

Xavier e Graziane Pinto: O Custo Aluno Qualidade na PEC do Fundeb

12/08/2020

A PEC do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi aprovada na Câmara dos Deputados de forma quase unânime, o que revela seus muitos méritos.



A PEC 15/2015 superou a resistência e a inércia do

governo federal ao assegurar a continuidade, com aprimoramentos, da principal política de financiamento da educação básica. Espera-se que seja confirmado o aludido avanço no Senado com a aprovação integral da agora renumerada PEC 26/2020.

Ao crescimento da participação da União se somam, como feitos dignos de nota, o aperfeiçoamento dos mecanismos de distribuição equitativa dos recursos e a incorporação ao texto constitucional do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Vale lembrar que o CAQ é ferramenta normativa que já se encontra prevista nas estratégias 7.21 e 20.6 a 20.8 do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), cujo intuito é assegurar que os gastos públicos, de fato, cheguem às escolas e aos estudantes.

Logo de saída, cabe assinalar o quão sintomático é o fato de que grande parte da controvérsia sobre o CAQ resida, em última instância, no elevado estágio de descumprimento das metas e estratégias do PNE [1]. A alegação de dubiedade conceitual e potencial judicializante no instituto não resiste ao exame objetivo dos fatos. A bem da verdade, o financiamento constitucionalmente adequado da educação básica brasileira tem sido fragilizado pela omissão federal na definição de padrão mínimo de qualidade para fins de complementação ao Fundeb e por desvios recorrentes praticados pelos entes subnacionais.

Diante do ocorrido com o PNE, o desafio de regulamentação da PEC é enorme e imediato para que o Fundeb, uma política universal e estruturante, não sofra descontinuidade e venha ser incluído nas peças orçamentárias de 2021 da União e dos demais entes.

Nesse sentido, é oportuno aplaudir e enfaticamente apoiar o parecer do senador relator Flávio Arns sobre a PEC 26/2020, para quem a participação ativa dos senadores e de diversos segmentos da sociedade já no debate da PEC 15/2015 na Câmara, ao longo dos seus cinco anos de tramitação, opera como forte indicativo da aprovação integral do texto, sem alterações, no Senado.

Fundeb permanente: mais recursos com melhor distribuição

A PEC determina elevação progressiva da complementação da União ao fundo, de 10% para 23% do total aportado a cada ano pelos demais entes federativos, com alteração dos critérios de distribuição dos novos recursos. Sua finalidade é atribuir mais recursos a quem tem menor capacidade fiscal própria, para equilibrar as relações federativas no campo educacional e permitir que sejam superadas, progressivamente, desigualdades inaceitáveis nas condições de oferta.

Na linguagem dos direitos sociais fundamentais, são juridicamente inaceitáveis as desigualdades quando essas têm como fundamento discriminações proibidas — em função da raça, etnia, gênero, orientação sexual, idade, origem regional etc. — ou quando cristalizam situações abaixo do "mínimo existencial", interpretação firmada no RE 410.715-AgR/SP, relatado pelo ministro Celso de Mello (STF), sobre o direito à educação infantil.

Sob esse ponto de vista, portanto, a desigualdade federativa não é argumento válido para sustentar a perpetuação de discriminações e desigualdades inaceitáveis no exercício dos direitos fundamentais por cada indivíduo.

O objetivo da equidade de custeio no Fundeb é eliminar a injusta loteria que ainda marca a distribuição do acesso à escola pública no país: crianças nascidas nos municípios mais pobres costumam receber do Estado brasileiro menos da metade dos investimentos usufruídos por outras, naturais dos municípios mais ricos.

Nesse sentido, a PEC do Fundeb permanente dá um passo importante na concretização de princípios constitucionais do ensino que seguem essencialmente adormecidos, apesar de vigentes há mais de 30 anos: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola básica e garantia de padrão mínimo de qualidade (CF/88, artigo 206, I e VII).

Padrão mínimo de qualidade: o desafio de superar 24 anos de omissão da União

A Emenda nº 14/1996, por meio do Fundef (antecessor do atual Fundeb), promoveu alterações significativas na definição das responsabilidades dos entes federados em matéria de direito à educação, o que praticamente deu fim à recorrente situação de indefinição quanto às atribuições de oferta e de financiamento do ensino fundamental. Com a EC 53/2006 (Fundeb), houve a estabilização do regime jurídico de equalização do custeio da educação básica.

Por meio da redação dada ao §1º do artigo 211 pela EC 14/1996, a União recebeu a atribuição de "*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*", mas tal determinação nunca foi, de fato, regulamentada.

Em 2006, na transição do Fundef para o Fundeb, amplia-se a complementação da União e o escopo para toda a educação básica, mantidas as atribuições federativas. Mais uma vez, esperava-se a regulamentação do padrão mínimo de qualidade na legislação do novo fundo, porém novamente prevaleceu a omissão.

