

O financiamento da educação no documento final da Conae 2024

Education financing in Conae 2024 Final Document

Financiación a la educación en el documento final de la Conae 2024

 NELSON CARDOSO AMARAL*

Universidade Federal de Goiás, Goiânia – GO, Brasil.

RESUMO: A Conferência Nacional de Educação – CONAE realizada em janeiro de 2024 teve a finalidade de elaborar proposições e estratégias para o Plano Nacional de Educação – PNE 2024-2034. Seu Documento Final se estrutura em sete eixos, sendo que o Eixo VI, sobre financiamento público da educação pública, propôs a manutenção da meta anterior do PNE 2014-2024 e a aplicação do equivalente a, no mínimo, 10% do PIB em 2034, definindo igualmente um conjunto de estratégias que estabelecem novas fontes de financiamento, além dos tributos. Concluiu-se que o Brasil possui riqueza para atingir essa meta, o que colaborará para diminuir a grande desigualdade brasileira.

Palavras-chave: Financiamento. Plano Nacional de Educação. Conferência Nacional de Educação.

ABSTRACT: The National Conference on Education – Conae held in January 2024 aimed to develop proposals and strategies for the National Education Plan – PNE 2024-2034. Its Final Document is structured around seven axes, out of which Axis VI, on public financing of public education, proposes maintaining the previous target of the PNE 2014-2024 and applying the equivalent of at least 10% of GDP in 2034. It also proposes defining a set of strategies that establish new sources of financing, in addition to taxes. It was concluded that Brazil has the wealth to achieve this target, which will help reduce Brazil's great inequality.

* Doutorado em Educação. Professor da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás. *E-mail:* <nelsoncardosoamaral@gmail.com>.

Keywords: Financing. National Education Plan. National Conference on Education.

RESUMEN: La Conferencia Nacional de Educación – Conae realizada en enero de 2024 tuvo como objetivo desarrollar propuestas y estrategias para el Plan Nacional de Educación – PNE 2024-2034. Su Documento Final se estructura en torno a siete ejes, siendo el Eje VI sobre financiación pública a la educación pública, el que propone el mantenimiento del objetivo anterior del PNE 2014-2024 y la aplicación del equivalente a al menos el 10% del PIB en 2034, definiendo igualmente un conjunto de estrategias que establezcan nuevas fuentes de financiación, además de los impuestos. Se concluyó que Brasil tiene la riqueza para lograr este objetivo, lo que ayudará a reducir la gran desigualdad del país.

Palabras clave: Financiación. Plan Nacional de Educación. Conferencia Nacional de Educación.

Introdução

O Brasil realizou, no período de 28 a 30 de janeiro de 2024, a Conferência Nacional de Educação – CONAE 2024, que culminou com a aprovação do Documento Final *Plano Nacional de Educação (2024-2034): política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável* (CONAE, 2024). O financiamento do novo plano para o período 2024-2034, PNE (2024-2034), foi tratado especificamente em um dos eixos da CONAE 2024, o de número seis, com o seguinte título: *Financiamento público da educação pública, com controle social e garantia das condições adequadas para a qualidade social da educação, visando à democratização do acesso e da permanência* (CONAE, 2024).

Por estabelecer como deve ser financiado todo o plano, esse eixo se reveste de importância, pois a experiência já mostrou que, sem financiamento adequado e fontes de recursos definidas, os planos educacionais estão fadados ao fracasso. Esse fato ocorreu com o PNE 2001-2011, que não teve meta para o financiamento. Mesmo tendo sido aprovada pelo Congresso Nacional, foi vetada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, e o veto não foi derrubado durante os governos seguintes de Luiz Inácio Lula da Silva.

A Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009, tornou obrigatória a meta para o financiamento dos PNEs como proporção do PIB (BRASIL, 2009). O PNE 2014-2024 estabeleceu em sua meta 20 que o volume de recursos deveria atingir o equivalente a 10%

do PIB em 2024. Entretanto, o fato de a meta constar no texto do PNE 2014-2024 não foi suficiente para que fosse cumprida; novamente, houve um fracasso quase que completo. O documento *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE-2020*, divulgado pelo INEP, concluiu que os recursos financeiros públicos aplicados em educação pública e privada atingiram 5,4% do PIB em 2020, e os recursos públicos aplicados em educação pública atingiram 5,1% do PIB nesse mesmo ano (INEP, 2022). A definição do volume de recursos financeiros a ser aplicado em educação, como um percentual do PIB para o novo PNE, foi um ponto sensível na discussão implementada na CONAE 2024, que culminou com a aprovação da seguinte proposição:

Consolidar a base da política de financiamento, acompanhamento e controle social da educação e ampliar o volume de recursos públicos aplicados exclusivamente em educação pública de maneira a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto - PIB - do país no 4º ano de vigência do PNE, 9% no 8º ano e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio (CONAE, 2024, p. 185).

Além disto, o Documento Final da CONAE 2024 – DF-Conae-2024 explicitou diversas estratégias visando possíveis novas fontes para o financiamento da educação, como a implantação de um Custo Aluno Qualidade – CAQ na educação básica, além da garantia de financiamento para as instituições públicas de educação superior. Estabeleceu, ainda, estratégias que procuram diminuir a desigualdade educacional brasileira, além de objetivar o aperfeiçoamento de controle e fiscalização dos recursos aplicados pela União, estados e municípios.

Com base nessas informações, este estudo mostra, em primeiro lugar, que a educação brasileira necessita de um volume de recursos financeiros equivalente a 10% do PIB, no mínimo, o que significa manter a meta 20 estabelecida no PNE 2014-2024. Em seguida, analisa a desigualdade educacional brasileira revelada pelo Pisa 2018. Ao longo do texto são explicitadas as estratégias presentes no DF-CONAE 2024 para a o financiamento do PNE 2024-2034, propondo novas fontes, além dos tributos. Por fim, são apresentadas as considerações finais.

A necessidade de atingir os 10% do PIB

O DF-Conae-2024 mostra o desafio brasileiro para o financiamento da educação quando compara a distância existente entre os valores aplicados por estudante no Brasil e nos países membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE.

Neste estudo, quando fizermos comparações entre diferentes valores financeiros, utilizaremos a Paridade de Poder de Compra baseada no dólar estadunidense – US\$-PPC, ou seja:

as taxas de conversão cambial que procuram equalizar o poder de compra das diferentes moedas, eliminando as diferenças nos níveis de preços entre os países. A cesta de bens e serviços precificados é uma amostra de todos aqueles que fazem parte das despesas finais: consumo final das famílias e do governo, formação de capital fixo e exportações líquidas. Este indicador é medido em termos da moeda nacional por dólar americano (BANCO MUNDIAL, 2024).

A tabela 01 mostra os valores aplicados pelos países da OCDE e pelo Brasil, por níveis e etapas educacionais.

Tabela 01 - Valores aplicados por estudante pelos países da OCDE e Brasil

Nível/Etapa	Valor médio por estudante nas escolas e instituições públicas da OCDE* – US\$-PPC 2019	Valor médio por estudante nas escolas públicas do Brasil US\$-PPC** 2018	Fator multiplicativo valor médio da OCDE/ valor médio do Brasil
Creche	13.359,00	-	-
Pré-Escola	8.234,00	-	-
Educação infantil	10.797,00	3.060,00	3,5
Ensino Fundamental Anos Iniciais – EF-AI	9.499,00	3.248,00	2,9
Ensino Fundamental Anos Iniciais – EF-AF	10.589,00	3.090,00	3,4
Ensino Médio – EM	10.207,00	3.595,00	2,8
Educação Superior – ES	14.925,00	11.705,00	1,3

Fonte: OECD, 2020; OECD, 2020a; INEP, 2021.

* O valor da Educação Infantil é a média entre valor da creche e da pré-escola.

** O Inep não divulgou valores a partir de 2019, e não há valores separados para creche e pré-escola.

As distâncias entre os valores são muito grandes na educação básica e menores na educação superior. Deve-se considerar que, nos orçamentos das universidades federais, estão incluídas despesas como o pagamento de aposentados/as e pensionistas, hospitais universitários e muitos equipamentos culturais, além de uma intensa atividade de extensão, características que elevam os orçamentos das instituições brasileiras.

Uma simulação utilizando os valores médios aplicados pelos países da OCDE nos leva a concluir que seria necessário o equivalente a 14,0% do PIB brasileiro, caso fossem implantados no Brasil. A tabela 02, apresentada no DF CONAE 2024, mostra os valores obtidos nessa simulação.

Tabela 02 - Volume de recursos financeiros como percentual do PIB que deveria ser aplicado no Brasil em 2019, caso fossem considerados valores médios por estudante aplicados nos países da OCDE

Níveis/ Etapas	Matrículas Públicas no Brasil (2019)	Valor médio por estudante das escolas e instituições públicas da OCDE (US\$-PPC) (2019)	Valor total a ser aplicado (US\$/ PPC) (2019)	PIB do Brasil (US\$/PPC) (2019)	% do PIB
Creche	2.456.583	13.359	32.817.492.297	3.044.036.015.895	1,1
Pré-Escola	4.010.358	8.234	33.021.287.772	3.044.036.015.895	1,1
EF-AI	12.762.961	9.499	121.235.366.539	3.044.036.015.895	4,0
EF-AF	11.299.857	10.589	119.654.185.773	3.044.036.015.895	3,9
EM	8.209.702	10.207	83.796.428.314	3.044.036.015.895	2,8
ES	2.328.804	14.925	34.757.399.700	3.044.036.015.895	1,1
TOTAL	41.068.265		425.282.160.395	3.044.036.015.895	14,0

Fonte: CONAE, 2024, p. 177.

Considerando o conteúdo explicitado na tabela 02, a CONAE 2024 aprovou a seguinte proposição para uma meta de financiamento para o PNE 2024-2034:

Consolidar a base da política de financiamento, acompanhamento e controle social da educação e ampliar o volume de recursos públicos aplicados exclusivamente em educação pública de maneira a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto - PIB - do país no 4º ano de vigência do PNE, 9% no 8º ano e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio (CONAE, 2024, p. 185).

Nota-se que, mesmo aplicando o equivalente a 10% do PIB, os valores por estudante no Brasil ainda ficariam muito inferiores aos valores médios dos países da OCDE, o que mostra a necessidade urgente de aprovação da meta da Conae-2024 para o PNE 2024-2034 pelo Congresso Nacional. O valor a ser aplicado por estudante na educação básica é intensamente debatido no Brasil, com o estabelecimento de um Custo Aluno Qualidade – CAQ que garanta princípios para além da simples especificação de um valor financeiro vinculado a resultados, indo ao encontro das vertentes estabelecidas por Denise Carreira e José Pinto para um processo educacional de qualidade, que:

- gere sujeitos de direitos, de aprendizagem e de conhecimento, sujeitos de vida plena;

- é comprometido com a inclusão cultural e social, uma melhor qualidade de vida no cotidiano, o respeito à diversidade, o avanço da sustentabilidade ambiental e da democracia e a consolidação do Estado de Direito;
- exige investimentos financeiros em longo prazo e o reconhecimento das diversidades culturais, sociais e políticas;
- reconhece e enfrenta as desigualdades sociais em educação, devidamente contextualizado no conjunto das políticas sociais e econômicas do país;
- se referencia nas necessidades, nos contextos e nos desafios do desenvolvimento de uma região, de um país, de uma localidade;
- está indissociado da quantidade, da garantia do acesso ao direito à educação;
- se aprimora por meio da participação social e política, garantida por meio de uma intencionalidade e de processos participativos e democráticos que independem da vontade política do gestor ou da gestora em exercício (CARREIRA & PINTO, 2007, p. 24).

O estabelecimento de um CAQ com essas características foi constitucionalizado, e “a legislação educacional brasileira consagra o conceito de qualidade referenciada nas condições adequadas de oferta e na presença de insumos para garantir recursos e condições mínimas necessárias para potencializar um efetivo processo de ensino-aprendizagem” (FINEDUCA/CAMPANHA, 2024, p. 6).

A metodologia discutida e implementada na Campanha Nacional pelo Direito à Educação pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – Fineduca e pelo Laboratório de Dados Educacionais – LDE foi detalhada na Nota Técnica *Fundeb com Custo Aluno Qualidade: no caminho da justiça federativa, igualdade e qualidade na educação básica - estimativas do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi)* (FINEDUCA/CAMPANHA, 2024, p. 6). Os insumos aí considerados se basearam em parâmetros da “Constituição Federal de 1988, na LDB, na Lei do PNE (2014-2024), em resoluções do CNE ou em dados empíricos da realidade educacional brasileira” (FINEDUCA/CAMPANHA, 2024, p. 7), relativos a dias letivos por semana, jornada diária de ensino, tamanho das turmas, formação, carreira e remuneração dos/as professores/as, composição do quadro de funcionários/as da escola, manutenção das escolas, materiais e outras despesas (FINEDUCA/CAMPANHA, 2024, p. 7-9).

O DF 2024 estabeleceu as seguintes estratégias em relação ao CAQ:

Implantar o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) no prazo de um ano da vigência do novo PNE, referenciado no conjunto de parâmetros mínimos estabelecidos na legislação educacional, e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem já tratados nos eixos I e IV.

[..]

Implementar no prazo de cinco anos o Custo Aluno Qualidade (CAQ) utilizando-se de parâmetros a serem estabelecidos nacionalmente, a partir do cálculo dos investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação; em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar; de tal modo a aproximar o valor-aluno/ ano praticado no Brasil daquele verificado nos países mais desenvolvidos em termos educacionais (CONAE, 2024, p. 186-187).

Já há estabelecida, portanto, uma metodologia para o cálculo do CAQ que pode apresentar argumentos precisos para a elevação dos valores a serem aplicados por estudante, diminuindo sua diferença em relação aos valores médios dos países membros da OCDE.

Novas fontes de recursos financeiros

O DF CONAE 2024 apresenta possíveis fontes de financiamento vinculadas à riqueza brasileira, elencando as seguintes possibilidades além daquelas já estabelecidas na legislação: ampliar a participação da União, alterando “a vinculação de 18% para, no mínimo, 25%, não só considerando a receita advinda de impostos, mas também adicionando, de maneira adequada, percentuais das taxas e contribuições sociais para a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)”; destinar para a educação “parte da taxação das casas de apostas, *bets online*s e atividades afins, para todos os níveis, etapas e modalidades educacionais”; efetivar mudanças na carga tributária para que “quem ganha mais pague mais, elevando, portanto, as alíquotas dos tributos sobre a renda, lucros e ganhos de capital e propriedades, incluindo a regulamentação sobre a taxação de grandes fortunas, além de aprimorar o sistema de fiscalização”; também “Elevar a carga tributária brasileira, sobretudo naqueles tributos com características mais progressivas, como percentual do PIB, que foi de 31% em 2020, até atingir o equivalente ao percentual médio dos 33 países mais ricos da OCDE, que foi de 35,5% do PIB daqueles países”; eliminar parte das renúncias tributárias, principalmente “receitas de impostos por provocar uma redução no montante de recursos vinculados pelo artigo 212 da CF, de 1988”; utilizar “os recursos recebidos na cobrança de dívida ativa da União para financiar a melhoria das condições físicas e materiais das escolas/ instituições da educação básica e da educação superior”; aplicar em educação pública “os recursos financeiros da Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica e dos *royalties* de Itaipu, distribuída aos estados e municípios que se relacionam com usinas hidrelétricas” (CONAE, 2024, p. 185); aplicar em educação pública “os recursos financeiros da Compensação Financeira pela Exploração Mineral, que é a contrapartida paga, pelas empresas mineradoras à União, estados, Distrito Federal e municípios, pela exploração dos recursos minerais em seus respectivos territórios, ampliando também as alíquotas para

patamares similares àqueles existentes em outros países”; aplicar em educação pública “recursos associados ao petróleo e gás, além daqueles já vinculados ao Fundo Social do Pré-Sal, constituído pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010”; institucionalizar a “limitação do pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública a um valor equivalente a 70% da média paga nos últimos cinco anos, realizando a renegociação dos 30% restantes do ano vigente, com alongamento dos prazos de pagamento”; e reestruturar os recursos públicos “aplicados no setor privado educacional, construindo travas e prazos, para que ele seja paulatinamente diminuído, zerando [seu aporte] até o último ano de vigência do Plano” (CONAE, 2024, p. 186).

Na Nota Técnica *O Financiamento do PNE (2024-2034): é chegada a hora de priorizar a Educação no processo de desenvolvimento social e econômico do Brasil* (FINEDUCA, 2024), a Fineduca examinou essas estratégias e avaliou o montante de recursos associados a elas ao longo de 2014-2022, objetivando obter o volume de recursos que seria possível aplicar em educação, caso essas fontes tivessem sido implementadas para cumprir as metas do PNE 2014-2024. O quadro 01 apresenta os valores totais obtidos nesse período para essas possíveis novas fontes.

Quadro 01- Possíveis novas fontes de recursos para executar o novo PNE e valores que seriam obtidos se tivessem sido implementadas de 2014 a 2022

Estratégias elencadas anteriormente	Valores possíveis a serem aplicados em educação se as estratégias apresentadas tivessem sido implementadas no período 2014-2022 (R\$)
a) Elevar a vinculação constitucional dos impostos da União de 18% para 25%	202.550.638.880,00
b) Taxação das casas de apostas, bets online e atividades afins	Taxação ainda não foi implementada
c) Elevar da Carga Tributária brasileira, de 31,0% do PIB para 35,5% do PIB, equivalente àquelas dos países mais ricos da OCDE	1.156.759.599.871,00
d) Diminuir o volume da Renúncia de Impostos da União	173.705.140.203,00
e) Utilizar recursos recuperados da Dívida Ativa da União – DAU para a educação pública	111.881.742.203,00
f) Aplicar os recursos financeiros da Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica e dos royalties de Itaipu em educação pública	12.449.030.090,00
g) Aplicar os recursos financeiros da Compensação Financeira pela Exploração Mineral em educação pública	13.473.286.620,00

Estratégias elencadas anteriormente	Valores possíveis a serem aplicados em educação se as estratégias apresentadas tivessem sido implementadas no período 2014-2022 (R\$)
h) Aplicar os recursos associados ao petróleo e gás, além daqueles já vinculados ao Fundo Social do Pré-Sal, em educação pública	240.557.291.738
i) Institucionalizar a limitação do pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública a um valor equivalente a 70% da média paga nos últimos cinco anos, realizando a renegociação dos 30% restantes do ano vigente	1.788.087.395.048,00
j) Reestruturar os recursos públicos aplicados no setor privado educacional, construindo travas e prazos, para que ele seja paulatinamente diminuído	178.000.000.000,00
TOTAL	3.877.464.124.653,00

Fonte: FINEDUCA, 2024, p. 10-11.

Verifica-se, portanto, que um volume expressivo de recursos, equivalente a R\$ 3,9 trilhões, aplicado ao longo do tempo seria capaz de alterar as condições salariais de professores/as e funcionários/as das escolas e instituições, além de estruturar e modernizar os materiais educativos utilizados e as suas estruturas físicas. A Fineduca divulgou também o movimento histórico realizado por diversos países membros da OCDE, calculando o valor aplicado em educação por pessoa de 0 a 24 anos no início e no final de um determinado período. A tabela 03 apresenta esses valores.

Tabela 03 - Evolução dos valores aplicados por pessoa de 0 a 24 anos nos períodos estabelecidos e países da OCDE

País	Período	Valores por pessoa de 0 a 24 anos no início do período (US\$/PPC)	Valores por pessoa de 0 a 24 anos no final do período (US\$/PPC)	Percentual de aumento (%)
Finlândia	1970-2016	2.241,00	11.355,00	406,7
Coreia do Sul	1970-2019	151,00	8.230,00	5.350,3
França	1970-2019	1.741,00	8.373,00	380,9
Japão	1971-2020	1.450,00	6.424,00	343,0
Noruega	1972-2019	3.684,00	17.320,00	370,1
Portugal	1973-2017	593,00	6.757,00	1.039,5
Alemanha	1993-2017	5.921,00	10.880,00	83,8
Austrália	1978-2017	3.399,00	7.783,00	129,0

País	Período	Valores por pessoa de 0 a 24 anos no início do período (US\$/PPC)	Valores por pessoa de 0 a 24 anos no final do período (US\$/PPC)	Percentual de aumento (%)
Polônia	1991-2017	1.045,00	5.281,00	405,4
Itália	1970-2017	1.798,00	7.258,00	303,7
Dinamarca	1970-2017	4.054,00	14.717,00	263,0
Espanha	1970-2017	704,00	6.743,00	857,8
Suíça	1981-2017	6.026,00	13.511,00	124,2
Canadá	1971-2020	4.673,00	8.563,00	83,2
EUA	2010-2020	10.771,00	11.528,00	7,0
Reino Unido	1971-2020	2.629,00	7.850,00	198,6
Suécia	1979-2020	5.338,00	12.717,00	138,2
Grécia	1970-2020	675,00	4.873,00	621,9

Fonte: FINEDUCA, 2024, p. 42.

Houve um grande esforço desses países para elevar os valores aplicados por pessoa de 0 a 24 anos, idades recomendadas para que crianças e jovens completem seu ciclo educacional, desde a educação infantil até a educação superior. O Brasil se encontra no patamar de US\$-PPC 2.490,00 quando se aplica esse mesmo cálculo, muito abaixo de todos os valores da tabela 03. Porém, o país possui riqueza suficiente para priorizar a educação e efetivar um salto educacional ao final do decênio em que vigorará o novo PNE. Não se pode esquecer o grande desafio de cerca de 70 milhões de pessoas que não conseguiram concluir a educação básica e necessitam de uma grande expansão da Educação de Jovens e Adultos. Há ainda que se considerar a desigualdade brasileira, uma das mais elevadas do mundo, sendo que as políticas públicas precisariam enfrentar os seus reflexos na área educacional – dados que são explicitados nos resultados do *Programme for International Student Assessment* – Pisa.

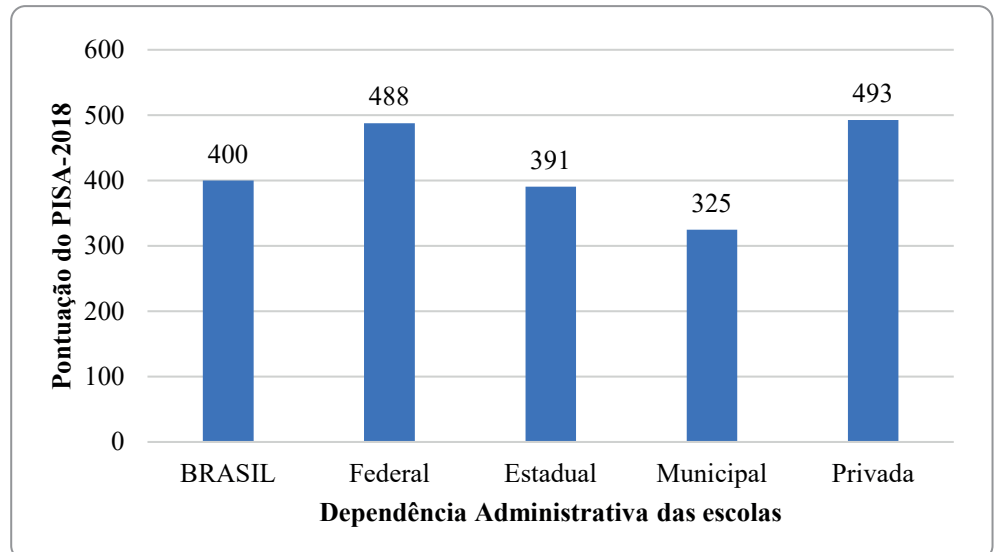
A desigualdade brasileira e o Pisa-2018

Uma visão da desigualdade educacional brasileira pode ser obtida considerando as informações do Pisa-2018. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE lançou o Pisa em 1997, como um programa que “avalia o que alunos de 15 anos, no final da educação obrigatória, adquirem em relação a conhecimentos e habilidades essenciais para a completa participação na sociedade moderna” (INEP, 2016, p. 18).

Consideraremos neste estudo que a vinculação entre resultados do Pisa e a qualidade precisa ser relativizada, pela compreensão de que existem diversos estudos mostrando suas finalidades políticas e econômicas, em detrimento das educativas e pedagógicas, além de não considerar impactos das desigualdades e assimetrias regionais e locais na população a ser avaliada (SGUISSARDI, 2005; FREITAS *et al*, 2002; FREITAS, 2012; ASSIS & AMARAL, 2013; AFONSO, 2012). Essa avaliação ocorre a cada três anos e abrange as áreas de leitura, matemática e ciências. Em cada edição, os/as estudantes realizam três provas, e uma delas é eleita como foco; em 2018 o foco foi a leitura. Para contextualizar os resultados, o programa também dirige questionários a estudantes, diretores/as de escolas, professores/as e pais/mães de alunos/as. As informações resultantes desse processo permitiram examinar diversas características dos/das estudantes participantes do Pisa-2018 no Brasil, como:

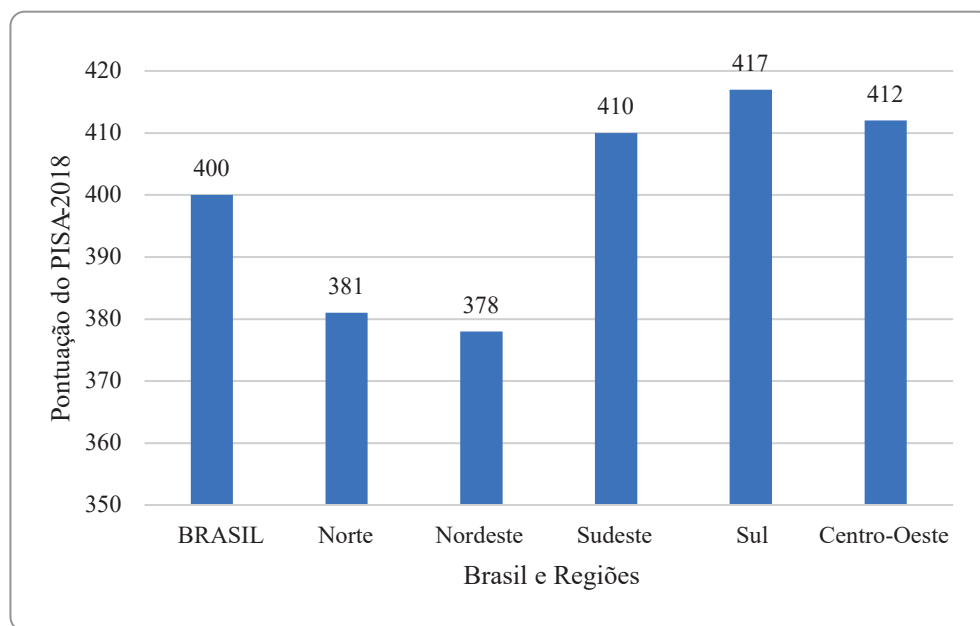
1) A desigualdade entre público e privado e entre as regiões brasileiras. Na edição de 2018 participaram 10.691 estudantes, de 595 escolas distribuídas por todas as regiões do país; 279 eram estudantes da rede federal, 7.732 das redes estaduais, 1.299 das redes municipais e 1.381 da rede privada de ensino. Os gráficos 01 e 02 mostram as pontuações médias dos/das estudantes em leitura, matemática e ciências, por dependência administrativa das escolas e regiões.

Gráfico 01- A dependência administrativa das escolas e as pontuações obtidas no Pisa-2018



Fonte: INEP, 2020.

Gráfico 02 - As regiões brasileiras e as pontuações obtidas no Pisa-2018



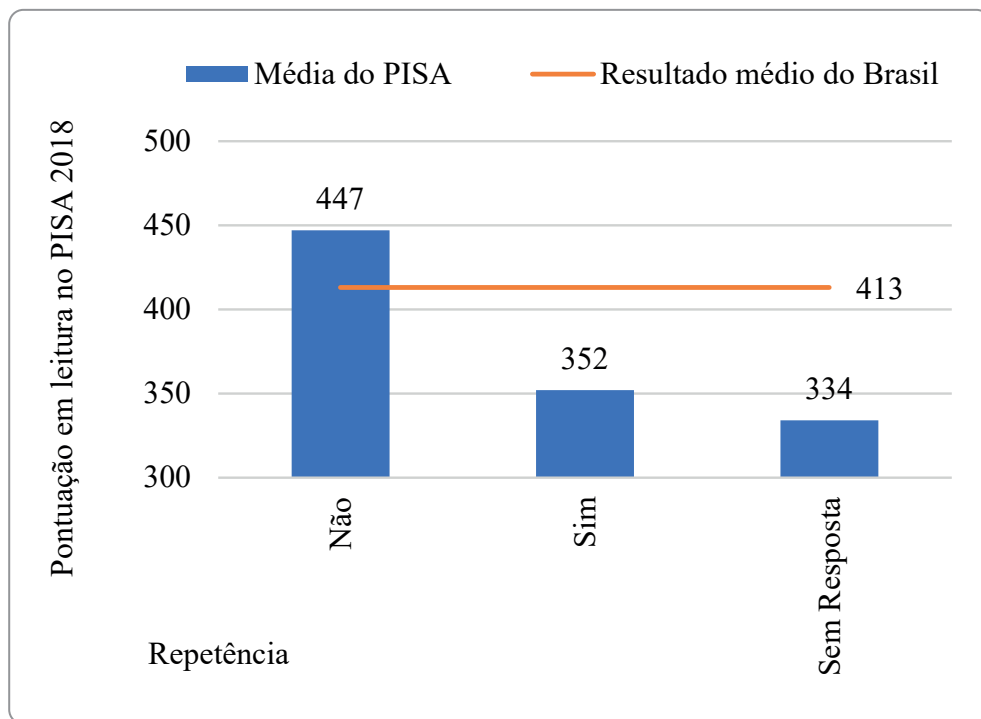
Fonte: INEP, 2020.

Os gráficos expõem dois aspectos relacionados à desigualdade brasileira. Nota-se que estudantes das escolas federais atingiram 488 pontos, muito próximos dos 493 pontos das escolas privadas. As escolas federais poderiam, portanto, ser referência para analisar as ações a serem implementadas nas redes estaduais e municipais para elevar suas pontuações (pois obtiveram pontuações mais baixas, 391 e 325, respectivamente). Explicita, também, a desigualdade entre as regiões brasileiras: o Sul conseguiu a maior pontuação, 417; seguida do Centro-Oeste, 412; do Sudeste, 410; do Norte, 381; e do Nordeste, 378 pontos.

A desigualdade regional brasileira é um enorme desafio, vinculada diretamente à desigualdade nacional, indicada pelo Índice de Gini como uma das maiores do mundo. Esse é um índice que varia de 0 a 100, e o Brasil ocupa a sexta posição de maior desigualdade, com um índice de 52,9. O da África do Sul é de 63,1; o da Namíbia é de 59,1; o da Zâmbia é 55,9; o do Reino de Essuatíni é de 54,6; o de Botswana é de 53,3 (ONU, 2024).

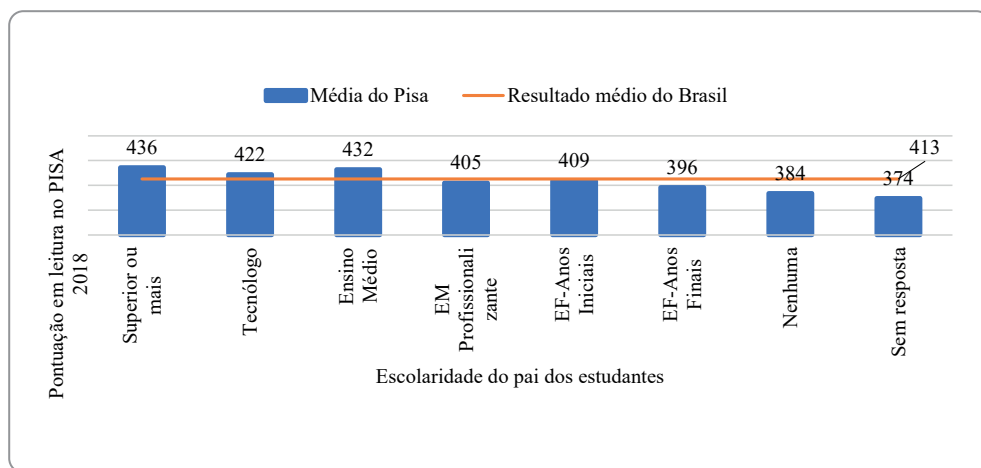
2) O resultado do Pisa-2018 e o perfil dos/das estudantes. Os/As estudantes foram agrupados/as por diversas condições específicas, considerando a prova de leitura, o fato de ser ou não repetente, escolaridade do pai e da mãe, raça/cor, 25% mais pobres e raça/cor, 25% mais ricos/as e raça/cor, turno de estudos, o fato de ser ou não trabalhador/a. O exame do grupo de gráficos 03, 04, 05, 06, 07, 08, 09 e 10 mostra os diferentes resultados do Pisa para as condições especificadas e nos permite aquilatar o grau da desigualdade educacional brasileira.

