

**UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

Luiza Nery Matos Teixeira de Castilho

**FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR E O CUMPRIMENTO DAS METAS DO  
PNE**

São Paulo

2020

Luiza Nery Matos Teixeira de Castilho

Trabalho de Graduação  
Interdisciplinar apresentado como  
requisito para obtenção do título de  
Bacharel no Curso de Direito da  
Universidade Presbiteriana  
Mackenzie.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup> Fulvia Helena de Gioia

São Paulo

2020

Luiza Nery Matos Teixeira de Castilho

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E O CUMPRIMENTO DAS METAS  
DO PNE

Trabalho de Graduação  
Interdisciplinar apresentado como  
requisito para obtenção do título de  
Bacharel no Curso de Direito da  
Universidade Presbiteriana  
Mackenzie.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Examinador(a):

---

Examinador(a):

---

Examinador(a):

---

## **FINANCIAMENTO DO ENSINO SUPERIOR E O CUMPRIMENTO DAS METAS DO PNE**

**Luiza Nery Matos Teixeira de Castilho**

**Resumo:** Este artigo propõe a análise da relação entre as quantias destinadas ao ensino superior pela União e o cumprimento das metas 12, 13 e 14 da Lei nº 13.005/2014, relativa ao II Plano Nacional de Educação, ambos entre os anos de 2014 e 2019. Para isso, foi feito um acompanhamento do desenvolvimento das referidas metas, além do levantamento da destinação de recursos a esta etapa de ensino no Portal da Transparência. Por fim, levantou-se hipóteses sobre os impactos dos acontecimentos do ano de 2020 nos próximos orçamentos e as dificuldades em cumprir tais metas até o final da vigência da Lei, em 2024.

**Palavras-chave:** Plano Nacional de Educação, Educação Superior, Financiamento da Educação.

**Abstract:** This article aims to establish a connection between the resources earmarked from the federal government to the higher education and the achievement of the goals 12, 13, 14, contained in the 13.005/2014, concerning the II National Education Plan, both during the 2014 to 2019 period. To this end, the goals development was followed up, aside from the research on the resources allocated to this level of teaching on the Transparency Portal website. At last, hypothesis was considered about the impact of the 2020 events on following budgets and the attainment of the goals until 2024.

**Keywords:** Education Funding, National Education Plan, Higher Education.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Aspectos da alocação de recursos ao ensino superior 2.1 Princípios 2.2 Contribuição mínima vinculada constitucionalmente para cada ente federado 2.3 Competência dos entes federados para o ensino superior 2.4 Financiamento do Ensino Superior pela União 3. Metas educacionais do Plano Nacional de Educação e o ensino superior 3.1 Conceito e fundamento constitucional do Plano Nacional de Educação 4. Acompanhamento das metas do Plano Nacional de Educação até 2019 4.1. Acompanhamento da meta 12 do Plano Nacional de Educação 4.2 Acompanhamento da meta 13 do Plano Nacional de Educação 4.3. Acompanhamento da meta 14 do Plano Nacional de Educação 4.4. Quantias efetivamente gastas em ensino superior pela União 5. Considerações sobre a realidade do financiamento do ensino superior pós-2020 6. Conclusão

## **1. Introdução**

A Lei 13.005/2014 prevê em suas metas 12, 13 e 14 os objetivos para a educação superior até 2024, quando se encerra o seu período de vigência. Neste trabalho, será feita a relação entre a destinação de recursos ao ensino superior pela União e o progresso das metas citadas até o ano de 2019, de acordo com o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação e dados do site do Portal da Transparência.

Serão ainda levantadas hipóteses sobre a probabilidade de cumprimento das metas com base no desempenho até 2019, além dos impactos dos acontecimentos do ano de 2020 no orçamento e na destinação de recursos ao ensino superior nos próximos anos.

## **2. Aspectos da alocação de recursos ao ensino superior**

A Constituição Federal de 1988, pela primeira vez, em seu artigo 6º, incluiu o direito à educação no rol de direitos sociais, expondo mais detalhadamente esse tema nos artigos 205 a 214. Trata-se de um direito que ultrapassa a esfera individual e atinge a esfera coletiva, ou até mesmo a difusa, visto que a Carta Magna prevê que a educação é um direito de todos (BRASIL, 1988).

A fim de contextualizar as razões do direito à educação que constam expressamente na Constituição, será feita uma breve ilustração dos conceitos de gerações de direito, Estado Social de Direito e igualdade material.

As gerações ou dimensões de direito foram assim definidas pelo jurista tcheco Karel Vasak, em 1979, que as relacionou com o lema da Revolução Francesa: igualdade, liberdade e fraternidade. Atualmente, há estudiosos que compreendem o termo “gerações” de forma que implica na ideia de que a geração mais recente faz da sua anterior obsoleta, quando, no entanto, o efeito desse fenômeno é a soma desses direitos, não a substituição de um pelo outro e, por isso, alguns autores preferem o termo “dimensões”. O presente trabalho trata do direito à educação, que foi exaltado na segunda geração, ou dimensão de direitos, inspirado pelo direito à igualdade, na época da Revolução Industrial. Esse período histórico tornou evidente a necessidade de proteção da igualdade de condições, tendo em vista a situação precária dos trabalhadores, em contraste com o rol de proteções jurídicas e estatais da propriedade privada. Como reação, surgiram normas como a Constituição Mexicana de 1917, pioneira na positivação dos direitos sociais no âmbito constitucional, e de Weimar, em 1919, que universalizou esse modelo. Destarte, o legado desse período foi a consolidação da exigência da prestação de serviços sociais pelo Estado na Constituição (NOHARA, 2016, p. 99-103).

Com isso, entende-se pela figura do Estado Social de Direito a existência do dever

estatal de proporcionar condições, assim como produzir os pressupostos reais e fáticos indispensáveis ao exercício dos direitos fundamentais. O Estado Social de Direito teria, portanto, o papel de prestador de serviços públicos através do intervencionismo na economia e distribuição de recursos.

Sendo assim, o Estado Social é lastreado na busca pela igualdade material. Portanto, se faz relevante a definição do conceito de igualdade material, pela qual através da intervenção do Estado, haverá a retificação do desnivelamento das estruturas necessárias para efetivar os direitos sociais (BONAVIDES, 2017, p. 387). Tal conceito se encontra, desta forma, na esfera fática de concretização dos direitos, não na esfera abstrata ou normativa jurídica. Ou seja, cabe a esse modelo de Estado o desenvolvimento de políticas públicas para a concretização desses direitos. A diferença entre igualdade material e formal, assim sendo, corresponde ao fato de que a última se trata da igualdade perante a lei, sem discriminações quanto às distintas condições de vida das pessoas, o que compromete a eficácia substantiva dos direitos fundamentais.

Trata-se, deste modo, de uma das premissas do Estado Social de Direito que haja educação universal e de qualidade, bem como é seu dever elaborar estratégias para a realização desse direito. O Plano Nacional de Educação, tema deste trabalho, é uma das formas de efetivação desse conceito; mais que uma norma, ele é um planejamento a ser considerado para a elaboração das leis e orçamentos públicos na área da educação, que contém metas e prazos vinculantes ao poder executivo, cujo cumprimento deve ser monitorado para a garantia de sua realização, além de depender indispensavelmente do financiamento para o cumprimento de seus objetivos, caso contrário, sem recursos, tais metas serão inviabilizadas.

Visto isso, é cabível a ilustração dos princípios que guiam a aplicabilidade do referido direito no modelo de atuação do Estado defendido pela Constituição Federal de 1988. Mais adiante, serão discutidas a determinação constitucional de contribuição para a educação de cada ente federado, assim como a competência dos entes federados e as fontes de custeio para o ensino superior.

## **2.1 Princípios**

Os princípios relativos ao custeio da educação têm como orientação a criação de condições que possibilitem a concretização desse direito de acordo com o imperativo constitucional, além de um compromisso internacional. Nisso, serão discutidos os princípios gerais da educação e princípios específicos da educação superior na Constituição Federal de 1988 e no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDESC).

Como é expresso no artigo 205 da Constituição Federal, a educação é reconhecida

como um direito de todos. Em decorrência disso, há o princípio da universalização, pelo qual o direito à educação deve ser disponibilizado independente da origem, raça, sexo, cor ou condição socioeconômica do indivíduo. Contudo, a tutela desse direito pelo Estado deve ter como foco os grupos que se encontram em situação de carência, tendo em vista que para garantir que a educação seja disponibilizada de maneira equitativa, deve-se tornar a prática do serviço público do ensino prioritariamente voltada para aqueles que têm dificuldade em obtê-lo, de acordo com o conceito de igualdade material discutido previamente. No âmbito internacional, o artigo 13, inciso 2, c, do PIDESC menciona em específico que a educação superior deve ser igualmente as outras esferas de ensino, denominadas “primária” e “secundária”<sup>1</sup>.

Ademais, o princípio da progressividade é mencionado no PIDESC, pelo qual os Estados Parte comprometem-se a adotar medidas até o máximo de seus recursos disponíveis que assegurem o pleno exercício dos direitos reconhecidos no artigo 2º, 1<sup>2</sup>, de maneira crescente. É fundamental compreender que o conceito de progressividade não visa postergar a efetivação dos direitos, mas considerar as dificuldades fáticas de sua implementação a partir do entendimento de que eles não podem ser concretizados em um curto período. Por esse princípio, não pode haver o retrocesso da implementação de um direito, de forma que a quantia de investimentos em educação em um ano não deve ser inferior à do ano anterior, por exemplo.

Outro princípio relativo a esse tema é o do núcleo mínimo obrigatório: como o suprarreferido, artigo 2º do PIDESC expôs que o Estado deverá “disponibilizar até o máximo dos recursos disponíveis” para a garantia do direito em questão. Por conseguinte, em caso de escassez de recursos, devem ser priorizadas as obrigações estatais essenciais mínimas. No que se refere ao ensino superior, o PIDESC lhe faz referência como tão obrigatório e essencial quanto as esferas primária e secundária de ensino. Por isso, conclui-se que este princípio também se refere ao dever da implementação da educação superior pelo Estado.

Além disso, cabe salientar o princípio da gratuidade, o qual se baseia no pressuposto de que a contribuição de todos ao Estado através de tributos é suficiente para a manutenção da educação. Este princípio está voltado para o conceito de solidariedade, pelo qual se impõe deveres positivos de colaboração, considerando as diferenças de condição social, de forma que

---

<sup>1</sup> PIDESC, artigo 13, 2, c. “**A educação de nível superior deverá igualmente torna-se acessível a todos**, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, **principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito;**” (grifos nossos)

<sup>2</sup> PIDESC, artigo 2, 1. “**Cada Estado Parte do presente Pacto compromete-se a adotar medidas**, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, **até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente**, por todos os meios apropriados, **o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto**, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.” (grifos nossos)

haverá uma compensação entre os grupos mais e menos abastados, havendo, assim, a distribuição de bens e serviços pelo Estado, sem a necessidade de nenhuma contribuição a mais pela população. Desta forma, pode-se considerar a cobrança de mensalidades em escolas públicas uma prática discriminatória e por isso, a gratuidade está intimamente ligada à democratização da educação (DUARTE, 2007).