Desde então, tardiamente, praticamente universalizou-se o acesso da população de seis a 14 anos de idade ao ensino fundamental. O país aproximou-se da universalização da pré-escola (4 e 5 anos) e mais do que dobrou o acesso à creche (zero a três anos) — que segue baixo. Também foi ampliado o acesso e a conclusão do ensino médio, ainda longe da universalização pretendida.

Houve massificação do acesso, o que em si democratizou as oportunidades educacionais em face da condição anterior de exclusão. Não obstante a ampliação quantitativa da oferta de ensino, os desafios da igualdade e da qualidade seguiram sem ser devidamente enfrentados. Ao dissociar valor anual mínimo por aluno da noção de custo de manutenção em condições de qualidade, o Fundeb reproduziu distorções, desequilíbrios federativos e, ao mesmo tempo, não conseguiu incluir a todos em condições aceitáveis de qualidade e salubridade.

Portanto, passados 24 anos, nem Fundef nem Fundeb foram capazes de dar dignidade elementar à totalidade das escolas brasileiras, enquanto a União seguiu deliberadamente omissa na definição do padrão mínimo de qualidade a ser alcançado como requisito do direito à educação, a que se referem o artigo 206, VII e o artigo 211, §1º da Constituição.

Só em 2017 o déficit federal de aplicação no ensino fundamental foi reconhecido pelo STF, nas ações de julgamento do valor falseado de complementação ao Fundef [2].

Em função disso, a média de horas-aula no Brasil é de 4,5, enquanto o recomendável é 7 horas (meta só alcançada por 15% de nossas escolas). As salas de aula são superlotadas, 12% das escolas sequer têm banheiro e quase metade não tem biblioteca, e quando há o acervo em geral é defasado e insuficiente.

Os professores são mal pagos, têm remuneração média equivalente a 60% do patamar salarial dos demais profissionais com diploma superior. A bem da verdade, o salário dos docentes da educação básica no Brasil é menos da metade da média da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) e as jornadas de trabalho em sala de aula são maiores, condições que tornam o magistério uma profissão instável e pouco atrativa, o que tende a ensejar risco de "apagão docente".

CAQ: definir o padrão mínimo de qualidade e fazer o recurso chegar em cada escola

O atraso em assegurar condições adequadas de funcionamento das escolas públicas brasileiras é, portanto, uma dimensão do atraso educacional geral a que o país tem estado submetido há décadas.

Omissões recorrentes e fraudes interpretativas dão causa a uma combinação de fatores que são corretamente enfrentados na PEC do Fundeb permanente. De um lado, a proposta eleva os valores *per capita* praticados no país, sobretudo nos municípios de menor arrecadação. De outro, rompe a histórica omissão quanto à definição normativa do "padrão mínimo de qualidade

do ensino", ao especificar, no §7º a ser inserido no artigo 211, que seu conteúdo "*considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ)*", a ser regulamentado conforme critérios "*pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do artigo 23 desta Constituição*".

O CAQ tem uma longa história de construção conceitual e institucional, pois, como já dito, é norma prevista na Lei 13.005/2014. Trata-se de ferramenta essencial para a realização do direito à educação em sua completude, em ao menos duas frentes, a saber:

- 1) Estabelece balizas objetivas e transparentes para a estimativa do financiamento necessário à garantia do padrão mínimo de qualidade em cada escola brasileira, considerando as diferenças de custo entre etapas, modalidades de ensino e tipos de estabelecimentos. Sua premissa é a eliminação, via financiamento, das desigualdades inaceitáveis nas condições de oferta do ensino público;
- 2) Permite o acompanhamento fino do uso dos recursos, mediante o estabelecimento de relação direta entre os novos recursos a serem aportados e insumos elementares necessários ao funcionamento adequado das escolas, reduzindo com isso a incerteza produtora de conflitos e de judicialização.

Ao estabelecer o CAQ como baliza definidora dos insumos elementares necessários ao exercício do direito à educação, a PEC coloca luz em diferentes aspectos das dinâmicas de implementação e controle das políticas educacionais, bem como reduz omissões, incertezas e conflitos. Sua finalidade, portanto, é fortalecer o regime de colaboração educacional inscrito na Constituição.

A indefinição na regulamentação do padrão mínimo de qualidade, desde 1996, é que tem produzido uma nefasta guerra federativa de despesas na política educacional. Se há judicialização no setor, tais demandas resultam da incapacidade estatal de atendimento, não raramente aliada aos desvios na aplicação dos recursos mínimos originalmente destinados ao ensino.

