



**CONSULTORIA  
LEGISLATIVA**

**O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (SNE) E  
O CUSTO ALUNO-QUALIDADE (CAQ): AS  
METAS ESTRUTURANTES PARA O  
CUMPRIMENTO DO PNE SUBIRAM NO  
TELHADO?**

Paulo Sena  
Consultor Legislativo da Área XV  
Educação, Cultura e Desporto

**ESTUDO TÉCNICO**

**JULHO DE 2017**

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

© 2017 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal de consultor(a)

# O Sistema Nacional de Educação (SNE) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ): as metas estruturantes para o cumprimento do PNE subiram no telhado?

Paulo Sena<sup>66</sup>

*Aqui de cima do telhado a lua prateava*  
(Manoel de Barros)

## Telhado de vidro: como incidentes e acidentes na trajetória podem comprometer as políticas públicas

Como toda política pública, a política educacional – assim como seu instrumento principal, o Plano Nacional de Educação (PNE) –, está sujeita ao que a ciência política denomina “dependência da trajetória” (*path dependence*). Segundo essa visão, uma vez que uma trajetória é estabelecida, o processo de *autorreforço* torna muito difícil sua reversão. Alternativas políticas que um dia foram plausíveis são retiradas do leque de opções e se tornam irremediavelmente perdidas, ainda que no longo prazo o resultado seja a geração de benefícios mais baixos do que a alternativa perdida. Os momentos e conjunturas “fundadores”, presentes no início da implementação da política, são determinantes (PIERSON, 2000; 2004). Resultados em conjunturas críticas (*critical juncture*)

66 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados com atuação na área XV (educação, cultura e desporto).

deflagram mecanismos de *feedback* que reforçam padrões no futuro, que podem tornar inercial a nova trajetória, distinta da imaginada e desejada (SKOCPOL; PIERSON, 2002). Em resumo, há fatos que dificultam ou facilitam – influenciam negativa ou positivamente – a execução do Plano Nacional de Educação.

A trajetória do antigo PNE 2001-2010 é ilustrativa. Em primeiro lugar, como fator negativo, já no início da trajetória houve os vetos presidenciais à Lei nº 10.172/2001, inclusive veto referente ao financiamento correspondente a 7% do PIB. Os investimentos seriam ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do plano e de 0,6% no quinto ano.

A resposta das autoridades governamentais de então à “crise da Rússia”<sup>67</sup> levou ao congelamento do valor mínimo anual por aluno do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), no valor de R\$ 315,00, em 1999. Isso determinou uma trajetória de subfinanciamento da complementação da União, inclusive com o descumprimento da lei em relação à regra da adoção do valor mínimo igual à média,<sup>68</sup> o que tornou ineficaz o Fundef como instrumento de redução das desigualdades interestaduais, ao contrário do momento inicial, em que

a introdução do fundo representou um avanço na redução das desigualdades interestaduais no financiamento do ensino fundamental, estabelecendo uma trajetória convergente dos valores aluno/ano aplicados nas unidades federadas em direção ao valor médio nacional. (VAZQUEZ, 2003, p. 148)

67 Em agosto de 1998, a crise econômica na Rússia levou à desvalorização do rublo e à declaração da moratória. A situação afetou a exportação de *commodities* do Brasil para aquele país, expôs o real a ataques especulativos e fuga de capitais.

68 A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 71 foi proposta em 5 de maio de 2005 pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Em outubro de 2016, o procurador-geral da República opinou, no mérito, pela procedência do pedido, mas pelo não conhecimento da arguição de descumprimento.

A complementação da União, já insuficiente, tornou-se cada vez menos significativa até o final do período de vigência do Fundef, em que representava apenas 1% do valor do fundo e atendia a apenas quatro âmbitos estaduais em 2005 – Alagoas, Piauí, Maranhão e Pará – e dois âmbitos estaduais em 2006 – Maranhão e Pará (MARTINS, 2011).

Renunciou-se à construção do sistema nacional de educação e à definição do padrão de qualidade, o que de alguma maneira foi timidamente retomado com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 53/2006.

Em segundo lugar, o antigo PNE conviveu com a Desvinculação das Receitas da União (DRU) ao longo de sua vigência, o que também marcou negativamente sua trajetória.

Como fatores positivos, no período, destacam-se a adoção do ensino fundamental de nove anos (2006), a aprovação do Fundeb (2006), com a extensão da cobertura do mecanismo do fundo para toda a educação básica e o estabelecimento da nova regra de complementação da União – no mínimo, 10% do valor dos fundos de âmbito estadual. A ampliação da cobertura pelo fundo para toda a educação básica foi acompanhada por regra similar para distribuição dos recursos do salário-educação e atendimento das outras etapas da educação básica pelos programas suplementares, que até então contemplavam apenas o ensino fundamental.

Com o lançamento Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, e seu principal instrumento, o Plano de Ações Articuladas (PAR), a União traduziu concretamente sua leitura sobre como deveria exercer sua função supletiva.

Finalmente, foi aprovada a Lei do Piso (Lei nº 11.738/2008), instrumento importante para buscar a recuperação da atratividade da carreira docente (GATTI; BARRETO, 2009).

Esses aspectos positivos teriam sido potencializados pela implementação do PNE 2001-2010, caso sua trajetória não tivesse sido afetada negativamente já desde o início. Ao longo dos dez anos, não se recuperou aquilo que foi atrasado ou suprimido pelos fatores negativos.

