

O Financiamento da Educação de Qualidade

Financing of Quality Education

Le financement de l'éducation de qualité

Paulo Sena*

Universidade de Brasília

Resumo: Este artigo discute o financiamento da educação de qualidade a partir do entendimento de que a qualidade integra o núcleo essencial do direito à Educação. Analisa como financiamento e qualidade da educação estiveram presentes na legislação educacional brasileira até a inserção do conceito de padrão mínimo de qualidade e de sua relação com um valor por aluno. Discute a evolução para o conceito operacional custo aluno qualidade, calcado sobre os insumos necessários à educação de qualidade. Destaca que a meta 7 do PNE, embora adote a avaliação da qualidade orientada por resultados de desempenho em testes padronizados, medidos pelo Ideb, não abandonou a avaliação orientada por insumos em suas estratégias, de modo que dialoga com a meta 20 que consagrou o custo aluno qualidade. Aponta os desafios da execução do PNE para proporcionar o financiamento da educação de qualidade.

Palavras-chave: financiamento da educação de qualidade; padrão mínimo de qualidade; PNE; meta 20; custo aluno qualidade.

Abstract: Financing of Quality Education. This article discusses quality education's funding, considered as part of right to education's core. It analyzes such as funding and quality of education attended the Brazilian educational legislation by inserting the concept of a minimum standard of quality and its relationship to national value per student. It discusses the evolution of operational concept called quality cost per student which is modeled on the inputs required by quality education. It highlights that PNE's target number 7, although adopting the assessment of quality oriented by performance results on standardized tests, measured by Ideb, has not abandoned oriented evaluation based on inputs into their strategies, so that it can set up connection with target number 20 which established the cost-quality student. Finally, it points out the challenges of implementing National Education Plan (PNE) to provide funding for quality education.

Keywords: quality education funding; minimum quality standard; PNE; Goal 20; quality cost per student.

*Doutor em Educação pela Universidade de Brasília (UNB). consultor legislativo da Câmara dos Deputados (área de Educação, Cultura e Desporto). E-mail: paulo.martins@camara.leg.br

Résumé: **Le financement de l'éducation de qualité.** Cet article traite du financement de l'éducation de qualité, considéré partie intégrante du noyau du droit à l'éducation. Il analyse la participation du financement et de la qualité de l'éducation éducationnelle au Brésil jusqu'à l'insertion du concept de standard de qualité minimale et sa relation avec une valeur nationale par étudiant. Il traite de l'évolution du concept du coût de la qualité par élève calculé à partir des intrants requis par une éducation dite de qualité. Il souligne que l'objectif 7 du Plan National d'Éducation, bien qu'il adopte l'évaluation de la qualité orientée par les résultats des tests normalisés, mesurées par le IDEB, il n'a pas abandonné l'évaluation orientée par des intrants dans leurs stratégies, établissant une connexion avec l'objectif 20 que, par sa fois, définit le coût de la qualité par élève. Enfin, il souligne les défis de la mise en œuvre du Plan national d'éducation (PNE) pour fournir le financement d'une éducation de qualité.

Mots-clés: financement de l'éducation de qualité; standard de qualité minimale; PNE; Objectif 20; coût de la qualité par élève.

Introdução

O financiamento da educação não é apenas um meio para realização das políticas públicas educacionais. Constitui, também, uma parte importante destas políticas, no sentido de que seus mecanismos de operacionalização são indutores de outros aspectos fundamentais da política, como a qualidade. A política de financiamento da educação de qualidade não responde diretamente às distintas posições controversas em torno das abordagens referentes ao **conceito** de qualidade*, embora estas constituam um pano de fundo para sua elaboração. A política de financiamento para se concretizar, procura tornar-se operacional na orientação dos recursos.

Outro aspecto importante refere-se ao fato de que a educação é reconhecida como um direito de todos e dever do Estado (art.205, CF).

* Qualidade social ou socialmente referenciada, qualidade total, reunião de fatores como educandos, ambiente de aprendizagem, conteúdos, processo e resultados. Cf. BEISIEGEL, 2006; CAMINI, 2001; DOURADO e OLIVEIRA, 2009; GRACINDO, 2007; UNICEF, 2000; XAVIER, 1996.

