

## Nota 1/2016

### **A APROVAÇÃO DA PEC 241 SIGNIFICA ESTRANGULAR A EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E TORNAR LETRA MORTA O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024**

Em 25 de junho de 2014, foi sancionado o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, sem qualquer veto e após um longo processo de negociação, tanto no parlamento quanto na sociedade brasileira.

Nas palavras do Deputado Henrique Eduardo Alves, então presidente da Câmara dos Deputados:

O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, é um instrumento de planejamento do nosso Estado democrático de direito que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas do setor. Neste novo texto, fruto de amplos debates entre diversos atores sociais e o poder público, estão definidos os objetivos e metas para o ensino em todos os níveis – infantil, básico e superior – a serem executados nos próximos dez anos. (BRASIL, 2014, p.7)

E complementa:

O Plano Nacional de Educação é uma lei viva, a ser lida, revisitada e, principalmente, observada. O seu cumprimento é objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas realizadas pelo Ministério da Educação (MEC), pelas comissões de educação da Câmara e do Senado, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelo Fórum Nacional de Educação. (BRASIL, 2014, p.7)

Como ressalta Martins (BRASIL, 2014) este é o nosso segundo PNE aprovado por lei e vem fortalecido pelas mudanças feitas no art. 214 da Constituição Federal através da Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009. Segundo o Consultor Legislativo, a nova redação

melhor qualificou o papel do PNE, ao estabelecer sua duração como decenal – no texto anterior, o plano era plurianual – e aperfeiçoar seu objetivo: 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 das diferentes esferas federativas. (BRASIL, 2014, p. 9)

Em particular, esta emenda à CF/88 incluiu o inciso VI no art. 214 que determinou o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto no PNE. Como se sabe, a ausência dessa determinação foi um dos motivos alegados pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso para vetar a meta de investimento de 7% do PIB de recursos públicos em educação pública prevista no PNE 2001-2011 (lei nº 10.172/2001)

Pois bem, o PNE 2014-2024, verdadeiro consenso no âmbito da sociedade brasileira, definiu para a década iniciada em 2014 um conjunto de metas de ampliação do atendimento e de melhoria da qualidade, todas com forte impacto no financiamento da

educação, como se lembrará a seguir. Por ter clareza disso que, na meta 20, o legislador estabeleceu a ampliação dos gastos públicos em educação para 10% do PIB.

A tabela 1, a seguir, faz uma síntese das metas de maior impacto no atendimento.

**Tabela 1 - Metas ampliação de matrículas do PNE com maior impacto econômico**

Metas do PNE de ampliação de matrículas com maior impacto financeiro	Situação atual*	Meta PNE (2024)	Demanda estimada de vagas (milhões)
Ampliação do atendimento na faixa de 0 a 3 anos	23,2%	50%	3,1
Obrigatoriedade na faixa de 4 e 5 anos	81,4%	100%	1,4
Obrigatoriedade na faixa de 6 a 14 anos	98,4%	100%	0,6
Obrigatoriedade na faixa de 15 a 17 anos	84,3	100%	1,5
Ampliação da escolaridade média da população (18 a 29 anos)	9,8 anos	12 anos	14
Ampliação da matrícula em tempo integral na educação básica	13,5%	25%	5,8
Atendimento às crianças com deficiência (4-17 anos)	85,8%	100%	6,3
Alfabetização de todos os brasileiros com 15 anos ou mais	91,5%	100%	13
Reduzir à metade o analfabetismo funcional (15 anos ou +)	29,3%	15,4% %	14
Ampliação da educação profissional técnica de nível médio	1,6 milhões	4,8 milhões	3,2
Ampliação da EJA integrada à educação profissional	2,8%	25%	0,4
Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior	30,3%	50%	4,8

\* Ano de referência para a maioria das metas: 2013 ou 2014.

Fontes: INEP (PNE em movimento), para as colunas 2 e 3; e PNAD e Censo Escolar para a coluna 4.

A síntese apresentada na Tabela 1, mostra com clareza os desafios que se colocam ao país. Em etapas e modalidades tais como creches, Educação Especial, Ed. Profissional e Educação Superior, todas com elevado custo por aluno, há uma necessidade superior a 17 milhões de matrículas. Somam-se a esses, os desafios da Educação de Jovens e Adultos, uma modalidade que, antes de mais nada, reflete os efeitos de um sistema educacional que sempre negou uma educação de qualidade, quando não uma educação qualquer, aos milhões de trabalhadores e seus filhos. Só em EJA, estamos falando de um desafio de cerca de 30 milhões de brasileiros com direito a concluir seu ensino fundamental e médio e a obter uma formação profissional técnica.