## **CAQ e SNE: uma construção telha a telha**

Ao se analisar o financiamento da educação no PNE 2014-2024, no primeiro livro desta coleção (MARTINS, 2015b), concluiu-se que sua execução adequada, assim como a dos planos educacionais dos entes subnacionais, apresenta vários desafios relacionados a sua sustentabilidade financeira (MARTINS, 2015):

- a construção de caminhos para que as relações federativas se deem de forma cooperativa e democrática, conforme preconiza a Constituição de 1988, com o estímulo à cooperação e à solução de conflitos a partir de regras claras, impessoais, democraticamente estabelecidas e negociadas em fóruns institucionalizados representativos da diversidade da federação (MARTINS, 2011, 2015), como a instância permanente de negociação federativa prevista no art. 7º, § 5º da Lei nº 13.005/2014;
- a consolidação do regime de colaboração, a partir da lei complementar regulamentadora do parágrafo único do art. 23 da Constituição;

- ✦ a definição e implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) até junho de 2016 e a definição do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) até junho de 2017;
- ✦ a definição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – cujo prazo de vigência se esgota em 2020 – como mecanismo permanente de financiamento, migrando do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para o corpo permanente da Constituição Federal;
- ✦ o alcance da meta intermediária de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) em junho de 2019;
- ✦ a imediata regulamentação da Lei nº 12.858/2013 e o monitoramento dos recursos da parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural;
- ✦ a elaboração dos planos decenais de educação dos entes subnacionais;
- ✦ a harmonização dos planos plurianuais (PPAs) com os planos educacionais.

Finalmente, apontava-se que outras ações seriam necessárias, até que se completasse o *arcabouço legal* requerido pelo próprio plano, destacando-se a necessidade de, “sobretudo neste momento inicial, garantir que a implementação do PNE tenha uma *trajetória* que lhe dê suporte e consistência para o próximo decênio” (MARTINS, 2015b, p. 190, grifo nosso).

Pois bem, as considerações finais do texto publicado em 2015 são o ponto de partida deste artigo.

Em primeiro lugar, cabe assinalar que o PNE, como qualquer plano, visa articular os esforços dos diferentes agentes e esferas federativas, organizar suas ações e evitar a descontinuidade administrativa.

O acompanhamento do PNE deve ser permanente. Daí ser previsto na Lei nº 13.005/2014 (art. 5º) que a execução do plano e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas por parte de cinco instâncias: Ministério da Educação (MEC), Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação (CNE) e Fórum Nacional de Educação (FNE).

O PNE representa um marco no processo de planejamento educacional de longo prazo (dez anos). Não é congelamento da realidade. Não é uma profecia, mas formaliza as responsabilidades e gera o compromisso dos agentes públicos de zelar por sua execução e, eventualmente, verificar por que esta não ocorre ou está atrasada (MARTINS, 2000). Sua natureza – lei em pleno vigor – implica responsabilidade jurídica dos agentes públicos e enseja a atuação do Ministério Público, como fiscal da lei. A vocação do PNE, chancelada pelo Parlamento ao aprovar a lei em 2014, era a de se constituir no documento orientador da política de Estado para a educação brasileira e no catalisador do pacto da sociedade em prol da educação.

Esse pacto deve ser cumprido com a execução das metas e estratégias do plano, entre as quais se destacam a institucionalização e o funcionamento do Sistema Nacional de Educação (SNE) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

Ao final dos anos 1980, Ediruald de Mello, de forma pioneira, apresentou uma proposta para o cálculo do custo do padrão de qualidade – uma medida de “necessidade educacional” que denominava custo/aluno/qualidade. Multiplicada pela matrícula resultaria no montante de recursos necessários ao financiamento do ensino (MELLO, 1989):



Qualquer solução adotada para a operacionalização das garantias constitucionais de ensino público gratuito de boa qualidade para todos os brasileiros terá que considerar, primeiramente, uma definição democrática de qualidade, baseada nos elementos fundamentais e imprescindíveis na escola, tais como currículos social e culturalmente relevantes, equipamentos, materiais didático-escolares e planta física suficientes e adequados às necessidades educacionais da clientela, professores competentes com planos de carreira e salários dignos, transporte para democratizar o acesso físico à escola, alimentação e assistência à saúde. (MELLO, 1989, p. 52-53)

Essa proposta ganhou concretude com o desenvolvimento do conceito operacional de Custo Aluno-Qualidade (CAQ), gestado em 2002, a partir de um movimento de mobilização social iniciado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), com a realização de oficinas, seminários e encontros que reuniram organizações, grupos, movimentos e pesquisadores (CARREIRA; PINTO, 2007).

A partir da matriz construída nesse processo, simulou-se o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), considerando uma escola com todos os insumos necessários para que se oferecesse educação de qualidade, nos termos do que apontava o art. 4º, IX, da Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Esses insumos, indicados na matriz, relacionam-se a quatro fatores: condições de infraestrutura, valorização dos profissionais da educação, acesso e permanência e gestão democrática. A estes, associa-se o recorte de equidade – etnia, gênero, região urbana/rural, condição socioeconômica (CARREIRA; PINTO, 2007). Observe-se que, considerados todos os recursos – inclusive os não sujeitos ao efeito redistributivo, como ocorre no âmbito do Fundeb –, verifica-se que é maior a disparidade regional, cujo combate é preconizado pela estratégia 20.9 do PNE (ARAUJO, 2016; MARTINS, 2016).

A definição desses insumos levou ao exercício de sua precificação e, após esse processo, os valores foram convertidos em valor por aluno e também em valores PIB *per capita* (ARAÚJO, 2016).

Essa foi a base da discussão e defesa dos 10% do PIB na tramitação do PNE, com o objetivo de financiar o CAQ.

## **Violinistas no telhado: tempos difíceis para o CAQ e o SNE**

Embora não congele a realidade e tampouco tenha poder profético, o plano deve ser interpretado como um roteiro seguro para balizar a trajetória da política pública.