Assim, já o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado por lei, e que vigorou entre 2001 e 2010, preconizava que o fundamento da obrigação do Poder Público de financiar a Educação é o fato de que esta constitui um direito.

E, o ensino obrigatório (anteriormente somente o ensino fundamental, mas estendido para a faixa etária de 4 a 17 anos, a partir da Emenda Constitucional-EC nº 59/09) é caracterizado como um direito público subjetivo, isto é, imediatamente exigível perante o Poder Público. O ensino obrigatório situa-se num patamar mínimo em termos de exigências sociais. Integra o chamado **mínimo existencial**, decorrente do princípio da dignidade da pessoa humana, reconhecido pela Constituição Federal-CF, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, III) e definido como um conjunto de prestações materiais que asseguram a cada indivíduo uma vida com dignidade (SARLET, 2004).

Ana Paula de Barcellos (2002) concebe o mínimo existencial a partir de quatro elementos: acesso à justiça, saúde básica, assistência e educação fundamental (o texto da autora é anterior à EC nº59/09 - em momento em que o ensino fundamental era o único obrigatório). A autora lamenta (2009) que o tema da **qualidade** do serviço educacional prestado pelo Poder Público jamais tenha sido examinado diretamente pelo Supremo Tribunal Federal-STF, embora, nos casos envolvendo a valorização dos professores estes sejam reconhecidos como fundamentais para a educação de qualidade.

Entretanto, a qualidade da educação integra o núcleo essencial do direito à educação, já que a garantia do **padrão de qualidade** é um princípio a partir do qual o ensino deve ser ministrado (art.206, VII, CF). Sarlet entende que os dispositivos dos arts. 205 a 208 da Carta Magna delineiam os “contornos essenciais do direito fundamental à educação” (SARLET, 2007, pgs.354-355)

Assim, o direito não se limita ao acesso – compreende, também, a qualidade da educação, elemento constitutivo do direito à educação,

configurando-se uma obrigação jurídica do estabelecimento (Sifuentes, 2001; Maliska, 2001).

Financiamento e qualidade da educação na Constituição Federal e na LDB ao longo do século XX

A antiga Lei de Diretrizes e Bases - LDB (Lei nº 4.024/61), já tratava do financiamento da qualidade, ao prever (art. 93, item 2) que os recursos vinculados ([art. 169, da Constituição Federal](#) de 1946, então em vigor), seriam aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal e pelos conselhos estaduais de educação, de sorte que se assegurassem, em meio a outros itens (entre os quais o acesso), a “melhoria progressiva do ensino e o aperfeiçoamento dos serviços de educação (item 2)*.

Havia uma preocupação com o planejamento e com a composição dos custos, que estava inserida numa visão de custo-benefício, nos termos da antiga LDB:

Art. 96. O Conselho Federal de Educação e os conselhos estaduais de educação na esfera de suas respectivas competências envidarão esforços para melhorar a qualidade e elevar os índices de produtividade do ensino em relação ao seu custo:

- a) promovendo a publicação anual das estatísticas do ensino e dados complementares, que deverão ser utilizados na elaboração dos **planos de aplicação** de recursos para o ano subsequente;
- b) estudando a **composição de custos do ensino público** e propondo medidas adequadas para ajustá-lo ao melhor nível de produtividade”.

* Este dispositivo foi revogado pela Lei nº 5.692/71, que adotou termos similares (art. 43, b), ao se referir à “melhoria progressiva do ensino, o aperfeiçoamento e a assistência ao magistério e aos serviços de educação”.

Ao final dos anos 80 e início dos anos 90 do século XX, o debate acerca do financiamento da educação, considerando a dimensão da qualidade, contou com valiosas contribuições.

Ediruald de Mello assinalava que o planejamento e o financiamento definem em grande medida o grau de democratização do acesso ao ensino, seu nível de qualidade e de equidade. Apontava que, mesmo após a nova Constituição de 1988, a elaboração dos orçamentos educacionais nas três esferas não considerava as necessidades da clientela escolar e preconizava uma “política agressiva de redistribuição de recursos”. De forma pioneira, apresentava uma medida de “necessidade educacional” que denominava **custo/aluno/qualidade** - medida que multiplicada pela matrícula resultaria no montante de recursos necessários ao financiamento do ensino (Mello, 1989). Ao debate das necessidades educacionais, expressas pela adoção das matrículas na escola pública como unidade de custo, o autor agregou a dimensão federativa: era preciso saber o grau de suficiência de recursos dos Municípios para a execução de sua tarefa em relação à Educação e, caso estes não fossem ao menos iguais ao necessário, “as outras esferas de governo complementarizariam os recursos municipais”. Apresentava o caminho do financiamento do ensino fundamental público com base nas necessidades educacionais, independentemente da dependência administrativa, de forma a envolver os “recursos conjugados das três esferas de governo” (Mello, 1991).

