019 e até 2024, considerando-se o valor do PIB de 2013			
Ano	Percentual total aplicado em educação, em relação ao PIB	Valores em R\$ aplicados em educação (PIB de 2013: R\$ 4.844.815.076.000,00)	Acréscimo para atingir os percentuais de 7% e 10%
2013	6,2%	300.378.534.712,00	-
2019	7,0%	339.137.055.320,00	38.758.520.608,00 (0,8% do PIB)
2024	10,0%	484.481.507.600,00	184.102.972.888,00 (3,8% do PIB)

Fonte: www.ipeadata.gov.br; www.inep.gov.br e cálculos deste estudo

Será um volume muito grande de recursos financeiros em 2024, e que exigirá um conjunto de ações da sociedade brasileira e ampla pactuação federativa para conseguir os recursos adicionais, necessários para se atingir o previsto na meta 20.

A ilustração que segue apresenta os grandes números a serem alcançados em 2019 e em 2024, na execução do PNE (2014-2024).



A quarta vinculação de recursos financeiros para a educação já específica que deveriam ser acrescidos aos recursos educacionais, aqueles dos royalties, do Fundo Social e de individualização da produção de petróleo e gás natural. Esta vinculação acresceria em 2019, recursos com valores em torno de R\$ 14.380.000.000,00 e, em 2024, o equivalente a R\$ 28.340.000.000,00, segundo cálculos efetivados pelo engenheiro Paulo César Ribeiro Lima e divulgados na “Cartilha sobre o petróleo e as receitas para a educação” (LIMA, 2013). Seriam necessários, portanto, crescer em 2019 o equivalente a R\$ 24.378.520.608,00 (38.758.520.608,00 – 14.380.000.000,00) e, em 2024, o equivalente

a R\$ 155.762.972.888,00 (184.102.972.888,00 – 28.340.000.000,00), de outras fontes, para atingirmos a meta 20 estabelecida pelo PNE 2014-2014.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) divulgou o Comunicado do Ipea N° 124, com o seguinte título “Financiamento da Educação: necessidades e possibilidades” (BRASIL. IPEA, 2011) em que apresenta diversas possibilidades para a ampliação da arrecadação de impostos e, como consequência, ampliar os recursos para a educação. As tabelas 02, 03 e 04 resumem as ampliações avaliadas pelo Ipea que poderiam fornecer os recursos financeiros que faltam para atingir os patamares de 7% em 2019 e de 10% em 2024.

Tabela 02 – Possíveis ampliações na arrecadação dos impostos		
Imposto	Valor arrecadado como percentual do PIB	Valor possível de arrecadação em relação ao PIB
Imposto Territorial Rural (ITR)	0,1%	Entre 0,3% e 1,0%
Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)	0,46%	0,8%
Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCD)	0,05%	0,49%
Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	0,62%	0,89%
Criação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)	Imposto não existente, apesar de estar previsto na CF de 1988	Entre 0,4% e 0,7%

Fonte: (IPEA, 2011)

Tabela 03 – Aplicação de percentuais além daqueles previstos na primeira vinculação (Art. 212 da CF)	
Percentual da Vinculação	Valor possível de acréscimo em relação ao PIB
Elevação da Vinculação Constitucional:	
União, de 18% para 20%	0,7%
Estados, DF e Municípios, de 25% para 30%	
Fonte: (IPEA, 2011)	

Tabela 04 – Diminuição da Elisão Fiscal e da Renúncia Fiscal	
Elisão e Renúncia	Valor possível de arrecadação em relação ao PIB
Diminuição:	
Elisão Fiscal	2,4%
Renúncia Fiscal	
Fonte: (IPEA, 2011)	

Há, portanto, que haver uma grande mobilização dos governantes e da sociedade para que a elevação dos recursos financeiros aplicados em educação seja possível e atinja equivalente a 10% do PIB em 2024.

A federação brasileira e o sistema nacional de educação

Ao estabelecer a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, a CF, em seu art. 18 estabeleceu que a União, os Estados, o DF e os Municípios são autônomos, “nos termos desta Constituição”.

Ao tratar dos “sistemas de ensino” vinculados à União, aos Estados, ao DF e aos Municípios a CF estabeleceu que:

1. os entes federados, apesar de constituírem entes autônomos, organizarão em **regime de colaboração** seus **sistemas de ensino**;
2. caberá à União “organizar o sistema federal de ensino e dos territórios e financiará as instituições de ensino públicas federais” (BRASIL. CF, art. 211, § 1º);
3. além das funções estabelecidas no item anterior, a União “exercerá, em matéria educacional, **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” (BRASIL. CF, art. 211, § 1º, grifos nossos);
4. os Municípios “atuarão prioritariamente no **ensino fundamental e na educação infantil**” (BRASIL. CF, art. 211, § 1º, grifos nossos);
5. os Estados e o DF “atuarão prioritariamente no **ensino fundamental e médio**” (BRASIL. CF, art. 211, § 1º, grifos nossos);
6. na organização de seus “sistemas de ensino” os entes federados

“**definirão formas de colaboração** de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL. CF, art. 211, § 4º, grifos nossos).

Destaca-se, portanto, que a CF estabeleceu que os entes federados organizem seus sistemas de ensino em **regime de colaboração**, sendo que a União exercerá **função redistributiva e supletiva** para garantir **equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade**, mediante **assistência técnica e financeira** aos outros entes federados. Pode-se afirmar, portanto, que no âmbito da educação o Brasil estabeleceu um modelo de federalismo cooperativo (ABICALIL, 2012).