Não por outro motivo, foram estabelecidos prazos intermediários, sobretudo para algumas das metas cujos instrumentos são estruturantes para o sucesso do plano, como o é o caso do Sistema Nacional de Educação (SNE) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

Assim, foi previsto o estabelecimento, em 2016, do Sistema Nacional de Educação em lei específica (art. 13) que, em nossa opinião, não é outra senão a lei complementar a regulamentar o art. 23, parágrafo único, da Constituição Federal (estratégia 20.9).

Há previsão, também para 2016, da implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional<sup>69</sup> e cujo financiamento deverá ser calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

69 Arts. 206, VII, e 210, § 1º, da Constituição Federal; art. 60, § 1º, do ADCT; arts. 3º, IX, 4º, IX, 74, *caput*, 75, § 2º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Cabe avaliar as condições e passos tomados para a implementação dessas estratégias antes de discutir o cenário político-econômico que levou essas importantes políticas a, como na antiga anedota, subirem no telhado.

As normas voltadas ao financiamento e à cooperação federativa contidas no texto constitucional original foram alteradas e adaptadas à realidade, de forma a superar os desafios da implementação das políticas públicas educacionais e buscar o cumprimento dos objetivos na esfera educacional. A legislação de 1996 criou a fundamentação normativa para o desenvolvimento do Custo Aluno-Qualidade (CAQ):

- a. a Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996 (Fundef) explicitou as funções próprias de estados e DF, ampliou a dos municípios para atender também a creche e inseriu a ideia de função supletiva e redistributiva, além dos objetivos de equalização de oportunidades educacionais e – pela primeira vez – do padrão mínimo de qualidade. Recorde-se que no ADCT (art. 60, § 4º, da EC nº 14) era previsto que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios ajustassem “progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente”;
- b. a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) definiu (art. 4º, IX) que o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de, entre outros itens, “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”.

Por sua vez, a EC nº 53/2006 instituiu o Fundeb e o mecanismo de apoio da União mais potente que o anterior, pela via da nova regra para a complementação ao fundo (10% de seu valor, somados todos os fundos de âmbito estadual).

E foi a EC nº 59/2009 que, expressamente, incluiu a União como ente a também participar das “formas de colaboração”.

Não pode haver sistema sem adequado financiamento, o que requer maior compromisso da instância que mais arrecada – a União. Dessa forma, são as alterações que aperfeiçoam o financiamento, como a adoção do CAQ, que pavimentam o caminho do sistema.

Antes da chancela legal ao CAQ, nos termos do PNE, o Conselho Nacional de Educação (CNE) já se debruçara sobre a proposta, chegando a aprovar o Parecer CNE/CEB nº 8/2010, de lavra do conselheiro Mozart Neves, que não foi homologado pelo MEC. O processo interno no Ministério da Educação percorreu diferentes instâncias – Secretaria de Educação Básica (SEB), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – que não chegaram a um consenso. Em junho de 2013, agregou-se a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) às instâncias de análise do parecer. No início de 2014, após manifestação da Consultoria Jurídica do MEC (Conjur), o processo retorna ao CNE, com as observações dos órgãos do MEC.

Aprovados legalmente como estratégias da meta 20 do PNE, o CAQi e o CAQ iniciaram seu difícil caminho. A estratégia 20.6 determina que o CAQi “será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem”. Esse cálculo será feito na esfera federal – e aí aumentam as dificuldades.

Em 13 de maio de 2015, foi realizada audiência pública pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, dentro de ciclo “Alternativas para o Financiamento da Educação Básica no Brasil”. Na ocasião, o Prof. Mozart Neves apresentou a “linha do tempo descritiva” do caminho do CAQ nas instâncias internas do MEC mencionadas. E acentuou que, a partir da análise feita pelo Inep, surgiu outra matriz de CAQ, diferente daquela construída pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que era a utilizada, com ajustes, pelo relator do CNE. Na mesma reunião, o coordenador nacional da campanha, Daniel Cara, procurou responder às objeções apresentadas pelo MEC.

Para aproximar planejamento e custos educacionais foram efetuadas pesquisas, entre as quais se destaca a tese de Alves, que deu suporte ao desenvolvimento do “simulador de custos para o planejamento de sistemas públicos de educação básica em condições de qualidade (SimCAQ)”, ferramenta à disposição do usuário-planejador, com o objetivo de “estimar os custos, os investimentos necessários aos sistemas públicos de educação básica e o consequente impacto orçamentário para a garantia do direito à educação em condições de qualidade para todos” (ALVES, 2012). A simulação de custos é um procedimento cuja importância já foi reconhecida e debatida.<sup>70</sup>

Por meio da Portaria MEC nº 459/2015, foi constituído um grupo de trabalho (GT) para elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), como parâmetro para o financiamento da educação básica, com prazo de até cento e vinte dias (completados em setembro de 2015) para apresentação de seu relatório final. Essa norma previa:

**Art. 2º** O GT será integrado por um representante e um suplente de cada um dos seguintes órgãos:

.....  
70 Segundo a Sase, foram realizadas quinze reuniões, além de “rodadas de escuta” de mais de quarenta pessoas, entre as quais os consultores legislativos da Câmara dos Deputados Ricardo Martins, Ana Valeska Amaral Gomes e Paulo de Sena Martins.

I – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep);

II – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);

III – Secretaria de Educação Básica (SEB), do MEC;

IV – Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), do MEC.

§ 1º Caberá ao Inep e ao FNDE desenvolver os estudos necessários para a análise dos investimentos e custos por aluno da educação básica.

§ 2º Caberá à SEB e à Sase propor o conjunto de insumos que embasarão os cálculos da qualidade, orientada pela formação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, além de material didático, alimentação e transporte escolar.

O relatório do GT não veio a conhecimento público senão em 2016, às vésperas do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, mas com a data de outubro de 2015, o que indica que o documento já circulava internamente no MEC.

O GT promoveu a oitiva de várias pessoas que atuam nos espaços políticos e institucionais. A multiplicidade de atores, a diferença de visões acerca de que insumos considerar (se a partir de “lista de insumos” ou por meio de formulação mais genérica), as propostas de associação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), entre outros fatores, dificultaram o alcance de um consenso sobre a definição e metodologia do Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

O então presidente do Inep, Prof. Chico Soares, costumava ressaltar que “nem toda qualidade depende exclusivamente de insumos”. Ocorre que tampouco testes padronizados são uma boa medida de apuração da qua-

lidade.<sup>71</sup> Havia certo ceticismo no GT com relação à lista de insumos detalhada pela campanha. Dizia-se, por exemplo, que escolas do campo não necessariamente precisavam de quadras esportivas. Na ocasião foi acentuado que “nem tanto ao mar, nem tanto à terra” – se não é possível acordar uma lista, por outro lado uma formulação genérica poderia ficar muito abstrata. Ao menos deveria haver um “núcleo duro de insumos” associado aos direitos tutelados. Como ponto de partida, ainda que houvesse variação segundo o perfil de cada município, a relação de demandas do Plano de Ações Articuladas (PAR) seria uma fonte de dados/inspiração para concretizar, na opinião do autor, o que era entendido em cada local como necessário para atender dado direito e, assim, compor um rol de insumos. Contudo, as autoridades do MEC consideravam – o que não deixou de ser um pouco surpreendente e frustrante – que o PAR não se prestava a esse exercício. Alternativamente, sugeriu-se considerar a relação de itens do SimCAQ.

Ao final, o relatório do GT do CAQ esclarece que:

Dada a complexidade do tema, foram consideradas procedentes as sugestões do Inep com relação às pesquisas necessárias ao embasamento das decisões a serem tomadas, como por exemplo uma melhor definição da concepção de qualidade e da conceituação dos padrões mínimos; a definição/desenvolvimento de indicadores de qualidade para as diferentes etapas e modalidades da Educação Básica; a definição de metodologia para a composição e cálculo do CAQi e sua compatibilização com metas intermediárias de Ideb; um estudo de viabilidade orçamentária; e uma análise da viabilidade de vinculação do CAQi ao PIB *per capita*. (BRASIL, 2015b, p. 30)

Nesse período foi editada a Portaria MEC nº 142/2016, que instituía a Comissão Interinstitucional para Implementação do CAQi-CAQ, com as mesmas representações do GT, acrescidas de indicações de Conselho

71 O texto mais crítico ao Ideb, em relação às fragilidades de sua metodologia, é do Prof. Chico Soares, então presidente do Inep, em parceria com a Prof.<sup>a</sup> Flávia Xavier (SOARES; XAVIER, 2013).

Nacional de Secretários de Educação (Consed), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Campanha Nacional pelo Direito à Educação, além da Secretaria Executiva do MEC, para em dois anos (em violação ao prazo previsto no PNE) concluir o trabalho, observando o seguinte cronograma:

I – um ano para definição da metodologia de implementação;

II – um ano para proposição de mecanismos federativos de cooperação e colaboração para implementação do CAQi e CAQ, além de levantamento de fontes de financiamento para viabilizar o CAQi e o CAQ.

Até o momento de elaboração deste texto, não havia resultados divulgados sobre os trabalhos dessa comissão.

Ao final de 2016, quatro pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)<sup>72</sup> divulgaram a Nota Técnica nº 30. Nesse trabalho, que se propõe a “verificar quanto seria necessário para preservar a efetivação, a contento, das outras 19 metas do plano”, os autores construíram a definição de um CAQ-PNE, com o intuito de “orçar as necessidades preconizadas nas 19 metas do PNE” (ARAUJO et al, 2016). Ao final concluem que o investimento público direto em educação, atualmente em 5,2% do PIB, já seria suficiente para ofertar um ensino no padrão do CAQ-PNE e que

os 10% do PIB, preconizados pela meta 20 do PNE não são necessários para a obtenção de uma educação de qualidade. Nossos cálculos indicam que, com 6,2% do PIB, ou seja, com 1 ponto percentual a

72 .....  
Como é usual neste tipo de texto, que felizmente é estimulado pelas instituições, para enriquecer os debates temáticos, há a advertência de que “as opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão” (grifo nosso). Não é uma posição institucional do Ipea. Note-se, ainda, que outros pesquisadores do Ipea também já publicaram textos em direção contrária à NT nº 30 (CASTRO et al., 2011.).



mais do já gasto em Investimento Público Direto, seria perfeitamente possível atingir as metas do PNE. (ARAUJO et al., 2016, p. 12)

A Nota Técnica nº 30 mereceu análise e comentários, em documento conjunto elaborado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), em que apontavam que o texto confunde o conceito de CAQi e CAQ; utiliza em suas estimativas de remuneração os valores médios e desconsidera que o CAQi fixa o piso, não a média de custos; indica, na simulação feita pelos autores, a maior parte dos profissionais da educação infantil com formação em nível médio, modalidade normal e não em nível superior, em contraste com o que preconiza a meta 15 do PNE; considera adicional de apenas 30% do custo aluno/ano para o CAQ-PNE da educação integral. Assim, o CAQ-PNE distancia-se do conceito construído pela campanha e incorporado ao parecer do CNE, limitando-se a expressar o gasto aluno médio atual (SOBRE..., 2016).

Em audiência pública da Comissão especial que analisa a PEC nº 15/2015, que torna o Fundeb um instrumento permanente, realizada em 18 de abril de 2017, os técnicos do IPEA responsáveis pelo mencionado estudo, propuseram que a complementação da União fosse fixada no patamar de 25% do valor do fundo (BRASIL, 2017b).