Só o desafio da escolaridade obrigatória de 4 a 17 anos, a ser assegurada já neste ano de 2016, implica em matricular na educação básica mais 3,5 milhões de estudantes. Como incluir esses novos alunos nas redes estaduais e municipais de educação básica, que vivem dos recursos do Fundeb, que têm sofrido queda real desde 2013, sem um aumento da contribuição federal ao fundo? Negar novos recursos da União ao Fundeb significa uma inclusão perversa, fazendo com que mais alunos compartilhem de um bolo de recursos que só tende a cair, como se mostrará mais adiante.

Até aqui, falou-se dos desafios da quantidade, mas restam aqueles referentes à melhoria da qualidade do ensino, sem os quais, como já se disse, é impossível o acesso com garantia de conclusão e aprendizado.

A Fineduca e a Campanha, historicamente, têm criticado o uso do desempenho dos alunos no IDEB, PISA, ou ENEM, como indicadores de qualidade da escola onde estudam. Isso porque, pesquisas no mundo todo mostram que 70% do desempenho dos estudantes em exames são explicados por fatores extraescolares, tais como renda e escolaridade dos pais e desigualdade no acesso aos bens culturais de um país. Contudo, para o objetivo dessa nota vale resgatar os valores das mensalidades das escolas privadas com melhores notas

no Enem e compará-los com o que se gasta nas redes públicas do país. O que se constata? Em 2011, a maior nota do Enem foi do colégio Objetivo Integrado, que não é dos mais caros da rede privada. Sua mensalidade era de R\$ 1.802,00. No mesmo ano, o valor propiciado pelo Fundeb aos alunos da rede pública de São Paulo foi inferior a R\$ 240,00 por mês. E aqui se está considerando que todo o recurso do Fundeb chega à escola e ao aluno, o que, como se sabe, não ocorre, uma vez que parte desses recursos é destinada ao pagamento de aposentados, à manutenção dos órgãos centrais das secretarias de educação; sem falar naquilo que é desviado. A se considerar as escolas frequentadas pela classe média alta vai se constatar que o valor de uma mensalidade corresponde ao que se gasta durante todo o ano com um aluno da rede pública; isso falando de São Paulo, o estado mais rico da federação.

Então como dizer que dinheiro não faz diferença? A Coreia do Sul, sempre citada como exemplo de qualidade, gasta, por aluno, três vezes mais que o Brasil; a Finlândia, quatro vezes mais.

Elemento central da qualidade da educação, mostram, também, todos os estudos, é a qualidade dos professores. Bons professores fazem toda a diferença. O Brasil possui mais de dois milhões de professores e são formados, anualmente, mais de 250 mil licenciados. Portanto não há falta de potenciais bons professores no Brasil. O que falta é atratividade da profissão. O PNE dedica quatro metas à valorização dos profissionais da educação (15,16, 17 e 18) determinando que todos tenham formação em nível superior obtido na área em que lecionam (em 2013 eram apenas 50,6%) com um plano de carreira adequado. Define ainda que, até 2023, 50% dos professores possuam pós-graduação e que, até 2020, os profissionais do magistério da rede pública tenham seu rendimento médio equiparado àquele dos demais profissionais com nível de formação equivalente. Considerando que, nessa data, todos deverão possuir nível superior, isso implicaria uma ampliação entre 60 e 90% dos valores atualmente praticados. Como atingir essa meta sem recursos novos para educação, considerando que, de cada cem reais gastos com educação, 85 são destinados ao pagamento de profissionais?

Por fim, restam as metas e estratégias que relacionam diretamente a qualidade com seu custo e que se consolidam na meta 20, a única que pode viabilizar todas as outras. E aqui entra o CAQi (Custo Aluno-Qualidade inicial), estratégia central para assegurar a todos os brasileiros uma escola com padrões básicos de qualidade. Hoje, o valor recebido no âmbito do Fundeb pelos estados e municípios mais pobres não é estabelecido por qualquer critério de qualidade, mas tão somente pelo grau de pobreza do ente federado e da complementação da União de, no mínimo - mínimo que vira máximo - um montante correspondente a 10% dos valores que o conjunto de estados e municípios aportam ao fundo.