À União compete um papel fundamental nesse “regime de colaboração” pelo fato deste ente federado possuir “maior capacidade de recursos financeiros e técnicos” (MARTINS, 2011, p.33) para exercer a redistribuição de recursos financeiros, a sua suplementação, com o objetivo de equalizar as oportunidades educacionais e estabelecer um padrão mínimo de qualidade nos Estados, DF e Municípios.

A lei de diretrizes e bases da educação nacional (LDB), Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 ao estabelecer a organização da educação brasileira detalhou os princípios estabelecidos para o “federalismo cooperativo” presentes na CF. (BRASIL. CF, art. 211, § 4º) e detalhou as competências de cada um dos entes federados:

Dessa forma, delegou à União a “coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais” (BRASIL. LEI nº 9.394, art. 8º, § 1º) e detalhou as competências de cada um dos entes federados:

A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração

com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;

V - coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;

VII - baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VIII - assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de

educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

§ 1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.

§ 2º Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

§ 3º As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior. (BRASIL. LEI nº 9.394, art. 9º)

Os Estados incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II - definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III - elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de

educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino.

Além disso, a LDB estabeleceu quais são os componentes de cada um dos sistemas de ensino vinculados a cada ente federado.

O sistema federal de ensino compreende:

I - as instituições de ensino mantidas pela União;

II - as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III - os órgãos federais de educação (BRASIL. LEI nº 9.394, art. 16).

Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:

I – as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;

II – as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;

III – as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;

IV – os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino. (BRASIL. LEI nº 9.394, art. 17)

Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I – as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II – as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III – os órgãos municipais de educação. (BRASIL. LEI nº 9.394, art. 18)

A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), 2014-2024, prevê em seu art. 13 a instituição, em lei específica, no prazo de dois anos, a partir da publicação do PNE, portanto até 2016, do Sistema Nacional de Educação (SNE), que será “responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação”.

A efetivação desta legislação exigirá uma ampla negociação que precisa envolver todos os entes federados para que os limites tênues existentes na conformação da autonomia de cada um deles sejam respeitados.

A liderança desse processo é da esfera federal que tem delegação constitucional (BRASIL. LEI nº 13.005, art. 8º, § 1º) para tal e maleabilidade financeira e potencial técnico para atuar e efetivar ações concretas, tanto no apoio financeiro quanto no técnico, para que as diretrizes, metas e estratégias do PNE sejam implementadas com sucesso.

As diretrizes, metas e estratégias presentes no PNE (2014-2024) exigiu o estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação (SNE), pois cada uma delas pode abarcar a atuação de mais de um ente federado. Em especial, a meta 20, que trata do financiamento das ações a serem desenvolvidas no âmbito do PNE, exige uma coordenação completa entre os entes federados, de modo a atingir o patamar de 7% do PIB em 2019 e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB em 2024. Ressalte-se que o equivalente ao percentual de 10% do PIB poderá ser ultrapassado, se isto for necessário, cumprir as metas do Plano.

Em 2013 o volume de recursos equivalentes a 10% do PIB seria de R\$ 484.481.507.600; valor muito elevado para um país com tantas necessidades e desigualdades a serem superadas em todas as vertentes sociais. Esse volume de recursos só poderá ser alcançado com a participação de todos os entes federados, sendo que a União tem as maiores condições de comandar esse processo, além de participar de forma efetiva para a elevação dos recursos financeiros. Ressalte-se que em 2013 esse percentual foi de 6,2%, segundo informação do Inep, como já vimos, o que representou R\$ 300.378.534.712,00, montante de recursos que aglutina aqueles associados às duas primeiras vinculações constitucionais, percentuais dos impostos e da contribuição do salário-educação, além de outros recursos.

Referências

ABICALIL, Carlos Augusto. **O federalismo e o Sistema Nacional de Educação – Uma oportunidade fecunda**. Revista Retratos da Escola, v. 6, n. 10, p. 21-37, jan./jun. 2012. Disponível em <<http://www.esforce.org.br?>>. Acesso em 15 set. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009. Brasília, DOU 12.11.2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 25 de julho de 2013.

BRASIL. LEI nº 13.005 de 25 de Junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. DOU de 26.6.2014 - Edição extra.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). Avaliação do Plano Nacional de Educação: 2001/2008. Brasília, DF: MEC/Inep, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14950:8o-seminario-reuni-27-a-29-de-janeiro-de-2010-universidades-federais-consolidacao-e-expansao-2011-2020-subsidios-para-o-planonacional-de-educacao&catid=219&Itemid=86>. Acesso em: 20 ago. 2010.

BRASIL. CF. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 01 mar. 2014.

BRASIL. DECRETO Nº 6.003 de 28 de dezembro de 2006. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5º, da Constituição, e as Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de

1998, e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6003.htm>. Acesso em 20 out. 2014.

BRASIL. LEI nº 12.351 de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm>. Acesso em 21 out. 2014.


BRASIL. LEI nº 12.858 de 9 de setembro de 2013. Dispõe sobre a 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, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Disponível em : < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm>. Acesso em 21 out. 2014.

BRASIL. LEI nº 9.394 de 20 de dezembro de 2006. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em 22 out. 2014.

BRASIL. LEI nº 9.424 de 15 de julho de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424compilado.htm>. Acesso em: 19 out. 2014.

LIMA, Paulo César Ribeiro. Cartilha sobre o petróleo e as receitas para a educação. Mimeografado, 2013.

MARTINS, Paulo de Sena. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Editora Autores Associados. Campinas-SP, 2011.

Biblioteca
 **anpae**
Série Cadernos ANPAE
nº 36 - 2016



anpae

Ministério da
Educação

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA