



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica		UF: DF
ASSUNTO: Reexame do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, que estabelece normas para a aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública.		
RELATORA: Maria Helena Guimarães de Castro		
PROCESSO Nº: 23001.000175/2008-78		
PARECER CNE/CEB Nº: 3/2019	COLEGIADO: CEB	APROVADO EM: 26/3/2019

I – RELATÓRIO

1. Contexto

Em 2008 foi aprovada a Indicação CNE/CEB nº 4/2008, elaborada pelo Conselheiro Mozart Neves Ramos, que trata da importância de se desenvolver estudos sobre a Educação Básica no Brasil e construir proposições que pudessem contribuir para melhorar o cenário de prática e a qualidade desse nível de ensino. A partir da aprovação da Indicação, a Câmara de Educação Básica constituiu, por intermédio da Portaria CNE/CEB nº 3/2008, uma comissão com esta finalidade.

A comissão analisou os estudos e pesquisas sobre a matéria, discutiu o tema, realizou audiências públicas, elaborou e aprovou, por unanimidade, o Parecer CNE/CEB nº 8/2010, com a proposta de Resolução, que *estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública*. O Parecer CNE/CEB nº 8/2010 identificou o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que serviu como referência para a construção da matriz dos Padrões Mínimos de Qualidade para a Educação Básica pública no Brasil.

O referido parecer adotou por princípio o fato de que os mandamentos legais exigem a definição do que são, para o caso, os padrões mínimos e os insumos educacionais a eles associados, e considerou o CAQi como *“uma estratégia de política pública para vencer as históricas desigualdades da oferta educacional no país”*. A argumentação, portanto, foi desenvolvida a partir de três eixos: a educação como vetor para o desenvolvimento humano; os resultados educacionais apontados por alguns instrumentos de avaliação e em consonância com o PDE; e, por fim, os grandes desafios que se apresentavam para alcançar um índice de qualidade para a Educação Básica.

O valor financeiro do CAQi foi então calculado a partir dos insumos educacionais essenciais ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem entendidos como aqueles capazes de levar gradualmente a uma educação de qualidade, que poderia ser inicialmente aferida por um IDEB igual a 6, correspondendo, desse modo, aos padrões de qualidade dos países da comunidade europeia. No Parecer CNE/CEB nº 8/2010, portanto, os

padrões mínimos foram definidos como aqueles que levam em conta, entre outros parâmetros, os seguintes:

1. Professores qualificados com remuneração adequada e compatível com a de outros profissionais com igual nível de formação no mercado de trabalho, em regime de trabalho de 40 horas em tempo integral numa mesma escola.

2. Existência de pessoal de apoio técnico e administrativo, que assegure o bom funcionamento da escola, tais como a preparação da merenda, funcionamento da biblioteca, limpeza predial e setor de secretaria da escola, por exemplo.

3. Existência de creches e escolas que possuam as condições de infraestrutura e de equipamentos adequados aos seus usuários.

4. Definição de uma relação adequada entre o número de alunos por turma e por professor, que permita uma aprendizagem de qualidade. Nesta proposta, as seguintes relações aluno/professor por turma foram consideradas: (a) Creche: 13 crianças, (b) Pré-Escola: 22 alunos, (c) Ensino Fundamental, anos iniciais: 24 alunos, (d) Ensino Fundamental, anos finais: 30 alunos e (e) Ensino Médio: 30 alunos. A mencionada proposta definiu critérios diferenciados para os variados tamanhos de escolas localizadas nas áreas urbanas e rurais.

O processo, referente ao CAQi, tramitou por mais de dois anos no MEC, passando pela Secretaria de Educação Básica (SEB), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). Conforme o Relatório do GT/CAQ/MEC (2015)¹, ao longo deste período, o processo foi alvo de posicionamentos que revelaram lacunas, concordâncias e discordâncias, sendo os principais os que seguem:

a) É importante tornar mais claro o conceito do CAQi, uma vez que a concepção de qualidade, definida como um princípio na Lei nº 9.394/1996 (LDB), ainda não foi suficientemente debatida a ponto de permitir a instituição de um conceito nacional que defina qualidade para além do que se compreende por insumos educacionais. Implementar o CAQi, da forma como foi apresentado pelo CNE, norteado o conceito por lista de insumos educacionais, pode representar uma proposta inviável do ponto de vista pedagógico e orçamentário. Neste aspecto, ainda é necessário aproximar os conceitos de qualidade, padrões mínimos e custos, considerando as diversidades culturais e regionais brasileiras;

b) Não há uma descrição ou modelo estatístico que relacione os insumos educacionais enunciados pelo CAQi a uma média 6,0 para o IDEB, a ser atingida em 2021;

c) A proposta apresentada estabelece um único padrão de escola, portanto incapaz de considerar as escolas em suas diferentes dimensões; as diversas modalidades de ensino e as diferentes propostas pedagógicas;

d) O CAQi, por fim, desconSIDERA os estudos já desenvolvidos pelo MEC/FNDE/INEP e os padrões utilizados em decorrência de tais estudos, como, por exemplo, os referenciais do Levantamento da Situação Escolar (LSE) e os referenciais para a construção de creches e pré-escolas, entre outros;

e) A falta de memória de cálculo de referência do CAQi é uma das vulnerabilidades para a adoção do modelo pelo Ministério da Educação. Os valores que servem de referência para a avaliação de custos educacionais utilizados pelo FNDE derivam de amplo estudo de mercado, baseados no Registro de Preços Nacional (RPN), considerando, inclusive, todas as vertentes e flutuações existentes nas diferentes regiões geográficas do Brasil;

f) O parecer também não prevê a existência de um setor competente que alimente permanentemente uma base de dados do CAQi, com especificações dos custos dos insumos educacionais usados pelos respectivos sistemas de ensino. Na tentativa de superar essa dificuldade, criou-se uma indexação frágil, vinculando os valores aferidos em 2005 a

¹ Relatório Final GT CAQ – Portaria 459, de 12 de maio de 2015. Brasília, MEC, doc eletrônico, 103p. 2015. http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO_FINAL_GT_CAQ_out_15.pdf. Acesso: 09/05/18.

percentuais do PIB *per capita*, através dos quais os custos são atualizados a cada ano. Considerando-se a oscilação do PIB, conforme os diversos cenários econômicos, esta vinculação compromete a precisão do recurso necessário, assim como a capacidade de alcance das metas de investimento.

Respaldo por estes posicionamentos, em 25 de outubro de 2013, o Gabinete do Ministro restituiu, a título de reexame, o Parecer CNE/CEB nº 8/2010 e seus apensados ao CNE, assumindo o compromisso de realizar estudos, aprofundar o debate interno sobre o tema e dialogar com as organizações da sociedade para a construção de um acordo. Este tema, no entanto, só foi retomado pelo Ministério da Educação com a criação do GT/CAQ/MEC em 2015 (Portaria GM nº 459/2015).

Em contrapartida, no âmbito deste Conselho Nacional de Educação foi constituída, por intermédio da Portaria CNE/CEB nº 2, de 8 de abril de 2014 (Doc. SEI nº 1368215), uma comissão para analisar a proposta do Custo Aluno Qualidade Inicial, a ser utilizado como índice para a adoção das políticas de melhoria da qualidade do ensino no Brasil. A comissão, a saber, foi composta pelos seguintes Conselheiros: Raimundo Moacir Mendes Feitosa, Mozart Neves Ramos, Antonio Ibañez Ruiz, Francisco Aparecido Cordão e José Fernandes de Lima.

Sem prejuízo para os amplos debates e estudos realizados, e em decorrência da temporalidade dos mandatos dos Conselheiros do CNE, a comissão passou por mudanças em sua composição, de acordo com a Portaria CNE/CEB nº 1, de 5 de fevereiro de 2015 (Doc. SEI nº 1368215), Portaria CNE/CEB nº 7, de 13 de julho de 2015 (Doc. SEI nº 1368223), Portaria CNE/CEB nº 1, de 23 de março de 2016 (Doc. SEI nº 1368228), Portaria CNE/CEB nº 1, de 16 de janeiro de 2017 (Doc. SEI nº 1368230) e a Portaria CNE/CEB nº 2, de 20 de dezembro de 2018 (Doc. SEI nº 1368233).

Observe-se que o reexame implica a consideração de novos elementos, em face da complexidade do tema e de suas consequências para a Educação Básica no país, daí a necessidade de tempo maior para a reflexão da Câmara de Educação Básica deste Conselho Nacional de Educação. Não obstante, a questão concernente ao reexame da matéria, constante do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, foi pautada e discutida diversas vezes nas reuniões da comissão instituída com essa finalidade.

Diante da complexidade do tema, firmou-se contrato de consultoria especializada no desenvolvimento das diferentes propostas do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), com vistas a subsidiar a Câmara de Educação Básica no processo de reexame do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, culminando com a entrega do produto que está disponível para consulta em <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/projeto-cneunesco>.

Verifica-se, ainda, que o debate concernente à implementação do CAQi exige prazo compatível com a complexidade das questões referentes ao pacto federativo e à indispensável colaboração entre União, estados e municípios.

Ato contínuo, a Portaria CNE/CEB nº 4, de 29 de janeiro de 2019 (Doc. SEI nº 1478062), extinguiu a comissão constituída para analisar o financiamento da educação e a proposta do Custo Aluno Qualidade Inicial a ser utilizado como índice para a adoção das políticas para a melhoria da qualidade do ensino no Brasil, sob o entendimento de que a matéria deve ser tratada no âmbito da Comissão Bicameral do Sistema Nacional de Educação, Regime de Colaboração e Financiamento da Educação, que, por sua vez, é composta pelos Conselheiros Alessio Costa Lima, Eduardo Deschamps, José Francisco Soares, Gersem José dos Santos Luciano, Maria Helena Guimarães de Castro e Mozart Neves Ramos.

