# NOTA TÉCNICA

# POR QUE 7% DO PIB PARA A EDUCAÇÃO É POUCO?

## CÁLCULO DOS INVESTIMENTOS ADCIONAIS NECESSÁRIOS PARA O NOVO PNE GARANTIR UM PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE [i]

## (17/8/2011)

**Realização: Campanha Nacional pelo Direito à Educação**[ii]

## 1. Objetivo e introdução

A partir da lógica utilizada nas **notas explicativas** e na **planilha de custos** apresentadas pelo Ministério da Educação (MEC) para justificar suas opções na elaboração do PNE 2011/2020, o objetivo desta Nota Técnica (NT) é calcular qual deve ser a "meta de aplicação de recursos públicos em políticas educacionais como proporção do produto interno bruto (PIB)" (CF/88, Art. 214, Inciso VI) para o cumprimento de dois princípios da Constituição Federal de 1988 (CF/88): garantir a "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola" e o "padrão de qualidade".

Para tanto, o percurso utilizado parte de um breve trecho em que é apresentado o contexto no qual este exercício é empreendido (tópico 2), passa por uma rápida sistematização das críticas mais correntes da comunidade educacional às notas explicativas e à planilha de custos do MEC (tópico 3), justifica e apresenta a memória de cálculo para a universalização de um padrão mínimo de qualidade na educação pública, aferindo a demanda por educação para a próxima década (tópico 4) e, por fim, compara os resultados encontrados por este exercício com os números apresentados pelo MEC (tópico 5).

A conclusão é que o investimento de 7% do PIB em educação pública colaborará de maneira precária com a expansão da oferta educacional. Além disso, será insuficiente para a consagração de um padrão

mínimo de qualidade na educação. Em outras palavras, caso o Projeto de Lei (PL) 8035/2010 não sofra mudanças no Congresso Nacional, o Brasil insistirá – por mais uma década – na incorreta dissociação entre acesso e qualidade, ambos os elementos fundamentais para a garantia plena do direito à educação.

## 2. O debate em torno do novo PNE

Divulgado em 15 de dezembro do ano passado, o Projeto de Lei 8035/2010, que trata do segundo Plano Nacional de Educação pós-redemocratização do Brasil (PNE II), chegou ao Parlamento frustrando a comunidade educacional[iii].

Embora tenha aspectos positivos, como uma clara ênfase à questão docente entre as metas e estratégias do texto[iv], o texto contrariou ou deixou de incorporar adequadamente deliberações emblemáticas da Conferência Nacional de Educação (Conae). Além disso, não conseguiu cumprir com as exigências federativas determinadas pela Emenda à Constituição 59/2009, que, entre outras medidas, alterou o caput e os incisos do Art. 214 da CF/1988.

Após a referida emenda, a nova redação constitucional do Art. 214 determina que:

> "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."

Ao não estabelecer responsabilidades específicas e mutuamente solidárias e complementares à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, o PL 8035/2010 deixa de cumprir com o objetivo constitucional do plano: "articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração".

Tão grave quanto essa falta de correspondência entre o PL e o texto constitucional, foi o fato da proposta de PNE do Executivo Federal chegar ao Congresso Nacional desacompanhada de diagnóstico e planilhas de custos. O projeto ainda deixou de considerar metas intermediárias, entre outras incompletudes[v].

Como não é possível debater qualquer plano sem tomar como base um diagnóstico capaz de justificar sua elaboração, explicar as escolhas contidas nele e tornar transparente os caminhos propostos – além de ser improdutivo discutir a viabilidade de qualquer projeto sem a devida análise de custo para sua implementação – após muita pressão da sociedade civil e do parlamento, o MEC enviou ao Congresso Nacional, em meados de maio, dois documentos orientadores: o primeiro intitulado "O PNE 2011-2020: metas e estratégias"[vi], que procura justificar as opções do Governo Federal ao elaborar o plano compondo

um conjunto de **notas explicativas** para cada uma das 20 metas propostas; e o segundo intitulado "Previsão de investimento necessário para cumprir o PNE, além do investimento atual de 5% do PIB"[vii], uma **sintética planilha de custos** que busca quantificar o volume de recursos necessários para viabilizar o novo plano.

Embora tenham chegado atrasados, dificultando o debate em torno do PNE II, o fato dos dois documentos estarem formalmente apresentados e acessíveis eleva a discussão para outro patamar. Diante deles é possível verificar a envergadura do PL 8035/2010 proposto pelo Executivo Federal.

Para cumprir satisfatoriamente com o objetivo desta NT (ver tópico 1), este estudo utiliza a mesma estratégia de cálculo empreendida pelo MEC nos dois documentos orientadores supracitados: dimensionar a demanda de matrículas adicional em educação determinadas pelas metas, calcular o custo de metas quantificáveis e, a partir desses dois esforços, tomando o ano de 2009 como referência consolidada, projetar os custos adicionais de investimento público direto em educação como proporção do PIB.[viii]

Em outras palavras, o princípio metodológico utilizado pelo MEC e seguido nesta NT, parte da projeção da demanda por novas matrículas embutidas nas metas quantificáveis do PL 8035/2010, segue pela determinação de seus custos para, enfim, calcular qual é porcentagem de investimentos públicos adicionais necessários para cada uma dessas metas quantificáveis do PNE II sobre o PIB 2009, que foi de R$ 3,143 trilhão. Desse modo, congelando 2009 como *ano base* e projetando sobre ele todo o esforço de demanda e investimento do PNE II, a estratégia metodológica do MEC tem a vantagem de evitar o extenso e arriscado debate sobre os cenários de crescimento econômico do Brasil para a próxima década. Trata-se, portanto, de uma alternativa objetiva, mesmo sofrendo de certa insensibilidade ao amplo conjunto de variáveis econômicas, demográficas, sociais e culturais que certamente irão influenciar o sucesso ou insucesso de implementação do novo plano.

## 2.1. O financiamento da educação como fator determinante para o sucesso do PNE II

Em qualquer área, boa parte da tarefa para a criação de um bom plano é o exercício de construção de cenários. No caso do Plano Nacional de Educação uma boa pergunta orientadora seria: qual deve ser a situação do atendimento ao direito à educação no Brasil – em termos oferta, fluxo, qualidade e abrangência – daqui a dez anos, para todos os níveis, etapas e modalidades?

Considerando que o Brasil ainda é um país distante de cumprir com seus ditames constitucionais e assumindo que a Constituição Federal 1988 deva ser a referência primordial para qualquer instrumento legal a ser instituído no país, o PNE II deve, portanto, planejar o cumprimento das exigências estabelecidas pela CF/88 no capítulo da educação.

Isso significa estabelecer metas e estratégias capazes de consagrar as determinações dispostas em diversos artigos constitucionais. No entanto, para esse trabalho serão tomados como prioritários os ditames inscritos nos artigos 205 e 206 da CF/88.

> "Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.
>
> Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
> I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
> II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
VII - garantia de padrão de qualidade.
VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Corresponder a esses princípios e dispositivos constitucionais exige o dispêndio de recursos. Na teoria da administração pública é consenso que toda a política empreendida pelo Estado requer a determinação de um orçamento específico. Em termos objetivos, não é possível realizar uma política pública complexa, abrangente e que deve buscar um padrão de qualidade – como é o caso da política educacional –, sem a destinação adequada de recursos.

Embora seja errôneo afirmar que o financiamento adequado da educação pública resolva sozinho o conjunto avassalador de problemas educacionais brasileiros, é certo afirmar que sem ele nada poderá ser feito. Concretamente, não é possível remunerar adequadamente professores das redes públicas, reduzir o número de alunos por turma, dotar de infra-estrutura adequada as escolas brasileiras e implementar programas de formação continuada aos profissionais da educação sem uma política adequada de gasto público para o setor. Nas políticas educacionais, como em qualquer outra área, a obtenção de bons resultados exige a compreensão de que o investimento adequado é um pressuposto e a boa gestão é um princípio[ix]. Infelizmente, em termos gerais, o Brasil não cumpre com nenhum desses critérios.

## 3. Críticas correntes à planilha de custos do MEC

Entre tantos debates desencadeados no curso da tramitação do PL 8035/2010, o custo financeiro do PNE II é o tema principal, especialmente por ser a mais visível insatisfação da comunidade educacional com o teor do Projeto de Lei enviado pelo Executivo Federal.

Diante da planilha de custos, apresentada no documento "Previsão de investimento necessário para cumprir o PNE, além do investimento atual de 5% do PIB" as seguintes críticas são as mais recorrentes:

1. Os valores de custo-aluno utilizados pelo MEC, especialmente para a educação básica, não correspondem à realidade vivenciada pelas redes públicas.

2. Mesmo que os valores apresentados fossem compatíveis com o valor realmente aplicado, seria equivocado projetar para os próximos 10 anos gastos de *custo aluno/ano* que não conseguiram resolver o problema da qualidade da educação brasileira, especialmente no que se refere à garantia de oferta de um padrão mínimo de qualidade para todos os brasileiros e todas as brasileiras. A CF/88

e a legislação educacional – em especial a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) – estabelecem claramente que todas as pessoas têm direito a oferta de escolas com insumos mínimos, professores qualificados e material pedagógico adequado. A aprovação pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) da Resolução 8/2010[x], que incorpora o estudo de Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) elaborado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação desde 2002, materializa o anseio da Conferência Nacional de Educação em ter o indicador do Custo Aluno-Qualidade como a principal referência para o financiamento da educação. Contudo, esses elementos não foram considerados pelos documentos do MEC.

3. A planilha de custos do MEC trabalha com parâmetros que não foram explicitados no Projeto de Lei, postura incompatível com a necessária transparência que uma lei deve ter. Enquanto a planilha calcula os custos do ensino superior mantendo a proporção atual de participação do setor público (26,4% das matrículas), esse dado não é apresentado no texto legal que tramita na Câmara dos Deputados; mesmo que tal definição seja significativa para a definição das projeções. Ainda sobre o ensino superior, a planilha governamental calcula a expansão de vagas sendo a metade ofertada na modalidade de "educação a distância", proporção que também não foi explicitada no texto do PL 8035/2010. Igual procedimento é verificado nos cálculos da expansão da educação profissional.

4. O MEC assume que não há custo para o cumprimento de metas efetivamente custosas, como melhorar os indicadores do Ideb. Outro exemplo acintoso é a não estimativa de custos da alfabetização de 14 milhões de jovens e adultos. A planilha governamental considera que tal esforço financeiro está embutido nos custos estimados para dar acesso a 25% dos alunos de EJA (Educação de Jovens e Adultos) no ensino profissionalizante.

5. A planilha também considera que as redes estaduais e municipais de educação básica pública não precisarão ampliar seus espaços físicos, nem ampliar a oferta de vagas para incorporar as crianças e adolescentes que se encontram fora da escola. O argumento utilizado nos documentos apresentados pelo MEC é que a questão será contornada pela diminuição da pressão demográfica. Não obstante, há descompassos entre possíveis saldos de vagas em escolas centrais e a necessidade de construção de novas unidades nas periferias de grandes cidades e em cidades do interior.

6. Não foram calculados os custos da continuidade dos estudos de pelo menos parte dos 14 milhões de jovens e adultos que serão alfabetizados na próxima década em políticas de EJA. Sem este investimento na incorporação da escolaridade destes cidadãos a meta de elevação da escolaridade dos brasileiros com mais de 18 anos de idade não será alcançada.

7. Os cálculos apresentados não levam em consideração os custos para a elevação do padrão de qualidade, tal como exige a CF/88, no atendimento ofertado a 16 milhões de crianças, adolescentes, jovens e adultos em escolas de educação básica das regiões Norte e Nordeste do país. Os indicadores educacionais destas regiões puxam a média nacional de custo aluno/ano para baixo. Uma das causas é que o valor investido em cada estudante é extremamente baixo, sendo insuficiente para a garantia de oferta de um padrão mínimo de qualidade educacional, o que colabora com a perpetuação de iniquidades regionais. Portanto, um enfoque na equidade possui custos financeiros e estes estão ausentes da planilha governamental.

8. Um erro grave da planilha de custos do MEC é o fato dela não diferenciar os custos da educação pública para os estudantes oriundos do campo e os estudantes provenientes de zonas urbanas. Também não diferencia os custos da educação indígena e quilombola.

9. O valor adicional para tempo integral é irrisório. O MEC propõe um custo aluno/ano adicional de R$ 369,75.

Frente a complexidade do tema e diante do patrimônio informacional e da estrutura técnica existente no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o fato do MEC não apresentar algumas estimativas que lhe seriam plenamente possíveis, praticamente inviabiliza um esforço de projeção externo, como esta NT. Desse modo, ainda que esse estudo produza mais estimativas de custos do que aquelas apresentadas nos documentos orientadores do MEC, alguns cálculos não foram possíveis.

## 4. O padrão mínimo de qualidade (CAQi) como objetivo para o PNE II.

Toda a construção de uma estimativa de custos exige a definição de alguns parâmetros. Como apresentado no tópico 1, a referência orientadora dos cálculos efetuados nesta NT é que a próxima década deve representar um esforço pela implantação de um padrão de qualidade e igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

Determinar um padrão de qualidade como objetivo de um plano requer um exercício de escolhas. Se houvessem possibilidades econômicas, o Brasil deveria perseguir o valor de custo aluno/ano praticado nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico das Nações Unidas (OCDE/ONU).

A partir do trabalho de Figueiredo (2010), Cara (2011) calculou qual seria o custo aluno/ano de 2010 caso o Brasil destinasse um porcentual do PIB per capita equivalente a média do melhor padrão internacional de investimento per capita em termos de qualidade da educação (ver "Tabela 1").

No entanto, utilizar o Custo Aluno-Qualidade OCDE (CAQ-OCDE) como referência para este trabalho impossibilitaria a comparação com a planilha de custos do MEC, devido à grave distância entre os valores. Desse modo, este exercício considera que o PNE II deve, ao menos, universalizar um padrão mínimo de qualidade, ficando para o próximo decênio o esforço de aproximação do patamar empreendido pelos países da OCDE.

Diante dessa realidade, o valor por aluno/ano da educação básica utilizado nesta NT é Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), incorporado pelo Conselho Nacional de Educação por meio da resolução 8/2010.

Não é ocioso reiterar que esse parâmetro guarda forte coerência com a deliberação da Conferência Nacional de Educação, que aprovou – entre outras – a seguinte emenda apresentada pela Campanha:

> "Como alternativa ao atual desequilíbrio regional e à oferta de educação básica pública, o financiamento à educação deve tomar como referência, e em caráter de urgência, o mecanismo do custo aluno/qualidade (CAQ). Previsto no ordenamento jurídico brasileiro, o CAQ deve ser definido a partir do custo anual por estudante dos insumos educacionais necessários para que a educação básica pública adquira e se realize com base em um padrão mínimo de qualidade (Documento Final da CONAE, pag. 105)."

Assim, para a expansão da oferta de cada etapa e modalidade da educação básica foram utilizados os valores do CAQi relativos a 2009, ou seja, foi estabelecido que os novos alunos e alunas devam ser incluídos em um padrão mínimo de qualidade inicial.

Para permitir uma comparação, a "Tabela 1" apresenta os valores do CAQi 2009 e os valores do CAQ OCDE 2009.

**Tabela 1. Valores do CAQi e do CAQ-OCDE, para cada etapa da educação básica, em 2009 (R$):**

| Etapa/Modalidade | CAQi/2009 | | CAQ-OCDE 2009 | |
|---|---|---|---|---|
| | CAQi/ano (R$) | % do PIB per capita* | CAQ OCDE/ano (R$) | % do PIB per capita* |
| Creche | 6.450,70 | 39,3% | 4.923,00 | 30% |
| Pré-escola | 2.527,76 | 15,4% | 4.102,50 | 25% |
| Ensino Fundamental Séries Iniciais (EFSI) | 2.396,44 | 14,6% | 4.102,50 | 25% |
| Ensino Fundamental Séries Finais (EFSF) | 2.347,20 | 14,3% | 4.102,50 | 25% |
| EJA** | 2.396,44 | 14,8% | 4.102,50 | 25% |
| Ensino Médio | 2.429,27 | 26,9% | 4.102,50 | 25% |

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011), Cara (2011) e Figueiredo (2010)

* O CAQi e o CAQ OCDE proposto por Figueiredo (2010) e Cara (2011) são indexados por uma porcentagem do PIB per capita de cada ano. Como 2009 é o ano base deste estudo, para possibilitar uma comparação com a planilha do MEC, o valor de referência é R$ 16.414,00. Fonte: IBGE (2010).
** *Os cálculos do CAQi trabalharam os custos de EJA de maneira isonômica aos custos do ensino regular de cada etapa da educação básica (séries iniciais, séries finais e ensino médio). Para a presente Nota Técnica foi utilizado como referência para o custo de EJA o referente às séries iniciais do ensino fundamental.*

A Tabela 2 compara os valores do CAQi 2009 com os totais de custo aluno/ano apresentados pelo MEC em sua planilha de custos.

**Tabela 2. Custo aluno/ano utilizado pelo MEC para as Metas do PNE II**

| Níveis/Etapas Educacionais/Modalidade | Custo aluno/ano MEC (em R$ de 2009) | CAQi 2009 |
|---|---|---|
| Creche (0-3anos) | 2.252,00 | 6.450,70 |
| Educação Infantil (4 e 5 anos) | 2.252,00 | 2.527,76 |
| EFSI (6 a 10 anos) | 2.632,00 | 2.396,44 |
| EFSF (11 a 14 anos) | 2.632,00 | 2.347,20 |
| EJA | - | 2.396,44 |
| Ensino Médio (15 a 17 anos) | 2.632,00 / 2.300,00* | 2.429,27 |
| Educação Superior Presencial | 15.500,00 / 15.542,00** | 15.500,00*** |
| Educação Superior a Distância | 3.090,00 | 6.200,00*** |

Fonte: MEC, "Previsão de investimento necessário para cumprir o PNE, além do investimento atual de 5% do PIB", 2011.

** De forma incongruente, há dois valores de custo aluno/ano para o Ensino Médio na planilha de custos do MEC. Um utilizado na memória de cálculo das metas 2, 3 e 4 (R$ 2.632,00) e outro na meta 11 (R$ 2.300,00).*
*** De forma incongruente, há dois valores de custo aluno/ano para o ensino superior. Contudo, a planilha de custos do MEC trabalha com o menor valor R$ 15.420,00.*
**** Nesta NT são tomados esses dois valores como o CAQi do ensino superior.*

Diante do princípio de que a próxima década deve propiciar a "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola" e a garantia de um padrão mínimo de qualidade, foi calculado o valor necessário para que as escolas nas regiões Norte e Nordeste alcancem o CAQi. Para este cálculo foi utilizado o valor por aluno identificado pela pesquisa "Gasto Municipal Real" (Undime, 2011).

Para efeito de cálculo, foi considerada a diferença entre este custo aluno/ano real e o CAQi.

**Tabela 3: Custo aluno/ano Norte e Nordeste real *versus* CAQi**

| Etapa/Modalidade | Custo aluno/ano real Norte e Nordeste (R$) | CAQi (R$) (B) | Diferença A-B (R$) | Diferença A/B (%) |
|---|---|---|---|---|
| Creche | 1.876,89 | 6.450,70 | 4.573,81 | 29,1% |
| Pré-escola | 1.531,56 | 2.527,76 | 996,20 | 60,6% |
| EF SI | 1.948,80 | 2.396,44 | 447,64 | 81,3% |
| EF SF | 2.276,16 | 2.347,20 | 71,04 | 97,0% |
| Ensino Médio* | 2.276,16 | 2.429,27 | 153,11 | 93,7% |

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011) e Undime (2011).
* A pesquisa utilizada como referência para aferir o custo aluno/real do Norte e Nordeste trabalhou com redes municipais. Desse modo, não calculou o custo aluno/ano real do Ensino Médio. Para efeito de cálculo foi utilizado o mesmo custo aluno/ano das séries finais do ensino fundamental.

Se não for calculada a distância entre o CAQi e o valor de custo aluno/ano praticado hoje nas regiões Norte e Nordeste, o resultado do PNE II poderá ser o prejuízo das matrículas atuais (extremamente precárias) existente nas duas regiões mais desfavorecidas do país diante as matrículas futuras (ancorados no CAQi).

Considerando a distância entre o custo aluno-real e o CAQi, foi estimado o universo de alunos hoje matriculados nas regiões Norte e Nordeste no ano de 2009.

**Tabela 4. Matrículas da região do Norte e Nordeste do Brasil**

| Etapas | Matrícula |
|---|---|
| Creche | 406.193 |
| Pré-escola | 1.682.566 |
| EFSI | 6.714.445 |
| EFSF | 5.145.329 |
| Ensino Médio | 2.900.562 |
| **TOTAL** | 16.849.095 |

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar, 2009.

Inscrita na memória de cálculo da Meta 21, a "Tabela 7" mostra o quanto precisa ser investido para dotar as atuais matrículas do Norte e Nordeste do país de um padrão mínimo de qualidade.

### 4.1 Estimativa de demanda por educação no II PNE

Para o levantamento da demanda educacional foi utilizada a sistematização de informações sobre o comportamento demográfico organizada pelo Prof. José Marcelino Rezende Pinto (Pinto, 2011). Ele analisou os dados oriundos de pesquisas do IBGE, especialmente Censo Demográfico e a Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (Pnad).

A "Tabela 5" resume o comportamento demográfico previsto para a próxima década, mostrando que haverá desaceleração (ou estagnação) no ritmo de crescimento populacional em idade escolar. Contudo, este fenômeno não exime o país de enfrentar os seus desafios educacionais.

**Tabela 5 – Projeção demográfica da população em idade escolar (em milhões)**

| Faixa-etária | 2009 | 2016 | 2020 |
|---|---|---|---|
| **0 a 3 anos** | 10,5 | 10,6 | 10,1 |
| **4 a 17 anos** | 46,3 | 44,7 | 41,5 |
| **18 a 24 anos** | 23 | 23 | 23,8 |

Fonte: PNAD (2009); Projeções IBGE (2016 e 2020). Elaboração: Pinto, 2001.

A "Tabela 6" resume a demanda prevista para 2016 e 2020 para a cobertura escolar da educação básica. Como trabalha com as metas do PL 8035/2010 e toma como referência a Emenda à Constituição 59/2009[xi] (EC 59/2009), projeto a universalização do atendimento dos alunos de 4 a 17 anos até 2016 e projeta 50% das crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creches até 2020.

**Tabela 6 – Ampliação do atendimento na educação básica no II PNE (em milhares)**

| Faixa-etária | Atendimento/2009 (A) | Projeção/2016 (B1) | Projeção/2020 (B2) | Ampliação total (B1) - (A) ou (B2) - (A) |
|---|---|---|---|---|
| **0 a 3 anos** | 1.937 | - | 5.071 | 3.134 |
| **4 e 5 anos** | 4.225 | 5.586 | - | 1.361 |
| **6 a 14 anos** | 29.498 | 28.911 | - | (587) |
| **15 a 17 anos** | 8.860 | 10.360 | - | 1.500 |
| **Total (mil)** | 44.520 | 44.857 | | 5.408 |

Fonte: Censo Escolar do INEP (2009); PNAD (2009); Projeções IBGE (2016 e 2020). Elaboração: Pinto, 2011.

Para cumprir com os objetivos desta Nota Técnica e guardar coerência metodológica com o exercício proposto de verificar a insuficiência dos 7% do PIB de investimento público direto em educação, também

foram considerados os dados fornecidos pelo Ministério da Educação nos dois documentos orientadores supracitados, especialmente quando eles fornecem subsídios complementares às projeções de demanda educacional ou de custos.

Como base de cálculo foi estabelecido um conjunto de parâmetros de demanda e de custo-aluno. Estes parâmetros são apresentados a seguir agrupados em cada uma das atuais metas do PL 8035/2010 em discussão.

**4.2. Memória de cálculo desta NT para as Metas do PNE II[xii]**

**a) Meta 01:**

"*Universalizar, até 2016, o atendimento escolar da população de quatro e cinco anos, e ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a cinquenta por cento da população de até três anos."*

Para o atendimento de 50% das crianças de zero a três anos em creche em 2020 foi considerada a demanda de 3.134.000 novas vagas (ver "Tabela 6"), ou seja, a demanda em 2020 menos os alunos existentes em 2009. O custo aluno/ano em creche utilizado é o estabelecido pelo CAQi, conforme descrição da "Tabela 01".

a) **Cálculo: 3.140.000 matrículas X R$ 6.450,70 = R$ 20.255.198.000**

Para a universalização do atendimento das crianças de quatro e cinco anos até 2016 foi considerada a demanda de 1.361.000 novas vagas. Da mesma forma, foi calculada a totalidade de crianças projetada para 2016 e diminuído do número de alunos existentes em 2009. A data de 2016 é uma obrigação constitucional. O custo aluno/ano na pré-escola utilizado é o estabelecido pelo CAQi (ver "Tabela 01").

b) **Cálculo: 1.361.000 X R$ 2.527,76 = R$ 3.440.281.360,00**

c) **TOTAL META 1: R$ 23.695.479.360,00**

**b) Meta 02**

*"Meta 2: Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda população de seis a quatorze anos.*

Para a universalização do atendimento de crianças de seis a quatorze anos não foi considerada a necessidade de expansão de oferta de vagas, nem foi realizado qualquer cálculo de custo, pois a estimativa de crescimento populacional apresenta uma redução de 587.000 pessoas nesta faixa etária para 2020, em relação ao total de alunos matriculados.

Seguindo a opção do MEC, em sua planilha de custos, não foi produzido valor para essa Meta.

**Observação: Não foi efetuado cálculo.**

**c) Meta 03**

*"Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até 2020, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento, nesta faixa etária."*

Para a universalização do atendimento de jovens de quinze a dezessete anos até 2016 foi considerada a necessidade de expansão de 1.500.000 matrículas. Este número foi encontrado deduzindo a

estimativa populacional desta faixa etária para 2016 do total de alunos matriculados (ver "Tabela 6"). O custo aluno/ano do ensino médio utilizado é o estabelecido pelo CAQi (ver "Tabela 01").

**Cálculo: 1.500.000 matrículas X R$ 2429,27 = 3.643.905.000,00**

**d) META 04**

*"Universalizar, para a população de quatro a dezessete anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino."*

Para o cumprimento desta meta foi considerado um atendimento em 2009 de 22% da clientela (408.822), segundo a PNAD, sendo necessários incluir 1.498.000 alunos nessas condições que ainda estão fora da escola. Foi calculado que o custo aluno/ano de um aluno na educação especial seja o dobro do custo de um aluno no ensino regular. Para facilitar os cálculos, foi tomado como referência o CAQi do EFSI (Ensino Fundamental Séries Iniciais), conforme pode ser visto na "Tabela 1". Para exercício de cálculo foi considerado que cada estudante atendido por essa meta deve receber o investimento/ano da respectiva etapa da educação básica que cursa, mais o valor de R$ 2.396,44 (CAQi EFSI). O MEC não apresentou uma projeção de custo para essa Meta.

**Cálculo: 1.498.000 X R$ 2.396,44 (valor adicional) = R$ 3.589.867.120,00**

**e) Meta 06**

*"Oferecer educação em tempo integral em cinquenta por cento das escolas públicas de educação básica."*

Para o alcance da cobertura de 50% de escolas em regime de tempo integral foram aceitos os números apresentados pelo MEC, segundo os quais será necessário incluir nesta modalidade 10.000.000 de alunos. Em 2009 havia 1.131.767 alunos em escolas de tempo integral, o que representava 2,5% das matrículas. O MEC considera que para atingir 50% das escolas públicas em regime de tempo integral é necessário projetar 25% de matrículas.

Do mesmo modo como procedeu na Meta 04, este exercício trabalhou com um custo aluno/ano adicional. A referência novamente foi o CAQi do EFSI (Ensino Fundamental Séries Iniciais), conforme pode ser visto na "Tabela 1". Ou seja, a matrícula em tempo integral deve receber, adicionalmente, ao respectivo custo aluno/ano da etapa e modalidade cursada pelo aluno, o valor de R$ 2.396,44.[xiii]

É importante destacar que muitas matrículas atuais de educação integral são precárias, haja vista que o MEC calcula que o valor adicional desta modalidade para o próximo PNE é de – apenas – R$ 369,75.

**Cálculo: 1.131.767 novas matrículas X R$ 2.396,44 (valor adicional) = 23.964.400.000,00.**

**f) Meta 09**

*"Elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para noventa e três vírgula cinco por cento até 2015 e erradicar, até 2020, o analfabetismo absoluto e reduzir em cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional."*

Para a universalização da alfabetização de jovens e adultos foi considerada a existência de 14.104.984 de analfabetos (dados PNAD 2009). O cálculo considera que a alfabetização pode ser feita em seis meses, por isso foi estabelecido como valor a metade do custo aluno/ano calculado pelo CAQi para EJA;

em seguida, foi diminuído deste valor o custo per capita do Programa Brasil Alfabetizado aplicado em 2010 (R$ 410,12).

a) **14.104.984 matrículas X (R$ 2.396,44/2 – R$ 410,12)**
   **14.104.984 matrículas X R$ 788,10 = R$ 11.116.137.890,40**

Além disso, foi calculado o custo de incorporação de 30% dos estudantes de EJA na rede regular de ensino, usando como parâmetro o valor do CAQi da EFSI, ou seja, R$ 2.396,44.

É importante ressaltar que a planilha de custos do MEC não realiza nenhum dos procedimentos descritos acima para essa meta. Em outras palavras, não calcula o custo de EJA no âmbito do PNE II ou opta por não calculá-lo.

b) **4.231.495 matrículas X R$ 2396,44 = R$ 10.140.523.877,80**

c) **Total Meta 9: R$ 21.256.661.768,20**

**g) Meta 10**

*"Oferecer, no mínimo, vinte e cinco por cento das matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio."*

Para a inclusão de alunos de EJA no ensino profissionalizante foram aceitos os dados de demanda fornecidos pelo MEC, ou seja, de que serão necessárias 823.029 vagas. Contudo, para guardar coerência metodológica, foi calculado um custo aluno/ano que subtrai do custo aluno/ano do Ensino Profissionalizante apontado pelo MEC (R$ 6.000,00) o valor de EJA praticado em nossa planilha (R$ 2.396,44), conforme determinado no item anterior (Meta 09).

No texto do PL 8035/2010, na estratégia 10.3 é afirmado que serão desencadeadas ações para oferecer ensino profissionalizante para estudantes de EJA na modalidade a distância. Contudo, o MEC não determina o custo desses cursos. Do mesmo modo, na estratégia 10.6, afirma que envolverá o sistema "S" na iniciativa. Mas, da mesma forma, não calcula custos.

a) **823.029 matrículas X (R$ 6.000,00 - R$ 2.396,44)**
   **823.029 X R$ 3.603,56 = 2.965.834.383,24**

**h) Meta 11**

*"Duplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta."*

Para o cálculo de custo da meta de duplicação da matrícula de educação profissional foram aceitos parcialmente os números do MEC. A demanda é efetivamente de 1.036.945 novas vagas. No entanto, coerente com as emendas da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, este exercício calculou que 80% dessas novas vagas sejam públicas, contra o patamar atual de 52%. Assim, para o MEC, das 1.036.945 novas vagas que precisam ser criadas, apenas 537 mil serão públicas. Para a Campanha a demanda deve ser de 829.556 novas matrículas públicas de educação profissional técnica de nível médio.

Se a proposta da Campanha for aceita, a participação pública em 2020 alcançará 66% do total de matrículas em ensino médio profissionalizante.

Para o cálculo do custo aluno/ano, foi utilizada a lógica proposta pelo MEC e, assim, foi projetada a diferença entre o valor do ensino profissional (R$ 6.000,00) menos o valor do Ensino Médio do CAQi, que é R$ 2.429,27 (ver "Tabela 1.), totalizando um custo aluno/ano adicional para a educação profissional técnica de nível médio de R$ 3.570,73. No caso do MEC, como o custo aluno/ano do Ensino Médio é menor (ver "Tabela 2").

**Cálculo: 829.556 matrículas X R$ 3.570,73 = R$ 2.962.120.495,88**

**i) Meta 12**

*"Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurando a qualidade da oferta."*

Para o ensino superior foi aceito o universo de expansão de 5,3 milhões de matrículas, mas foi alterado o percentual de vagas públicas a serem criadas até 2020. Este estudo utiliza a deliberação da CONAE como referência, que determina que 60% das novas vagas sejam públicas. Também foi refeito o percentual de vagas presenciais proposto pelo MEC (50% apenas). Foi aplicado 75% de vagas presenciais e 25% de vagas de ensino superior oferecidas à distância.

Segundo essa distribuição proposta, no último ano de vigência do PNE II, o setor público será responsável por 42% da oferta de vagas no ensino superior, patamar compatível com o que foi aprovado para o PNE I (2001/2010).

Foram mantidos os valores de custo-aluno/ano fornecidos pelo MEC. Porém, para o ensino à distância foi construído um valor intermediário entre a proposta do Ministério da Educação (apenas 25% do custo aluno/ano da modalidade presencial, ou seja R$ 3.090,00 por aluno/ano) e a apresentada por Amaral (2011), de 60% do valor presencial (ou seja, R$ 9.300,00 por aluno/ano). Desse modo, foi utilizado pelo cálculo o percentual de 40%, resultando em um valor de R$ 6.200,00 do custo aluno/ano do ensino superior a distância.

a) **2.416.100 matrículas presenciais X R$ 15.500,00 = R$ 37.449.550.000,00**

b) **805.367 matrículas a distância X R$ 6,200,00 = R$ 4.993.275.400,00**

c) **Total Meta 12: R$ 42.442.825.400**

**j) Meta 13:**

*"Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para setenta e cinco por cento, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, trinta e cinco por cento doutores."*

Foi assumido e aceito o raciocínio do MEC de que o aumento do percentual de mestres e doutores exercendo o magistério tem seu custo embutido nas Metas 12 e 14.

**l) Meta 14:**

*"Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores.*

Há uma contradição entre o número de pós-graduandos necessários para cumprir a Meta apresentado na planilha de custos do MEC e o número necessário registrado nas notas explicativas enviada pelo MEC, que é o outro documento. Este estudo optou pelo número apresentado no documento com as notas explicativas. Assim, foi considerada uma demanda de 182.152 novas vagas para mestrado e doutorado, a um custo aluno/ano de R$ 15.500,00.

**Cálculo: 182.152 matrículas X 15.500,00 = R$ 2.823.356.000**

**k) Meta 16:**

*"Formar cinquenta por cento dos professores da educação básica em nível de pós-graduação lato e stricto sensu e garantir a todos formação continuada em sua área de atuação."*

Há um erro grosseiro no cálculo apresentado na planilha de custos do MEC. Ao invés de seguir a mesma lógica utilizada em todo seu exercício de cálculo, de multiplicar toda a demanda de novas matrículas da década pelo valor do custo aluno/ano, o Ministério da Educação empreendeu essa multiplicação, mas dividiu o valor por 10. Este estudo corrigiu o cálculo, mantendo os valores de demanda e custo aluno/ano apresentados pelo Ministério da Educação.

**Cálculo: 597.348 novas matrículas X R$ 15.500,00 = R$ 9.258.894.000,00.**

**m) Meta 17:**

*"Valorizar o magistério público da educação básica, a fim de aproximar o rendimento médio do profissional do magistério com mais de onze anos de escolaridade do rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente."*

Neste estudo foi mantido o quantitativo de professores da educação básica pública a ser atendido pelo crescimento dos salários médios apontado pelo MEC. Como base de cálculo, também foi tomado como referência o valor de salário médio indicado pelo Ministério da Educação em seus dois documentos orientadores anteriormente citados.

Para efetuar o cálculo, o MEC multiplicou o valor de R$ 1047,00 (elevação de 60% nos salários médios atuais dos professores com nível superior) pelo número de professores (1.977.978) e, posteriormente, por 13,33 (custo de doze meses de salários, somado a décimo terceiro e um terço de férias).

Contudo, como esta Nota Técnica inclui a Meta 21, que eleva o custo aluno/ano das regiões Norte e Nordeste ao patamar do CAQi, foram suprimidos do cálculo final 764.712 professores, pois foi considerado que a elevação ao padrão mínimo de qualidade pressupõe correção da distorção salarial enfrentada pela Meta 17, portanto, não poderia ser duplicado para essa região o esforço de investimento.

Da mesma forma, não foram acrescidos o total de professores que serão contratados para cobrir o crescimento de alunos previsto pelo PNE II, pois também estas novas matrículas tiveram seus custos projetados tendo por base o CAQi, conforme pode ser observado no conjunto das demais memórias de cálculo apresentadas nessa planilha.

Assim, o total de professores considerados para efeitos da Meta 17 neste estudo foi de 1.213.266, pois são os professores não contemplados pelas novas matrículas (calculadas com base no CAQi) e pela Meta 21, proposta pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Em resumo, uma conclusão possível da memória de cálculo desta meta é que, enquanto para as demais regiões do país a busca pela qualidade da educação básica pública depende – essencialmente – da valorização dos profissionais do magistério, nas regiões Norte e Nordeste, além desse desafio, há outros problemas mais estruturais, calculados na Meta 21.

Apenas para as matrículas atuais – ou seja, desconsiderando as novas matrículas a serem criadas no PNE II –, a busca pelo padrão mínimo de qualidade na educação básica pública para o Sudeste, Sul e Centro-Oeste custa, aproximadamente, R$ 16,9 bilhões, Norte e Nordeste sozinhos precisam de R$ 16,3 bilhões (conforme será visto na memória de cálculo da Meta 21).

**Cálculo: (1.900.000 professores – 764.712 professores do N/NE) X R$ (1.047,00 X 13,33)**

**1.213.266 professores X R$ 13.956,51 = R$ 16.932.959.061,66**

**n) Meta 21**

*"O financiamento à educação deve tomar como referência o mecanismo do custo aluno qualidade (CAQ), que deve ser definido a partir do custo anual por aluno/estudante dos insumos educacionais necessários para que a educação básica pública adquira e se realize com base em um padrão mínimo de qualidade, sendo o prazo para a sua implementação o de dois anos após a aprovação desta Lei."*

A Campanha apresentou emendas visando materializar o custo aluno-qualidade inicial no PNE II, tal como deliberou a Conae. Para viabilizar essa demanda, é necessário elevar o padrão de atendimento oferecido aos alunos das regiões mais pobres do país, atualmente matriculados, especialmente nas regiões Norte e Nordeste. Este cálculo baseou-se na diferença entre o custo aluno/ano real praticado nessas regiões e o valor do CAQi 2009 (ver tabelas "2" e "3") e na "Tabela.

Desse modo, foi estimado o custo de implantação de escolas para a ampliação de matrículas. Aceitou-se como razoável que o custo de construção de uma unidade escolar seja equivalente a um ano de manutenção, tal como determina o estudo do CAQi (Campanha, 2007). Assim sendo, foram calculados os custos de ampliação da cobertura escolar de creche, pré-escola, ensino médio e EJA.

Também se fez necessário calcular o custo de adaptação de prédios para atender crianças em tempo integral e para a oferta de ensino profissionalizante para alunos de EJA e Ensino Médio, estimando um custo de pelo menos 50% do valor de construção, ou seja, metade do valor de manutenção de um ano no novo PNE.

No conjunto, para elevar as regiões Norte e Nordeste a um padrão mínimo de qualidade nos próximos 10 anos, é preciso um investimento de, aproximadamente, R$ 16,3 bilhões.

a) **Tabela 7. Custo de elevação das matrículas atuais do Norte e Nordeste para o CAQi**

| Etapa/Modalidade | Diferença entre CAQI e Custo aluno/ano real (R$) | Matrículas Norte e Nordeste | Total |
|---|---|---|---|
| **Creche** | 4.573,81 | 406.193 | 1.857.849.605,00 |
| **Pré-escola** | 996,20 | 1.682.566 | 1.676.172.249,00 |
| **EF SI** | 447,64 | 6.714.445 | 3.005.654.160,00 |
| **EF SF** | 71,04 | 5.145.329 | 365.524.172,20 |
| **Ensino Médio*** | 153,11 | 2.900.562 | 444.105.047,80 |
| **TOTAL** | | | **7.349.305.234,00** |

b) Custo de melhoria da infra-estrutura escolar: R$ 8.983.697.410,60.

c) **Total Meta 21: R$ 16.333.002.644,60**

### 4.3. Dificuldades em algumas metas

Este trabalho, realizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, buscou quantificar o máximo possível as 19 metas do PL n° 8035/2010, haja vista que a Meta 20 – que trata do porcentual do PIB a ser investido em educação pública – é o mote deste estudo. No entanto, em pelo menos em três metas, ainda não foi possível encontrar parâmetros razoáveis para estimar custos, especialmente por que o MEC não se esmerou em realizar os cálculos necessários.

**a) Meta 5:**

*"Alfabetizar todas as crianças até, no máximo, os oito anos de idade."*

O MEC argumenta, em seus documentos orientadores, que os custos dessa Meta estão contemplados no gasto com as Metas 1, 14, 15, 16 e 17. Faltou considerar parte da Meta 2, que inclui o EFSI. Nesse estudo, o custo dessa Meta também está contemplado pela Meta 21.

**a) Meta 7:**

*"Atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB [tabela]."*

Essa meta, que estabelece melhoria dos indicadores do IDEB, certamente exigirá aumento dos recursos aplicados em insumos e formação continuada dos professores. Nesse estudo, seus custos aparecem calculados no conjunto das metas que tratam da educação básica, mas principalmente na Meta 21. Contudo, isso ocorre somente no que se refere a insumos para as duas regiões mais vulneráveis do país em termos de indicadores educacionais (Norte e Nordeste). Para as demais é calculado o valor de aproximação dos salários dos professores (Meta 17).

Não há dúvida de que a quantificação financeira do esforço de elevação dos indicadores de aprendizagem em nível nacional ainda é uma tarefa a ser realizada, que poderia ter sido ao menos mensurada pelo MEC.

**b) Meta 8**

*"Elevar a escolaridade média da população de dezoito a vinte e quatro anos de modo a alcançar o mínimo de doze anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos vinte e cinco por cento mais pobres, bem como igualar a escolaridade média entre negros e não negros, com vistas à redução da desigualdade educacional."*

O objetivo desta meta é elevar a escolaridade média dos brasileiros com idade entre 18 e 24 anos. Trata-se de uma meta tão audaciosa, quanto importante. A PNAD/2009 identificou média de 7,5 anos de estudo para a população maior de 15 anos no país. Contudo, esse resultado cai para 4,8 na área rural, para 6,7 entre os negros e apenas 5,5 anos dentre os 25% mais pobres da população brasileira.

Estudo do IPEA (Comunicado 66) concluiu que a reversão deste quadro dependerá dos avanços que forem logrados no âmbito da educação de jovens e adultos e da universalização da conclusão do ensino fundamental. Portanto, seu custo está de fato diluído em outras metas que concorrem para a sua execução, especialmente aquelas que se referem à universalização do atendimento da educação básica a partir do ensino fundamental (metas 2, 3 e 4), e a Meta 9, que determina a universalização da alfabetização de jovens e adultos.

No entanto, não foi possível desagregar os custos desta meta, mesmo que ela obrigue um direcionamento financeiro privilegiado para determinadas regiões e segmentos sociais. A introdução da Meta 21 é uma medida importante na consecução da equidade para o atendimento educacional, sendo determinante para o cumprimento da referida meta.

**c) Meta 15:**

*"Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam."*

Em seus documentos orientadores o MEC argumenta que os custos dessa Meta estão contemplados na Meta 12. De fato, é muito difícil desmembrar os dados.

**d) Meta 18**

*"Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais do magistério em todos os sistemas de ensino."*

O estabelecimento de planos de carreira para o magistério, previsão da Meta 18, necessariamente representará uma importante elevação dos custos financeiros das folhas de pagamento dos estados e municípios. Este estudo considera que tais custos estão parcialmente representados na elevação dos salários

médios dos professores com nível superior. Mas este cálculo não capta o impacto da progressão de 50% de professores com pós-graduação (Meta 16) nas respectivas carreiras do magistério, por exemplo.

A implantação da lei do piso salarial nacional do magistério, instrumento essencial para que seja alcançada a referida Meta, possui incidência decisiva nas carreiras docentes, especialmente após a decisão do STF de obrigar estados e municípios a calcularem o valor do piso tendo por base o salário inicial dos professores. Infelizmente não há uma legislação nacional sobre os percentuais de diferenciação entre os níveis de formação, o que dificulta calcular o impacto financeiro da implementação destes planos de carreira.

**d) Meta 19**

Esta meta, que trata da democratização do funcionamento das escolas de educação básica, é de difícil mensuração. É certo que não existem políticas públicas dissociadas de custos. Portanto, democratizar o funcionamento das escolas significa investimento em formação de conselheiros das escolas, mobilização da comunidade escolar e promoção de processos eletivos, mas os valores destas atividades são de difícil mensuração. Caberia ao MEC, ao menos, informar o quanto investe em programas nacionais que promovem esse princípio. Contudo, isso não foi empreendido.

## 5 Meta 20: quanto precisa ser investido para uma educação pública de qualidade? Ou qual deve ser a meta de investimento púbico em educação para os próximos 10 anos?

Ao inserir os custos, a partir dos parâmetros acima descritos, a Campanha Nacional de Educação encontrou a necessidade de um acréscimo de 5,403% do PIB, contra um valor de 1,943% do PIB sugerido pelas Notas Técnicas do MEC. Em outras palavras, segundo os cálculos efetuados neste exercício, para universalizar um padrão mínimo de qualidade, o Brasil precisa investir 10,403% do PIB em educação pública. A conclusão é que o investimento de 7% do PIB apenas insiste na perspectiva de expansão educacional, dissociada de qualquer melhoria da qualidade. A “Tabela 8.” dispõe a memória de cálculo global deste exercício.

A “Tabela 9.” compara os dados apresentados pelo MEC *versus* os dados apresentados pela Campanha. Em termos absolutos, a diferença entre eles é de R$ 108.772.085.828,06. Pela proposta do MEC, o acréscimo médio anual de recursos seria na ordem de 6,109 bilhões/ano, em 10 anos. Neste estudo a Campanha encontrou a necessidade de, aproximadamente, 16,9 bilhões/ano, em 10 anos.

A “Tabela 10” agrega por níveis, etapas e modalidades, além de outras categorias, o volume do investimento adicional no novo PNE e apresenta as diferenças entre os cálculos da planilha de custos do MEC e aqueles encontrados por este estudo, facilitando a comparação entre ambos e a compreensão das distâncias.