Ainda, há o princípio da coexistência das instituições públicas e privadas de ensino, vocacionado à livre iniciativa do exercício de atividades econômicas, presente no artigo 170, Constituição Federal de 1988. Por sua vez, o artigo 209 destaca o princípio da liberdade de iniciativa privada de ensino. Também é relevante o princípio da liberdade de ensinar, aprender, pesquisar e divulgar o pensamento, decorrente dos conceitos gerais de liberdade de expressão e exercício profissional do artigo 5º, XVI, desta mesma Constituição.

Por fim, o princípio da garantia de padrão e qualidade, que está previsto no artigo 206, VII, da Constituição Federal de 1988 e no artigo 4º, IX, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Este corresponde à exigência de um parâmetro de qualidade sem o qual não se firma o princípio da dignidade da pessoa humana. Visto isso, entende-se que a relação entre a universalidade e o padrão mínimo de qualidade da educação é um pilar para a efetivação do direito à educação em toda a sua dimensão.

Ademais, há os princípios específicos da educação superior constantes na Constituição Federal de 1988. Nisso, há o artigo 207, que confere às universidades a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira, além da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, sendo que a última também se aplica a instituições de pesquisa científica e tecnológica, conforme o parágrafo segundo (GIOIA. 2018, p.58).

## **2.2 Contribuição mínima vinculada constitucionalmente a cada ente federado**

O entendimento de que as vinculações das receitas públicas eram um fardo é herança dos ideais da Revolução Francesa, que visavam o desenvolvimento do sistema orçamentário francês no sentido da concretização da ideia de ter como regra geral que as receitas não pudessem ser vinculadas. No entanto, com a evolução das finanças públicas, surgiu a corrente de pensamento que pregava pela responsabilidade da sociedade nas decisões políticas relativas à espécie, qualidade e quantidade de serviços desejados, assim como a forma pela qual estes serviços seriam financiados. Assim, esta escola da escolha pública interpretava que o crescimento estatal seria resultado não das necessidades da população, mas da imposição da burocracia governamental em si. Logo, um mecanismo como a vinculação de receitas daria maior poder aos cidadãos, para fins da eficácia da alocação de recursos.



Deve haver sobriedade da destinação de recursos, uma vez que não é todo gasto que deve se submeter a essa prática. A educação é normalmente apontada como um setor apropriado a ter vinculações de receitas, tanto por defensores como por opositores desta estratégia. Esse modelo de organização dos gastos públicos é heterodoxo, uma vez que a centralização de receitas cria impasses ao controle e à responsabilização pelos gastos públicos. Por sua vez, a vertente ortodoxa das finanças públicas entende que o gasto público deve ser fruto de decisões políticas. Visto isso, tem-se o argumento de que a vinculação prejudicaria a flexibilidade do sistema fiscal e a livre alocação de recursos feita pelos congressistas.

Desta forma, entre algumas das vantagens da vinculação de receitas apontadas pela doutrina, estariam a garantia de que os fundos sempre terão recursos, devido à formação de uma poupança compulsória, havendo a estabilização das finanças estatais, e a eficiência do gasto público. Quanto às desvantagens, destacam-se os potenciais efeitos contrários às orientações que deram origem às vinculações; distorções das decisões nas alocações públicas e a atribuição de um caráter obrigatório à destinação do orçamento como utensílio para a política fiscal (CARVALHO, 2010a, p. 85-89).

Sobre este aspecto, tem-se o exemplo das universidades paulistas. A Constituição do Estado de São Paulo prevê em seu artigo 225, *caput*, a destinação de 30% de sua receita resultante da arrecadação de impostos e transferências para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Não é mencionada, no entanto, a quantidade de verbas que deve ser destinada às instituições de ensino superior. Assim, é uma tradição em São Paulo a menção do assunto na lei de diretrizes orçamentárias. Em 2005, foi enviado à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei nº 224, no qual seu artigo 4º destinava às universidades estaduais 9,75% da arrecadação do ICMS paulista, de acordo com os anos anteriores. Contudo, nesse ano, houve a apresentação de emendas parlamentares ao projeto, com o intuito de aumentar essa destinação para uma quantia entre 10% e 11,8% do imposto, o que foi vetado pelo governador sob o argumento de que haveria excessiva alocação de recursos para esta seara, em detrimento das demais (CARVALHO, 2010a, p. 42-43); conforme a crítica doutrinária às vinculações de receitas, o caráter de obrigatoriedade da destinação de um montante a certa área pode ter como efeito distorções no momento da escolha das alocações públicas.

Há no artigo 212 da Constituição Federal de 1988 a previsão de um percentual mínimo de aplicação de recursos financeiros dos entes federados na educação, sendo que, anualmente, a União deverá investir 18% e os Estados, Distrito Federal e Municípios deverão investir 25% das suas receitas resultantes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, posto que os estados determinem em suas Constituições, e o Distrito Federal em sua Lei Orgânica,

destinações mínimas dentro do montante de 25% a 35% de recursos provenientes de suas receitas tributárias (NEGRI, 1995, p.7).

Essa determinação constitucional é efetuada através da criação de fundos de participação com destinação específica, sendo estes um conjunto de recursos aplicados na distribuição de riqueza, em que fontes de custeio próprias lhe são destinadas para serem redistribuídas conforme um critério preestabelecido. Estes fundos devem estar vinculados a um órgão específico da administração e ter seus recursos aplicados de acordo com a lei orçamentária. Os fundos são o instrumento mais comum das vinculações de receitas no Brasil (CARVALHO 2010b, p. 177).

São consideradas vinculadas as receitas que, em face de determinação constitucional, devam necessariamente ser destinadas a um fim específico, como a educação. Logo, são vinculadas a fundos de destinação específica e, deste modo, o setor educacional tem esses recursos assegurados. A vinculação deve ser positivada, caso contrário não haverá uma ferramenta que imponha a obrigação de destinação específica das receitas para a administração pública. Há o entendimento de que a vinculação, portanto, pode ocorrer através de qualquer ato normativo que não seja a própria lei orçamentária (visto que, neste caso, se trataria apenas de especialização de despesas, não vinculação) e que não seja de iniciativa do executivo, afinal, ela consiste em uma imposição ao seu poder de decisão. Nesse caso, uma medida provisória que instaurasse uma destinação de receitas, por exemplo, não poderia ser considerada vinculação enquanto não convertida em lei, porque nesse período ela poderia ser derrubada pelo poder executivo (CARVALHO, 2010, p.10-14).

Ainda, a vinculação pode ser utilizada como instrumento de pressão tanto do legislativo para com o executivo, na forma de Lei, como do executivo para com o legislativo, na forma de medida provisória, mesmo que apenas vigente após a sua conversão em lei, em consonância com os procedimentos do artigo 62, §2º da Constituição Federal de 1988. Em que pese a doutrina moderna defender que a técnica orçamentária da afetação de despesas representa um regresso, em se tratando de política orçamentária, o Legislativo e o Executivo se interessam por tal. Assim, não é fácil reconhecer qual poder se beneficia mais deste método.

Não se sabe qual é o fundamento para a estipulação desses percentuais previstos na Constituição Federal de 1988, mas certamente se relaciona com a orientação política do legislador no contexto da redemocratização. Uma evidência disso é que nos regimes autoritários não havia destinação obrigatória de verbas para a educação, porque não havia a priorização desse setor (GIOIA, 2018, p. 93-96). Afinal, quando não havia vinculação de receitas, o Poder Executivo detinha mais discricionariedade para aplicar recursos de acordo com o seu interesse.

Com isso, entende-se que a vinculação de receitas é uma exceção ao princípio da não afetação, pelo qual o orçamento público não deve ter uma destinação discriminatória de despesas, com o objetivo de que o administrador possa investir os recursos onde considerar mais necessário, em prol do interesse da coletividade (CARVALHO, 2010b, p. 137). Tal princípio decorre do artigo 167, IV, Constituição Federal de 1988<sup>3</sup>, que está voltado a uma conveniência da Administração Pública em poder dispor espontaneamente das receitas para elaborar seu programa orçamentário anual. Apesar do dispositivo prever a não consignação de receitas, a própria constituição expõe várias exceções, como as do mesmo artigo, além de várias emendas constitucionais que trazem exceções para esta regra geral, de modo que se entende tal princípio como não protegido por cláusula pétrea. Dessa forma, além das previsões de vinculações de receitas para que seja feita a transferência típica do federalismo fiscal, quais sejam as que compõem os mencionados FPM e FPE, previstos nos artigos 157 e 158 da Constituição Federal de 1988, há também a previsão da possibilidade de vinculação de receitas para a manutenção e desenvolvimento da educação (CARVALHO, 2010a, p. 178-183).

Nesse contexto, não se pode ignorar os impactos da Emenda Constitucional nº 95/2016, ainda que sua análise não seja o propósito deste trabalho. Sabe-se que tal emenda tem por finalidade congelar os gastos públicos até 2036, de forma que até o último ano de sua vigência, o valor de recursos públicos investido em setores como a educação não poderá ser superior ao montante apurado em 2017 corrigido pelo IPCA, ignorando os índices de crescimento econômico e demográfico. Sendo assim, foram inseridos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias diversos artigos que instituem um regime fiscal inédito, com uma limitação para os gastos do governo federal durante esse período. Essa medida afeta diretamente o financiamento da educação superior, o qual ao contrário da educação básica, custeada em grande parte pelo Fundeb, que não entra no escopo deste corte de gastos, não poderá se beneficiar do investimento de recursos em quantia mais elevada que o primeiro ano de vigência da emenda.

Os sintomas da emenda interferem diretamente na temática da vinculação de receitas, visto que na época de sua promulgação, o então Ministro da Fazenda afirmou em uma entrevista que o texto da emenda se tratava de desvinculação de receitas obrigatórias com saúde e

---

<sup>3</sup>Constituição Federal de 1988, art. 167. **São vedados:** (...) IV - **a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas** a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para **manutenção e desenvolvimento do ensino** e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (grifos nossos)

educação, o que fere o rol das cláusulas pétreas constitucionais do art. 60, § 4º da Constituição Federal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018). Fora isso, o teto de gastos fere os mencionados princípios da progressividade e do núcleo mínimo obrigatório, decorrentes do PIDESC, pelos quais não deve haver retrocesso no investimento de recursos em educação e, em casos de escassez, o Estado deve priorizar o investimento de recursos disponíveis em tal setor.

Conseqüentemente, é possível que haja impasses para o cumprimento da determinação constitucional de destinação de uma porcentagem mínima de recursos públicos pelos entes federados, caso estes ultrapassem o teto de gastos em questão. Além disso, a emenda vai em sentido contrário às metas do PNE, visto que estas têm por objetivo a expansão do alcance da educação em todas as etapas do aprendizado, o que requer mais investimentos e se contrapõe aos efeitos da emenda que inviabilizam a ampliação da mera manutenção de políticas públicas que garantem a reserva de dinheiro público para a manutenção e o pagamento das obrigações assumidas pelo governo federal, o que pode ser observado no art. 102, § 6º da ADCT.

Em sequência, no § 1º do artigo 212 da Constituição Federal de 1988, é esclarecido que a parcela da receita do ente federado que for destinada à transferência direta não entra na base de cálculo deste percentual obrigatório, uma vez que estas passam à titularidade do ente federado destinatário, que será o responsável de aplicá-la em educação, sob o risco de cometimento de crime de responsabilidade, conforme o artigo 208, §2º. O mesmo raciocínio deve ser seguido para a transferência de recursos dos estados para os municípios.

Sobre esse aspecto, é necessário fazer a distinção entre transferências indiretas e diretas. As transferências indiretas são decorrentes da arrecadação do IR e do IPI, cujos produtos serão remetidos a fundos financeiros, que são o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), nos quais cada ente federado terá direito a retirar sua porcentagem devida de acordo com critérios estabelecidos por lei. As transferências diretas, por sua vez, consistem no repasse do percentual devido de um ente federado a outro. Para ilustrar este raciocínio, será utilizado o quadro abaixo:

Tabela 1 – Transferências Constitucionais Diretas

<b>Transferências Constitucionais Diretas</b>			
<b>Competência Tributária</b>	<b>Ente Federado Destinatário</b>	<b>Imposto Transferido</b>	<b>Percentual a ser transferido</b>
União	Estados, DF e Municípios	IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte)	100% 100%
União	Estados, DF e Municípios	IOF (Imposto sobre operações financeiras)	30% 70%
União	Municípios	ITR (Imposto Territorial Rural) Ou nos termos do artigo 153, § 4º, III, CF	20% 100%

União	Estados e DF	Impostos Residuais	20%
Estados	Municípios	ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços)	25%
Estados	Municípios	IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores)	50%

Fonte: GIOIA, Fulvia Helena de. Tributação & Custeio da Educação Pública. Curitiba, PN: Juruá, 2018, p. 96.

Após tais transferências da União aos estados, Distrito Federal e municípios, calcula-se o valor de 18% dos seus recursos destinados à manutenção e desenvolvimento da educação. Os efeitos de tais transferências de receitas tributárias serão discutidos no item a seguir, em que se explica a determinação constitucional de aplicação dos recursos financeiros para cada ente federado de acordo com a determinação constitucional.

### **2.3 Competência dos entes federados para o ensino superior**

Analisar a competência dos entes federados para a implementação do ensino superior traz a necessidade de refletir sobre o modelo de federalismo adotado no Brasil. A princípio, ressalta-se que a federação em si é caracterizada pela coexistência de poderes difusos, na qual o governo federal detém poder para muitas decisões, mas não as controla em seu todo, estruturando uma dicotomia entre difusão e concentração de poder político. Assim, a federação é norteadada pelo princípio da igualdade política de coletividades regionais desiguais.

Dessa forma, sua questão mais importante seria a dinâmica permanente entre igualdade e desigualdade. Destaca-se que após a Constituição Federal de 1988, houve a redefinição do sistema federativo para um federalismo de equilíbrio, inspirado no modelo alemão, com a existência de responsabilidades compartilhadas, na figura do “regime de colaboração”. Nisso, a discussão sobre a desigualdade dos entes federados se faz necessária, uma vez que após a Constituinte houve a imposição do compartilhamento de competências e da descentralização, apesar de ter sido posta uma perspectiva universalista dos direitos sociais. Além disso, o Brasil foi a única federação a classificar o município como ente federativo autônomo. Por um lado, essa medida pôde aumentar a participação direta do cidadão na administração dos serviços públicos, por outro, traz dificuldades em promover o equilíbrio federativo e a igualdade na forma de prestação dos serviços públicos frente à discrepância nas necessidades e na capacidade orçamentária dos 27 estados e cerca de 5.600 municípios brasileiros.

Assim, tem-se uma estrutura complexa de repartição de competências, considerando que apesar do pacto federativo brasileiro ser próximo do direito alemão, as técnicas de repartição de competências são típicas do federalismo norte-americano. O conceito jurídico de competência é definido pela capacidade de uma autoridade possuir certas atribuições, a fim de deliberar a seu respeito. As competências definidas pela Constituição Federal de 1988 se

dividem entre legislativa, pela qual o ente pode estabelecer normas gerais e/ou leis em sentido estrito, da qual decorre a competência concorrente, e administrativa ou material, referente aos atos administrativos de cada ente, da qual decorre a competência comum.

A competência concorrente tem um papel muito importante no regime de colaboração, sendo que, por esta, há um entrosamento das competências concorrentes, levando a formas de colaboração na prestação dos serviços, mais do que a disputa de atribuições. Nessa modalidade de competência, os entes federados podem legislar indistintamente sobre as matérias ou não sobrepor a legislação de determinados assuntos reservados para cada um, sendo que a União legislará sobre normas gerais e os estados, de forma complementar. É importante apontar que não há uma hierarquia entre tais atribuições, ou o prevalectimento de uma norma sobre a outra. Sobre isso, é uma característica da federação pós-Constituição Federal de 1988 ter os estados e municípios coordenados pela União, mas não subordinados a ela.

As competências comuns, como anteriormente exposto, são apenas administrativas ou materiais, de modo que a Constituição outorga à unidade subnacional competência para realizar atos de execução ou administração. Assim, todos os entes federados devem exercer suas atividades de forma cumulativa, com o objetivo de dar materialidade ao regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios.

O Plano Nacional de Educação, no que lhe diz respeito, deve ser aplicado em regime de colaboração, conforme o artigo 214 da Constituição Federal de 1988, que não foi regulamentado, tendo como consequência a imprecisão quanto às formas e ao regime de colaboração. Esta Constituição não foi precisa em relação ao regime de colaboração, visto que expõe o conceito de “normas de cooperação” no artigo 23, parágrafo único; “regime de colaboração”, relativamente à organização dos sistemas de ensino, no artigo 211, e “formas de colaboração”, no artigo 211, § 4º (ARAÚJO, 2010, p. 237). Visto isso, deve haver a diferenciação dos conceitos de colaboração, cooperação e coordenação federativas.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em seu artigo 8º, designou o regime de colaboração como forma de promover a articulação entre os sistemas. Esta articulação, entretanto, apenas se refere às ações e decisões de governo, conforme o princípio da adesão voluntária.

Já a cooperação federativa é praticada por políticas de Estado através do exercício das competências concorrentes e comuns previstas constitucionalmente (FRANÇA, 2014). Portanto, se refere à tomada de decisão de forma conjunta pelos três entes federados, não sendo permitida a atuação isolada de nenhum deles, tendo como objetivo o equilíbrio do bem-estar social em âmbito nacional. A regulamentação da cooperação federativa está prevista no artigo

23, parágrafo único, por Lei Complementar, que ainda não foi criada, o que dificulta o estabelecimento do Sistema Nacional da Educação, por exemplo.

Por sua vez, a coordenação federativa está relacionada à busca de um resultado comum a partir do governo central, em que pese a autonomia para governar dos entes federados, com base na competência concorrente para legislar sobre os temas definidos pelo artigo 24, dentre eles, a educação. A prioridade de atuação dos entes federados para cada esfera de ensino está prevista no artigo 211, §§ 1º a 3º. Esse dispositivo trata da colaboração federativa, de acordo com os parâmetros da organização federativa do artigo 23. Este instituto é uma determinação sobre o modo como o exercício das competências comum e concorrente devem ser exercidas, pelo qual há a execução conjunta dos serviços voltados à educação pelos entes federados, através de mecanismos compartilhados de decisão (ARAÚJO, 2010, p. 238).

Assim, proporcionar os meios de acesso à educação é competência comum dos três entes federados, elencada no artigo 23 da Constituição Federal. Para isso, deve haver equilíbrio entre a cooperação e colaboração federativas, ou seja, as políticas de governo e Estado, respectivamente. Dessa forma, o artigo 211 se encarrega de elencar a atuação prioritária de cada ente federado. O parágrafo primeiro expõe que a União financiará as instituições de ensino públicas federais; o parágrafo segundo, que os Municípios atuarão no ensino fundamental e na educação infantil e o parágrafo terceiro, que os Estados atuarão no ensino fundamental e médio. Ainda, o primeiro parágrafo, em específico, determina que a União terá função redistributiva e supletiva para com os outros entes, o que decorre do regime de coordenação do federalismo (ARAÚJO, 2018), uma vez que os respectivos entes federados, apesar das competências próprias, unem recursos para efetivar o mesmo objetivo, equalizar as oportunidades de educação e os padrões de qualidade de ensino entre eles, de forma que a União pode distribuir renda para os Estados, assim como os Estados para os Municípios, de acordo com as alíquotas de Transferências Constitucionais Diretas, expostas anteriormente.

Portanto, o problema do regime de colaboração seria a sua mencionada falta de regulamentação, acumulada com a fragmentação orçamentária do perfil descentralizado da federação após a Constituição Federal de 1988. Esse cenário, considerando a disparidade das capacidades técnicas, orçamentárias, socioeconômicas e políticas dos entes federados, compromete o avanço nas políticas de acesso à educação, além de intensificar a diversidade dos sistemas de ensino dos entes federados e, conseqüentemente, a desigualdade entre estes.

## **2.4 Financiamento do ensino superior pela União**

Os primórdios da discussão sobre o sistema federal de ensino superior brasileiro e

sobre o seu financiamento se confundem com a criação da Universidade do Rio de Janeiro, em 1920, que seria renomeada como Universidade do Brasil em 1937 e, por fim, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em 1965. A antiga Universidade do Brasil, portanto, era entendida como o “grande projeto universitário do governo” em 1931 e serviu como modelo para as próximas instituições de ensino superior do Brasil. Na época, o seu diferencial era o abandono do método mais hermético de ensino que vinha sendo aplicado até então, visando fazer das universidades um instrumento também de pesquisa, extensão e integração com a sociedade, com a finalidade de debater e eventualmente resolver seus problemas.

É essencial entender que por esse modelo de universidade ser recente, o governo concluiu que lhes seria concedida apenas uma “autonomia relativa”. Isso significa que as universidades eram autônomas apenas quanto às esferas administrativa, didática e disciplinar, enquanto a sua gestão financeira dependia dos recursos provenientes da União, Estados, Distrito Federal e municípios. Pouco mudou em comparação à atualidade, em que as atuais Constituição Federal e Lei de Diretrizes e Bases da Educação não definiram a forma como será estabelecido o montante de recursos para a manutenção e desenvolvimento das instituições.