Gráfico 03 - LEITURA: estudante repetente



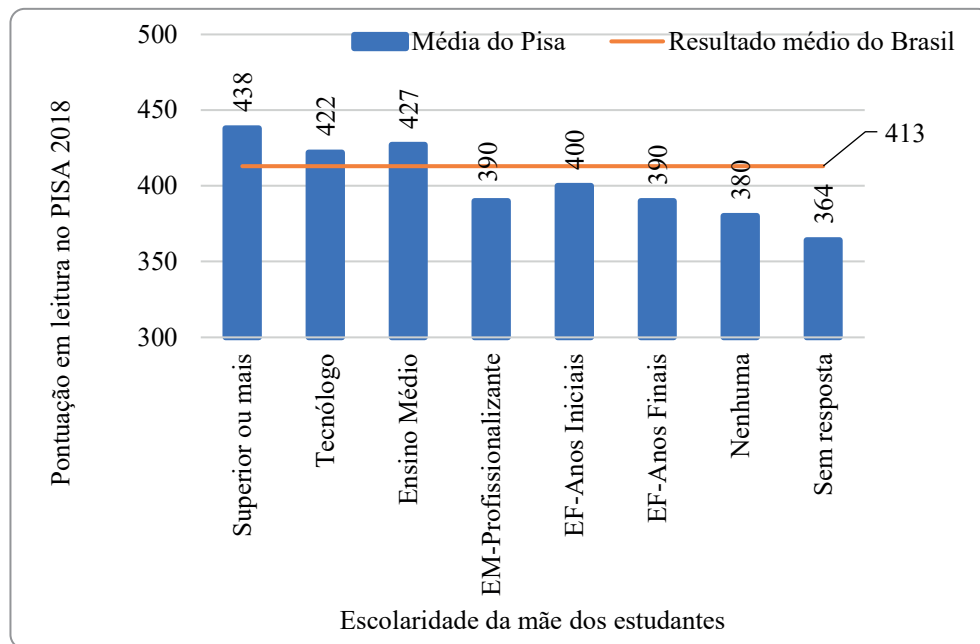
Fonte: INEP, 2020.

Gráfico 04 - LEITURA: escolaridade do pai dos estudantes



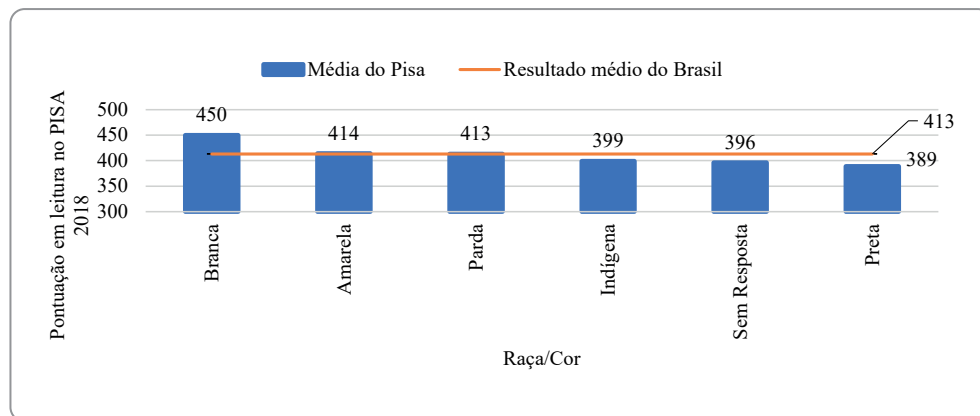
Fonte: INEP, 2020.

Gráfico 05 - LEITURA: escolaridade da mãe dos/das estudantes



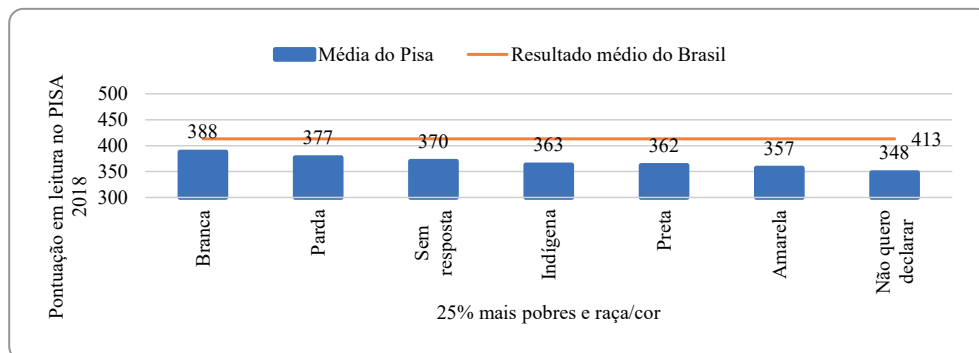
Fonte: INEP, 2020.

Gráfico 06 - LEITURA: raça/cor



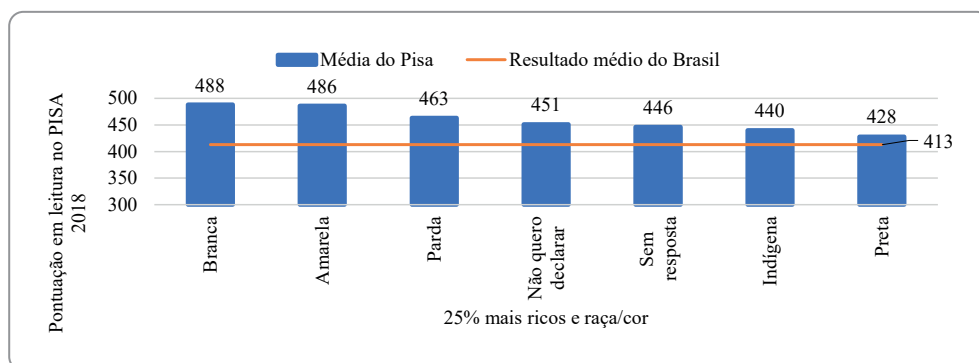
Fonte: INEP, 2020.

Gráfico 07 - LEITURA: 25% mais pobres e raça/cor



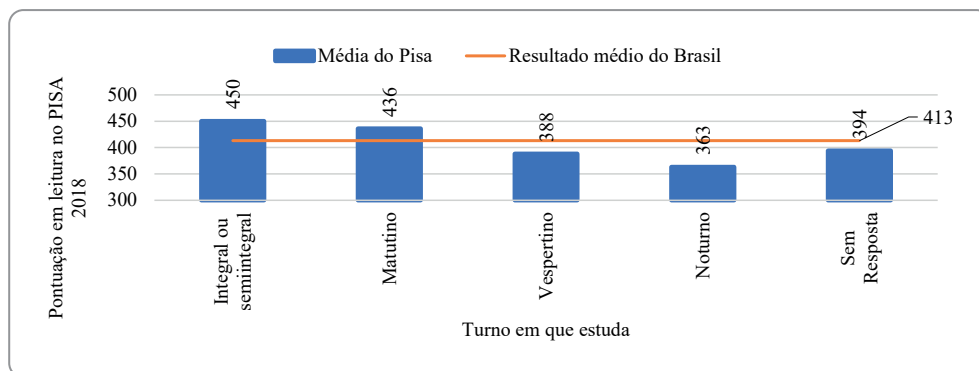
Fonte: INEP, 2020.