A Tabela 2 mostra a distância que o valor mínimo do Fundeb se encontra do CAQi, que foi aprovado, em 2010, pelo Conselho Nacional de Educação e, até hoje, não homologado pelo MEC.

**Tabela 2 - A distância entre o Fundeb e o CAQi**

	Critérios para o CAQi	CAQi (% PIB per capita)	CAQi (R\$)	Valor Mínimo do Fundeb	CAQi/Fundeb
I - Creche pública em tempo integral:	CAQi (Parec. CNE/CEB nº 8/2010)	39,0	10.938,06	3.561,83	3,07
II - Creche pública em tempo parcial:	Fator Fundeb sobre CAQi	30,0	8.413,89	2739,87	3,07
III - Creche conveniada em tempo integral:	Fator Fundeb s/CAqi Creche T Int.	35,5	9.943,69	3013,85	3,30
IV - Creche conveniada em tempo parcial:	Fator Fundeb s/CAqi Creche T Int.	24,0	6.731,11	2191,89	3,07
V - Pré-Escola em tempo integral:	Fator Fundeb S/CAQi pré-escola	19,6	5.505,49	3561,83	1,55
VI - Pré-Escola em tempo parcial	CAQi (Parec. CNE/CEB nº 8/2010)	15,1	4.234,99	2.739,87	1,55
VII - Anos iniciais do ensino fundamental urbano	CAQi (Parec. CNE/CEB nº 8/2010)	14,4	4.038,67	2.739,87	1,47
VIII - Anos iniciais do ensino fundamental no campo	CAQi (Parec. CNE/CEB nº 8/2010)	23,8	6.675,02	3.150,85	2,12
IX - Anos finais do ensino fundamental urbano	CAQi (Parec. CNE/CEB nº 8/2010)	14,1	3.954,53	3.013,85	1,31
X - Anos finais do ensino fundamental no campo	CAQi (Parec. CNE/CEB nº 8/2010)	18,2	5.104,43	3.287,84	1,55
XI - Ensino fundamental em tempo integral	Fator Fundeb sobre CAQi Anos Iniciais	18,7	5.250,27	3.561,83	1,47
XII - Ensino médio urbano	CAQi (Parec. CNE/CEB nº 8/2010)	14,5	4.066,71	3.424,83	1,19
XIII - Ensino médio no campo	Fator Fundeb s/CAqi E Médio	18,9	5.286,73	3.561,83	1,48
XIV - Ensino médio em tempo integral	Fator Fundeb s/CAqi E Médio	18,9	5.286,73	3.561,83	1,48
XV - Ensino médio integrado à educação profissional	Fator Fundeb s/CAqi E Médio	18,9	5.286,73	3.561,83	1,48
XVI - Educação especial e AEE	CAQi (2x CAQi Anos Iniciais)	28,8	8.077,33	3.287,84	2,46
XVII - Educação indígena e quilombola	(CAQi Campo anos iniciais)	23,8	6.675,02	3.287,84	2,03
XVII -Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	(CAQi anos iniciais)	14,4	4.038,67	2.191,89	1,84
XIX - Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio com avaliação no processo	(=Ensino médio integrado à educação profissional)	18,9	5.286,73	3.287,84	1,61
XX- Pré-Escola conveniada Tempo Integral	Pré Escola integral	24,0	6.731,11	3.561,83	1,89
XXI Pré-Escola Conveniada Tempo Parcial	Pré-escola Parcial	19,6	5.505,49	2.739,87	2,01

Já a Tabela 3 indica de quanto deveria ser o complemento da União ao Fundeb para que o CAQi fosse assegurado. Cabe lembrar que segundo PNE 2014-2024 o CAQi já deveria estar em plena vigência a partir de junho deste ano de 2016.