Mesmo após o advento da Constituição Federal de 1988, em muitas formas progressista quanto à educação, pela primeira vez classificando-a como direito social, a década de 1990 foi marcada pela crise do Estado de Bem-Estar Social europeu, que trouxe como consequência uma participação reduzida do Estado, com a finalidade de atingir uma disciplina fiscal pela redução dos gastos públicos. Políticas influenciadas por grandes organizações internacionais, como Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sugeriam, entre outras medidas, que o aumento das matrículas nas instituições de ensino superior deveriam ocorrer sem nenhum aumento do gasto público; que as universidades públicas cobrassem mensalidades ou, ainda, que recursos públicos fossem aplicados em universidades particulares (AMARAL, 2003, p. 25-29).

Visto isso, é relevante expor alguns detalhes sobre como ocorre o financiamento do ensino superior pela União, responsável pelo recorte deste estudo. Dessa forma, é possível refletir sobre a aplicação e os desdobramentos dos dispositivos constitucionais que deram forma aos princípios e diretrizes aqui em discussão, tais como a universalidade do ensino superior, a sua autonomia e o seu custeio pelo Estado.

Como exposto, a Constituição Federal de 1988 menciona expressamente em seu artigo 211 a prioridade de atuação dos Municípios na educação infantil e dos Estados no ensino fundamental e médio, enquanto seu parágrafo primeiro expõe que:



A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

Cabe esclarecer que dentre as instituições de ensino apontadas pelo dispositivo, a educação pública superior compreende as Instituições de Ensino Superior, dentre elas, universidades, centros universitários, faculdades e institutos nos níveis de graduação e pós graduação e seus serviços podem ser prestados nas esferas municipais, estaduais e federais.

O custeio das Instituições de Ensino Superior é concedido majoritariamente através das receitas tributárias, sendo que atualmente, o sistema tributário constitucional considera cinco espécies de tributos: impostos, taxas, contribuições de melhoria, demais contribuições e empréstimo compulsório, além das transferências constitucionais, parte dos orçamentos públicos, e as demais receitas não tributárias, como as doações (GIOIA, 2018, p. 88 e 126).

Por sua vez, como também já mencionado, o artigo 212 da Constituição Federal de 1988 dispõe a porcentagem de impostos, espécie da qual tributo é gênero, a ser aplicada na manutenção e desenvolvimento do ensino. Nesse aspecto, a União arrecada, conforme o art. 153 da Constituição Federal, os seguintes impostos: importação de produtos estrangeiros (II); exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (IE); renda e proventos de qualquer natureza (IR); produtos industrializados (IPI); operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF); propriedade territorial rural (ITR). Após o repasse para os estados e municípios, na forma das transferências constitucionais, deve ocorrer a aplicação de ao menos 18% da arrecadação destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino (FREITAS, 2009, p. 105).

Nisso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação definiu em seu artigo 55 que caberá à União assegurar anualmente em seu Orçamento Geral os recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de ensino superior por ela mantidas. Mesmo assim, mais uma vez, é um desafio entender qual seria uma quantidade suficiente de recursos a ser destinada para a manutenção e desenvolvimento das IFES e quais seriam os parâmetros usados para distribuir recursos entre as instituições, visto que o dispositivo também não esclareceu a forma como se daria a transferência de recursos ou a autonomia de gestão financeira, assim como não delegaram tal função para que uma lei específica o fizesse.

Desde 2009, as vinculações de recursos públicos para o ensino superior se dividem em percentual de impostos, já exposta, e proporção do PIB (desde que seja superior a 5% deste, o

que corresponde apenas ao percentual de impostos). Há também a contribuição do salário-educação, que é destinada apenas à educação básica (AMARAL; CHAVES, 2014, p. 49-50).

O atual PNE assegura em sua meta 20 que o investimento em educação pública deve ser elevado ao patamar de 7% do PIB até o quinto ano de sua vigência e de 10% do PIB até o final de sua vigência, o que é um avanço em comparação ao primeiro PNE, que previa o investimento de 7% da arrecadação do PIB em educação, mas teve essa pauta vetada. Graças à Emenda Constitucional nº 59, de 2009, o veto presidencial à elevação da porcentagem do PIB em investimento em educação não é mais possível porque esta estabeleceu que os próximos PNEs façam o “estabelecimento da meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto [PIB]”. Por isso, somente a partir desse ano pode-se considerar o PIB como uma vinculação de recursos públicos à educação superior.

Por sua vez, o artigo 207 da Constituição Federal de 1988 garantiu que “As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”.

Assim, no tocante à autonomia que é realmente concedida às instituições de ensino superior, ou, mais precisamente, à falta dela, cabe ilustrar as técnicas de financiamento utilizadas pela União para esse setor. Há a técnica de financiamento incremental e inercial, pela qual os recursos financeiros a serem estabelecidos em um ano se baseiam nos recursos do ano anterior. No que se refere à deliberação sobre os valores a serem concedidos às instituições de ensino, estes podem ser: estabelecidos unilateralmente pelo governo; negociados entre o governo e a instituição ou apenas divulgados em um percentual de incremento a cada ano. Na prática, o instrumento utilizado para as IFES é o estabelecimento unilateral do valor pelo Governo Federal sem que haja uma verificação das necessidades da instituição de ensino superior no momento da aprovação pelo Congresso Nacional. Tal cenário certamente põe em xeque a proposta de concessão da autonomia de gestão financeira às universidades, do artigo 207 da Constituição Federal de 1988.

Frente a todos esses impasses, as Instituições de Ensino Superior podem ser prejudicadas inclusive quanto à possibilidade de gerar renda por recursos próprios, que seria uma alternativa de financiamento. Com a Emenda Constitucional nº 95/2016, essas fontes não garantem o aumento de recursos para as IES, pois um acréscimo de recursos pode ultrapassar o limite de despesas com a manutenção e desenvolvimento de ensino, previsto no Novo Regime Fiscal, de forma que a arrecadação por recursos próprios pode estar indisponível para uso. O artigo 107, §5º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não permite a abertura de

crédito suplementar que ultrapasse o limite de gastos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, p.53).

Cabe ao MEC, assim, determinar a destinação dos montantes de recursos para o pagamento de pessoal e para a manutenção e investimentos, em acordo com a Associação Nacional de Dirigentes das IFES (Andifes), num modelo que se preocupa em medir as necessidades e o desempenho das instituições. Tal destinação, em específico, é exercida pelo modelo de financiamento por fórmulas, em que se utiliza uma expressão lógica baseada em indicadores institucionais para que seja demonstrado o valor a ser direcionado para cada instituição. Nelson Cardoso Amaral atribui essa escolha de modelos de financiamento ao eficientismo e economicismo com os gastos públicos utilizados pelos governos após a crise do bem-estar social ocorrida nos anos 1990 (AMARAL, 2008, p. 10-13).

Fora as universidades públicas, há o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), que surgiu com a Lei nº 10.260/2001. Sua natureza é contábil e ele é vinculado ao Ministério da Educação, além de ser operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Seu objetivo é o financiamento estudantil a instituições de ensino superior não gratuitas. Consiste na concessão de financiamento a estudantes e empresas para a cobrança de encargos educacionais pelas instituições de ensino admitidas pela Lei 10.260/2001<sup>4</sup>. Após o período de carência, ocorre a fase de amortização do saldo pelo devedor, em que os recursos adquiridos pela União são contabilizados como receita pública. Dessa forma, o crédito para os cofres públicos decorre da diferença entre o custo do financiamento para o Governo Federal e os juros incidentes sobre a operação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, p. 68-69).

Contudo, o custeio do ensino superior não é composto tão somente pelas despesas públicas da União, de forma que também é praticado direta ou indiretamente o financiamento do ensino superior através de uma série de incentivos fiscais descontados do montante que formariam a receita pública desse ente.

Entre as vias mais conhecidas de incentivo à educação está a dedução dos gastos referentes a este setor da base de cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), autorizada pelo artigo 8º, II, b, item 10, Lei nº 9.250/1995, o que inclui as despesas por parte

---

<sup>4</sup> Lei nº 10.260/2001, art. 1º, § 2º, São considerados cursos de graduação com avaliação positiva, aqueles que obtiverem conceito maior ou igual a 3 (três) no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, de que trata a Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004. (...) § 4º São considerados cursos de mestrado e doutorado, com avaliação positiva, aqueles que, nos processos conduzidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, nos termos da Lei no 8.405, de 9 de janeiro de 1992, obedecerem aos padrões de qualidade por ela propostos.

do contribuinte e seus dependentes em todas as etapas de ensino até o limite individual de R\$ 3.561,50, sendo que no ano-calendário 2015, as deduções resultaram em R\$ 20,7 bilhões.

Além disso, o financiamento da educação também conta com políticas públicas, como é o caso do Prouni (Programa Universidade para Todos), instituído pela Lei nº 11.096/2005, em que bolsas integrais e parciais de estudo são concedidas aos estudantes universitários em instituições de ensino privadas. Como contrapeso, as instituições que participarem do Prouni terão isenção de IRPJ, CSLL, PIS e Cofins, sendo incumbidas de oferecer o equivalente a uma bolsa integral para cada 10,7 estudantes regularmente pagantes e matriculados ao final do equivalente período letivo anterior, de acordo com regulamento a ser estabelecido pelo Ministério da Educação, não sendo consideradas neste cálculo as bolsas decorrentes do Prouni ou demais bolsas concedidas pela instituição. Conforme a Lei nº 12.431/2011, o benefício da isenção será proporcional à quantidade de bolsas efetivamente ocupadas, uma inovação para a redação original da Lei nº 11.096/2005, que considerava a proporção da isenção de acordo com o número de bolsas oferecidas, que, na prática, não necessariamente eram ocupadas. O custo tributário do Prouni foi próximo de R\$ 1,37 bilhão, equiparando-se a 0,49% dos gastos tributários totais da União, conforme o Projeto de Lei Orçamentário Anual desse ano.

Ademais, por força do artigo 150, VI, c, Constituição Federal de 1988, assim como pelo artigo 14, Código Tributário Nacional, as entidades beneficentes de assistência social com prestação de serviços na área da educação têm imunidade à incidência de impostos, sendo que a imunidade tributária em matéria de contribuições sociais está condicionada à criação de lei regulamentadora, pelo artigo 195, § 7º, Constituição Federal de 1988, função que foi reservada à Lei nº 12.101/2009. Por tal, para ser classificada como entidade beneficente de assistência social, a instituição precisa adquirir o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), que por sua vez, tem como requisito para a sua concessão e manutenção a disponibilização de ao menos uma bolsa de estudo integral para cada cinco alunos pagantes. A imunidade tributária acima descrita resultou no gasto tributário de R\$ 3,75 bilhões em 2018, o que corresponde a 1,32% do total de gastos tributários da União.