Gráfico 08 - LEITURA: 25% mais ricos/as e raça/cor



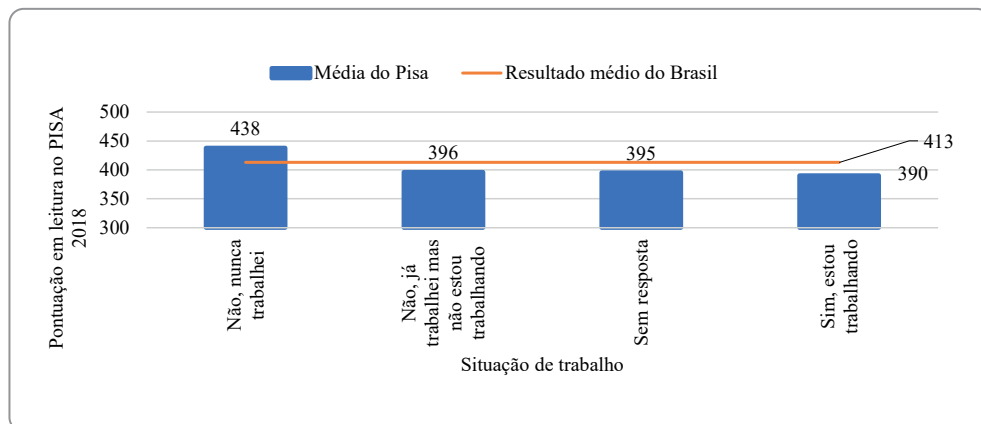
Fonte: INEP, 2020.

Gráfico 09 - LEITURA: turno em que estuda



Fonte: INEP, 2020.

Gráfico 10 - LEITURA: estudante trabalhador/a



Fonte: INEP, 2020.

Em todos os casos há uma relação entre as condições estabelecidas e o resultado do Pisa-2018. Destacam-se do conjunto de gráficos, os seguintes fatos: a) A escolaridade do pai ou mãe é importante para a pontuação no Pisa. Nesse aspecto, diversas proposições e estratégias constantes do DF-Conae-2024 indicam uma expansão da quantidade de crianças e jovens nos diversos níveis, etapas e modalidades, que resultará, no futuro, em uma elevação dos anos de escolaridade da população; b) Há uma grande diferença entre as pontuações de ricos/as e pobres, maior ainda quando se consideram mais ricos/as e mais pobres juntamente com raça/cor dos/das estudantes. Entre os/as mais pobres, nem mesmo os/as brancos/as conseguem atingir a pontuação média do Brasil em leitura (413 pontos). Esse é um dos problemas estruturais brasileiros e somente pode ser superado com uma forte diminuição da desigualdade social e econômica da população brasileira; c) A repetência, o turno em que estudam os/as jovens brasileiros/as e o/a estudante trabalhador/a são fatores intimamente associados à desigualdade e à escolaridade do pai ou da mãe, e só serão amenizados com a implementação de planos de educação e de políticas amplas que alterem essa nefasta estrutura social e econômica da realidade brasileira.

Esses são desafios complexos a serem enfrentados pelas políticas públicas traçadas nos planos educacionais e permeiam todos os sete eixos do DF CONAE 2024. São condições das famílias e dos/das estudantes que se conectam aos problemas estruturais do país, porém, somente ações no campo educacional não serão capazes de solucioná-las. Um plano nacional de educação precisa, obrigatoriamente, estabelecer proposições e estratégias que contribuam para alterar esse quadro de desigualdade. O DF CONAE 2024 estabeleceu, em seu eixo dedicado ao financiamento, estratégias que procuram atacar diretamente aspectos dessa desigualdade, abrangendo tanto a educação básica quanto a educação superior:

1113. 1.20. Acrescer aos valores do CAQi e do CAQ, fatores que ampliem os seus valores em todas as etapas e modalidades, considerando a heterogeneidade territorial do país como da Região Amazônica, e que considerem a dívida histórica com a população negra e indígena do país.

1114. 1.21. Realizar, por meio da União, a complementação de recursos financeiros a todos os estados, ao Distrito Federal e aos municípios que não conseguirem atingir os valores do CAQi e, posteriormente, do CAQ, para cada etapa, tipo de instituição educativa pública, jornada e modalidade

1115. 1.22. Materializar e ampliar a participação da União (e dos estados) na cooperação técnica e financeira com os sistemas e redes de ensino públicos como política de superação das desigualdades regionais, ancorada na perspectiva do CAQ, assegurando o respeito e a valorização das diversidades e distintas realidades dos sistemas e redes de ensino públicos.

[...]

1117. 1.24. Reajustar anualmente os valores do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) pelo IPCA e expandir o quantitativo de estudantes atendidos pelo programa.

[...]

1119. 1.26 Garantir a ampliação e qualificação das matrículas nas etapas e modalidades da educação básica públicas, por meio do aporte de recursos e da assessoria técnica da União, quando necessárias, para construção, manutenção, ampliação, reforma dos equipamentos públicos e formação inicial e continuada dos profissionais da educação, dentre outras.

1120. 1.27. Garantir e assegurar, a partir do primeiro ano deste PNE, recursos às escolas públicas que deem suporte na oferta da EJA para as áreas urbanas e rurais, povos das águas, das florestas, do campo, quilombolas e indígenas, surdos sinalizantes, surdocegos, pessoas com deficiência, TGD, TEA, altas habilidades ou superdotação ou qualquer comunidade em que houver demanda por essa necessidade, devido às condições geográficas e socioeconômicas da realidade na qual a comunidade esteja inserida.

1121. 1.28. Garantir financiamento público à criação e expansão de unidades escolares públicas no campo para atendimento aos povos das águas, das florestas, do campo, quilombolas e indígenas, surdos sinalizantes, surdocegos, pessoas com deficiência, TGD, TEA, altas habilidades ou superdotação, utilizando a metodologia da pedagogia da alternância e outras, e oferecendo cursos que atendam às necessidades locais em todas etapas e modalidades da educação básica.

1122. 1.29. Expandir a educação profissional de qualidade socialmente referenciada, em diferentes modalidades e níveis, em instituições públicas, na perspectiva do trabalho como princípio educativo, com financiamento público permanente que atenda às demandas produtivas e sociais locais, regionais e nacionais, em consonância com a sustentabilidade socioambiental, com a gestão territorial e com a inclusão social, de modo a dar suporte aos arranjos produtivos locais e regionais, contribuindo com o desenvolvimento educacional, econômico e social.

[...]

1124. 1.31. Garantir, aumentar, fiscalizar o transporte gratuito, suficiente e com acessibilidade para todos(as) os(as) estudantes de todas as modalidades de ensino da educação do campo e urbana, especialmente na faixa etária da educação escolar obrigatória, mediante renovação e padronização integral da frota de veículos, rodoviários e aquaviários, considerando as especificidades de cada região brasileira, de acordo com as definições do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), Capitania dos Portos e demais órgãos competentes, por meio de financiamento compartilhado, com participação efetiva da União às necessidades dos entes federados, visando a reduzir a evasão escolar e o tempo médio de deslocamento, a partir de cada situação local.

1125. 1.32. Financiar a compra e manutenção de meios de transporte adequados ao atendimento de estudantes com deficiência.

1126. 1.33. Definir parâmetros para a distribuição dos recursos entre as instituições públicas federais, estaduais e municipais de ensino superior capazes de garantir o volume de recursos financeiros necessários, para que as atividades de ensino (graduação e pós-graduação), pesquisa e extensão resultem em educação com padrão de qualidade socialmente referenciada, considerando as diferenças e necessidades regionais, propiciando efetiva autonomia universitária.