Com o CAQ, instala-se uma linha de transmissão direta e transparente para que os novos recursos aportados cheguem efetivamente às escolas e, mais do que isso, sejam por elas e suas comunidades de docentes, estudantes, pais e gestores, identificáveis e monitoráveis.

O CAQ, nesse sentido, não apregoa que a mera alocação de mais recursos resulte em maior qualidade do ensino, mas defende, isso sim, que haja condições adequadas de funcionamento, tanto quanto que determinados insumos elementares sejam assegurados em todas as escolas. Isso ocorre porque tais insumos são pressuposto para o alcance da qualidade educativa e, principalmente, porque são parte do direito à educação de cada estudante, em seus objetivos constitucionais. Tais objetivos não se resumem à mera aprendizagem cognitiva de conteúdos pré-estabelecidos, porquanto compreendem toda a experiência escolar. Em suma, o CAQ é ferramenta que, ao especificar o dever constitucional de garantia de padrão de qualidade do ensino, como dimensão objetiva do direito à educação, possibilita assegurar que os recursos cheguem realmente a cada escola do país.

Negar validade ao CAQ é refutar a exigibilidade de critérios universais que são esperados para o bom funcionamento das escolas e dos sistemas de ensino, como, por exemplo, formação e valorização do magistério, espaços e equipamentos básicos, número adequado de estudantes por turma e por escola, carga-horária mínima, tempo dedicado ao planejamento e à interação com a comunidade etc. Ou seja, cuida-se do rol de insumos que, uma vez assegurados, fortalecem a possibilidade de efetiva realização do direito à educação e, conseqüentemente, o alcance das aprendizagens pretendidas em todos os contextos.

Não se trata, portanto, de resumir o debate sobre qualidade educacional a um critério de custo, nem de advogar a uniformização nacional de um único padrão a ser seguido por todos os sistemas de ensino. Tampouco se tem por objetivo incentivar demandas judiciais. Trata-se apenas de reconhecer que há insumos essenciais — como estabelece a LDB (artigo 4º, IX) —, que devem servir de parâmetro para a oferta educacional de qualidade, com transparência de ações e previsibilidade, com igualdade de base em todo o país e participação social, elementos sem os quais se torna impossível o desenvolvimento de processos relevantes de ensino-aprendizagem em um sistema educacional de massas e desigual como o nosso.

O CAQ, ao expressar o "*padrão mínimo de qualidade*" em "*condições adequadas de oferta*" busca estipular insumos que são o mínimo existencial em matéria de democratização não só do acesso, mas da equidade e das condições de usufruto com qualidade da experiência escolar. Como mínimo existencial, adaptável aos diferentes contextos, deve ser observado em todo o país como parcela indisponível do direito à educação. É, assim, exigência decorrente do conteúdo dos princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola básica e garantia de padrão de qualidade (CF/88, artigo 206, I e VII).

A manutenção de grandes disparidades na política de financiamento das condições de acesso à escola implica violação à educação em seu sentido democratizador. Só a renitente tolerância à desigualdade, uma marca que influencia e configura as políticas públicas no país, pode explicar que ainda exista resistência a uma ideia intuitiva e simples de que todos os estudantes deveriam dispor dos recursos básicos necessários à sua escolarização, independentemente de sua naturalidade, classe social, cor ou local de residência.

Caso o Senado retire o CAQ da PEC do Fundeb, na prática, será reforçada a omissão do MEC quanto ao PNE e será mantida a omissão da União na definição do padrão mínimo de qualidade, sem que se possa negar sua exigibilidade já inscrita nos artigos 206, VII e 211, §1º, da Constituição e nas estratégias 7.21 e 20.6 a 20.8 do PNE. Sem o CAQ, desvios alocativos dos recursos educacionais serão ainda mais recorrentes e a reprodução da desigualdade na educação básica obrigatória brasileira será acatada, a pretexto de disparidades regionais.

Que o debate maduro e plural da PEC do Fundeb persista no Senado e que a progressividade construída pela Câmara dos Deputados no trato dos recursos vinculados à educação seja efetiva, porque, de promessas retóricas, estamos já fartos há mais duas décadas.



[1] Nesse sentido: *“Contribuiu para o avanço insatisfatório do PNE 2014 – 2024 [...] a baixa atuação do MEC em seu papel de coordenador da política educacional, liderando e estimulando o regime de colaboração entre os demais entes federativos, com vistas ao alcance das metas educacionais no prazo previsto”* (TCU, Acórdão 1048/2020).

[2] STF, ACO n.º 648, 660, 669 e 700; TCU, Acórdãos n.º 618/2014, 906/2015, 1897/2017, 717/2019 e 1656/2019.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2020-ago-12/xavier-graziane-pinto-custo-aluno-qualidade-pec-fundeb/>