**Tabela 3 - A demanda de recursos da União para viabilizar o CAQi (R\$ milhões)**

	Recursos necessários para garantir o CAQi	Recursos previstos no âmbito do Fundeb (2016)	Complemento da União previsto (2016)	Complemento necessário para o CAQi
RR	630	685	0	0
AP	957	864	0	93
AC	1.264	951	0	313
DF	2.075	1.748	0	327
RO	1.904	1.454	0	450
TO	1.826	1.304	0	522
SE	2.062	1.501	0	561
MS	2.889	2.154	0	735
ES	3.721	2.821	0	901
RN	3.242	2.069	0	1.173
GO	5.351	4.156	0	1.195
MT	3.659	2.362	0	1.297
PB	3.868	2.246	181	1.622
AL	3.564	1.855	378	1.709
SC	6.424	4.695	0	1.729
PI	3.706	1.877	456	1.829
RS	9.395	7.723	0	1.672
AM	4.913	2.663	525	2.250
PR	10.423	7.670	0	2.754
RJ	11.496	8.614	0	2.881
PE	8.341	4.830	505	3.512
CE	8.538	4.067	1.342	4.471
MA	9.236	2.946	2.810	6.290
MG	18.143	12.087	0	6.056
PA	10.265	3.906	2.608	6.360
SP	38.252	31.407	0	6.845
BA	15.023	6.976	2.502	8.046
Soma	191.166	125631	12563	65.535
% do PIB (2015)	3,238	2,128	0,212	1,110

Fonte: Simulação da Fineduca a partir de dados do FNDE e do valor do CAQi.

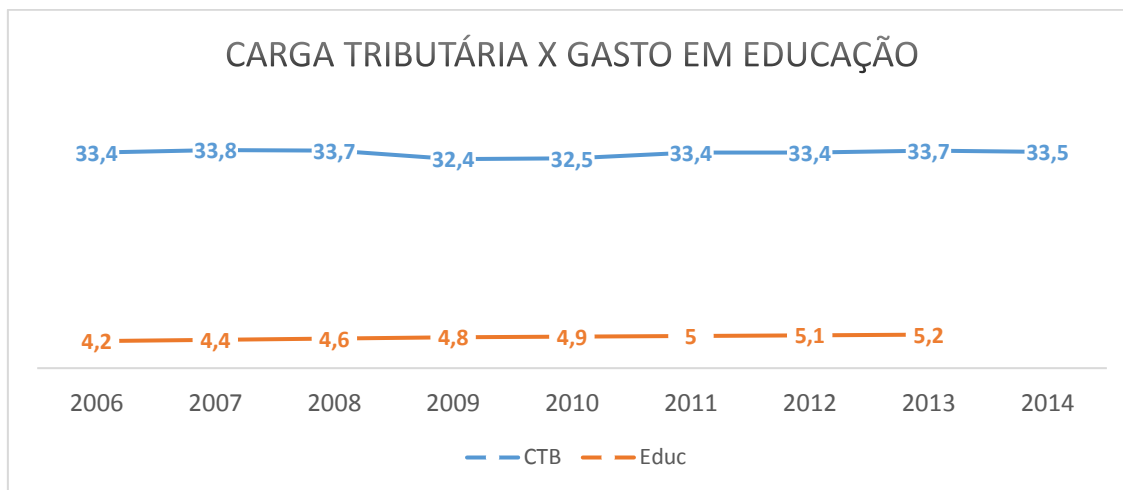
Os dados da Tabela 3 indicam que, para viabilizar o CAQi, a complementação da União deveria sair dos atuais 0,212% do PIB para 1,11% do PIB. Não se pode deixar de denunciar que a União, cuja receita de tributos é superior a 17% do PIB, contribua com apenas 0,22% do PIB para o Fundeb, principal mecanismo e financiamento da educação básica, o que corresponde 1,3% de sua receita líquida de tributos.

Nesse sentido, preservar a complementação da União da PEC 241 terá um efeito muito pequeno, dada a sua pequena participação. De acordo com o PNE, e respeitando o CAQi, a União deveria estar complementando o fundo com um valor 5 vezes maior que o atual.