Ainda, a Lei nº 11.196/2005, também conhecida como Lei do Bem, determina diversos benefícios fiscais a empresas que invistam em inovação tecnológica. Por ela, as empresas tributadas pelo lucro real podem deduzir de 60 a 80% dos gastos com pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica da base de cálculo do IRPJ, para a apuração do lucro líquido. Além disso, é permitida a depreciação integral de equipamentos a serem utilizados em pesquisa e desenvolvimento de inovação tecnológica, para fins de apuração de IRPJ e CSLL e é possível a redução de 50% do IPI para equipamentos de mesma finalidade. Em decorrência

deste projeto, o gasto tributário em 2018 foi de R\$ 2,1 bilhões, equivalente a 0,75% dos gastos tributários totais da União (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, p. 73-78).

Daqui, verifica-se que a disposição constitucional sobre uma porcentagem mínima para o investimento em educação pela União diz respeito apenas aos impostos, não versando sobre suas inúmeras outras formas de arrecadação. A previsão para outras formas de investimento se deu através de diversas leis que supriram necessidades quanto ao que se pode chamar de insuficiência de recursos destinados ao ensino superior, o que também não foi preenchido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Ademais, a falta de autonomia que as Instituições de Ensino Superior têm, na realidade, contribui para as suas dificuldades quanto à insuficiência do orçamento que lhes é concedido pela União.

Afinal, se há tantos incentivos fiscais no setor privado em relação ao custeio do ensino superior pela União, além de políticas públicas que recorreram ao setor privado de ensino para aumentar o número de jovens cursando essa etapa da vida acadêmica, pode-se afirmar que faltam recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino superior na previsão constitucional, que muito deixou em aberto sobre as funções de cada ente federado e o complexo sistema federativo brasileiro.

### **3. Metas educacionais do Plano Nacional de Educação e o ensino superior**

A atual composição do sistema escolar formal brasileiro se divide em educação básica e educação superior, ambas abordadas na redação do PNE, sendo que a segunda se subdivide em graduação e pós-graduação, incluindo mestrado e doutorado.

Cabe pautar que uma das maiores premissas do PNE é a universalização do acesso à educação. Sendo o tema deste trabalho a educação superior, nota-se que a meta 12 mais corresponde com tal objetivo, visando ampliar o número de jovens de 18 a 24 anos, o que também representa uma preocupação com que os jovens participem de todas as etapas de ensino numa faixa etária considerada adequada, além de garantir que esse número seja proporcional à maior participação das instituições públicas na expansão da educação superior.

No entanto, o atual PNE não se resume a se aproximar da universalidade da educação, de forma que não faria sentido aumentar o índice de matrículas sem garantir que haja qualidade de ensino. As propostas nesse sentido se traduzem diretamente no investimento em pessoas, ou seja, nos professores. Assim, a meta 13 pretende ampliar o número de mestres e doutores nesse departamento, a fim de aprimorar a qualidade do corpo docente.

Das vinte metas em discussão no atual PNE, cinco tratam efetivamente da educação superior. Neste trabalho, serão analisadas apenas as metas 12, 13 e 14, que abordam a ampliação

da oferta nesse nível de ensino. No entanto, quanto às estratégias expressas na Lei 13.005/2014, não se tem dados precisos sobre o financiamento disponível para o cumprimento desses propósitos. Afinal, nesse escopo, o financiamento apenas é mencionado na estratégia 12.6, que propõe “expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador”, além da estratégia 14.1, cujo objetivo é “expandir o financiamento da pós-graduação stricto sensu por meio das agências oficiais de fomento” (AMARAL; CHAVES, 2014).

### **3.1 Conceito e fundamento constitucional do plano nacional de educação**

Em um breve recorte histórico, tem-se que a primeira menção ao Plano Nacional de Educação surgiu com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, em que uma de suas reivindicações era por um conjunto sistêmico pautado por um “plano nacional” que afirmasse fundamentos e diretrizes. Apenas em 1961, com a Constituição Federal de 1946, criou-se a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4.024/1961), que serviu como base para o primeiro Plano Nacional de Educação, implementado em 1962, que não era uma lei e sim uma iniciativa do MEC (Todos pela Educação, 2018).

Após redemocratização, o Brasil passou pelo PNE 2001-2010 (Lei nº 10.172/2001) e se encontra no cumprimento do PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014). O atual PNE é composto por 20 metas e 254 estratégias voltadas a todos os níveis de ensino e foi resultado de uma participação mais ampla da sociedade civil na Conferência Nacional da Educação (CONAE), ocorrida entre 2010 e 2014. (ARANDA, RODRIGUES, MILITÃO, 2020).

De acordo com o artigo 214 da Constituição Federal, a partir da redação dada pela Emenda Constitucional nº 59 de 2009, o Plano Nacional de Educação deverá ter duração decenal, a fim de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração, assim como definir metas de implementação do ensino em seus diversos níveis, devendo seguir os temas indicados nos incisos do dispositivo.

O PNE é um planejamento que deve ser considerado no momento da elaboração das leis e orçamentos públicos e submetido ao regime jurídico das finanças públicas, previsto constitucionalmente. Deve ser sempre estabelecido por lei e como efeito, ter natureza impositiva e vinculante perante o poder executivo. Ademais, deve estar de acordo com os compromissos internacionais em que o Brasil é parte. Nesse sentido, a Lei de Diretrizes e Bases menciona no seu artigo 87 a necessidade do alinhamento do Plano Nacional de Educação com as metas da Declaração Mundial de Educação para Todos.

Visto isso, cabe pontuar a importância da Lei de Diretrizes e Bases para o Plano Nacional de Educação. A LDB é uma complementação à Constituição Federal no mérito da educação, de forma que delinea os princípios e fins inerentes à prestação de serviços educacionais e às competências na estruturação e organização dos níveis de ensino. É a ferramenta mais importante para a fundação de uma unidade sistêmico-normativa, entendida pela figura do Sistema Nacional da Educação, indispensável para o desaparecimento das desigualdades regionais, sociais e econômicas através da educação (GIOIA, 2018, p. 76-77).

Sendo assim, a ligação entre os conceitos de Plano Nacional de Educação e Sistema Nacional da Educação é essencial, porque a justificativa para atingir a unicidade da educação é superar as dificuldades de acesso a esse direito pelas regiões economicamente mais desfavorecidas. Uma definição ilustrativa do Sistema Nacional da Educação seria a organização das responsabilidades dos entes federados na educação, através da distribuição de funções específicas para Municípios, Estados, DF e União, além de determinar como os entes federados devem trabalhar em conjunto a fim de superar as desigualdades regionais e melhorar a qualidade da educação brasileira. A criação de um SNE está prevista no artigo 13 da Lei 13.005/2014, mas ainda não aconteceu (CAMPOS JUNIOR, 2018).

O objetivo do Plano Nacional de Educação é sempre promover educação de qualidade para todos os cidadãos, de modo que todas as suas metas e estratégias seguem essa máxima. Em decorrência disso, o PNE é um instrumento para pôr em prática o Sistema Nacional da Educação. Afinal, sem um plano, o SNE não passaria de uma estrutura (efeito coletivo inintencional de práxis intencionais individuais) caracterizada pelo espontaneísmo e improviso, que são traços opostos à organização sistêmica, visto que o sistema é consequência de ações que buscam especificamente realizar certas finalidades, tem-se o exemplo das metas do PNE, com elementos propositalmente reunidos para formar um conjunto coerente e operante, sob o risco de cair na prática do fenômeno conhecido como “burocratismo”, caracterizado pela aplicação mecânica de formas extraídas de um processo anterior a um novo processo, afastando-se dos objetivos humanos e das circunstâncias. Portanto, PNE é responsável por dar continuidade ao caráter racional da implementação da educação no Brasil (SAVIANI, 2014, p. 81-82).

#### **4. Acompanhamento das metas do Plano Nacional de Educação até 2019**

A primeira parte deste capítulo discorre sobre o acompanhamento das metas 12, 13 e 14 do Plano Nacional de Educação. Desde seu início, esse planejamento tem tido o cumprimento de suas metas acompanhado por determinação do artigo 5º da Lei 13.005/2014.

Este dispositivo determina que o Ministério da Educação, a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, o Conselho Nacional de Educação e o Fórum Nacional da Educação devem realizar tal monitoramento.

Ainda, o parágrafo segundo do mesmo artigo dispõe especificamente que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) publicará um estudo bienal, que nesta pesquisa será utilizado na figura do Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2020, que contém dados progressivos do PNE desde o seu início até o relatório mais recente sobre o tema, referente ao biênio 2018-2019 (INEP, 2020).

Este capítulo consiste em analisar as quantias efetivamente gastas em educação superior pela União. Para isso, serão utilizados dados do Portal da Transparência relativos à arrecadação tributária às despesas da União em ensino superior desde a aprovação do PNE, em 2014. Com isso, será possível o levantamento de hipóteses da relação entre o reflexo da arrecadação tributária nas despesas públicas em ensino superior com o desempenho das metas do Plano Nacional de Educação em estudo neste trabalho.

#### **4.1 Acompanhamento da meta 12 do Plano Nacional de Educação**

A finalidade da meta 12 é a ampliação com qualidade da educação superior em nível de graduação. Sendo assim, consiste em:

Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. (BRASIL, 2014)

O Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação dividiu a meta 12 em três partes, sendo elas o indicador 12A: Taxa bruta de matrícula na graduação (TBM); indicador 12B: Taxa líquida de escolarização na educação superior (TLE) e o indicador 12C: Participação do segmento público na expansão de graduação. A faixa etária de 18 a 24 anos é considerada pelo PNE como referência para cursar a graduação.

O conceito de taxa bruta de matrículas (TBM) entende-se pelo total de matriculados no ensino superior em relação ao total da população em idade considerada adequada para cursar a graduação. Ou seja, a TBM demonstra a capacidade de atendimento do sistema de ensino superior durante a graduação frente à quantidade de pessoas de 18 a 24 anos no país.

A taxa líquida de matrículas (TLM), é pautada pelo total da população de 18 a 24 anos matriculada no ensino superior em relação ao total da população que também está nessa faixa

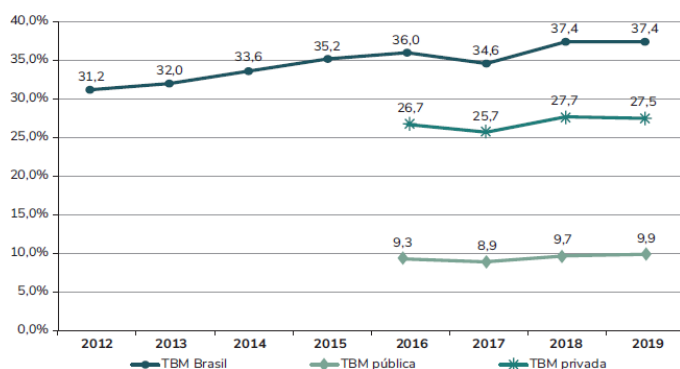


etária. Por isso, corresponde ao indicador do acesso ao sistema educacional pela população cuja faixa etária é considerada adequada para frequentar a graduação.