Cumpra salientar que o Presidente da Câmara de Educação Básica do CNE, por intermédio do Despacho nº 9/2019/CEB/SAO/CNE/CNE-MEC (Doc. SEI nº 1437323), exarado no bojo do Processo SEI nº 23001.000175/2008-78, fez a indicação da Conselheira

Maria Helena Guimarães de Castro como relatora das questões afetas ao reexame do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, *verbis*:

[...] Considerando o Art. 13 da Lei 13.005/2014, de 25 de junho de 2014, e as respectivas estratégias nº 20.9 e 20.10 – Plano Nacional de Educação (2014-2024) –, o Parecer CNE/CEB nº. 8/2010 “Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública”, e os processos SEI abaixo arrolados, os quais versam sobre as ações judiciais em curso que têm como objeto a implantação do Custo-Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno Qualidade (CAQ), indico a Conselheira Maria Helena Guimarães de Castro a fim de proceder reexame do referido Parecer do CNE [...].

De outra banda, percebe-se que o contexto do reexame do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 pelo Conselho Nacional de Educação é marcado pela urgência e necessidade de superação de um importante impasse. De um lado, o Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) define que o CAQi deveria ter sido implantado até junho de 2016. Por outro lado, a sua não homologação pelo Ministério da Educação indica que ainda não houve acordo sobre o mecanismo a ser adotado para a sua operacionalização.

Em decorrência dessa indefinição, a implantação do CAQi vem sendo inviabilizada, e os operadores do direito pressionam o Poder Público para o cumprimento da lei. Alguns sistemas subnacionais realizam iniciativas isoladas para estabelecer seus próprios padrões de qualidade, mas falta, entretanto, vinculação destas iniciativas a um referencial nacional. Falta também associar as decisões de financiamento aos referenciais nacionais a serem definidos, o que efetivamente poderia garantir o direito constitucional, próprio de um país cujo regime está assentado no federalismo cooperativo.

Ademais, a referida indefinição inerente à implantação do CAQi também resultou em litígios judiciais, pois, em meados de setembro de 2018, o Conselho Nacional de Educação recebeu os processos SEI nº 00732.001670/2018-16, 00732.001666/2018-58 e 00732.001667/2018-01, nos quais a CONJUR-MEC, por intermédio da NOTA nº 01624/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU (Doc. SEI nº 1236835), da NOTA nº 01626/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU (Doc. SEI nº 1236737) e da NOTA nº 01617/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU (Doc. SEI nº 1237701) anuncia o deferimento de tutela de urgência concedida, respectivamente, em favor do município de Tangara da Serra, do município de Acorizal e do município de Campos de Júlio/MT, nos exatos termos a seguir:

[...] Diante do exposto, defiro a tutela de urgência para determinar que a União, por intermédio do Ministério da Educação, homologue, no prazo de 60 dias, a Resolução CNE Nº 08/2010, adotando os parâmetros e valores do CAQi ali definidos, que valerão até a conclusão dos trabalhos da Comissão Interinstitucional de Acompanhamento da Implantação do CAQi-CAQ definido pela Portaria MEC Nº 142/2016. Em seguida, deverão a União e o FNDE implementarem o CAQi como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, e utilizado em substituição ao modelo do Valor Mínimo por Aluno – VMAA para o cálculo do FUNDEB. [...]

Além disso, o CNE recebeu a NOTA nº 01784/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU (Doc. SEI nº 1260924), a NOTA nº 01787/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU (Doc. SEI nº 1261208), a NOTA nº 01785/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU (Doc. SEI nº 1260926), a

NOTA nº 01786/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU (Doc. SEI nº 1260965), a NOTA nº 01814/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU (Doc. SEI nº 1264713), a NOTA nº 01815/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU (Doc. SEI nº 1264825), a NOTA nº 01817/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU (Doc. SEI nº 1264852), a NOTA nº 01813/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU (Doc. SEI nº 1264910) e a NOTA nº 01816/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU (Doc. SEI nº 1264952), pelas quais a CONJUR/MEC comunica o ajuizamento de Ação Ordinária movida pelos municípios de Ribeirãozinho/MT, São José do Xingu/MT, Novo Santo Antônio/MT, Paranatinga/MT, Campo Verde/MT, Nova Nazaré/MT, Poconé/MT, Araguaiana/MT e Planalto da Serra/MT, bem como o deferimento de tutela de urgência nos termos a seguir:

[...] Ante o exposto, DEFIRO PARCIALMENTE a liminar tão somente para determinar que a União decida, no prazo de 60 dias, o valor do CAQi (Custo Aluno Qualidade Inicial), sob pena de multa de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), sem prejuízo de novas multas e outras penalidades legais caso descumpra a ordem, facultado, no entanto, que justifique em juízo eventual impossibilidade, inclusive para fins de obter dilação de prazo [...].

Cumpre destacar que este Órgão Colegiado apresentou, devidamente justificado, requerimento de dilação do prazo para o cumprimento da liminar, em todos os processos em que houve deferimento de tutela antecipada com cominação de prazo e multa, porém, apenas obtivemos resposta de tal requerimento nos autos do Processo SEI nº 00732.001670/2018-16, no qual a CONJUR-MEC, por meio da COTA nº 02297/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU, narra o deferimento da prorrogação do prazo, que passou a ser de 180 (cento e oitenta) dias, para fins de cumprimento da tutela da urgência concedida.

Não obstante a ausência de manifestação quanto à solicitação da dilação do prazo, o Exmo. Sr. Juiz Federal da 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Mato Grosso, no bojo da Ação Ordinária nº 1003255-18.2018.4.01.3600, julgou parcialmente procedente a lide, confirmando a liminar anteriormente deferida e condenando a União a multa diária, a saber:

[...] Diante do exposto, JULGO PROCEDENTE EM PARTE e confirmo a liminar para determinar que a União decida, pela aprovação ou não, o valor do CAQi (Custo Aluno Qualidade Inicial). Condeno ainda a União em multa no valor de R\$100.000,00 (cem mil reais) pelo descumprimento da liminar desde o fim do prazo dado na liminar.

Oficie-se o relator do agravo de instrumento, encaminhando a cópia desta sentença.

Sem custas, dada a isenção tributária da União. Sentença não sujeita ao duplo grau obrigatório (art. 496, § 3º, I, CPC).

Publique-se. Registre-se. Intimem-se. [...]

Destaque-se que a força executória imediata da decisão judicial em tela foi atestada por meio do MEMORANDO nº 00135/2019/SEJUR/PUMT/PGU/AGU (Doc. SEI nº 1460460), no qual a Procuradoria da União no Estado do Mato Grosso requer a adoção de providências afetas ao urgente cumprimento do comando judicial.

Outrossim, diante da solicitação de subsídios para os autos das ações judiciais em que não há notícia de decisão judicial condenando à União a cumprir determinada decisão judicial, o Conselho Nacional de Educação encaminhou tempestivamente os argumentos de fato e de

direito, constantes do Ofício nº 526/2018/SE/CNE/CNE-MEC (Doc. SEI nº 1248755), do Ofício nº 527/2018/SE/CNE/CNE-MEC (Doc. SEI nº 1248868), do Ofício nº 529/2018/SE/CNE/CNE-MEC (Doc. SEI nº 1249062), do Ofício nº 530/2018/SE/CNE/CNE-MEC (Doc. SEI nº 1249183), do Ofício nº 662/2018/SE/CNE/CNE-MEC (Doc. SEI nº 1349911), do Ofício nº 657/2018/SE/CNE/CNE-MEC (Doc. SEI nº 1345444) e do Ofício nº 663/2018/SE/CNE/CNE-MEC (Doc. SEI nº 1349995), relativos, respectivamente, aos municípios de Cotriguaçu/MT, Juara/MT, Aripuanã/MT, Tabaporã/MT, Barão de Melgaço/MT, Porto Alegre do Norte/MT e Dom Aquino/MT.

Diante do questionamento acerca da competência do Conselho Nacional de Educação para definir o valor financeiro do CAQi, bem como a preocupação com os impactos potencialmente negativos nas políticas públicas do país, uma vez que os valores constantes do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 não refletem a realidade vigente, visto que foram consignados sob a égide do Plano Nacional de Educação 2001-2010, o Conselho Nacional de Educação, com o intuito de obter orientações jurídicas sobre a presente temática, emitiu convites e encaminhou o Ofício nº 30/2019/SE/CNE/CNE-MEC (Doc. SEI nº 1413920) para que o Consultor Jurídico do Ministério da Educação comparecesse a sessões da Câmara de Educação Básica para discutir o tema.

Dessa forma, após extensos debates na Câmara de Educação Básica, muitos deles com a presença de membros da CONJUR/MEC, concluiu-se pela incompetência material do CNE, órgão de Estado com a função de assessoramento ao MEC, para estabelecer os valores financeiros e os custos que devem ser atribuídos aos entes federados, uma vez que, na ausência da regulamentação do Sistema Nacional de Educação, como prevê o artigo 23 da Constituição Federal, não se dispõe de instrumentos legais para definir as fontes orçamentárias de onde seriam alocados os recursos para o cumprimento do CAQi.

2. Referenciais do conceito de CAQi

2.1. Antecedentes históricos

Os debates em torno de uma solução que concilie qualidade de oferta e equidade no financiamento da Educação Básica no Brasil não são recentes. Pelo menos ao longo das últimas três décadas, este debate conceitual foi pauta de diversas conferências e publicações científicas. Mas foi durante o período do Ministro Murilo Hingel (1992-95) que o debate ganhou força, especialmente na Conferência Nacional de Educação Para Todos.