[...]

1128.1.35. Garantir financiamento para que as instituições públicas federais possam ofertar cursos de graduação, pós-graduação, mestrado e doutorado aos profissionais da educação em todos os seus *campi*.

1129. 1.36. Garantir financiamento dos governos estaduais às instituições estaduais de educação superior, para que elas ofereçam cursos de graduação, pós-graduação, mestrado e doutorado aos profissionais da educação em todos os seus *campi*.

[...]

1131. 1.38. Criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior Pública, vinculando recursos tanto dos tributos quanto daqueles vinculados à riqueza natural brasileira, de modo a efetivar a autonomia universitária prevista na CF, de 1988, com definição de parâmetros para a distribuição dos recursos entre as instituições públicas que considerem, em seu conjunto, as diversas atividades desenvolvidas pelas instituições.

[...]

1134. 1.41. Garantir recursos públicos, nos orçamentos das instituições públicas de ensino superior, para políticas de acesso, permanência e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento (TGD), transtorno do espectro autista, altas habilidades/ superdotação, negros, povos originários [21], povos tradicionais [22], das águas e da floresta, de baixa renda, inclusive egressos de EJA, minorias historicamente excluídas como LGBTQIAPN+, migrantes [23], entre outros grupos sociais vulneráveis, tanto na graduação quanto na pós-graduação.

[...]

1136. 1.43. Alocar recursos financeiros específicos para a expansão da graduação nas instituições públicas no período noturno, com a condição de que o número de vagas nesse período seja no mínimo 1/3 do total de vagas.

[...]

1139. 1.46. Ampliar os recursos públicos destinados ao aumento da oferta de bolsas de pós-graduação stricto sensu em instituições públicas, garantindo o reajuste anual dos valores das bolsas pelo IPCA (CONAE, 2024, p.187-189).

Ressalte-se novamente a necessidade de se aplicar o equivalente a 10% do PIB em educação para que todas essas estratégias possam ser implementadas e colaborem para a diminuição da desigualdade brasileira.

Considerações finais

Ao estabelecer caminhos para o processo educacional da população, um plano nacional de educação será executado com sucesso se o financiamento de suas metas for suficiente para implementá-las. Verifica-se, entretanto, que existem problemas estruturais na sociedade, que colocam limites à possibilidade de mudanças no campo educacional apenas com ações propostas em um plano de educação. Há que se atuar nos diversos setores sociais e econômicos para alterar a enorme desigualdade existente no país, origem da maior parte dos problemas educacionais.

O documento que resultou da CONAE 2024 propõe que o financiamento de suas metas utilize recursos oriundos de substanciais alterações em outros setores, principalmente econômicos, propondo como fontes de recursos: ampliação da participação da União, taxação de casas de apostas, realização de mudanças na estrutura da carga tributária, eliminação de parte das renúncias tributárias, utilização da receitas da dívida ativa da União, utilização dos recursos naturais brasileiros, limitação do pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública e redirecionamento dos recursos aplicados no setor privado para o setor público.

Essas ações só serão possíveis se a educação da população for alçada (na União, nos estados e nos municípios) à condição de prioridade nacional nos próximos anos – ou pelo menos em duas décadas – realizando o que diversos países já fizeram, tendo atingido elevado grau educacional de sua população. O Brasil tem riqueza para tanto e precisa, neste momento, aplicar o equivalente a 10% do PIB em educação.

Recebido em: 30/05/2024; Aprovado em: 22/07/2024.

Referências

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma conceptualização alternativa de *accountability* em educação. *Educação e Sociedade*. Campinas/SP. v. 33, n. 119, abr. – jun. 2012.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO – FINEDUCA/ CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Nota Técnica da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação*. Fundeb com Custo Aluno Qualidade: no caminho da justiça federativa e qualidade na educação básica. Estimativas do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), 2023. Disponível em: <https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/10/Nota_CAQ_Fineduca_Campanha_VF_tabela_CAQi_ano_2023_Final.pdf>. Acesso em 10 fev. 2024.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO – FINEDUCA. *O Financiamento do PNE (2024-2034): é chegada a hora de priorizar a Educação no processo de desenvolvimento social e econômico do Brasil*. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/12/20231221_Nota_Te%CC%81cnica_10_PIB_apoios.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2024.

ASSIS, Lúcia Maria de; AMARAL, Nelson Cardoso. Avaliação da educação - por um sistema nacional. *Retratos da Escola*. Brasília: CNTE. V. 7, n. 12, jan./jun. 2013.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 05 jun. 2024.

BANCO MUNDIAL. *PPP conversion factor, GDP (LCU per international \$)*. 2023. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.PPP>>. Acesso em: 5 jan. 2024.

CARREIRA, Denise & PINTO, José Marcelino Rezende. *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. Campanha Nacional pelo Direito à Educação. São Paulo: Global, 2007. Disponível em: <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/CAQiRoxo_final_23out2007.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2020.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO – CONAE. *Documento Final da Conae 2024*. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/13vmP2rdmtZje0GtiCMqHHLOv8n4DrAkz/view>>. Acesso em: 20 mar. 2024. FREITAS, Luiz Carlos (Org.). *Avaliação: construindo o campo e a crítica*. Florianópolis: Insular, 2002.

FREITAS, Luiz Carlos (Org.) *Avaliação construindo o campo e a crítica*. Florianópolis: Ed. Insular, 2002.

FREITAS, Luiz Carlos. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. *Educação e Sociedade*. Campinas/SP. v. 33, n. 119, abr. – jun. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP / ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Brasil no Pisa 2015: análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros*. São Paulo: Fundação Santillana, 2016. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/pisa/resultados/2015/pisa2015_completo_final_baixa.pdf>. Acesso em 30 abr. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. *Relatório Brasil no PISA 2018*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/relatorio_brasil_no_pisa_2018.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. *Indicadores Financeiros Educacionais*. Investimento público direto em educação por estudante em valores nominais, por nível de ensino – 2000 a 2018. Atualizado em 24/12/2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>>. Acesso em 13 abr. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. *Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do PNE- 2020*. Brasília, DF: Inep, 2022. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OECD. Statistics. *Education and Training. Enrolment by age*. Paris: OEC Publishing, 2020. Disponível em: <<https://stats.oecd.org/>>. Acesso em 10 fev. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OECD. Statistics. *Education and Training. Finance Indicators. Total expenditure of GPD*. Paris: OECD Publishing, 2020a. Disponível em <<https://stats.oecd.org/>>. Acesso em 10 fev. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. *Human Development Report 2023/2024*. Reimaginar a cooperação num mundo polarizado. New York, 2024. Disponível em: <<https://www.undp.org/pt/angola/publications/relatorio-do-desenvolvimento-humano-rdh-2023-2024>>. Acesso em: 07 jun. 2024.

SGUISSARDI, Valdemar. Universidade pública estatal: entre o público e o privado mercantil. *Educação e Sociedade*. Campinas/SP. v. 26, n. 90, jan. - abr. 2005.