Também Gomes (1989) defendia a definição de padrões mínimos de qualidade e custos, que se converteriam em “parâmetros para nortear o PNE, através de pesquisas em diferentes regiões, abrangendo diversificados níveis de ensino”.

Com a Carta de 1988, foi estabelecida a garantia do **padrão de qualidade**, como princípio a partir do qual o ensino deve ser ministrado (art.206, VII). Também o art.214, III estabelece que os poderes públicos das esferas federativas

adotem, a partir do PNE, ações integradas que conduzam à **melhoria da qualidade** do ensino.

Mas a preocupação com o padrão **mínimo** de qualidade do ensino foi inserida, em setembro de 1996, pela EC nº 14/96, em dois dispositivos:

- a) ao dar nova redação ao art. 211, § 1º:

Art.211.....

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a **garantir** equalização de oportunidades educacionais e **padrão mínimo de qualidade** do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

- b) ao criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), inserido no art. 60, §4º do ADCT:

Art. 60.....

4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a **garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade** de ensino, definido nacionalmente” (redação da EC nº14/96, que seria substituída pela EC nº 53/06, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-Fundeb).

Em dezembro do mesmo ano, eram aprovadas a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional-LDB (Lei nº 9.394/96) e a Lei do Fundef (Lei nº 9.424/96).

A Lei do Fundef previa a “busca **do aumento do padrão de qualidade** do ensino” (art.13, VI), entre os critérios a serem considerados para os ajustes progressivos de contribuições a valor que correspondesse a um **padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente**.

Estabelecia ainda, que a União desenvolveria política de estímulo às iniciativas de melhoria de qualidade do ensino, acesso e permanência na escola, promovidos pelas unidades federadas, em especial aquelas voltadas às crianças e adolescentes em situação de risco social* (art. 14).

Assim, o padrão de qualidade inserido como princípio e o padrão **mínimo** de qualidade, estabelecido como obrigação dos Poderes Públicos em todas as esferas federativas, passaram a ser entendidos como a implementação conjunta dos incisos do art. 13 e do art. 14 da Lei do Fundef (Lima, 2003).

A LDB em vigor estabelece a garantia de **padrão de qualidade**, como um dos princípios a partir dos quais o ensino deve ser ministrado (art.3º, IX). E dispõe que o dever do Estado para com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de entre outros, padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como “a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (art.4º, IX). Este diploma prevê (art. 74) **padrão mínimo de oportunidades educacionais** para o ensino fundamental*, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, **capaz de assegurar ensino de qualidade**. Finalmente, determina que as ações supletivas e redistributivas da União e dos Estados serão exercidas de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e **garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino**. Clara está a origem da redação, tanto do art.4º, IX, como a dos arts. 74 e 75 da Lei nº 9.394/96, atual LDB, ao se fazer o cotejo com as teses defendidas por Mello no final dos anos 80 do século passado*.

* Este dispositivo **não só não constou do rol dos dispositivos expressamente revogados pela Lei do Fundeb (Lei nº 11.494/07)**, como teve sua redação adotada pelo art. 39 da nova lei, que repetiu sua redação e acrescentou parágrafos referentes aos presos e aos jovens sujeitos a medidas socioeducativas.

* O art. 74 merece uma atualização desde a aprovação do Fundeb pela EC nº53/06 e da extensão da obrigatoriedade para a faixa de 4 a 17 anos pela EC nº59/09.

* Mello exercia a função de consultor legislativo da Câmara dos Deputados à época da tramitação da proposição que seria convertida na vigente LDB.