Havia consenso de que o estatuto do Regime de Colaboração abriria caminhos para um mecanismo novo, capaz de promover maior equalização do financiamento da Educação Básica e assegurar o pagamento de um piso nacional para os professores. Com nomenclaturas diferentes, seja o “*custo padrão mínimo*”, seja o “*custo aluno qualidade*”², os participantes do debate, de modo geral, defendiam a necessidade de construção de um mecanismo redistributivo na tentativa de assegurar uma Educação Básica nacional de qualidade, garantida por um valor que fosse suficiente para o seu financiamento.

Este propósito, que chegou a ser pactuado através do chamado Acordo Nacional (assinado pelo Ministério da Educação, Confederação dos Trabalhadores da Educação - CNTE, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime, Conselho Nacional de Secretários de Educação - Consed e organizações da academia), levou à criação

² Durante o Painel I da Conferência Nacional de Educação Para Todos “Integração União-estados-municípios: financiamento e regime de cooperação”, registrado em seus Anais (BRASIL, 1994, pág. 457-487), a Secretária de Educação Fundamental do MEC, Maria Aglaê de Medeiros, defendeu como uma das prioridades para o Ministério da Educação a “definição de um custo padrão mínimo, examinando em particular a valorização do magistério”. A então presidente da Undime, na mesma linha, defendeu a definição do custo aluno qualidade.

do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) na gestão do Ministro Paulo Renato, mas com características distintas do desenho original formulado na Conferência.

Dez anos depois, no período que precedeu a criação do FUNDEB (2005-07), as tentativas de vincular um padrão de qualidade a um determinado valor aluno/ano novamente ganharam força. Desta vez, com grande envolvimento de organizações e movimentos sociais, o conceito foi transformado e se consolidou como “*o esforço a ser feito pelo Brasil para se aproximar dos países mais desenvolvidos do mundo em termos educacionais*” (Custo Aluno Qualidade-CAQ) e “*os valores que o Brasil precisa investir por aluno/ano, em cada etapa e modalidade da educação básica pública, para garantir, ao menos, um padrão mínimo de qualidade do ensino*” (Custo Aluno Qualidade Inicial-CAQi)³. Apesar de mais uma vez o desenho do novo Fundeb frustrar as expectativas, o conceito de CAQi ultrapassou os limites do debate acadêmico e ganhou adesão de segmentos da sociedade, que passaram a mobilizar-se em favor do CAQi.

Em 2010, sob a liderança da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, com apoio da Undime e da CNTE, o CAQi foi aclamado na Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010) e adotado pelo Conselho Nacional de Educação, conforme disposto no Parecer CNE/CEB nº 8/2010. Estes dois movimentos, ou seja, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e a Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010), foram decisivos para a inclusão do Parecer, pelo Congresso Nacional, no Plano Nacional de Educação, em forma de lei (Lei nº 13.005/2014). A não homologação do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 pelo Ministério da Educação, entretanto, traz ao CNE o desafio de seu reexame.

A iniciativa de enfrentamento do tema pela Câmara de Educação Básica reveste-se de elevado significado. E, ao mesmo tempo, enriquece o debate sobre a necessidade de aperfeiçoamento do atual modelo nacional de financiamento, em especial do atual FUNDEB Fundeb, com prazo de vigência até 2020. Ao retomar o debate sobre o Parecer CNE/CEB nº 8/2010, o CNE assume, portanto, o protagonismo neste difícil momento em que se encontra o país, em processo de recessão econômica e queda da arrecadação de receitas em todos os níveis de governo desde meados de 2014.

Assim, o presente Parecer, de caráter conceitual e orientativo, pretende oferecer os argumentos quanto à impossibilidade de o CNE definir critérios e normas de aplicação do CAQi, vez que não cabe ao Conselho Nacional de Educação, como já mencionado em outro momento, estabelecer quaisquer despesas sem ter as condições necessárias e legais para identificar as fontes de receita que viabilizariam a implementação do CAQi, uma vez ausente lei complementar do artigo 23 da Constituição Federal, que regulamente o funcionamento do regime de colaboração entre os entes federados. O texto reconstrói, desse modo, a linha do tempo desde os primeiros referenciais teóricos e políticos que deram origem ao conceito de CAQi até os acontecimentos que marcam o impasse dos dias atuais, aprofunda o debate sobre os aspectos conceituais e legais que dão sustentação ao conceito e trata das principais divergências sobre os mecanismos para sua implantação comparando as principais propostas em debate.

2.2. Marcos legais

Princípios constitucionais

A igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, com aprendizado, é o primeiro princípio constitucional que deve orientar a organização da política educacional. O

³ <http://www.custoalunoqualidade.org.br/o-que-e-caqi-e-o-caq>

Poder Público deve se estruturar para garantir às instituições educativas as condições de natureza tanto objetiva quanto não objetiva, necessárias para a concretização do direito de cada brasileiro.

Trata-se de um enorme desafio para o Brasil, grande, diverso e desigual, ao definir na sua Constituição Federal que a educação é nacional. Isto significa que a organização da educação, por força constitucional, se assenta em diretrizes e bases que incidam sobre todos os sistemas de ensino (o federal, os estaduais, o distrital e os municipais e, no interior do sistema, as redes públicas e privadas que o constituem). Neste contexto, a adoção de referenciais nacionais obrigatórios a todos os sistemas de ensino é basilar para a garantia desse direito constitucional. No federalismo brasileiro, portanto, tais referenciais se traduzem como mecanismo equalizador, que deve assegurar cidadania e direitos humanos a todos.

Na perspectiva do federalismo brasileiro, alicerçado no princípio da cooperação entre os entes federativos, o atendimento básico ou mínimo não pode ser visto como sinônimo de pouco; muito menos como a precarização do atendimento, mas sim como condição necessária para a superação das iniquidades extremas ainda hoje presentes. Básico significa aqui o limite abaixo do qual o Poder Público e a sociedade não podem aceitar que a oferta educacional aconteça. É algo a partir do qual se deve trabalhar para avançar sempre, lembrando que, somente com cooperação federativa e colaboração entre os sistemas de ensino é que se pode alcançar as condições adequadas para a oferta educacional para todos. É inconcebível pensar que o estudante é “municipal” ou “estadual”. No território, lugar onde o direito deve ser garantido, ao Poder Público (União, estado e seus municípios, juntos) cabe a responsabilidade da organização do sistema educativo.

Nesta linha, a Constituição Federal (artigo 23, inciso V) define que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios têm competências comuns, e seu exercício exige a fixação de normas de cooperação a ser estabelecida por Lei Complementar (parágrafo único). Com base nessas normas, cada ente federativo deveria organizar seu sistema de ensino, definindo formas de colaboração recíprocas, para assegurar a universalização do ensino obrigatório. Infelizmente tais regras federativas ainda não foram fixadas, o que representa uma lacuna importante na organização da educação nacional. A ausência de um Sistema Nacional de Educação⁴ (artigo 13 da Lei nº 13.005/2014 - Lei do PNE) até os dias atuais tem resultado em graves fragilidades: descontinuidade de ações, fragmentação de programas, falta de articulação entre órgãos gestores e carência de recursos.

Mas há na Constituição Federal um papel claro para a União: exercer a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (artigo 211, parágrafo 1º). De forma similar, esta também é uma função dos estados em relação aos seus próprios municípios, dependendo da condição de cada um.

Assim, algumas questões são centrais. Se a educação é um direito constitucional e se o Poder Público, no contexto federativo, deve se organizar para garanti-lo, é preciso responder:

a) Como definir o “*padrão mínimo de qualidade do ensino*” a ser garantido a todos os estudantes, indistintamente?

b) Como organizar a ação supletiva da União e dos estados para promover a “*equalização de oportunidades educacionais*”, nas condições de qualidade? E como

⁴ Sistema Nacional de Educação entendido como um aperfeiçoamento na organização da educação nacional, sustentada por um pacto federativo construído de forma democrática e inscrito em um conjunto de leis nacionais, capazes de orientar cada sistema ou rede de ensino para que o direito constitucional inalienável seja garantido, com equidade, a cada cidadão brasileiro.

assegurar os recursos financeiros para alcançar mais qualidade com equidade nos sistemas de ensino?

Tais questões, presentes no debate educacional há bastante tempo, permitiram a construção de uma trajetória histórica importante, cuja ênfase dada por este Parecer concentra-se no período de 1994 a 2016.

Acordo Nacional, 1994

Um marco importante deste debate nas últimas décadas foi o chamado Acordo Nacional, de 1994, liderado pelo Ministro Murilo Hingel.

O texto completo do Acordo, publicado nos Anais da Conferência Nacional de Educação para Todos, faz referência à “*definição de padrões mínimos de qualidade e produtividade*”, com os quais deveriam se comprometer todos os sistemas e redes de ensino, no âmbito do Regime de Colaboração. Segundo o texto, tal definição deveria estar acompanhada de:

a) identificação de fontes e receitas disponíveis para o financiamento da educação e de alternativas de recursos necessários à garantia de universalização e de qualidade na Educação Básica;

b) construção de modelo de distribuição e programação de recursos financeiros nos diferentes sistemas de ensino; e

c) aperfeiçoamento de critérios e maior agilidade no repasse de recursos financeiros e de cooperação técnica entre as diversas instâncias de governo, capazes de assegurar padrões de equidade e qualidade da educação e remuneração adequada do pessoal de magistério, reconhecendo a diversidade e flexibilidade nos modelos de atribuição de encargos entre as diferentes instâncias.

Não se pode negar a importância deste debate que fez crescer, na sociedade, a compreensão de que qualidade e financiamento devem estar vinculados na política pública, sob pena de se ver comprometido o direito constitucional.

Emenda Constitucional 14, Lei do FUNDEF e LDB, 1996

A organização do financiamento se deu, no tempo que se seguiu ao Acordo, pela combinação entre as regras da nova Lei de Diretrizes e Bases – LDB (Lei nº 9.394/1996) e o modelo de financiamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (EC 14/1996 e Lei nº 9.424/1996).

O Acordo Nacional, celebrado em novembro de 1994, não foi integralmente cumprido, e seus desafios permanecem. Estavam assegurados pelo FUNDEF os critérios a serem considerados como referenciais para a definição do valor correspondente ao padrão de qualidade do ensino:

“Art. 13. Para os ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente e previsto no art. 60, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão considerados, observado o disposto no art. 2º, § 2º, os seguintes critérios:

I - estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;

II - capacitação permanente dos profissionais de educação;

III - jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;

IV - complexidade de funcionamento;

V - localização e atendimento da clientela;

VI - busca do aumento do padrão de qualidade do ensino.”

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) completou este cenário, vinculando padrões mínimos a insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e a oportunidades educacionais, com ação supletiva direcionada. Isto pressupõe a utilização de um conjunto amplo de recursos, para além dos percentuais definidos para os fundos de âmbito estadual e para a complementação da União.

A LDB também define, no seu artigo 74, que a União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade. Este custo mínimo deveria ser calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando as variações regionais no custo dos insumos educacionais e as diversas modalidades de ensino.

A ação supletiva deveria ser exercida para corrigir progressivamente as disparidades, tanto de acesso quanto de garantia do padrão mínimo estabelecido. Para definir a ação supletiva, o artigo 75 traz a obrigatoriedade de uma “*fórmula de domínio público*”, que incluía a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do ente federativo. A capacidade de atendimento deve ser definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatórios na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e o custo anual por aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade. A medida do esforço fiscal, por sua vez, deve considerar não apenas o esforço em si, mas também o quanto deste resultado é destinado à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na Educação Básica. Vale lembrar que a lei limita a ação supletiva em favor daquele ente federativo que oferece vagas em número inferior à sua capacidade de atendimento, na área de ensino de sua responsabilidade.

O FUNDEF não deu conta deste conjunto de recomendações da LDB. Na prática, a despeito de sua importância, o FUNDEF priorizou o Ensino Fundamental obrigatório e não vinculou a estratégia redistributiva a padrões nacionais de qualidade. O FUNDEF concentrou-se no ensino fundamental obrigatório com o intuito de universalizar o acesso à escola para todas as crianças de 7 a 14 anos, pois menos de 90% da coorte etária era atendida até o ano de 1995, e mais de 20 % dos estudantes pertencentes a famílias de alta vulnerabilidade estavam fora da escola. Universalizar o acesso ao Ensino Fundamental obrigatório, como previa a Constituição Brasileira de 1988, era tarefa inadiável. Com este objetivo, os resultados do FUNDEF foram alcançados. Em 2003, cerca de 95% das crianças de 7 a 14 anos estavam frequentando a escola e, no final de 2006, o acesso estava plenamente universalizado, segundo indicadores do Inep e IBGE.

Lei do FUNDEB, 2007

Anos depois, no período imediatamente anterior à passagem do FUNDEF para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela Emenda Constitucional 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, a análise da qualidade e dos seus custos entrou novamente na pauta governamental. Neste período, atores sociais conduziam um movimento em defesa do custo por aluno e por padrões nacionais de qualidade, desenvolvendo estudos com apoio da Undime, Consed, CNTE, entidades acadêmicas e estudos oficiais conduzidos pelo Inep. A expectativa era a possibilidade de organizar a ação redistributiva da União baseada na

garantia de referenciais nacionais de qualidade. Porém, o desenho final do Fundeb não atendeu a estas expectativas, embora tenha representado grande avanço em termos de ampliação do volume de recursos e de cobertura de financiamento para todas as etapas da Educação Básica.

O debate sobre o Fundeb se deslocou do padrão de qualidade para o montante de valores que seriam aportados pela União. Assim, o padrão de qualidade, mais uma vez, ficou desatrelado da estratégia redistributiva. A única referência a esta vinculação, na Lei do Fundeb, foi a obrigação de basear as decisões sobre fatores de ponderação em estudos técnicos prévios relacionados à estimativa de custos para cada etapa e modalidade. No entanto, estes dispositivos não foram aplicados na implementação do Fundeb.

Lei do Plano Nacional de Educação - PNE (Lei 13.005/2014): ênfase nos insumos

O Plano Nacional de Educação, aprovado por unanimidade no Congresso Nacional e sancionado sem veto, resgata a visão de custo por aluno e por padrões nacionais de qualidade em disputa desde o Acordo Nacional de 1994. O conceito de custo/aluno/qualidade (em especial o seu desdobramento no CAQi), aprovado em 2010 pelo Conselho Nacional de Educação (Parecer CNE/CEB nº 8/2010 - não homologado), reaparece com certo consenso entre os diversos setores (parlamentares, academia, sindicatos, órgãos de controle e judiciário, dirigentes municipais etc.), passando a ser amparado por lei.

O PNE estabelece que o CAQ será o parâmetro para o financiamento de todas etapas e modalidades da Educação Básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático, alimentação e transporte escolar. O valor financeiro do CAQ deverá ser continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação (MEC), acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelas Comissões de Educação da Câmara e do Senado Federal. Já o CAQi, deveria ter iniciado sua implantação em junho de 2016.

Pela lei, a complementação de recursos financeiros aos entes federativos que não conseguirem atingir o valor financeiro do CAQi e, posteriormente do CAQ, deverá ser feita pela União, que também deve definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados na instância interfederativa prevista no § 5º do artigo 7º da Lei.

Quatro estratégias da Meta 20 do PNE fazem referência direta ao Custo-Aluno-Qualidade (CAQi e CAQ), com orientação no sentido de que em dois anos, a partir da aprovação da Lei, o Custo-Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) deveria ser implantado e referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional. Seu financiamento dependeria da fixação dos insumos educacionais indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e seria progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo-Aluno-Qualidade (CAQ), a ser definido no prazo de 3 (três) anos.

Dito isso, cumpre ressaltar a nítida existência de contrariedade entre os dispositivos da Lei nº 13.005/2014, já que, não obstante a estratégia 20.6⁵ determinar que a implementação

⁵20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos educacionais indispensáveis ao processo de

do CAQi se dê no prazo de dois anos de vigência da referida norma, a estratégia 20.10⁶ estabelece que cabe a União complementar, **na forma da lei**, os recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.

Além disso, evidencia-se que a exigência de lei complementar encontra-se prevista também na estratégia 20.9⁷ e no artigo 13⁸, ambos da Lei nº 13.005/2014. Verifica-se, assim, que a efetiva implementação do Custo-Aluno Qualidade Inicial e do Custo-Aluno Qualidade depende da promulgação de lei complementar.

Nesse mesmo sentido, a CONJUR-MEC, por meio do PARECER nº 00638/2018/CONJUR-MEC/CGU/AGU (Doc. SEI nº 1114069) condiciona a efetiva implementação do Custo-Aluno Qualidade Inicial e do Custo Aluno Qualidade à promulgação de lei complementar que fixe os parâmetros de atuação de todos os entes de federados, exigência inafastável do art. 13 da lei nº 13.005/2014, de 25 de junho de 2014 c/c as respectivas estratégias n.º 20.9 e 20.10.

Por fim, a Meta 7 do PNE, que trata da Qualidade da Educação Básica, também traz as Estratégias 7.18 e 7.21, que definem o que é necessário assegurar a todas as escolas públicas da Educação Básica, em termos de infraestrutura, e o indispensável trabalho colaborativo e articulado na Federação brasileira para estabelecer parâmetros mínimos de qualidade dos serviços a serem utilizados como referência para o financiamento e para a adoção de medidas de melhoria da qualidade do ensino.

2.3. O perfil do financiamento nas unidades federativas brasileiras e sua correlação com os principais indicadores de qualidade

2.3.1. Indicadores de qualidade: uma grande diversidade de situações

Para analisar a relação que existe entre indicadores de qualidade e financiamento, em primeiro lugar, é preciso definir o que é qualidade e quais são seus indicadores. Isto ainda permanece como desafio no Brasil porque o índice mais robusto disponível é o IDEB, que é embasado no desempenho e fluxo dos estudantes.

Na ausência de referenciais nacionais de qualidade de oferta, as redes e sistemas de ensino utilizam as orientações contidas nas diretrizes gerais da Câmara de Educação Básica e do Conselho Pleno do CNE para construir padrões de qualidade para a oferta educacional nas escolas. Porém, não existem informações sistematizadas disponíveis sobre como e se tais diretrizes efetivamente orientam as decisões sobre o financiamento em cada município ou estado.

Do ponto de vista da União, existem, portanto, as resoluções homologadas do CNE, com destaque para a Resolução CNE/CEB nº 4/2010, que, ao definir as “...Diretrizes

ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;

⁶ 20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;

⁷ 20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;

⁸ Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica”, orienta como a unidade educativa deve se organizar para concretizar os objetivos de seu Projeto Político Pedagógico (PPP), com apoio das estruturas de gestão do sistema. Do ponto de vista do executivo federal, o PAR (Plano de Ações Articuladas), de forma indireta, aponta para aquilo que considera como insumos, iniciativas e processos de qualidade, definindo dimensões e indicadores cuja pontuação (declaratória) varia de 1 a 4, informando sobre ações possíveis para, em colaboração, melhorar o cenário da oferta.