**Tabela 8. Planilha de custo adicional do PNE II, com padrão mínimo de qualidade**

**PIB 2009: 3.143 trilhões.**

| Meta | Demanda a ser atendida (matrículas novas) | Custo aluno/ano ou valor integral/ano ou valor parcial/ano - em R$ | Estimativa de recursos necessários (10 anos) | % do PIB (2009) |
|---|---|---|---|---|
| 01 | | | 23.656.775.160,00 | 0,753% |
| *a) 50% de crianças de 0 a 3 anos matriculas em creches* | *3.134.000* | *6.450,70* | *20.216.493.800,00* | - |
| *b) Universalizar a pré-ecola* | *1.361.000* | *2.527,76* | *3.440.281.360,00* | - |
| 03 | 1.500.000 | 2.429,27 | 3.643.905.000,00 | 0,116% |
| 04 | 1.498.000 | 2.396,44 | 3.589.867.120,00 | 0,114% |
| 06 | 10.000.000 | 2.396,44 | 23.964.400.000,00 | 0,762% |
| 09 | - | - | 21.256.661.768,20 | 0,676% |
| *a) Universalizar o alfabetismo* | *14.104.984* | *788,10* | *11.116.137.890,40* | - |
| *b) Garantir continuidade nos estudos para 30% de recém-alfabetizados* | *4.231.495* | *2.396,44* | *10.140.523.877,80* | - |
| 10 | 823.029 | 3.603,56 | 2.965.834.383,24 | 0,094% |
| 11 | 829.556 | 3.570,73 | 2.962.120.495,88 | 0,094% |
| 12 | 3.221.467 | - | 42.442.825.400,00 | 1,350% |
| *a) Novas matrículas presenciais no ensino superior* | *2.416.100* | *15.500,00* | *37.449.550.000,00* | - |
| *b) Novas matrículas a distância no ensino superior* | *805.367* | *6.200,00* | *4.993.275.400,00* | - |
| 14 | 182.152 | 15.500,00 | 2.823.356.000,00 | 0,090% |
| 16 | 597.348 | 15.500,00 | 9.258.894.000,00 | 0,295% |
| 17 | 1.213.266 | 13.956,51 | 16.932.959.061,66 | 0,539% |
| 21 | - | - | 16.333.002.644,91 | 0,520% |
| 21.1 CAQi Norte e Nordeste | 16.849.095 | - | 7.349.305.234,31 | |
| *a) Creche* | *406.193* | *4573,81* | *1.857.849.605,33* | |
| *b) Pré-escola* | *1.682.566* | *996,2* | *1.676.172.249,20* | |
| *c) Ensino Fundamental Séries Iniciais* | *6.714.445* | *447,64* | *3.005.654.159,80* | |
| *d) Ensino Fundamental Séries Finais* | *5.145.329* | *71,04* | *365.524.172,16* | |
| *e) Ensino Médio* | *2.900.562* | *153,11* | *444.105.047,82* | |
| 21.2 Ampliação e adequação de prédios escolares existentes no Norte e Nordeste | | | 8.983.697.410,60 | |
| **TOTAL** | | | **169.830.601.033,89** | **5,403%** |

**Tabela 9. Custo adicional comparado do PNE II: Campanha Nacional pelo Direito à Educação *e* MEC**

| Meta | Demanda a ser atendida (matrículas novas) | | Custo aluno/ano ou valor integral/ano* ou valor parcial/ano** - em R$ | | Estimativa de recursos necessários (10 anos) | | % do PIB (2009) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | MEC | CAMPANHA (CNDE) | MEC | CNDE | MEC | CNDE | MEC | CNDE |
| 01 | | | | | 9.683.635.930,00 | 23.656.775.160,00 | | 0,753% |
| *a)* | *2.800.000* | *3.134.000* | *2.252,00* | *6.450,70* | *6.473.211.420,00* | *20.216.493.800,00* | *0,206%* | - |
| *b)* | *1.400.000* | *1.361.000* | *2.252,00* | *2.527,76* | *3.210.424.510,00* | *3.440.281.360,00* | *0,102%* | - |
| 03 | - | 1.500.000 | - | 2.429,27 | - | 3.643.905.000,00 | - | 0,116% |
| 04 | - | 1.498.000 | - | 2.396,44 | - | 3.589.867.120,00 | - | 0,114% |
| 06 | 10.000.000 | 10.000.000 | 369,75 | 2.396,44 | 3.766.240.130,06 | 23.964.400.000,00 | 0,120% | 0,762% |
| 09 | 14.104.984 | - | - | - | - | 21.256.661.768,20 | - | 0,676% |
| *a)* | | *14.104.984* | - | *788,10* | - | *11.116.137.890,40* | - | - |
| *b)* | | *4.231.495* | - | *2.396,44* | - | *10.140.523.877,80* | | - |
| 10 | 823.029 | 823.029 | 3.000,00 | 3.603,56 | 2.469.114.000,00 | 2.965.834.383,24 | 0,079% | 0,094% |
| 11 | 537.000 | 829.556 | 3.700,00 | 3.570,73 | 1.986.900.000,00 | 2.962.120.495,88 | 0,063% | 0,094% |
| 12 | 1.418.519 | 3.221.467 | - | - | 13.151.374.522,83 | 42.442.825.400,00 | 0,418% | 1,350% |
| *a)* | *709.260* | *2.416.100* | *15.542,00* | *15.500,00* | *10.959.485.520,00* | *37.449.550.000,00* | - | - |
| *b)* | *709.260* | *805.367* | *3.090,00* | *6.200,00* | *2.191.613.400,00* | *4.993.275.400,00* | - | - |
| 14 | 132.000 | 182.152 | 15.542,00 | 15.500,00 | 2.052.427.352,00 | 2.823.356.000,00 | 0,065% | 0,090% |
| 16 | 597.348 | 597.348 | 15.542,00 | 15.500,00 | 923.023.365,76 | 9.258.894.000,00 | 0,029% | 0,295% |
| 17 | 1.900 | 1.213.266 | 13.956,51 | 13.956,51 | 27.025.805.706,30 | 16.932.959.061,66 | 0,860% | 0,539% |
| 21 | - | - | - | - | | 16.333.002.644,91 | | 0,520% |
| 21.1 | - | 16.849.095 | - | - | | 7.349.305.234,31 | | |
| *a)* | - | *406.193* | - | *4573,81* | | *1.857.849.605,33* | | |
| *b)* | - | *1.682.566* | - | *996,2* | | *1.676.172.249,20* | | |
| *c)* | - | *6.714.445* | - | *447,64* | | *3.005.654.159,80* | | |
| *d)* | - | *5.145.329* | - | *71,04* | | *365.524.172,16* | | |
| *e)* | - | *2.900.562* | - | *153,112* | | *444.105.047,82* | | |
| 21.2 | | | | | | 8.983.697.410,60 | | |
| TOTAL | | | | | **61.058.521.006,95** | **169.830.601.033,89** | **1,943%** | **5,403%** |

**Tabela 10. Custo do investimento adicional do PNE II, por categorias**

| Categoria | Campanha (R$) (A) | MEC (R$) (B) | Total |
|---|---|---|---|
| Educação Infantil | 23.656.775.160,00 | 9.683.635.930,00 | 13.973.139.230,00 |
| Ensino Médio | 3.643.905.000,00 | - | 3.643.905.000,00 |
| Educação Especial | 3.589.867.120,00 | - | 3.589.867.120,00 |
| Educação em Tempo Integral | 23.964.400.000,00 | 3.766.240.130,06 | 20.198.159.869,94 |
| EJA | 21.256.661.768,20 | - | 21.256.661.768,20 |
| Educação Profissionalizante | 5.927.954.879,12 | 4.456.014.000,00 | 1.471.940.879,12 |
| Educação superior | 45.266.181.400,00 | 15.203.801.874,83 | 30.062.379.525,17 |
| Formação docente | 9.258.894.000,00 | 923.023.365,76 | 8.335.870.634,24 |
| Remuneração docente* | 16.932.959.061,66 | 27.025.805.706,30 | -10.092.846.644,64 |
| Padrão mínimo de qualidade - Norte e Nordeste | 16.333.002.644,91 | - | 16.333.002.644,91 |
| **TOTAL** | **169.830.601.033,89** | **61.058.521.006,95** | **108.772.080.026,94** |

***** O custo de remuneração docente para os professores do Norte e Nordeste está embutido na Meta 21, representada pela última linha da Tabela.