É preciso retomar a discussão do CAQ, a partir das necessidades da educação de qualidade e como requisito para a justiça federativa e construção do SNE (MARTINS, 2014; CARA, 2014).

O Sistema Nacional de Educação (SNE) tem como base constitucional a forma de Estado adotada em 1988 – a do federalismo cooperativo, no qual, a partir de competências comuns e concorrentes, os entes devem executar as políticas públicas. Há, nessa moldura, um dever constitucional de cooperação entre os entes (princípio da solidariedade) mesmo que cada qual tenha como prioridade sua função própria, nos termos definidos pelos

parágrafos do art. 211 da Constituição Federal. O *caput* desse dispositivo prevê que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino, devendo ser buscadas formas de colaboração para a universalização do ensino obrigatório de quatro a dezessete anos (arts. 208, I, e 211, § 4º).

A experiência histórica produziu formas de cooperação federativa a partir da construção e institucionalização de espaços de negociação e mediação:

- a. Comitê de Articulação Federativa (CAF) que, de forma surpreendente, não inclui a esfera estadual, limitando-se a ser espaço para negociação entre as esferas federal e municipal – instituído pela Presidência da República (Decreto nº 6.181/2007);
- b. Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação de Qualidade, instância que tem como principal atribuição a fixação das ponderações para serem aplicadas na distribuição dos recursos do Fundeb;
- c. Comitê Estratégico do Plano de Ações Articuladas (PAR), com o objetivo de definir, monitorar e revisar as ações, programas e atividades que serão objeto de apoio técnico ou financeiro da União, assegurada a representação do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), na forma de regulamento (Lei nº 12.695/2012, art. 3º);
- d. grupo permanente de transporte escolar – Portaria MEC nº 432/2008;
- e. comitê de governança do ENEM (2009, reformatado em 2012);
- f. instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, formal-

mente criada nos termos do art. 7º, § 5º, da Lei do PNE pela Portaria nº 619/2015, mas que ainda não se tornou o ator relevante que se espera. A lei prevê, também, a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada estado, como forma de fortalecimento do regime de colaboração entre estados e municípios.

O Sistema Nacional de Educação (SNE) é uma meta do PNE cujo prazo, vencido em junho de 2016, não foi observado, muito em função do fato de que, assim como o CAQ, o PNE pressiona por maior compromisso financeiro da União.

A criação do sistema é objeto de dois projetos de lei complementar em tramitação na Câmara dos Deputados: o PLP nº 15/2011 e o PLP nº 413/2014. Começou formalmente – e poderia ter avançado – muito antes da grave crise política e econômica de 2015/2016. Não há proposta similar originada no Senado Federal. As proposições na Câmara ainda não foram apreciadas, nem mesmo pela Comissão de Educação, na qual foi apresentado substitutivo do relator, deputado Glauber Braga, ao PLP nº 413/2014. Essas proposições tramitam separadamente, mas, como cuidam do mesmo objeto, seria mais adequado do ponto de vista regimental que tramitassem em conjunto. Não se optou por comissão especial para a apreciação da matéria, de forma que ela passará ainda pelas Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania – antes de ser enviada ao Senado, de onde poderá retornar à Câmara em caso de alteração – característica de nosso sistema bicameral.<sup>73</sup>

Esses percalços não se comparam a fator que pode inviabilizar o CAQ e o SNE, estas estratégias estruturantes do PNE: o advento da Emenda

.....  
73 A essa dificuldade de tramitação na Câmara, somou-se certa confusão criada com a apresentação formal pelo Executivo, da proposta da “Pátria Educadora”, que teve origem não no MEC, apesar de se tratar de uma estratégia importante do PNE, mas na Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE).

Constitucional (EC) nº 95/2016, que constitucionalizou um teto para os gastos públicos (AMARAL, 2016). No decorrer do curto debate da proposição que deu origem à Emenda nº 95 (PEC nº 241/2016, na Câmara dos Deputados, que recebeu a designação de PEC nº 55/2016 no Senado Federal), já se alertava para o efeito de compressão de investimentos e despesas discricionárias, como os recursos do Plano de Ações Articuladas (PAR). Entre as despesas dessa natureza – sujeitas, portanto ao teto, conforme indica a tabela 5 do Estudo Técnico nº 22 da Conof –, estão: produção, aquisição e distribuição de livros e materiais didáticos e pedagógicos para a educação básica; funcionamento de instituições federais de ensino superior; apoio à infraestrutura para a educação básica; apoio à implantação de escolas para educação infantil (TANNO, 2016c).

## **Telhado em desabamento: o impacto da Emenda Constitucional nº 95/2016 (novo regime fiscal) no CAQ e SNE**

Todo esse ruído na discussão do CAQ e na tramitação do SNE sugere que os assuntos avançarão somente se houver um debate federativo – que certamente encontrará no caminho um obstáculo adicional, se não se proceder à revisão da Emenda Constitucional nº 95/2016,<sup>74</sup> que instituiu o novo Regime Fiscal<sup>75</sup> – para dar tratamento diferenciado real, não retórico, ao investimento em educação.

Com o limite previsto na EC nº 95, haverá compressão das despesas discricionárias e dos investimentos – o que afetarà o conjunto das políticas

.....  
74 A Emenda Constitucional nº 95/2016 resultou da aprovação e promulgação do conteúdo da proposta de emenda constitucional que tramitou nas casas do Congresso Nacional – PEC nº 241/2016, na Câmara dos Deputados, que recebeu a designação de PEC nº 55 no Senado Federal.

75 O Novo Regime Fiscal consiste na observância obrigatória de limite à despesa primária (despesa total menos a despesa financeira – amortização de dívidas, juros passivos, concessão de empréstimos) dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para cada exercício dos próximos vinte anos.

sociais, inclusive a educação. São enfraquecidos mecanismos importantes tanto para a implementação do CAQ como para a construção do sistema nacional de educação.