## O mito do crescimento exagerado dos gastos com educação

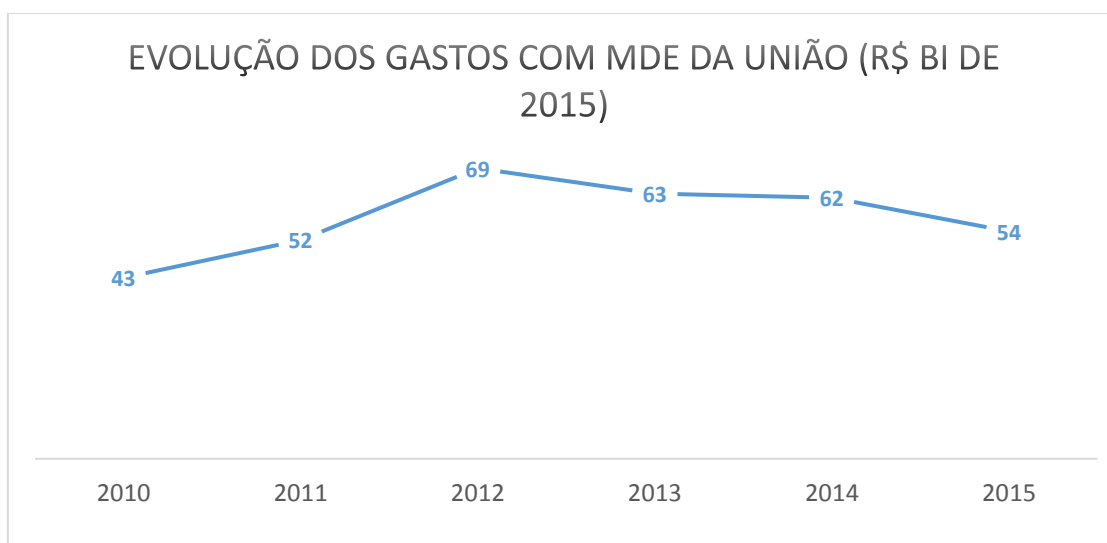
Uma das justificativas para a PEC 241 seria o enorme aumento dos gastos públicos. Ora os dados apresentados no Gráfico 1 (abaixo) indicam que, em relação ao PIB, os gastos educacionais apresentaram um crescimento de 2006 a 2013, mas que está longe de ser um crescimento exorbitante e praticamente se estabilizaram a partir de 2010, em um patamar um pouco acima de 5% do PIB que é claramente insuficiente para as demandas que se apresentam para a educação nacional.

**Gráfico 1 – Carga tributária x gasto em educação**



O mais grave, contudo, é que, a partir de 2012, em termos reais os gastos da União com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) só tem caído e devem continuar a cair em 2016, como mostra o Gráfico 2. Vale ressaltar que, de 2012 a 2015, houve uma redução de 15 bilhões de reais nas despesas com MDE. Portanto, congelar os gastos da União no patamar de 2016, significa congelar, por 20 anos, a obrigação da União com os jovens e crianças do Brasil, condenando seu futuro.

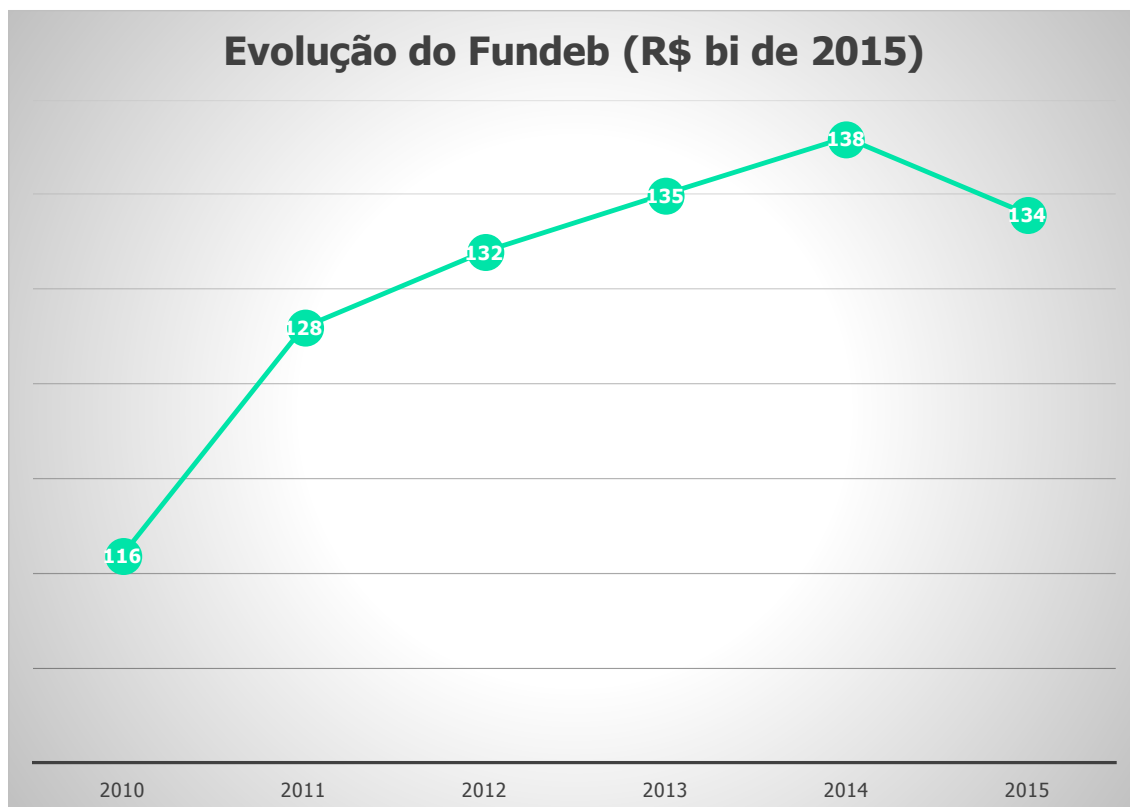
**Gráfico 2 – Evolução dos gastos com MDE da União (R\$ bi de 2015)**