O antigo Plano Nacional de Educação (PNE), que vigorou no decênio de 2001 a 2010 (Lei nº 10.172/01) indicou, como lembra Pinto (Pinto, 2010), um conjunto detalhado de insumos e condições de funcionamento das escolas de educação básica, como padrões mínimos de infraestrutura envolvendo uma série de elementos (espaço interno, água potável, instalações sanitárias, mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos, informática e equipamento multimídia para o ensino acessibilidade, biblioteca e serviço de merenda escolar).

Estavam alinhavadas as condições para que a medida de necessidade educacional (custo/aluno/qualidade) proposta por Mello ganhasse concretude com o desenvolvimento do conceito operacional de Custo Aluno Qualidade (CAQ), gestado em 2002, a partir de movimento de mobilização social iniciado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, com a realização de oficinas, seminários, encontros que reuniram organizações, grupos, movimentos e pesquisadores (Carreira e Pinto, 2007).

A partir de então, chegou-se à matriz referencial do CAQi (Custo Aluno Qualidade Inicial), que parte do princípio de que a qualidade do processo ensino-aprendizagem está relacionada à qualidade dos insumos (CARREIRA e PINTO, 2007). O CAQi e o CAQ traduzem o que o art.4º, IX da LDB prescreve (padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem).

Financiamento, Qualidade e Avaliação

Paralelamente à definição do CAQi foi aprovada a legislação do Fundeb, em substituição ao Fundef (Emenda Constitucional nº 53/06 e Lei nº 11.494/07). A EC nº 53, além de instituir o Fundeb tocou em dois pontos importantes para o financiamento e a qualidade. O primeiro, referente ao um dos principais mecanismos de financiamento, salário-educação, que foi estendido à toda educação básica e definiu o mesmo critério de distribuição pra as cotas estaduais e municipais, utilizado pelo Fundeb: as matrículas(art. 21,§§5º e 6º);

O segundo que tocou num dos principais insumos relacionados à qualidade da educação: a qualidade do professor*. Assim, previu a valorização dos profissionais por meio dos planos de carreira e do piso salarial profissional nacional (art. 206, V e VII).

A redação dada ao art. 60,§ 1º, ADCT pela EC nº 53/06 (Fundeb), substituiu aquela do art. 60,§ 4º, ADCT nos termos da então vigente EC nº14/96(Fundef). A emenda do Fundeb estabeleceu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, **de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.**

* Daí a admissão de que recursos para melhoria da qualidade, no âmbito do Fundeb, sejam dirigidos ao piso salarial dos professores. A EC nº 53 prevê que até 10% da complementação da União poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a **melhoria da qualidade da educação**. A Lei do Fundeb (art. 7º) tratou do tema, incluindo critérios para a distribuição, o “desempenho do sistema de ensino no que se refere ao **esforço de habilitação dos professores** e aprendizagem dos educandos e melhoria do fluxo escolar”. Considerando a vigência da Lei do Piso Salarial Nacional (Lei nº 11.738/08) esta parcela de 10% passou, a partir de 2012, a ser direcionada para o pagamento integral do piso salarial dos profissionais da educação básica pública.

Embora mantida a garantia do padrão mínimo de qualidade, as principais diferenças, no caso do Fundeb em relação à norma anterior que regia o Fundef, são:

- a não previsão do prazo de cinco anos para os ajustes progressivos das contribuições ao fundo;
- a supressão da referência expressa ao **valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade.**

Neste sentido, a Emenda nº 14/96 (Fundef) dava mais fundamentação técnica para abrigar a noção de custo aluno qualidade.

A lei regulamentadora do Fundeb (Lei nº 11.494/07) preocupou-se com a qualidade a ponto de denominar a instância de negociação que criou, de Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Esta, entretanto lida mais com a mediação de interesses federativos do que com a qualidade propriamente. O diploma também prevê que, para que tenham admitidas suas matrículas, para efeito de cômputo para captação de recursos do financiamento proporcionado pelo Fundeb, as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público que atuam na educação infantil ou na educação do campo oferecidas em instituições credenciadas que tenham como proposta pedagógica a formação por alternância, devem atender a **padrões mínimos de qualidade** definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos (art.8º, §2º, IV).

Já nas disposições finais, a Lei do Fundeb¹, conta com dois importantes dispositivos:

Art. 38. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no **financiamento da educação básica**, previsto no art. 212 da Constituição Federal, a **melhoria da qualidade do ensino**, de forma a **garantir padrão mínimo de qualidade** definido nacionalmente.