Trata-se de importante ação indutora de qualidade, vinculada diretamente ao financiamento – ação supletiva. Porém, embora tenha sido aprovado em lei (Lei nº 12.695/2012), e tenha com isso eliminado os enormes entraves burocráticos em relação a assinatura de convênios, o PAR depende de recursos cujo volume e decisão de destinação continuam sendo discricionários do governo federal. Em outras palavras, a pontuação é declaratória (não avaliada), e a destinação de recursos suplementares depende de variáveis sobre as quais os declarantes não têm qualquer poder decisório.

Nos sistemas de ensino, por sua vez, cada Conselho de Educação, cumprindo sua função autorizativa, fixa normas para definir quais e como os estabelecimentos de educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e de educação profissional podem funcionar. De forma direta, estão os sistemas de ensino expressando critérios ou padrões mínimos para o funcionamento, tomando por base as diretrizes gerais do CNE.

Obviamente, alguns sistemas detalham mais tais critérios, outros detalham menos. Alguns o fazem com base em mais estudos-diagnósticos da realidade local, outros menos. Algumas redes municipais funcionam praticamente sem critério algum, porque fazem parte de sistemas incapazes de acompanhar e avaliar as reais condições de oferta do ensino.

As diferenças nos cenários locais, sem dúvida, decorrem da imensa lacuna jurídica resultante da ausência de regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal, e, em especial, da também ausente regulamentação do padrão mínimo de qualidade a que se refere o artigo 206, inciso VII da Constituição de 1988, e os artigos 4º, inciso IX e 74 a 76 da LDB.

Há, portanto, uma infinidade de situações possíveis. Mas o fato concreto, e ainda mais grave, é que, mesmo quando existem normas com boa qualidade orientativa nas diferentes redes e sistemas de ensino, tais normas em geral não se vinculam de forma direta e sistematizada às iniciativas de avaliação e financiamento. Paralelamente, processos avaliativos nacionais, estaduais e municipais, em geral com foco exclusivo no desempenho de estudantes em provas de larga escala, produzem resultados que também não são suficientes para orientar as decisões de investimento de recursos. Os sistemas de avaliação só serão úteis à efetiva melhoria da qualidade quando expandirem seu enfoque para a qualidade das condições de oferta.

Em síntese, as normas que existem são muito variadas e dialogam de forma frágil tanto com os processos avaliativos quanto com os mecanismos de financiamento. Isto leva o país a elevados dispêndios de trabalho e recursos, com baixa eficiência no incremento real de qualidade da oferta educacional.

2.3.2. Perfil do financiamento: disparidades evidentes

O VAA Total

A despeito da importância indiscutível do Fundeb, há que se considerar suas limitações, que ainda resultam em enormes diferenças na capacidade de financiamento das redes de ensino (demonstradas no Relatório Final do GT/CAQ/MEC em 2015)¹, mesmo sendo este o principal instrumento equalizador do financiamento educacional no Brasil.

As diferenças de financiamento entre as redes de ensino podem ser melhor compreendidas quando se observa o artigo 212 da Constituição Federal, onde está definido que 25% dos impostos e transferências devem ser aplicados em MDE. Porém, a Lei do Fundeb exige que 20% de alguns impostos e transferências sejam a ele vinculados; portanto, existem ainda 5% desta cesta que não vão para o fundo de âmbito estadual e que permanecem nos cofres de cada ente federativo (estadual e municipal) para uso em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Além disso, há ainda os 25% de outras receitas que não se vinculam ao Fundeb (IPTU, ISS, ITBI, IRm, IRe, IOFouro), mais o Salário Educação e os recursos dos programas federais que são distribuídos de maneira universal (transporte, merenda, dinheiro direto na escola e livro didático) e os recursos recebidos por decisão voluntária, como os do Plano de Ações Articuladas (PAR) e de vários programas do FNDE.

Isto explica porque, mesmo com o Fundeb, as diferenças são grandes entre os entes federativos. Para alguns, os 5% dos impostos e transferências que não entram no fundo de âmbito estadual significam muito; para outros, praticamente não impactam os gastos com Educação Básica. Da mesma forma, alguns contribuem com elevados valores para o fundo de âmbito estadual; outros praticamente não contribuem, porque arrecadaram muito pouco.

Nesse cenário, para compreender as reais diferenças de capacidade de gasto por aluno que existem entre as 5.597 redes de ensino, não basta considerar apenas o recurso do Fundeb. É preciso contabilizar todo recurso disponível para a Educação Básica.

Essa forma de ver a real capacidade de gasto por aluno foi a base do conceito de valor aluno/ano total (VAA Total) desenvolvido pelo GT/CAQ/MEC em 2015¹. O objetivo do GT era demonstrar os diferentes perfis de financiamento das redes de ensino, o que foi comprovado pelos estudos mais aprofundados feitos por Tanno⁹ dois anos depois.

O Quadro 1 demonstra como é fácil observar tais disparidades mesmo utilizando como exemplo apenas as redes de ensino dos estados e das capitais brasileiras. Observa-se, por exemplo, que, enquanto o Estado do Amazonas dispõe de aproximadamente R\$ 4 mil por aluno/ano, e sua capital um pouco mais de R\$ 4 mil, o Distrito Federal dispõe de mais de R\$ 11 mil, assim como Porto Alegre, capital de um estado (Rio Grande do Sul) com pouco mais de R\$ 5 mil. Os estudos revelam ainda que as disparidades são muito maiores quando observada a totalidade de redes de ensino, mostrando que o valor aluno/ano pode variar entre R\$ 2,9 mil e R\$ 19,5 mil. A diferença entre as condições de oferta pode variar cerca de 7 vezes se forem considerados o menor e o maior VAA Total.

A complementação da União por Unidade da Federação ou por ente federativo

O quadro se agrava no momento da complementação da União, que é feita automaticamente por Unidade da Federação, sem avaliar a real capacidade financeira dos entes federativos com menor grau de dependência do Fundeb, que mesmo assim são beneficiados quando o valor mínimo aluno/ano da sua Unidade da Federação fica abaixo do mínimo nacional. A Figura 1 demonstra, esquematicamente, para o conjunto de entes federativos, o atual efeito da complementação do Fundeb por Unidade da Federação e como seria se a complementação fosse feita por ente federativo.

Tanno, em 2017⁶, também demonstrou que, em função destas distorções, existem 149 redes de ensino que deveriam receber complementação e não recebem, assim como 66 que

⁹ Tanno, C. R. *Universalização, qualidade e equidade na alocação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): proposta de aprimoramento para a implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ)*. Brasília, Câmara dos Deputados, Estudo Técnico 24/2017, 136p. 2017. <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/et-24-2017-univers-qualidade-equidade-FUNDEB>
Acesso: 09/05/18.

recebem, mas que não deveriam receber. Este número não parece significativo, mas do ponto de vista financeiro, corrigir estas distorções significa provocar considerável impacto positivo para a elevação do VAA Total mínimo nacional, pois são redes grandes cuja somatória de recursos distribuídos se aproxima de R\$ 4 bilhões/ano, o que equivale a aproximadamente 30% do valor total da complementação da União ao Fundeb.

Essa disparidade quantitativa decorre do fato de que todas as dez redes estaduais e municipais das capitais, relativas aos Estados beneficiados – possuidores de receitas próprias que elevam consideravelmente seus valores de aplicação, além de um maior número de matrículas – integram o grupo de redes de ensino com auxílio financeiro adicional desnecessário para equalização. (Tanno, 2017 pág. 49)

Quadro 1 - Disparidades de valores - redes de ensino dos Estados e das Capitais (R\$ por aluno 2015).

Estados	VAA Total	Capitais	VAA Total
AM	3.907,28	Manaus	4.321,37
PA	4.123,83	Terezina	4.373,17
PB	4.166,49	Macapá	4.665,03
MA	4.169,47	São Luís	4.691,02
MG	4.206,77	Porto Velho	4.848,46
PE	4.261,01	João Pessoa	4.964,73
RO	4.289,88	Rio Branco	5.091,69
MT	4.313,67	Fortaleza	5.120,75
AC	4.350,99	Palmas	5.243,70
PI	4.399,76	Campo Grande	5.284,02
AL	4.424,10	Maceió	5.387,55
RN	4.425,20	Cuiabá	5.628,40
BA	4.455,90	Belém	5.691,20
PR	4.576,74	Natal	5.840,95
CE	4.585,89	Boa Vista	5.919,84
AP	4.848,00	Salvador	6.446,40
TO	5.015,93	Vitória	6.529,70
GO	5.023,34	Goiânia	6.737,57
MS	5.133,43	Belo Horizonte	6.922,39
SE	5.182,59	Rio de Janeiro	7.256,08
ES	5.287,08	Curitiba	7.317,95
SC	5.328,63	Recife	7.333,42
RS	5.382,51	Aracaju	7.685,59
SP	5.618,38	Florianópolis	9.060,94
RR*	6.019,86	São Paulo	10.656,84
RJ	6.074,67	Porto Alegre	11.232,63
DF	11.500,74	Brasília	11.500,74



Fonte: Elaboração a partir de dados de Tanno (2017).

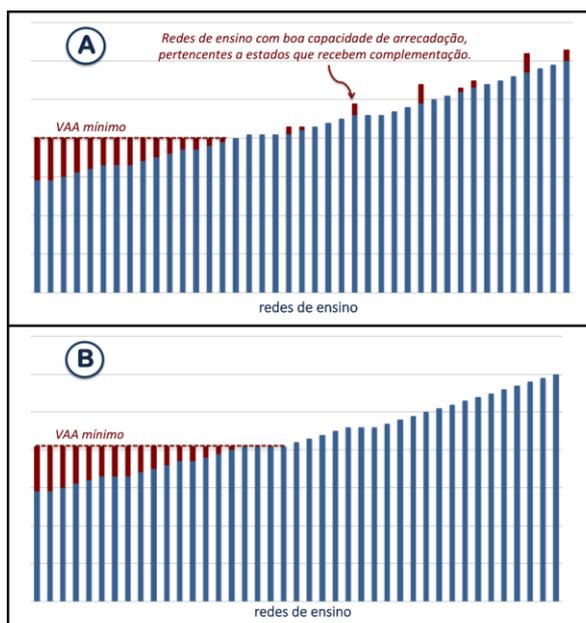


Figura 1 - Efeito, para o conjunto de entes federativos, da complementação do FUNDEB por Unidade da Federação (A) e por ente federativo (B).