Fonte: STN

E se olharmos para os Estados e Municípios, a situação também é crítica, pois, como se pode observar pelos dados do gráfico 3, a partir de 2015 os recursos do Fundeb começaram a declinar em termos reais e, com certeza, 2016 representará a pior situação dos últimos anos. Isso em um ano em que todas as crianças de jovens de 4 a 17 anos deveriam estar na escola, conforme estabeleceu a Constituição Federal através da EC 59/2009.

**Gráfico 3 – Evolução dos valores do Fundeb de 2010 a 2015 (R\$ de 2015)**

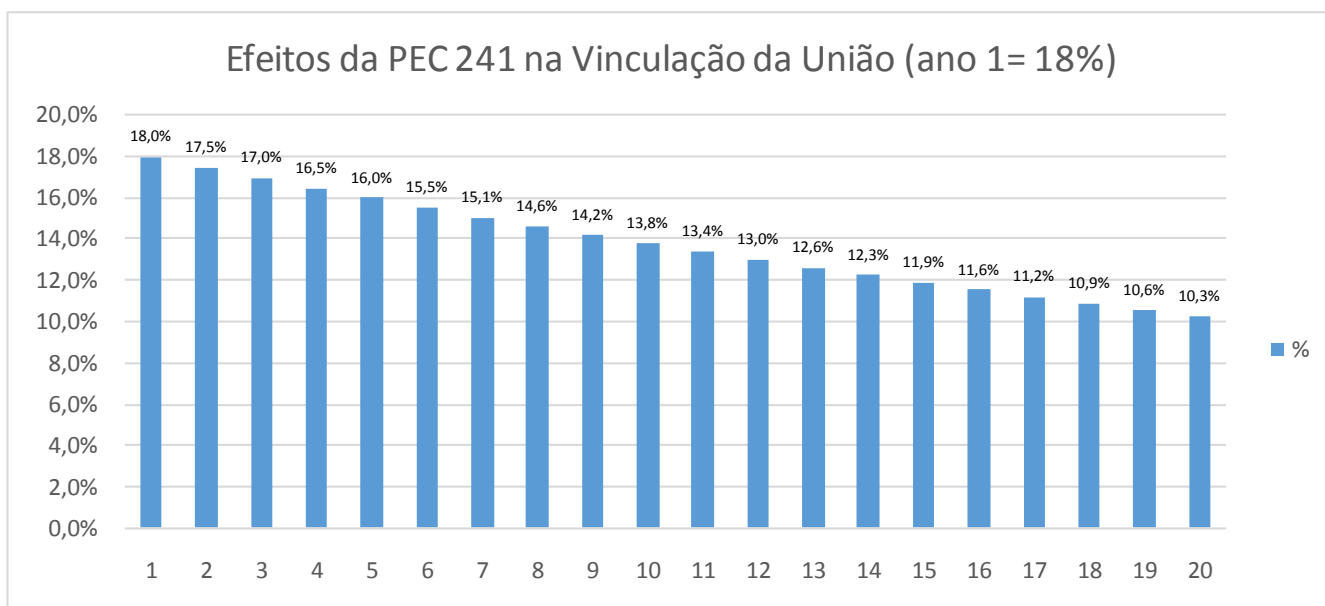


Fonte: FNDE

### **Os impactos diretos da PEC 241**

Existem várias formas de se medir o impacto para a educação da PEC 241 e todas elas mostram graves consequências. No Gráfico 4 mostra-se como, na prática, a PEC 241 vai corroendo a maior conquista da educação brasileira que foi a vinculação de um percentual da receita de impostos para a educação, definidos em um mínimo de 18% para a União e de 25% para estados e municípios, introduzido na CF de 1934 e revogados apenas na ditadura do Estado Novo e com o golpe militar de 1964. Pois é exatamente esse o efeito da PEC 241, revogar a vinculação constitucional por 20 anos.