Finalizado este exercício, a conclusão é de que a proposta do Executivo Federal não considera o texto constitucional, no sentido de que não busca consagrar um padrão mínimo de qualidade. Desse modo, colaborará apenas com a expansão precária da educação pública. Em outras palavras, não sofrendo alterações no Congresso Nacional, o PNE II estende por mais 10 anos a cisão entre acesso e a qualidade, dois elementos indivisíveis do direito à educação.

Para resolver esse problema, além de incorporar as emendas propostas pela sociedade civil que buscam incorporar ao PL 8035/2010 as principais deliberações da Conferência Nacional de Educação (Conae) – especialmente a Meta 21/CAQi apresentada neste estudo –, o Parlamento deve alterar a redação da Meta 20. Basicamente, em seu novo teor, precisa estar resguardado o princípio do recurso público para a escola pública (determinado pelo conceito de *investimento público direto*) e deve ser elevada a meta de gasto em educação.

A redação original da Meta 20 do PL 8035/2010 é:

*"Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do País."*

A conclusão desta NT é que, no Substitutivo a ser aprovado pelo Congresso Nacional, ela deve ser:

"*Ampliar progressivamente o investimento público* ***direto*** *em educação até atingir, no mínimo, o patamar de* ***dez*** *por cento do produto interno bruto do País."*

## 6 Bibliografia:


AMARAL, Nelson Cardoso (2011). **A hora da verdade para o financiamento da educação**. Brasília: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/nelson-25.5.11. (Acessado em 13/8/2011).

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.** Organização do texto: Presidência da República. Brasília: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. (Acessado em 13/8/2011).

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (2011). **Emendas ao PL 8035/2010 "versão revisada".** São Paulo: http://pnepravaler.org.br/wp-content/uploads/2011/06/Emendas_PNEpraValer_31maio2011.pdf. (Acessado em 13/8/2011).

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (2010). **Leitura inicial do projeto do Executivo Federal para o PNE 2011-2020.** São Paulo: http://www.campanhaeducacao.org.br/?idn=282. (Acessado em 13/8/2011).

CARA, Daniel Tojeira (2011). **O custo da qualidade (Educação Básica)**. Brasília: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/o-custo-da-qualidade-daniel-cara. (Acessado em 13/8/2011).

IBGE (2010). **Consolidado - PIB/2009.** Brasília: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1571&id_pagina=1 . (Acessado em 13/8/2011).

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2011). **O PNE 2011-2020: metas e estratégias - "versão atualizada"**. Brasília: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/nota-tecnica-atualizada. (Acessado em 13/8/2011).

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2011). **Previsão de investimento necessário para cumprir o PNE, além do investimento atual de 5% do PIB - "versão atualizada"**. Brasília: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/nota-tecnica-planilha-atualizada. (Acessado em 13/8/2011).

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (2010). Documento Final da Conferência Nacional de Educação. Brasília: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documetos/documento_final_sl.pdf. (Acessado em 13/8/2011).

PINTO, José Marcelino Rezende (2011). **Quanto custa financiar um "PNE pra Valer"?**. Brasília: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-

legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/pne-audiencia-25.5.11. (Acessado em 13/8/2011).

REPULHO, Cleuza Rodrigues (2011). **Financiamento da Educação**. Brasília: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/undime-25.5.11. (Acessado em 13/8/2011).

Notas.

[i] A presente Nota Técnica é uma realização da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. O texto foi elaborado por Daniel Cara e Luiz Araújo. Daniel Cara é coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, é mestre em Ciência Política (USP) e foi o coordenador do "Eixo 5 – Financiamento da Educação e Controle Social" da Conae (Conferência Nacional de Educação). Luiz Araújo é doutorando em Educação (USP), é mestre em políticas públicas em educação (UnB), foi presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) entre 2003 e 2004 e Consultor da Undime (2004-2006 e 2010-2011). Os conteúdos desta Nota Técnica são de domínio público, desde que seja citada a fonte.

[ii] A Campanha Nacional pelo Direito à Educação surgiu em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil que participaria da Cúpula Mundial de Educação em Dakar (Senegal), no ano seguinte. O objetivo era somar diferentes forças políticas, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação. Hoje é considerada a articulação mais ampla e plural no campo da educação no Brasil, constituindo-se como uma rede que articula mais de 200 grupos e entidades distribuídas por todo o país, incluindo movimentos sociais, sindicatos, organizações não-governamentais nacionais e internacionais, fundações, grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários, além de centenas de cidadãos que acreditam na construção de um país justo e sustentável por meio da oferta de uma educação pública de qualidade. Tem como missão atuar pela efetivação e ampliação dos direitos educacionais para que todas as pessoas tenham garantido seu direito a uma educação pública, gratuita e de qualidade no Brasil. Em outubro de 2007, a Campanha recebeu do Congresso Nacional o prêmio Darcy Ribeiro, por sua bem-sucedida atuação de incidência política no processo de criação do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação). Foi a Campanha quem criou o índice Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi).

[iii] Diante da frustação, horas após a divulgação da proposta do Executivo Federal para o PNE II, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação produziu uma Nota Pública com uma primeira leitura do texto (http://www.campanhaeducacao.org.br/?idn=282). Para aperfeiçoar o texto do PL 8035/2010, em fevereiro e março de 2010, a rede distribuiu oficialmente 101 emendas para os Congresso Nacional e o Ministério da Educação (MEC). As emendas revisadas da Campanha Nacional pelo Direito à Educação podem ser acessadas por este link: http://pnepravaler.org.br/wp-content/uploads/2011/06/Emendas_PNEpraValer_31maio2011.pdf.

[iv] A questão docente é tratada em quatro das vintes metas do PL 8035/2010.

[v] Entre essas incompletudes, a mais grave é a ausência de indicadores de resultado efetivos para diversas metas. Outro grave equívoco é a pouca clareza conceitual sobre os campos estruturantes da proposta de PNE: algumas metas são estratégias e algumas estratégias são metas.

[vi] O documento pode ser acessado pelo seguinte link: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/nota-tecnica-atualizada.

[vii] Este documento pode ser acessado pelo seguinte link: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/nota-tecnica-planilha-atualizada.

[viii] Há outras estratégias de cálculo para aferir custo do PNE II. Duas abordagens importantes foram apresentadas na audiência pública sobre Financiamento da Educação no PNE II, realizada pela Comissão Especial do PL 8035/2010, no dia 25 de maio de 2011. A primeira foi apresentada por José Marcelino Rezende Pinto (USP/Ribeirão Preto) e a segunda por Nelson Cardoso do Amaral (UFG). A apresentação de Pinto, intitulada 'Quanto custa financiar um PNE "pra valer"?', pode ser acessada neste link: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/pne-audiencia-25.5.11. Já a apresentação de Amaral, denominada 'A hora da verdade para o financiamento da educação no Brasil: a visão dos 10% do PIB', pode ser encontrada neste link: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/nelson-25.5.11.

Outro bom estudo é do Prof. Gil Vicente Reis de Figueiredo (Ufscar). Intitulado "Educação universal e de qualidade: um projeto para o Brasil", o trabalho pode ser acesso pelo link: http://proifes.org.br/wp-content/uploads/2010/06/Artigo-PNE-Gil-08-fev-10.pdf.

[ix] Como pôde ser visto anteriormente, o princípio constitucional de gestão na educação é a gestão democrática. (Art 205, inciso VI da CF/1988).

[x] A resolução 8/2010 ainda não foi homologada pelo Ministro de Estado da Educação, Fernando Haddad.

[xi] Em 2009 foi aprovada a Emenda à Constituição 59/2009, que dentre outras mudanças importantes, tornou obrigatória a oferta escolar para brasileiros de quatro a dezessete anos. Esta exigência começa a valer em 2016.

[xii] A Campanha Nacional pelo Direito à Educação considera as metas propostas pelo Executivo Federal para o PNE II tímidas. Porém, pelos motivos metodológicos já explicitados no decorrer do texto, irá mantê-las como referência neste estudo.

[xiii] Em parceria com a Unesco, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação está produzindo um estudo para calcular o Custo Aluno-Qualidade Inicial da Escola em Tempo Integral (CAQiTI)