Entre as despesas discricionárias estão, por exemplo, os recursos destinados ao livro didático (importante insumo do CAQ) e ao Plano de Ações Articuladas (PAR) – mecanismo desenhado pela União para o exercício da função supletiva e fundamental para a constituição do SNE.

Há vários estudos técnicos realizados pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof), que mostram cenários de projeção de perdas para a educação utilizando dados do Banco Central e considerando o que tem sido efetivamente aplicado em média nos últimos anos – 22,7% da receita líquida de impostos.<sup>76</sup> O novo mínimo de investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) será inferior ao que seria sob a regra anterior à Emenda Constitucional nº 95/2016, durante todo esse período de vinte anos (até 2036).

O Estudo Técnico nº 22 da Conof (TANNO, 2016c) conclui que “R\$ 25,5 bilhões de aplicações, preponderantemente em investimentos e custeio das instituições de ensino em todos os níveis, não estão asseguradas pela PEC nº 241/2016<sup>77</sup> e, assim, ficariam sujeitas à compressão para cumprimento do teto de gastos primários”.

Esse valor representa mais que duas complementações da União ao Fundeb. Sem recursos, o PNE não pode ser executado satisfatoriamente.

O Estudo Técnico nº 1/2017 esclarece que o piso da educação (estimado em cerca de R\$ 52,2 bilhões em 2017) representa apenas parcela das dotações relativas à MDE (cerca de 55,6% – desconsiderada a despesa com

76 Estudos técnicos nºs 1 (TANNO, 2017), 11 (MENDLOVITZ, 2016), 12 (TANNO, 2016), 18, 22 e 24 (TANNO, 2016a; 2016b; 2016c).

77 A PEC nº 241/2016 tramitou no Senado sob a designação de PEC nº 55/2016 e teve seu conteúdo convertido na Emenda Constitucional nº 95/2016.

inativos. E conclui que o Novo Regime Fiscal constante da EC nº 95/2016, ao limitar a despesa primária total da União à despesa realizada em 2016 e corrigida pelo IPCA, considerada a expansão das despesas obrigatórias, em especial as previdenciárias e assistenciais, compromete a execução das políticas educacionais previstas na Constituição, no Plano Nacional de Educação e no Plano Plurianual (TANNO, 2017, p. 5).

Recorde-se que, de acordo com o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) denominado *Education at a Glance*, de 2016 (figura B.1.3, p. 183; quadro B.1.2, p. 192), o gasto por aluno/ano no Brasil está entre os menores numa seleção de 37 países. No ensino “primário” (terminologia do relatório), o Brasil aplica, anualmente, por aluno, pouco mais da metade do que Portugal, 45% da média da OCDE, 36% do que aplica o Reino Unido. É o sétimo pior em volume de recursos por aluno nos ensinos “primário” e “secundário” e – ao contrário do que muitos imaginam – o quinto pior no ensino superior.

Tabela 1 – Gasto anual por estudante primário – em dólares equivalentes convertidos por PPP(1) (países selecionados)

País	Gasto aluno – nível primário
Reino Unido	10.669
Finlândia	8.519
<b>Média OCDE</b>	8.477
Alemanha	8.103
Coreia Do Sul	7.957
Portugal	7.528
Chile	4.021
<b>Brasil</b>	3.826

Fonte: ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2016.

(1) PPP: sigla em inglês para *purchasing power parity*, ou paridade do poder de compra (PPC).

A população brasileira está envelhecendo. Deixar de investir na educação nos patamares necessários, como identificados no PNE, nos vinte anos

de vigência da EC nº 95/2016 – tempo de dois PNEs –, é condenar as gerações que serão a população economicamente ativa em vinte anos<sup>78</sup> a terem uma baixa qualificação.

Ora, exatamente aqueles que irão compor a população economicamente ativa daqui a vinte anos precisam ter acesso, agora, à educação de qualidade, para sustentar uma população mais idosa e, inclusive, contribuir com o aumento da produtividade e competitividade do país.

Além de todos os efeitos diretos que afetam o PNE, a vigência da EC nº 95/2016 simplesmente retira a execução do PNE da agenda política.

## Uma luz pela claraboia? Do novo Fundeb ao CAQ

Há, contudo, uma forma juridicamente viável e política, social e institucionalmente desejável – mesmo após essa medida draconiana – que não pode ser objetada como inconstitucional. Trata-se do aumento do valor da complementação da União ao Fundeb, para, digamos, o mínimo de 20% do total dos fundos – o que *expressamente está fora* do teto da Emenda nº 95/2016. Isso representaria, segundo declarou Vander Borges, do FNDE, em audiência pública no Senado Federal, realizada em 8/4/2015, um aumento de 8,3% no Fundeb, mantidas constantes as demais variáveis (matrículas, ponderações e percentual de aporte de estados e municípios), cenário no qual, em vez dos atuais 9 a 10, seriam 16 os fundos estaduais a receberem a complementação da União.

78 Há quem não tenha examinado com atenção o texto da EC nº 95/2016 que entrou em vigor e diga que na emenda estaria prevista a revisão da medida no décimo ano. Não é, absolutamente, o que está escrito. O art. 108 apenas prevê que: “O Presidente da República *poderá* propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para *alteração do método de correção* dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” (grifo nosso). Em primeiro lugar, “poderá” não quer dizer nada, não gera obrigações. Em segundo lugar, a referência não é nem mesmo ao limite em si, mas tão somente ao método de correção, que inicialmente será pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

É nesse sentido que entendemos o Fundeb como uma espécie de “escudo” do CAQ – este poderá avançar se o caminho for aberto e protegido por aquele, inclusive e sobretudo, considerando a EC nº 95/2016.