#### Gráfico 4- Efeitos da PEC 241 na vinculação da União



Elaboração: José Marcelino de Rezende Pinto (USP)

Obs: Considerando-se um crescimento real da receita de 3% ao ano.

Pelos dados apresentados no Gráfico 4, constata-se que, partindo-se de um percentual de 18% e considerando-se um crescimento da receita real de 3% ao ano, após 5 anos a vinculação já estaria em 16%; após 10 anos, em 13,8% e após 20 anos chegaria a 10,3%, ou seja, uma redução de 43% no índice.

A situação aliás pode ser mais grave, pois, em 2015, a União aplicou 23% de sua receita líquida de impostos em MDE, ou seja, cinco pontos percentuais acima do mínimo. Se o atual governo continuar reduzindo os gastos até 2018, quando se iniciaria o congelamento, a queda real de gastos da União pode superar os 50%, o que representaria o colapso da rede federal de ensino, que sofreu forte expansão nos últimos anos.

Outra forma de se ver os efeitos da PEC 241 seria um olhar retrospectivo, ou seja, como estaria o gasto da União com MDE se a PEC 241 já estivesse em vigor. Os dados são apresentados na Tabela 4 com base em trabalho técnico feito pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados.



**Tabela 4 - Efeitos da PEC 241 nos gastos da União com MDE, considerando-se sua vigência a partir de 2010**

	Gastos com MDE (União) (R\$ bilhões correntes) (valores efetivamente aplicados)	Gastos com MDE sob a vigência da PEC 241 (R\$ bilhões correntes) (a partir de 2010 pelo IPCA)
2010	33,7	33,7
2011	39,8	35,7
2012	56	38
2013	53,9	40,2
2014	56,8	42,6
2015	59,4	45,3
2016	59,7*	50,2
	<b>Diferença acumulada</b>	<b>73,6</b>

Fonte: Fonte: Estudo Técnico 11/2016. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da C. dos Deputados, Marcos Mendlovitz

Obs: 2016: orçado

A Tabela 4 indica que se a PEC 241 já estivesse em vigor, em 2010, somente o governo federal teria deixado de gastar 73,6 bilhões de reais em manutenção e desenvolvimento do ensino em valores correntes; em valores corrigidos, seriam mais de R\$ 89 bilhões que a educação deixaria de receber.

Finalmente, cabe dizer que, muito embora esta Nota Técnica aborde exclusivamente a questão do direito à educação, por ser a área de atuação tanto da Fineduca, quanto da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, é preciso que se vote contra toda a PEC 241/2016, já que ela coloca também sob o teto dos investimentos as demais áreas (como saúde e assistência social, por exemplo), e não há direito mais importante que outro.

Outro engodo que se pretende passar é que essa medida representa uma economia geral dos gastos públicos. Na verdade, o gasto público mais daninho para a nação brasileira longe de ser reduzido, aumentará. Trata-se das despesas com juros e encargos da dívida pública que, de 2012 a 2015 foram superiores a 1 trilhão de reais, recursos que, em sua maioria, foram parar no bolso das famílias mais ricas do país que não vivem do suor de seu trabalho, mas da especulação financeira. É importante lembrar que a PEC 241 não congela esses gastos; na verdade libera mais recursos públicos para o seu pagamento.

#### Referências

Brasil. [Plano Nacional de Educação (PNE)]. Plano Nacional de Educação 2014-2024: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. – (Série legislação; n. 125).

Estudo Técnico nº 11/2016. Análise dos efeitos da PEC nº 241 sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, Marcos Mendlovitz. Junho/2016. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/et11-2016-analise-dos-efeitos-da-pec-no-241-sobre-a-manutencao-e-desenvolvimento-do-ensino>>.