No mesmo estudo Tanno demonstrou também, com cálculos detalhados e precisos, que uma ação redistributiva adotando o critério do VAA Total com complementação por ente federativo (e não por unidade federativa, como é realizada atualmente pelo Fundeb) seria suficiente para elevar o menor VAA Total no país de R\$ 2.937 para R\$ 3.761 (valores de 2015) (Quadro 2). Esta alteração, na forma de redistribuição, beneficiaria 1.699 redes de ensino de 17 estados, sendo que hoje o Fundeb só beneficia municípios de 10 estados brasileiros. Mais significativa ainda é a redução das desigualdades. Neste caso, a diferença entre o maior e o menor VAA Total cairia de 7 para 5 vezes sem qualquer acréscimo no valor da complementação da União, como se pode observar no Quadro 2.

Quadro 2 - FUNDEB 2015: Simulação de distribuição de recursos.

(Valores em R\$ milhão, VAA em

UF	CONTRIBUIÇÃO ESTADOS, DF MUNICÍPIOS	RECEITAS DO FUNDEB 2015					TODAS AS RECEITAS		
		COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO			TOTAL		VAA total MÍNIMO	VAA CAQ MÍNIMO	VAR
		ATUAL	COMPLEM CAQ	VAR	ATUAL	COM COMPLEM CAQ			
(A)	(B)	(C)	(C-B)	(A+B)	(A+C)	(D)	(E)	(E/D)	
DF	1.716,3	-	-	-	1.716,3	1.716,3	11.501	11.501	0,0%
RR	602,0	-	-	-	602,0	602,0	4.502	4.502	0,0%
RS	7.487,5	-	-	-	7.487,5	7.487,5	4.400	4.400	0,0%
SP	30.514,0	-	-	-	30.514,0	30.514,0	4.326	4.326	0,0%
SC	4.529,1	-	-	-	4.529,1	4.529,1	4.168	4.168	0,0%
RJ	8.174,7	-	-	-	8.174,7	8.174,7	3.973	3.973	0,0%
AP	790,4	-	-	-	790,4	790,4	3.916	3.916	0,0%
PR	6.846,7	-	-	-	6.846,7	6.846,7	3.867	3.867	0,0%
ES	2.496,2	-	-	-	2.496,2	2.496,2	3.797	3.797	0,0%
GO	3.956,9	-	-	-	3.956,9	3.956,9	3.794	3.794	0,0%
MS	1.992,2	-	0,1	0,1	1.992,2	1.992,3	3.731	3.761	0,8%
TO	1.345,0	-	0,5	0,5	1.345,0	1.345,5	3.681	3.761	2,2%
RO	1.250,6	-	8,9	8,9	1.250,6	1.259,5	3.510	3.761	7,2%
SE	1.479,9	-	15,8	15,8	1.479,9	1.495,7	3.497	3.761	7,5%
MG	11.724,6	-	18,1	18,1	11.724,6	11.742,7	3.445	3.761	9,2%
MT	2.293,0	-	5,0	5,0	2.293,0	2.298,0	3.430	3.761	9,6%
AC	814,6	-	28,6	28,6	814,6	843,2	3.203	3.761	17,4%
RN	1.999,5	10,0	86,1	76,1	2.009,6	2.085,7	3.159	3.761	19,0%
PE	4.629,6	674,6	708,0	33,4	5.304,2	5.337,6	3.148	3.761	19,5%
CE	3.956,3	1.383,4	1.526,4	143,0	5.339,7	5.482,7	3.099	3.761	21,4%
PB	2.201,3	233,6	289,0	55,4	2.434,8	2.490,2	3.082	3.761	22,0%
AM	2.360,1	696,3	667,4	- 29,0	3.056,5	3.027,5	3.059	3.761	22,9%
BA	6.743,2	2.521,4	2.268,7	-252,7	9.264,6	9.011,9	3.035	3.761	23,9%
AL	1.681,3	530,6	556,7	26,1	2.212,0	2.238,0	3.034	3.761	24,0%
PI	1.769,7	451,6	518,2	66,7	2.221,2	2.287,9	2.995	3.761	25,6%
PA	3.583,2	2.701,3	2.247,7	-453,7	6.284,5	5.830,9	2.979	3.761	26,2%
MA	2.786,0	2.769,5	3.027,2	257,7	5.555,5	5.813,1	2.937	3.761	28,1%
	119.723,8	11.972,4	11.972,4	0,0	131.696,2	131.696,2			

R\$)

Fonte: Tanno (2017)⁷

Toda esta análise ajuda a compreender o perfil do financiamento no Brasil, e suas evidentes disparidades. Mas além disso, permite também avançar para uma conclusão muito importante: o fato de que o Fundeb, no desenho atual, não é adequado nem suficiente para uma proposta de implantação de CAQi no Brasil.

Para que o financiamento se vincule definitivamente a padrões de qualidade de oferta será necessário corrigir as distorções do Fundeb e ampliar a complementação da União, o que dependerá do processo legislativo a respeito do desenho futuro do modelo de financiamento, da nova PEC em discussão neste ano de 2019. O atual modelo de Fundeb tem validade apenas até dezembro de 2020.

A proposta do MEC

A proposta do MEC, apresentada no Relatório Final do GT/CAQ/MEC (2015)¹, não destoa, em termos conceituais, dos estudos existentes sobre o assunto. Ali a concepção de qualidade é tomada a partir de condições tangíveis e não tangíveis, exatamente como também concebem os estudos e propostas citadas.

No relatório citado, as condições objetivas se referem à infraestrutura, profissionais qualificados, projeto pedagógico coletivamente construído e assistência suplementar aos alunos, como alimentação e transporte, por exemplo. As não objetivas, por sua vez, dizem respeito a questões como ênfase e expectativa no aprendizado dos estudantes, responsabilidades e direitos definidos, liderança firme e participativa, monitoramento contínuo, profissionais valorizados, envolvimento da comunidade atendida e busca de aperfeiçoamento contínuo das relações democráticas.

De acordo com a proposta, a política pública precisa garantir as condições objetivas para que cada creche ou escola possa desenvolver o conjunto das características que ensejarão o aprendizado e a trajetória dos alunos, concretizando seu direito.

As condições objetivas efetivamente demandam recursos. As condições não objetivas dependem menos de recursos e mais das decisões internas ao sistema de ensino e às instituições educativas, devendo ser monitoradas por uma estrutura de controle social. Assim, a política pública educacional precisa considerar a necessidade de recursos, a criação e o fortalecimento das estruturas de controle social.

Da mesma forma que a proposta presente no Parecer CNE/CEB nº 8/2010, assume-se que as condições objetivas (ou tangíveis), traduzidas em insumos educacionais, demandam recursos públicos que nem sempre estão disponíveis de forma concreta na unidade educativa. Assume-se também que a organização do financiamento educacional precisa necessariamente considerar também aspectos ou dimensões que vão além dos insumos se se almeja incremento de qualidade na oferta. Por esta razão a proposta trata dos Referenciais Nacionais de Qualidade da Oferta, organizados em seis dimensões: acesso, jornada escolar, profissionais, instalações e recursos educacionais, democracia e rede de relações.

Tratadas de outra forma, estas preocupações estão presentes também no Parecer CNE/CEB nº 8/2010 do CNE. A diferença, no desenho do GT/CAQ/MEC (2015)¹, é que os Referenciais Nacionais de Qualidade de Oferta, concretizados nestas dimensões, se vinculam de forma orgânica com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), cuja criação está prevista na Lei do PNE. A perspectiva a ser alcançada é o desenvolvimento de mecanismos permanentes de aprimoramento dos indicadores educacionais, tanto daqueles relativos ao desempenho dos estudantes quanto daqueles de avaliação institucional, em consonância com o artigo 11 da Lei nº 13.005/2014 (PNE).

Assim, caberia ao MEC/SEB e ao Inep oferecerem ao CNE uma proposta inicial de Referenciais Nacionais de Qualidade de Oferta, com suas dimensões e indicadores. O CNE, em articulação com Conselhos Estaduais (FNCE) e municipais (UNCME), poderia discutir a proposta em todo o país, para que, posteriormente, ao ser aprovada, se transformasse nas diretrizes orientadoras do Sistema Nacional de Avaliação.

Outro ponto importante da proposta é a concepção de que o princípio da equidade exige que a função redistributiva e supletiva da União se faça presente para assegurar condições de oferta semelhantes nas creches e escolas públicas de todo o país, com ações que possibilitem a presença daquilo que se define como o necessário a um referencial nacional básico, que inclua não apenas insumos educacionais, mas também capacidade de gestão e outras dimensões não tangíveis. Também, aqui, a princípio, não há desacordo com o Parecer CNE/CEB nº 8/2010. A diferença principal, entretanto, é que o Parecer CNE/CEB nº 8/2010 considera o Fundeb como o instrumento adequado para a operacionalização do CAQi; a proposta do MEC, por sua vez, considera o atual Fundeb importante, porém insuficiente para organizar a passagem de valor mínimo aluno/ano para CAQi. Seria necessário considerar a totalidade de recursos atualmente vinculados à educação de cada ente federativo, além de corrigir algumas das distorções redistributivas do Fundo de Manutenção.