Dada a sua relevância, o CAQ é uma estratégia do PNE vocacionada para ser meta. Até porque responde diretamente a uma demanda constitucional. A partir da redação dada pela EC nº 59/2009 ao art. 212, § 3º, da Constituição Federal, o financiamento ao ensino obrigatório (4 a 17 anos) foi reconhecido como indissociável destes três objetivos: universalização, equidade e *qualidade*.

O Fundeb é já uma política institucionalizada, consolidada, que dialoga com o federalismo e com um período de experiência que evidencia os seus gargalos e pontos que merecem correção, sobretudo a majoração da contribuição da União, com a elevação do alcance do número de estados beneficiados. Será a principal fonte de recursos a alimentar, ao lado de outras, o CAQ, cuja implementação seria ainda mais difícil sem o Fundeb.

O Fundeb é fonte e o CAQ é um critério de alocação que depende de fontes, que devem – todas elas, o Fundeb e outras – levá-lo em consideração e alimentá-lo.

Não há dúvida de que o CAQ e o SNE subiram no telhado. Do telhado, pode-se cair com resultado trágico ou pode-se ter uma visão global. O aprimoramento do Fundeb, com mais recursos para a complementação da União (o que é possível mesmo no regime da Emenda nº 95/2016), pode ser um primeiro passo para que o desfecho da história destes instrumentos da política educacional – CAQ e SNE – não seja o previsível da anedota, mas, em contraste, o dos versos do poeta na epígrafe.



## Referências

ALVES, Thiago. *Desenvolvimento de um modelo de previsão de custos para planejamento de sistemas públicos de educação básica em condições de qualidade: uma aplicação a municípios de Goiás*. São Paulo. 342 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-13082012-165657/publico/ThiagoAlvesVC.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2017.

AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Goiânia, v. 32, n. 3, p. 653-673, dez. 2016. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpaef/article/view/70262>>. Acesso em: 4 jun. 2017.

ARAUJO, Herton et al. *Quanto custa o Plano Nacional de Educação?: uma estimativa orientada pelo Custo Aluno-Qualidade (CAQ)*. Brasília: Ipea, 2016. (Nota Técnica; n. 30). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/161014\\_nt\\_30\\_disoc.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/161014_nt_30_disoc.pdf)>. Acesso em: 17 maio 2017.

ARAUJO, Luiz. *O CAQi e o novo papel da União no financiamento da educação básica*. Jundiaí-SP: Paco Ed., 2016.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a proferir parecer à proposta de emenda à Constituição nº 15-A, de 2015. *Audiência pública: sessão de 18 abr. 2017, notas taquigráficas*. Brasília: 2017. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. *Impactos do “Novo Regime Fiscal”*: subsídios à análise da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 241/2016. Brasília: Câmara dos Deputados,

Conof, 2016. (Estudo Técnico; n. 12/2016). Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/EstudoTcnicon122016versao21ago\\_publicado.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/EstudoTcnicon122016versao21ago_publicado.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2017.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Comissão de Educação, Cultura e Esporte. *Audiência pública*: 17ª sessão extraordinária, sessão de 8 de abril de 2015. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=3200&codcol=47>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. *Audiência pública*: 17ª sessão extraordinária, sessão de 13 de maio de 2015a. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/comissoes/reuniao?reuniao=3345&codcol=47>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211, 212 da Constituição Federal, e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a de-

zessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>. Acesso em: 17 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Conselho Nacional de Educação. *Parecer CNE/CEB nº 8, de 2010*. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category\\_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 17 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. *Relatório final: GT CAQ*, Portaria nº 459, de 12 de maio de 2015, grupo de trabalho constituído com a finalidade de elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), como parâmetro para o financiamento da Educação Básica. 2015b. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO\\_FINAL\\_GT\\_CAQ\\_out\\_15.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO_FINAL_GT_CAQ_out_15.pdf)>. Acesso: 17 abr. 2017.

CARA, Daniel. O Custo Aluno-Qualidade Inicial como proposta de justiça federativa no PNE: um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil. *Jornal de Políticas Educacionais*, n. 16, p. 75-91, jul./dez. 2014. Disponível em: <[http://www.jpe.ufpr.br/n16\\_8.pdf](http://www.jpe.ufpr.br/n16_8.pdf)>. Acesso em: 17 maio 2017.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. *Custo Aluno-Qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Global Ed., 2007.

CASTRO, Jorge Abrahão de et al. Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. Comunicados do IPEA, nº124. Brasília: Ipea, 2011. (Comunicados do Ipea, n. 124). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214\\_comunicadoipea124.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipea124.pdf)>. Acesso em: 17 abr. 2017.

GATTI, Bernadete A.; BARRETO, Elba Siqueira de Sá (coord.). *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília: Unesco, 2009. 294 p.

MARTINS, Paulo de Sena. *A PEC nº 15/2015 e o novo Fundeb*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. (Nota Técnica). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema11/a-pec-no-15-2015-e-o-novo-fundeb-paulo-de-sena>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Assoc., 2011. (Coleção Políticas Públicas de Educação).

\_\_\_\_\_. O financiamento da educação de qualidade. *Revista Educação e Políticas em Debate*, Uberlândia-MG, v. 3, n. 2, p. 268-290, ago./dez. 2014.

\_\_\_\_\_. O financiamento da educação no PNE 2014-2024. In: GOMES, Ana Valeska Amaral; BRITTO, Tatiana Feitosa de (org.). *Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas*. Brasília: Edições Câmara; Senado Federal, SEEP, 2015b. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/21659/plano\\_nacional\\_educacao\\_1reimp.pdf?sequence=7](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/21659/plano_nacional_educacao_1reimp.pdf?sequence=7)>. Acesso em: 17 maio 2017.