Já o conceito da participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação demonstra em que medida as instituições de ensino superior contribuíram para o aumento total das matrículas através da razão entre o aumento do número de matrículas na graduação em IES públicas e o aumento total de matrículas em cursos de graduação em certo período.

Assim, este trabalho abordará o crescimento dos índices 12A e 12B entre 2012 e 2019 e quanto ao indicador 12C, de 2012 a 2018. Visto isso, o relatório revelou que em 2019, a população de 18 a 24 anos no Brasil era de 22.447.352 pessoas, enquanto 8.404.117 frequentavam cursos de graduação. Por sua vez, a TBM apresentou a porcentagem de 37,4%, sendo exatamente a mesma de 2018 e a maior até o momento, como demonstrado no gráfico a seguir:

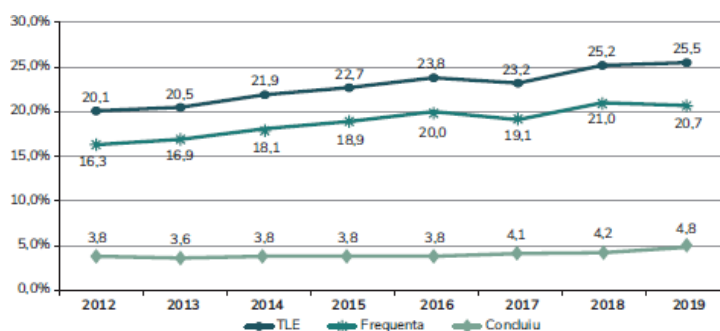
Gráfico 1 – Crescimento do indicativo 12A entre 2012 e 2019



Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2020, p. 265.

Já a população de 18 a 24 anos que frequentava o ensino superior nesse mesmo ano era de 5.725.734 pessoas, sendo que a TLM chegou a 25,5%, considerando que no ano anterior havia atingido 25,2%, também atingindo o maior índice até o momento. Frisa-se que o material utilizado como base trouxe o conceito diferenciado da taxa líquida de matrículas, qual seja a taxa líquida de escolarização (TLE), que inclui na porcentagem de jovens de 18 a 24 anos cursando o ensino superior, aqueles que já concluíram o nível de ensino em questão, com a finalidade de não sacrificar os que obtiveram titulação na idade adequada do objeto de pesquisa.

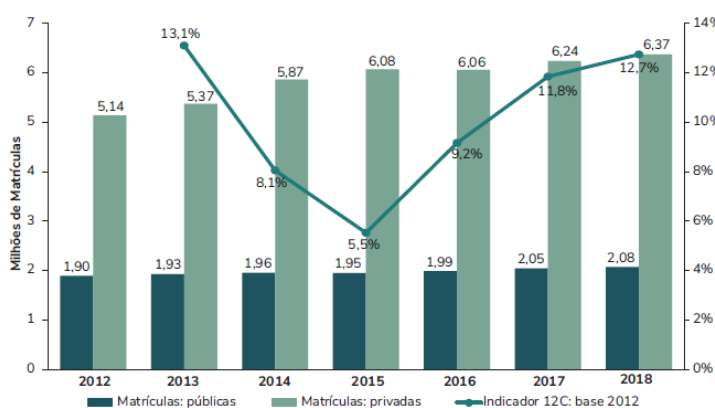
Gráfico 2 – Crescimento do indicativo 12B entre 2012 e 2019



Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2020, p. 270.

No tocante à participação do segmento público na expansão das matrículas de graduação, tem-se que o número de pessoas inseridas em IES públicas era de 2.077.481, em contraste com 6.373.274 da rede privada. O crescimento de alunos inseridos na rede pública de ensino superior em relação aos matriculados na rede particular de ensino superior foi de 12,7%, entre 2012 e 2018; mas vale esclarecer que essa razão era de 13,1% no período de 2012 a 2013. O crescimento total de matrículas nesse período foi de 1.41 milhão, sendo que a rede federal foi a que mais contribuiu para a expansão do segmento público (16,8%), além de uma baixa contribuição das redes estaduais (2,5%) e uma diminuição da contribuição das redes municipais (-6,6%).

Gráfico 3 – Crescimento do indicativo entre 2012 e 2018



Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2020, p. 275.

## 4.2 Acompanhamento da meta 13 do Plano Nacional de Educação]

A meta 13 do PNE consiste em:

Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores (BRASIL, 2014).

A princípio, verifica-se que a meta 13 alcançou seu objetivo. O Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação dividiu a meta entre os indicativos 13A: Percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior, alcançado em 2015, e 13B: Percentual de docentes com doutorado na educação superior, alcançado em 2014. O acompanhamento dessas porcentagens foi feito de 2012 até 2018. Verificou-se que o percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior de 75% foi atingido em 2015, chegando a 81,3% em 2018, mostrando um crescimento de 11,7% em comparação a 2012.

Tabela 2 – Percentual de docentes na educação superior com mestrado ou doutorado entre 2012 e 2018

2012		2014		2016		2018	
nº	Ind. 13A	nº	Ind. 13A	nº	Ind. 13A	nº	Ind. 13A
219.988	69,6%	246.303	73,4%	264.408	77,5%	277.218	81,3%

Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2020, p. 286.

Ainda, o percentual de docentes com doutorado no ensino superior chegou 44,1% em 2018, 8,8% a mais que em 2012, sendo que o número de professores com doutorado nesse ano foi de 150.321.

Tabela 3 – Percentual de docentes na educação superior com doutorado entre 2012 e 2018

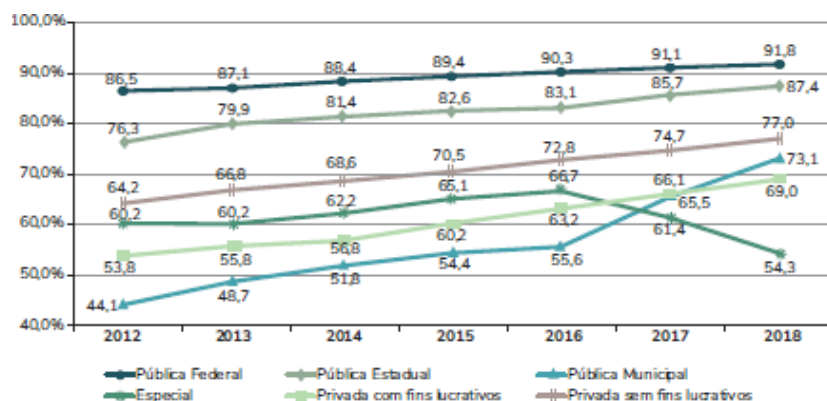
2012		2014		2016		2018	
nº	Ind. 13B	nº	Ind. 13B	nº	Ind. 13B	nº	Ind. 13B
102.089	32,3%	119.127	35,5%	135.665	39,8%	150.321	41,1%

Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2020, p. 287.

Quanto ao percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior, vale esclarecer que o maior índice estava em IES federais e estaduais, as quais, respectivamente, obtiveram o marco de 91,8% e 87,4%. Por outro lado, as IES municipais apresentaram o menor resultado desse indicador, de 73,1%, mas o maior crescimento entre 2012 e 2018, de 29%. Ainda, as IES especiais alçaram 54,3%, com uma queda de 7,1% desde 2017. O relatório aponta que a queda se acentuou entre os anos de 2016 e 2018, resultado da grande movimentação e mudança de categorias de IES entre os tipos especial e pública municipal. No segmento privado, esse percentual se elevou em 12,8% nas IES sem fins lucrativos, atingindo o marco de 77%; e 15,2% IES com fins lucrativos, alcançando 69% do indicador<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> São consideradas IES especiais aquelas criadas por lei, existentes na data da promulgação da Constituição Federal de 1988 e não sejam totalmente mantidas com recursos públicos, ou seja, não gratuitas.

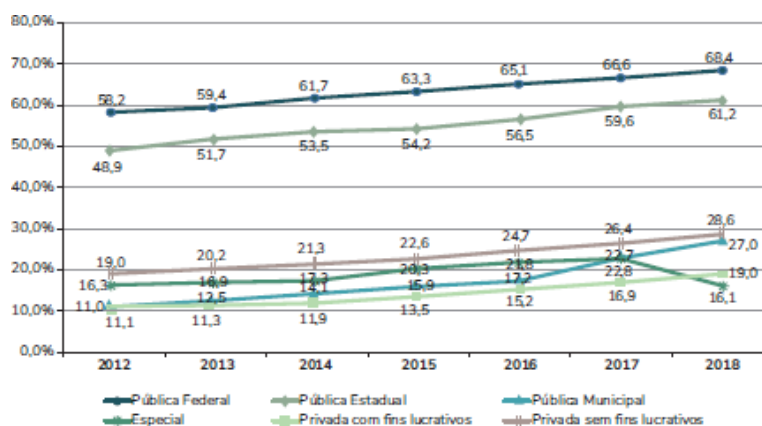
Gráfico 4 – Percentual de docentes na educação superior com mestrado ou doutorado, por dependência administrativa entre 2012 e 2018



Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2020, p. 290.

Ademais, no tocante ao percentual de docentes com doutorado na educação superior, dentro do segmento público, as IES federais e estaduais também apresentaram o maior índice, com 68,4% e 61,2%, respectivamente.

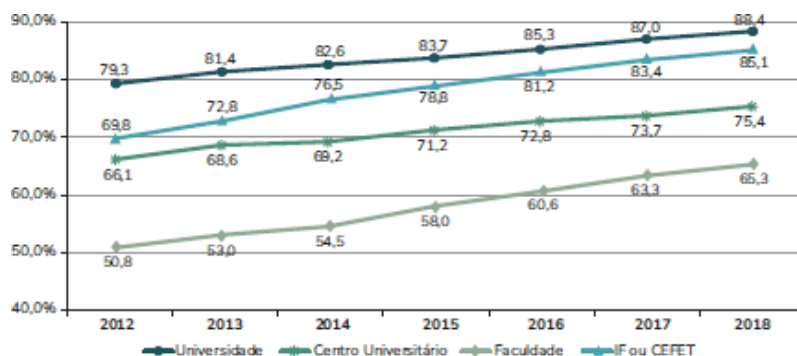
Gráfico 5 – Percentual de docentes na educação superior com doutorado, por dependência administrativa entre 2012 e 2018



Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2020, p. 290.

No que se refere aos dados por organização acadêmica, as universidades apresentaram o número mais alto desse indicador, 88,4%, seguidas pelos Institutos Federais ou Centros Federais de Educação Tecnológica, com 85,1%. Quanto aos Centros Universitários e às Faculdades, os valores são de 75,4% e 65,3%, respectivamente.