Na proposta ainda se indica que o novo quadro a ser construído deverá considerar a ampliação do aporte de recursos da União, nos limites orçamentários, além da necessária revisão dos programas universais e focalizados, atualmente utilizados no exercício da função supletiva. A ampliação dos recursos para os entes federativos deve acontecer de forma concomitante ao aperfeiçoamento de mecanismos de melhoria da gestão das redes e sistemas de ensino. Por isso a proposta depende do fortalecimento das ações de assistência técnica, articuladas com as secretarias estaduais de educação.

Além disso, a proposta presente no Relatório Final do GT/CAQ/MEC, em 2015, enfatiza que o efeito equalizador decorrente da maior participação da União no aporte de

recursos não pode reduzir a eficiência fiscal federativa, englobando estados e municípios com baixo esforço de arrecadação e desestimulando aqueles que já realizam efetivo esforço e destinação de recursos para a Educação Básica. Para que este cenário se concretize, é fundamental aperfeiçoar o SIOPE (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação) e os espaços de acompanhamento e controle social.

Portanto, a proposta do GT/CAQ/MEC (2015) assume que:

- a) os Referenciais Nacionais de Qualidade de Oferta precisam ser desdobrados em dimensões e indicadores, construídos em articulação federativa, de modo que sejam aprovados como diretrizes orientadoras do Sistema Nacional de Avaliação;
- b) todos os recursos destinados a educação de todos os entes federativos devem ser considerados (possibilitando o cálculo de um Valor Aluno/Ano Total - VAA Total);
- c) o VAA Total mínimo necessário para que todos no país cheguem às condições básicas de oferta seria o CAQi;
- d) os entes federativos que não alcançam os referenciais básicos de qualidade de oferta deverão ser priorizados em termos de aporte supletivo técnico e eventualmente financeiro;
- e) os espaços de acompanhamento e controle social devem ser fortalecidos – apoio efetivo aos Conselhos;
- f) a União precisa rever seus critérios de alocação de recursos e seus programas nacionais, pois, em vários casos, há aumento de desigualdade, tanto com programas focalizados quanto com programas universais.

No final do Relatório Final do GT/CAQ/MEC em 2015 há a proposição de uma agenda para a viabilização do CAQi. A agenda é seguida por indicações a serem apreciadas pelo Ministro, dado o caráter interno do trabalho.

2.6. Movimentos recentes

Comissão Interinstitucional para Implementação do CAQi-CAQ

Em 16 de março de 2016, o MEC criou a Comissão Interinstitucional para Implementação do CAQi-CAQ, através da Portaria MEC nº 142/2016. Estava prevista a participação de representantes do MEC (SEB, SASE, FNDE, INEP e Secretaria Executiva), CONSED, UNDIME, CNTE, FNE e Campanha Nacional pelo Direito à Educação, tendo como responsabilidade de, no prazo de um ano:

- a) estudar a legislação brasileira sobre a matéria, considerando as Emendas Constitucionais 53, de 19 de dezembro de 2006 e 59, de 11 de novembro de 2009; as Leis 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - LDB, 11.494, de 20 de junho de 2007 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, 11.738, de 16 de julho de 2008 - PSPN, 12.858, de 9 de setembro de 2013 - Royalties e 13.005, de 2014 - PNE 2014-2024;
- b) analisar as deliberações das Conferências Nacionais de Educação - CONAE 2010 e 2014 sobre o CAQi e o CAQ;
- c) analisar os estudos sobre o CAQi e o CAQ utilizados pelo Conselho Nacional de Educação, que resultaram no Parecer CNE/CEB nº 8/2010, e os estudos produzidos pelo GT do MEC, instituído pela Portaria MEC nº 459, de 2015;
- d) acordar a metodologia para definição da implementação do CAQi e do CAQ, propondo fontes de financiamento para a sua viabilização; e

e) propor orientações e regras para a distribuição federativa dos recursos para viabilizar o CAQi e o CAQ, considerando o esforço da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A Portaria definia ainda que o Grupo de Trabalho (GT) começaria os trabalhos pelos “*estudos realizados pelo Grupo de Trabalho - GT do Ministério da Educação - MEC, instituído pela Portaria MEC nº 459, de 12 de maio de 2015, com o objetivo de propor alternativas à implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial - CAQi e do Custo Aluno-Qualidade*”. O GT não se reuniu no curto período entre a sua criação e as mudanças de equipe de gestão ocorridas no Ministério da Educação.

Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação

No dia 14 de março de 2018, foi publicada no Diário Oficial da União a Portaria MEC nº 233/2018 (em substituição à Portaria MEC nº 142/2016), por intermédio da qual o MEC instituiu o Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação (CPACEB). Ficou extinta, portanto, a Comissão de Implementação do CAQ/CAQi e passou a existir o novo Comitê, com caráter restrito ao “*assessoramento ministerial na análise da destinação de recursos públicos para a educação básica*”.

Segundo a nova Portaria MEC nº 233/2018, a criação do CPACEB cumpre uma exigência do PNE, estabelecendo como membros: o Secretário-Executivo Adjunto do MEC, como presidente, o Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino, o Secretário de Educação Básica, o Presidente do FNDE, o Presidente do INEP, o Presidente do Consed, o Presidente da Undime e o Coordenador do Fórum Nacional de Educação (FNE).

As principais mudanças se dão nas atribuições da nova instância. Compete ao Comitê Permanente assessorar o Ministro de Estado da Educação:

- a) na avaliação da viabilidade de implementação do custo aluno-qualidade;
- b) na análise de mecanismos federativos de cooperação e colaboração para implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e do levantamento de fontes de financiamento para viabilizar sua implementação; e
- c) no acompanhamento e na avaliação das proposições legislativas e de atos normativos relacionados à destinação de recursos públicos para a educação básica.

Alteração da Portaria MEC nº 233/2018

Em 25 de março de 2019, foi publicada no Diário Oficial da União a Portaria MEC nº 649, de 22 de março de 2019, que altera dispositivos da Portaria nº 233, de 15 de março de 2018, que instituiu o Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação (CPACEB).

Observa-se que houve alteração na composição do referido CPACEB, que passa a contar com a participação do: a) Secretário-Executivo do Ministério da Educação, que o presidirá; b) Secretário de Educação Básica; c) Subsecretário de Gestão Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia; d) Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; e) Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; f) Presidente do Conselho Nacional de Secretários de Educação; g) Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação; e h) Subsecretário de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação.

Além disso, a Consultoria Jurídica do MEC prestará assessoramento e consultoria jurídicos ao CPACEB, devendo ser convocada para acompanhar seus trabalhos.

Quanto às competências do CPACEB, houve alteração nos termos utilizados:

Art. 2º Compete ao Comitê Permanente assessorar o Ministro de Estado da Educação:

I - na avaliação da viabilidade de implementação de valores per capita associados à qualidade da educação básica, vinculada a existência das correspondentes fontes de custeio ou financiamento;

II - na análise de mecanismos federativos de cooperação e colaboração para implementação dos valores referidos no inciso anterior; e

III - no acompanhamento e avaliação das proposições legislativas e de atos normativos relacionados à destinação de recursos públicos para a educação básica.

II – MÉRITO

1. As fragilidades do desenho operacional para o CAQi proposto no Parecer CNE/CEB nº 8/2010

1.1. Uma proposta baseada na precificação de uma lista de insumos

A opção por utilizar um padrão único de escola (tamanho, número de salas, quantidade de professores etc.) como referência para construir uma lista de insumos educacionais, mesmo considerando diferentes etapas/segmentos e modalidades de oferta, gerou uma série de questionamentos por parte do Ministério da Educação.

Ao contrário da crença de que a abordagem objetiva da definição de padrões por meio de insumos educacionais facilitaria a checagem e a responsabilização, a rigidez das listas causaria mais transtornos do que soluções, dada a multiplicidade de situações possíveis no território brasileiro. Além disto, as listas envelhecem, e o modelo padronizado não é facilmente ajustado para as escolas reais, de diferentes tamanhos e condições nos diferentes contextos geográficos, culturais, sociais e econômicos do país. Qualquer lista de insumos educacionais rigidamente construída, por melhor que seja, sempre estará exposta ao questionamento dos profissionais que atuam nas escolas reais: por que estes itens e não outros?

Um mecanismo de ajuste local e de atualização das listas ao longo do tempo poderia amenizar tais problemas, mas uma metodologia para isto seria bastante complexa.

Assim, as dificuldades de operacionalização acabaram fazendo com que a concretização final do conceito se limitasse à precificação das listas de insumos educacionais e à criação de um mecanismo de atualização dos valores – no caso, a indexação a um percentual do PIB *per capita* para cada etapa/segmento e modalidade de ensino. O mecanismo de indexação escolhido, por um lado, faz com que o valor financeiro do CAQi fique vulnerável às condições da economia. Por outro lado, acaba por separar definitivamente o financiamento do já frágil referencial de qualidade.

1.2. O modelo de financiamento

As diferenças de custo das etapas/segmentos e modalidades

Pela proposta do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, os valores financeiros do CAQi seriam definidos anualmente de maneira automática, por percentuais do PIB *per capita*. Considerando que a última apuração do PIB *per capita* foi de R\$ 32.747,00 (2018), os valores financeiros de CAQi de 2018 seriam os apresentados no Quadro 4.

Quadro 4 - Valores de CAQi para 2018, considerando cada etapa/segmento e modalidade da Educação Básica, com base no PIB per capita (R\$ 32.747,00 em 2018)(Valores em R\$).