\_\_\_\_\_. O Plano Nacional de Educação na Câmara dos Deputados: por um PNE já. *Cadernos Aslegis*, Brasília, v. 4, n. 10, p. 64-72, jan./abr. 2000. Disponível em: <<http://www.aslegis.org.br/files/cadernos/2000/Caderno10/planonacionaldeeducacaonacamaradosdeputados.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2017.

\_\_\_\_\_. O regime de colaboração no plano nacional de educação: análise da estratégia 20.9 do PNE à luz do planejamento da educação básica em ambiente federativo. In: SCAFF, Elisângela Alves da Silva; FONSECA, Marília (org.). *Gestão e planejamento da educação básica nos cenários nacional e internacional*. Campinas: Mercado de Letras, 2016. p. 93-114.

\_\_\_\_\_. Planejamento e Plano Nacional de Educação. *Cadernos Aslegis*, Brasília, v. 39, p. 91-118, jan./abr. 2010. Disponível em: <[http://www.aslegis.org.br/files/cadernos/2010/Caderno39/08\\_-planejamento\\_e\\_plano\\_nacional\\_de\\_educacao.pdf](http://www.aslegis.org.br/files/cadernos/2010/Caderno39/08_-planejamento_e_plano_nacional_de_educacao.pdf)>. Acesso em: 17 maio 2017.

MELLO, Ediruald de. *Adaptation of a computer simulation model for planning state school finance programs in Sergipe, Brazil*. Tese (Doutorado) – Univ. Novo México, Albuquerque, EUA, 1975.

\_\_\_\_\_. Implicações do financiamento da educação na gestão democrática do ensino público de primeiro grau. *Em Aberto*, Brasília, n. 42, abr./jun. 1989.

MENDLOVITZ, M. *Análise dos efeitos da PEC nº 241 sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino*. Brasília: Câmara dos Deputados, Conof, 2016. (Estudo Técnico; n. 11/2016). Disponível em: <[http://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Estudo-Tecnico-11-de-2016\\_Analise-dos-efeitos-da-PEC-241-sobre-a-MDE.pdf](http://www.deolhonosplanos.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Estudo-Tecnico-11-de-2016_Analise-dos-efeitos-da-PEC-241-sobre-a-MDE.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2017.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Education at a glance: OECD indicators*. Paris: OECD Publ., 2016. Disponível em: <[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-at-a-glance-2016\\_eag-2016-en&isPreview=true](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-at-a-glance-2016_eag-2016-en&isPreview=true)>. Acesso em: 15 jan. 2017.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, jun. 2000.

\_\_\_\_\_. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton Univ. Press, 2004.

REBELL, Michael. Professional rigor, public engagement and judicial review: a proposal for enhancing the validity of education adequacy studies. *Teachers College Record*, v. 109, n. 6, p. 1303-1373, 2007.

SKOCPOL, Theda; PIERSON, Paul. Historical institutionalism in contemporary political science. In: KATZNELSON I.; MILNER, H. V. *Political science: state of the discipline*. New York: W. W. Norton, 2002. p. 693-721.

SOARES, José Francisco; XAVIER, Flávia Pereira. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, jul./set. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302013000300013](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000300013)>. Acesso em: 17 abr. 2017.

SOBRE o financiamento adequado da educação e o custo do PNE perante a PEC 241: análise crítica da Nota Técnica n. 30 do Ipea. Brasília: Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Fineduca, 2016. Disponível em: <[http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Critica\\_NT30\\_IPEA\\_final.pdf](http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2016/10/Critica_NT30_IPEA_final.pdf)>. Acesso em: 17 abr. 2017.

TANNO, Claudio Riyudi. *Impactos do “Novo Regime Fiscal”*: subsídios à análise da Proposta de Emenda à Constituição, PEC n. 241/2016. Brasília: Câmara dos Deputados, Conof, 2016a. (Estudo Técnico; n. 12/2016). Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/EstudoTcnicon122016versao21ago\\_publicado.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/EstudoTcnicon122016versao21ago_publicado.pdf)>. Acesso em: 17 maio 2017.

\_\_\_\_\_. *EC n. 95/2016*: Teto de gastos públicos, questões essenciais para o desenvolvimento da educação. Brasília: Câmara dos Deputados, Conof, 2017. (Estudo Técnico; n. 1/2017). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/estudos/2017>>. Acesso em: 15 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. *Novo Regime Fiscal constante da PEC n. 241/2016*: análise dos impactos nas políticas educacionais. Brasília: Câmara dos Deputados, Conof, 2016b. (Estudo Técnico; n. 18/2016). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/et-18-2016-novo-regime-fiscal-constante-da-pec-no-241-2016-analise-dos-impactos-nas-politicas-educacionais>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. *Novo regime fiscal constante da PEC n. 241/2016*: análise dos impactos no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Brasília: Câmara dos Deputados, Conof, 2016d. (Estudo Técnico; n. 24/2016). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/et24-2016-novo-regime-fiscal-constante-da-pec-no-241-analise-dos-impactos-plano-nacional-de-educacao>>. Acesso em: 17 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. *Orçamento da educação*: riscos de compressão das despesas não asseguradas pela PEC n. 241/2016. Brasília: Câmara dos Deputados, Conof, 2016c. (Estudo Técnico; n. 22/2016). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/>

estudos/2016/et22-2016-orcamento-da-educacao-riscos-de-compresao-das-despesas-nao-asseguradas-pela-pec-no-241-2016>. Acesso em: 17 abr. 2017.

VAZQUEZ, Daniel Arias. *Educação, descentralização e desequilíbrios regionais: os impactos do Fundef*. Campinas. 171 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2003.