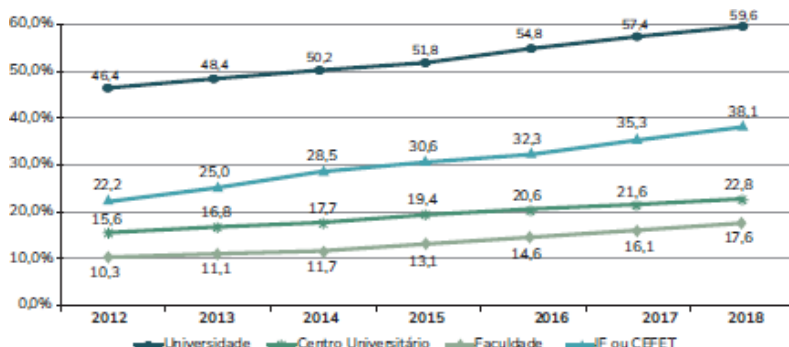
Gráfico 6 – Percentual de docentes na educação superior com mestrado ou doutorado, por organização acadêmica entre 2012 e 2018



Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2020, p. 291.

Quanto aos dados por organização acadêmica, o corpo docente das universidades apresenta 59,6% de doutores; nos Institutos Federais ou Centros Federais de Educação Tecnológica, 38,1%; nos Centros Universitários, 22,8% e nas faculdades, 17,6%.

Gráfico 7 – Percentual de docentes na educação superior com doutorado, por organização acadêmica entre 2012 e 2018



Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2020, p. 291.

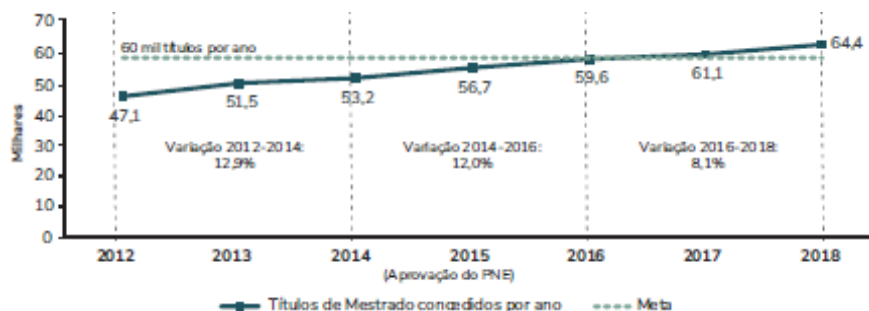
### 4.3. Acompanhamento da meta 14 do Plano Nacional de Educação

A meta 14 consiste em “Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores” (BRASIL, 2014).

Desse modo, o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação dividiu o acompanhamento da meta entre 14A: Títulos de mestrado concedidos por ano no país e 14B: Títulos de doutorado concedidos por ano no país. A análise se dará através da divulgação de dados coletados até o ano de 2018. O indicador 14A foi atingida em 2017, quando alcançou o marco de aproximadamente 61.100 titulações.

Em 2018, o número de mestrados concedidos foi de 64.432 títulos, resultado de um aumento de 8,1% em relação a 2016.

Gráfico 8 – Número de títulos de mestrado concedidos por ano entre 2012 e 2018



Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2020, p. 302.

O número de doutorados foi de 22.901 títulos, ou seja, 11,2% a mais em relação a 2016. Apesar de ainda faltarem cerca de 2.099 títulos para o número de matrículas de doutores atingir a expectativa do indicador 14B, o ritmo de crescimento do número de alunos matriculados até 2018 mostra que tal indicador deverá ser atingido até 2024.

#### 4.4 Quantias efetivamente gastas em ensino superior pela União

De acordo com o Portal da Transparência, o total de despesas da União com educação no ano de 2018 foi de R\$ 95,59 bilhões, enquanto as despesas com ensino superior foram de R\$29.646.098.104,22. Em 2019, esses valores foram de R\$ 94,47 bilhões e 30.408.260.031,27, respectivamente (BRASIL, 2020).

O governo federal, no período da redemocratização, adotou uma política de contenção de despesas relativas ao financiamento das IFES, como explicado anteriormente, o que pode ser percebido pelo fato de que as despesas com o ensino superior não aumentam proporcionalmente à arrecadação tributária (AMARAL; CHAVES, 2014, p. 46). Esta prática ainda pode ser percebida atualmente, como demonstra a tabela abaixo.

Tabela 3 – Evolução da execução de despesas em ensino superior em comparação à arrecadação de receitas tributárias

Ano	Receita Tributária			Despesas em Ensino Superior
	Total	Contribuições	Impostos, taxas e contribuições de melhoria	Total
2014	-	-	-	<b>R\$ 25.890.126.487,41</b>
2015	-	-	-	<b>R\$ 29.641.867.403,94</b>
2016	<b>R\$ 1.276.565.087.057,00</b>	R\$ 776.230.219.527,00	R\$ 500.334.867.530,00	<b>R\$ 29.534.698.747,49</b>
2017	<b>R\$ 1.298.863.757.282,00</b>	R\$ 792.634.516.777,00	R\$ 506.229.240.505,00	<b>R\$ 30.676.748.178,23</b>
2018	<b>R\$ 1.334.453.960.083,00</b>	R\$ 843.378.329.812,00	R\$ 491.075.630.271,00	<b>R\$ 29.646.098.104,22</b>
2019	<b>R\$ 1.419.361.096.811,00</b>	R\$ 884.499.489.206,00	R\$ 534.861.607.605,00	<b>R\$ 30.408.260.031,27</b>

Fonte: Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2019>> e <<http://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento?ano=2016>>. Acesso em 21/09/2020.

Quanto aos anos de 2014 e 2015, a versão mais atualizada do Portal da Transparência não disponibilizou os dados da arrecadação tributária. Pode-se perceber que após a aprovação do PNE, em 2015, houve um aumento mais notável nas despesas com as IES. No entanto, a partir do ano seguinte, esse valor pouco variou: entre aproximadamente R\$ 29 bilhões e R\$ 30 bilhões. Diferente disso, a arrecadação tributária de impostos, taxas, contribuições e contribuições de melhoria teve variações de aproximadamente R\$ 22 bilhões entre 2016 e 2017; R\$ 36 bilhões entre 2017 e 2018 e R\$85 bilhões entre 2018 e 2019.

Portanto, entende-se que não há ligação direta entre o crescimento anual de receitas tributárias arrecadadas pela União e as despesas com ensino superior, visto que em todos os anos aqui analisados, o aumento da receita não teve influência em tais despesas. Além disso, questiona-se se até que ponto chega o comprometimento do poder público com a destinação de recursos para o cumprimento das metas do PNE. As instituições federais estiveram entre as responsáveis pelos mais altos índices de titulação de mestrados e doutorados, quanto à meta 14, e entre as instituições com mais mestres e doutores no seu corpo docente, quanto à meta 13, mas o aumento das matrículas na graduação não se deve majoritariamente ao segmento público, quanto à meta 12, mesmo que a rede federal tenha sido a que mais contribuiu para o aumento da participação do segmento público na taxa de matrículas da graduação. Afinal, mesmo não sendo crível que essa meta seja alcançada a mais da metade da vigência do atual Plano Nacional da Educação, quase nada mudou nos investimentos da União nessa área.

Sobre a improbabilidade de destinação de recursos financeiros provenientes da arrecadação de tributos para o ensino superior, entende-se que durante os anos 1990, o Brasil deixou de defender o aumento de investimentos nessa área quando o Banco Mundial se pronunciou contra essa prática, sugerindo a cobrança de mensalidades nas instituições públicas, além da aplicação de recursos públicos nas instituições privadas, por interpretar que estas seriam mais eficientes. Isso fez com que os países que dependiam dos recursos financeiros internacionais se vissem obrigados a seguir tais orientações, o que se refletiu na Lei de

Diretrizes e Bases da Educação, que propôs políticas como a criação do ProUni e dos FIES (AMARAL; CHAVES, 2014d, p. 45-48). Não é a proposta desta pesquisa criticar a criação de tais políticas, mas apenas refletir sobre a insuficiência dos recursos públicos na manutenção e desenvolvimento do ensino superior.

## **5. Considerações sobre a realidade do financiamento do ensino superior pós-2020**

Após a pandemia decorrente da Covid-19 e de mudanças consideráveis no financiamento da educação durante o ano de 2020, é interessante levantar hipóteses sobre os riscos de descumprimento do PNE para os próximos anos. Estas considerações incluirão como impactos no custeio das universidades pelo governo federal a diminuição da arrecadação deste ano e o aumento da contribuição da União no novo modelo do Fundeb, respectivamente.

De acordo com um estudo do IBPT do primeiro semestre, no início do ano, o governo previa o crescimento de 2,32% do PIB, o que resultaria na arrecadação total de R\$ 2.799.395.606.407,46, montante que incluiria 61,60% de arrecadação por parte da União, no valor de R\$ 1.724.353.081.99,67. Considerando a participação de cada setor da economia na arrecadação de 2019 e o impacto do isolamento social nas atividades consideradas não essenciais, a perda da arrecadação federal sob efeito das medidas de segurança contra a Covid-19 até o fim do mês de julho seria de aproximadamente R\$ 683.235.778.944,82. Com isso, a arrecadação federal é estimada em R\$1.041.117.302.254,85 e a arrecadação total, por sua vez, seria de R\$ 1.698.756.40.928,36 (IBPT, 2020).

Pelo que foi levantado nesta pesquisa, os investimentos federais em ensino superior tendem a permanecer os mesmos, independentemente da elevação da receita tributária. No entanto, com a diminuição da receita tributária em 2020, cabe questionar se, por essa lógica, as despesas em ensino superior diminuirão também, o que levaria, conseqüentemente, ao comprometimento da expansão do custeio da educação superior por parte do governo federal, num cenário preocupante para o cumprimento das metas do PNE.

Ainda, sabe-se que as instituições de todas as etapas de ensino foram obrigadas a se adaptar à nova realidade, com isso, se submeter às aulas à distância. Conseqüentemente, a retomada do ensino presencial nas universidades exigirá gastos maiores com o preparo para a higienização adequada e demais prevenções de todos que as frequentam. No entanto, o Projeto de Lei Orçamentária Anual prevê a diminuição de R\$ 4,2 bilhões do orçamento discricionário do Ministério da Educação, com percentual de corte equivalente dos recursos destinados às universidades federais, 18,2% menos em comparação ao orçamento de 2020, sendo que, de maneira geral, as universidades federais já encontravam dificuldades para arcar com suas



despesas anuais (NOVELINO, 2020). Os cortes de gastos em universidades já eram esperados devido aos efeitos da Emenda Constitucional nº 95/2016.