Etapa e Modalidade	% do PIB <i>per capita</i>	Valor CAQi 2018 (R\$)
Creche (tempo integral)	39,0	12.771,33
Pré-Escola	15,1	4.944,79
Ensino Fundamental - anos iniciais	14,4	4.715,56
Ensino Fundamental - anos finais	14,1	4.617,32
Ensino Médio	14,5	4.748,31
Ensino Fundamental do Campo - anos iniciais	23,8	7.793,78
Ensino Fundamental do Campo - anos finais	18,2	5.959,95

Fonte: Elaborado de acordo com critérios do Parecer CNE/CEB nº 8/2010.

Os valores do Quadro 4 são resultantes dos percentuais do PIB *per capita* definidos a partir da precificação da “cesta de insumos” que representa uma escola de qualidade, segundo os critérios definidos no Parecer CNE/CEB nº 8/2010. Mas não se conhece até hoje, no Brasil, o custo real da oferta educacional praticada nas redes de ensino nas diferentes etapas/segmentos e modalidades. Esta lacuna de informação, além de prejudicar o modelo operacional do CAQi apresentado anteriormente, também faz com que os fatores de ponderação do FUNDEB sejam definidos apenas por decisão política – e nunca técnica – na Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.¹⁰

Pelas regras do Fundo, existem 19 diferentes situações de custo aluno, influenciando a repartição de recursos pelos Fatores de Ponderação. Nos debates recentes realizados na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, que trata da transformação do Fundeb em mecanismo permanente (PEC 15/2015), muitos especialistas em financiamento da educação defendem a redução drástica destes fatores de ponderação, alegando que a diferença de custos entre as etapas e modalidades só é significativa para creche, ensino profissional e educação no campo. De qualquer modo, parece indispensável a realização de estudos que possam subsidiar estas definições, dada a fragilidade destas decisões.

Uma estratégia baseada nos mecanismos do FUNDEB

O FUNDEF e o Fundeb representaram, cada um a seu tempo, importantes mudanças na estratégia do financiamento nacional, mas o modelo redistributivo de ambos provoca distorções que podem contaminar um possível mecanismo redistributivo para o CAQi. A ausência de compreensão deste fator é uma das mais graves falhas do modelo assimilado pelo Parecer CNE/CEB nº 8/2010. Esta alternativa reduz a capacidade de equalização do gasto por aluno entre as redes de ensino e tende a supervalorizar o volume de recursos necessários para viabilizar o CAQi.

O cálculo realizado para definir a quantidade de recursos necessários para viabilizar o CAQi é feito comparando os valores do Fundeb como os valores do CAQi (Quadro 5, extraído do Parecer CNE/CEB nº 8/2010).

¹⁰ Comissão definida no Artigo 12 da Lei 11.494/2007 (Lei do FUNDEF)

Quadro 5 - Comparação entre os valores estimados pelo CAQi, para cada uma das etapas da Educação Básica, e os valores aplicados pelo FUNDEB/2008 por aluno/ano. Valores em Reais (R\$)

Etapa da Educação Básica	Valores do CAQi (2008)	FUNDEB 2008 ^a	Δ (CAQi – FUNDEB)
Creche	5.943,60	1.251,00	+4.692,60
Pré-Escola	2.301,24	1.024,00	+1.277,24
Ensino Fundamental (anos iniciais)	2.194,56	1.137,00	+1.057,56
Ensino Fundamental (anos finais)	2.148,84	1.251,00	+933,84
Ensino Médio	2.209,80	1.365,00	+844,80
Ensino Fundamental (AI Campo)	3.627,12	1.194,00	+2.433,12
Ensino Fundamental (AF Campo)	2.773,68	1.308,00	+1.465,68

Fonte: Parecer CNE/CEB nº 8/2010

Os recursos vinculados ao Fundeb representam apenas um pouco mais de 60% do volume total de recursos disponíveis para a Educação Básica do país e não a sua totalidade, como induz a leitura do Quadro 5. Isto significa dizer que cerca de 40% das receitas da educação deixariam de contribuir para uma estratégia de maior equalização do gasto por aluno das redes de ensino, como demonstrou o Relatório do GT CAQ/MEC em 2015¹.

Além disto, pela proposta do Parecer CNE/CEB nº 8/2010, as distorções já comprovadas no modelo redistributivo atual, no lugar de serem corrigidas, seriam perenizadas. É fundamental, portanto, falar em VAA Total, reforçando a necessidade de construção de um intenso esforço federativo para sua ampliação contínua.

A ausência de uma nova abordagem para a ação supletiva

No contexto de análise da composição dos valores de VAA Total, é preciso ainda ter em mente a necessária revisão da forma como a função supletiva da União hoje se realiza, seja por meio das transferências voluntárias, seja no desenho de programas nacionais com transferências automáticas, asseguradas por lei. Sobre estes aspectos, o Relatório do GT/CAQ/MEC (2015) constatou que praticamente não há diferença entre o volume de recursos destinados para os municípios com maior ou menor VAA Total. Neste caso, não há ação focalizada de relevo, capaz de efetivamente reduzir as iniquidades educacionais. Obviamente a relevância de programas nacionais como alimentação escolar ou livro didático, por exemplo, não deve ser questionada. Mas, como qualquer política pública, estas iniciativas precisam também ser revisitadas.

Em resumo, não há, na proposta, relação efetiva entre padrão de qualidade e capacidade real de financiamento.

2. Considerações finais

Considerando:

a) a trajetória histórica e as várias tentativas de vinculação de qualidade e financiamento no Brasil;

- b) a importância conceitual e legal do custo aluno qualidade (CAQi/CAQ);
- c) os limites trazidos pela definição de um valor financeiro de CAQi baseado somente em insumos;
- d) os limites trazidos pela estratégia de viabilização dos valores financeiros de CAQi, baseada somente nos recursos disponibilizados via Fundeb e na sua lógica redistributiva;
- e) os problemas derivados da lacuna legal de regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal e da consequente ausência de um Sistema Nacional de Educação:
 - 1) que fixe normas federativas para a garantia de padrões nacionais de qualidade de oferta e oportunidades educacionais, como define a LDB;
 - 2) que estabeleça as normas de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, bem como as instâncias de pactuação e seu papel na definição de políticas educacionais;
 - 3) que defina os princípios fundamentais de financiamento, incluindo a assistência técnica e financeira entre os entes federados;
 - 4) que institua os princípios orientadores da participação da União no financiamento da educação básica brasileira; e
 - 5) que normatize espaços interfederativos deliberativos na educação em âmbito nacional e estadual para assegurar o funcionamento efetivo do regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios na oferta da educação escolar e na definição das políticas educacionais;
- f) a ausência de lei complementar que fixe os parâmetros de atuação de todos os entes federados, exigência inafastável do artigo 13 da Lei nº 13.005/2014 (PNE), bem como das respectivas estratégias nº 20.9 e 20.10;
- g) a possibilidade de violação ao pacto federativo, uma vez que a União, por meio de ato de natureza infralegal, iria impor despesa fixada de forma unilateral a ser suportada por outros entes da federação;
- h) a extrema variedade de situações normativas possíveis para a definição de padrões de qualidade de oferta nas diferentes redes de ensino e a ausência de vinculação destas normas às iniciativas de avaliação e financiamento;
- i) a extrema variedade de situações derivadas dos mecanismos atuais de financiamento no Brasil;
- j) a impossibilidade de encontrar uma relação direta entre qualidade (definida pelo índice nacional disponível - IDEB) e recursos financeiros disponíveis por rede de ensino;
- k) a falta de clareza do federalismo brasileiro na área educacional quanto à repartição de responsabilidades entre os níveis da Federação como fator de disputa por recursos do Fundeb;
- l) a impropriedade de o conceito de qualidade de sustentação ao CAQi se restringir a insumos educacionais, entendidos como condições objetivas necessárias, mas não suficientes, para garantir o direito constitucional, o qual requer a definição de um VAA (valor aluno/ano) instituído com base em padrões nacionais de qualidade para a Educação Básica pública como referência nacional de investimento e adequado ao orçamento público anual, manifesto-me contrariamente à competência que foi exercida pela Câmara de Educação Básica no sentido de definir o valor financeiro do CAQi no âmbito do Parecer CNE/CEB nº 8/2010. Ao CNE compete apenas mediar o processo, contribuindo para o debate qualificado da vinculação de referenciais nacionais de qualidade da oferta e o financiamento da educação no país, a partir do diálogo institucional entre o MEC, os sistemas de ensino subnacionais responsáveis pela oferta de educação básica (em especial os Conselhos de Educação) e as representações sociais dos fóruns de educação.

Destarte, considero parte integrante deste Parecer o documento técnico resultante da contratação de consultoria na modalidade produto – CNE/UNESCO – 914BRZ1050.3, anexo, referente ao TOR 4/2017, e submeto ao Colegiado o seguinte voto.

III – VOTO DA RELATORA

Voto contrariamente à competência da Câmara de Educação Básica do CNE para definir o valor financeiro e a precificação do Custo Aluno Qualidade Inicial, exercida notadamente no Parecer CNE/CEB nº 8/2010, e submeto à Câmara de Educação Básica do CNE, para aprovação, o presente Parecer, de caráter conceitual e orientativo, construído a partir da análise da realidade brasileira, em conformidade com a Constituição Federal e as leis em vigor, no âmbito das atribuições estabelecidas no art. 7º da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, e no Regimento Interno do CNE.

Brasília (DF), 26 de março de 2019.

Conselheira Maria Helena Guimarães de Castro – Relatora

IV – DECISÃO DA CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA

A Câmara de Educação Básica aprova, por unanimidade, o voto da relatora.

Sala das Sessões, em 26 de março de 2019.

Conselheiro Ivan Cláudio Pereira Siqueira – Presidente

Conselheira Nilma Santos Fontanive – Vice-Presidente