Fora isso, recentemente, foi aprovada a Emenda Constitucional 108/2020, que não apenas renovou o Fundeb, como o tornou constitucionalmente definitivo, o que é, sem dúvida, uma vitória para a educação. Foi adicionado o artigo 212-A à Constituição Federal de 1988, a qual em seu caput estabelece que “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais (...)”. Destarte, cabe a este trabalho a análise do impacto desta conquista no financiamento da educação superior. Entre as demais alterações da PEC, tem-se no artigo 212-A, inciso V, que “a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo que a contribuição da União”. Essa contribuição aumentará de maneira progressiva em relação à porcentagem atual, de foram que deverá atingir 12% em 2021; passando para 15% em 2022; 17%, em 2023; 19%, em 2024; 21%, em 2025; e 23%, em 2026, quando atingirá mais que o dobro do repasse atual, equivalente a 10% de seus recursos, de acordo com o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Ressalte-se que a maior parte dessa elevação ocorrerá ainda durante a vigência do atual PNE, até 2014 (NOVO FUNDEB..., 2020). A princípio, a transferência de uma porcentagem 2,3 vezes maior de recursos da União para o Fundeb também é permanente. Se União é obrigada a transferir quantias maiores de recursos para o Fundeb, que financia a educação básica, pode-se considerar a possibilidade de os investimentos em ensino superior reduzirem ainda mais.

## **6. Conclusão**

Pode se dizer que as metas do PNE referentes ao ensino superior tiveram o desempenho mais positivo, em relação às outras etapas de ensino. Afinal, o aumento do número de mestrados e doutorados dentro e fora do corpo docente das instituições de ensino superior merece atenção e significa um aperfeiçoamento em questões de padrão e qualidade. Inclusive, vale destacar que a rede pública de ensino superior foi responsável por 81,2% dos títulos de mestrado e 87,4% dos títulos de doutorado em 2018, além das Instituições Federais de Ensino Superior apresentarem o maior índice de mestres e doutores no seu corpo docente.

No entanto, houve preponderância na dificuldade de concretizar o princípio da universalização da educação, visto que a meta com o menor desempenho entre as três é o aumento das matrículas no segmento público. Do mesmo modo, o contexto atual também não

é favorável a esta, visto que o teto de gastos proposto pela Emenda Constitucional nº 95/2016 traz um impasse a tal política expansionista do setor público da educação, além da diminuição da arrecadação tributária que ocorrerá em decorrência da pandemia, comprometendo, como consequência, os recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino superior. Nesse aspecto, a rede particular de ensino superior ainda é responsável pela maior parte das matrículas, sendo que o número de pessoas matriculadas em IES públicas era de 2.077.481, enquanto havia 6.373.274 na rede privada em 2018.

Esta pesquisa buscou, portanto, apontar a possibilidade de cumprimento das metas 12, 13 e 14 do PNE até 2014, diante dos dados orçamentários levantados. A princípio, constata-se que a meta 13 já foi alcançada e a meta 14 está perto de seu objetivo, enquanto a meta 12 está longe de ser cumprida, passada metade do seu período de vigência. Logo, quanto às metas relativas ao ensino superior, permanece a dificuldade em aumentar a taxa bruta de matrículas, a inserção de jovens entre 18 a 24 anos e principalmente o crescimento de matrículas no segmento público.

Entre os anos de 2012 e 2019, a meta 12, a TBM, chegou apenas a 37,4%, sendo que a TLM, alcançou somente 25,5%. Nesse ritmo, a realização dessa meta até 2024 será difícil. Ademais, o aumento do segmento público nos números de matrículas mostrou-se menos linear, primeiramente apresentando quedas mais bruscas de seu indicativo, até que houve um crescimento contínuo. Mesmo assim, ao atingir de 12,7%, revelou-se o ponto mais distante de sua pretensão original, de 40%.

Verificou-se também que as quantias efetivamente investidas no ensino superior pela União permaneceram lineares durante a maior parte dos seis anos de vigência do atual PNE. Pouco aumentou ou diminuiu, ainda, com o aumento da arrecadação tributária nesse período e apesar do corte de gastos com esse setor, proposto pela Emenda Constitucional nº 95/2016. Foi apontado que a realidade da ausência de aumento das despesas com o ensino superior é uma prática antiga do Governo Federal, contemporânea da Constituição Federal de 1988, que apesar dos avanços nos direitos sociais, foi promulgada no contexto da crise do Estado de Bem-Estar Social europeu, em que a austeridade fiscal reinava.

Se a Constituição Federal de 1988 deixou muitas brechas para a delimitação da prática do financiamento do ensino superior, assim como foi omissa quanto à autonomia de gestão financeira das Instituições de Ensino Superior, que poderiam compor uma alternativa para as dificuldades com o financiamento, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 não superou essas questões com o seu texto, provavelmente influenciada pelas políticas dos anos 1990, que nunca defenderam a suficiência dos recursos públicos para o advento do ensino superior.

O que se teme para os anos que sucedem 2020 é que a crise em decorrência do coronavírus e a recaída na arrecadação fiscal prejudiquem ainda mais a alocação de recursos para o ensino superior. Sem mencionar as novas obrigações da União elencadas constitucionalmente, que lhe impõem a transferência de 23% do total de seus recursos ao Fundeb, delimitando ainda mais a possibilidade de despesas com o ensino superior que sequer aumentavam quando a União deveria contribuir com ao menos 10% de seus recursos.

Apesar da rede pública de ensino superior ser responsável pela maior parte das titulações de mestrado e doutorado, a rede privada de ensino superior é predominante no número de matrículas na graduação e as alternativas encontradas para o alcance da universalização desta etapa do ensino recorreram em grande parte ao setor privado, através de políticas como o Prouni e o Fies, além de uma série de incentivos fiscais a pessoas jurídicas que de alguma forma contribuem com essa área. Percebe-se que as despesas da União com o ensino superior são insuficientes, mas essa realidade não se altera, sendo que as prováveis mudanças que estão por vir prometem apenas a diminuição dos gastos da esfera federal nesse setor, de forma que a idealização de 40% de matrículas de graduação não deve ser uma realidade no atual Plano Nacional de Educação.

#### **REFERÊNCIAS:**

AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior: estado x mercado**. São Paulo, SP: Cortez; Piracicaba, SP: Editora UNIMEP, 2003.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Autonomia e financiamento das IFES**, 2008.

AMARAL, Nelson Cardoso; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. **Política de financiamento da educação superior – análise dos Planos Nacionais da Educação pós-constituição/1988**. São Carlos, SP: Universidade Federal de São Carlos. Revista Eletrônica de Educação, v. 8, n. 1, p. 43-55, 2014. Disponível em:

<http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/1009>. Acesso em 31/08/2020.

ARANDA, Maria Alice de Miranda; RODRIGUES, Evely Solaine de Souza; MILITÃO, Sílvio Cesar Nunes. **Monitoramento e Avaliação dos Planos Decenais de Educação: a produção do conhecimento no Brasil**. Educar em Revista. Curitiba, PN: volume 36, 2020. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40602020000100203&lang=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602020000100203&lang=pt). Acesso em 17/06/2020.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados**. Brasília, DF: Revista Retratos da Escola, v. 4, n. 7, p. 231-243, 2010.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências**. Disponível em:

[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302018000400908&lang=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400908&lang=pt). Acesso em 03/05/2020.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo, SP: Malheiros, 32ª Edição, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 18/08/2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em 18/08/2020.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.934, de 20 de dezembro de 2016**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em 18/08/2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em 18/08/2020.

\_\_\_\_\_. INEP/MEC. **Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das metas do Plano Nacional da Educação**. Brasília, DF: 3ª Edição, 2020.

\_\_\_\_\_. Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2018>. Acesso em 09/11/2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Financiamento da educação superior no Brasil: impasses e perspectivas**. Brasília, DF: Edições Câmara, 2018.

CAMPOS JUNIOR, Lázaro. **Mais cooperação, por favor**. Disponível em: [https://todospelaeducacao.org.br/noticias/Mais-cooperacao\\_-por-favor/](https://todospelaeducacao.org.br/noticias/Mais-cooperacao_-por-favor/). Acesso 09/11/2020.

CARVALHO, André Castro. **Vinculação de Receitas Públicas**. São Paulo: Quartier Latin, 2010a.

CARVALHO, André Castro. **Vinculação de receitas públicas e o princípio da não afetação: usos e mitigações**. Dissertação de Mestrado. 2010b.

DUARTE, Clarice Seixas. **A educação como um direito fundamental de natureza social**. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302007000300004&lang=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300004&lang=pt). Acesso em 20/04/2020.

FRANÇA, Magna. **Sistema federativo e regime de colaboração: o Plano Nacional de Educação – demanda e investimentos**. Natal, RN, 2014.

FREITAS, Alina da Silva. **O direito à educação básica no Brasil e o problema no seu financiamento**. Dissertação de Mestrado. São Paulo, SP, 2009.

GIOIA, Fulvia Helena de. **Tributação & Custeio da Educação Pública**. Curitiba, PR: Juruá, 2018.

Instituto Brasileiro de planejamento e Tributação (IBPT). **Queda da arrecadação tributária em decorrência dos efeitos da pandemia do coronavírus**. Curitiba, PR, 2020.

NEGRI, Barjas. **O Financiamento da Educação no Brasil**. INEP, 1995.

NOHARA, Irene Patrícia. **Fundamentos do Direito Público**. São Paulo, SP: Atlas, 2016.

NOVELINO, Ricardo. Corte no MEC afetará 18,2% do orçamento das universidades federais de todo o país para 2021, diz Andifes; entidade vê risco à pesquisa e ao ensino. **G1**, Pernambuco, ago. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2020/08/10/corte-no-mec-afetara-182percent-do-orcamento-das-universidades-federais-de-todo-o-pais-para-2021-diz-andifes-entidade-ve-risco-a-pesquisa-e-ao-ensino.ghtml>. Acesso em 08/10/2020.

NOVO FUNDEB: O QUE MUDA SE FOR APROVADA A PEC 26/2020 NO SENADO FEDERAL. **Todos Pela Educação**. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/novo-fundeb-pec-26-2020-no-senado-federal/>. Acesso em 08/10/2020.

SAVIANI, Demerval. **Sistema Nacional da Educação e Plano Nacional da Educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 2014.

SAVIANI, Demerval. **Sistema Nacional da Educação articulado ao Plano Nacional da Educação**. Disponível em [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782010000200013&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782010000200013&script=sci_arttext&tlng=pt). Acesso em 16/08/2020.

Todos Pela Educação. **Observatório do PNE**. Disponível em: <https://www.observatoriodopne.org.br/>. Acesso em 27/08/2020.

QUEIROZ, Cristina. **Engrenagem complexa**. Pesquisa Fapesp. São Paulo, SP: Edição 277, 2019. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/engrenagem-complexa/>. Acesso em 08/06/2020.

## TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, Luiza Nery Matos Teixeira de Castilho,

Aluna, regularmente matriculada, no Curso de Direito, na disciplina do TCC da 10ª etapa, matrícula nº 3163833-3, período matutino, turma B,

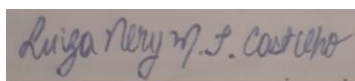
tendo realizado o TCC com o título: Financiamento do ensino superior e o cumprimento das metas do PNE,

sob a orientação da professora: Fulvia Helena de Gioia,

declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 28 de outubro de 2020.



Assinatura do discente