Parágrafo único. É **assegurada a participação popular** e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade referido no caput deste artigo.

Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:

[...]

III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Parágrafo único. Os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional, especialmente voltada à formação continuada, com vistas na melhoria da qualidade do ensino”.

A direção ensaiada no art. 38 da Lei do Fundeb, de vinculação estreita do financiamento e da qualidade da educação, foi consagrada como norma constitucional pela EC nº59/09, que alterou o art. 212,§3º, nos seguintes termos:

Art.212...

§ 3º A **distribuição dos recursos públicos** assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de **padrão de qualidade** e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

Em busca do padrão de qualidade, o Conselho Nacional de Educação (CNE) valeu-se da matriz elaborada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, ao definir o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) para elaborar o Parecer CNE/CEB nº8/2010 que “Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96”. Este documento, no projeto de resolução que o acompanha propunha que a “identificação dos insumos essenciais ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem que levem gradualmente a uma educação de qualidade, que pode ser inicialmente aferida para um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) igual a 6, é a base de cálculo para o valor do CAQi”.

O custo-aluno-qualidade passa a ser a tradução operacional do financiamento para atingir o padrão de qualidade requerido pela Constituição.

O parecer não foi homologado.

Note-se que, além da questão dos insumos, o parecer traz o complexo tema dos indicadores de qualidade. Estes são necessários para a política do financiamento da qualidade da educação. Mas é necessário cuidar, também, da qualidade dos indicadores de qualidade. As avaliações podem ser orientadas por insumos e processos ou por resultados, vistos como desempenho dos educandos em testes padronizados (Fernandes e Gremaud, 2009).

Ravitch (2011) indica que, o que nos Estados Unidos começou como um esforço para melhorar a qualidade da educação, por meio da avaliação de resultados, transformou em uma estratégia de contabilidade pra mensurar e depois punir ou recompensar. A autora pondera, ainda que, no caso dos EUA - e diríamos de nossa parte, também no do Brasil - os testes padronizados que são a base da avaliação ignoram estudos importantes como história, literatura, ciências, artes e geografia.

A partir de 2007, a política de avaliação brasileira adotou como indicador o Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), que sintetiza informações referentes ao rendimento escolar (taxa média de aprovação dos estudantes na etapa de ensino) e às médias de desempenho nas avaliações a partir de testes padronizados (Prova Brasil ou Saeb). Criou-se um sistema de metas para obter o maior comprometimento das redes para obter o objetivo de alcançar o maior valor possível no indicador (Fernandes e Gremaud, 2009).

O PNE consolidou esta abordagem, de avaliação por resultados e criação de metas para melhorar o indicador.

4. Financiamento e Qualidade no PNE: Metas 7 e 20

A partir da redação dada pela EC nº59/09 ao art. 212, §3º da Constituição Federal, o financiamento do ensino obrigatório (4 a 17 anos) foi reconhecido como indissociável destes três objetivos: universalização, equidade e **qualidade**.

Assim, a Lei nº 13.005/14, que aprovou o Plano Nacional de Educação que vigorará no período entre 2014 e 2024, prevê entre as diretrizes do PNE (art.2º):

- melhoria da qualidade da educação (inc. IV);
- o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com **padrão de qualidade** e equidade (inc. VIII).

Conquanto a meta 20 do PNE seja indispensável para viabilizar o cumprimento de todas as demais dezenove metas, deve haver uma especial atenção e diálogo entre o que está contido nas metas 7(avaliação/qualidade) e 20(financiamento).

Em relação ao Ideb, a formulação da proposta encaminhada pelo Executivo (Projeto de Lei nº 8.035/10) erigia este índice à condição de centro da avaliação, tanto no *caput* do art. 11, como na Meta 7, em que a média do índice se transformou na meta de avaliação da qualidade.

Desde o primeiro substitutivo na Câmara, o art. 11 foi elaborado de maneira mais abrangente, constituindo um **sistema** nacional de avaliação da qualidade da educação básica, com indicadores de avaliação institucional, que incluem o perfil do alunado – o que abre espaço para suprir uma das lacunas do Ideb (Soares e Xavier, 2013).

No que se refere à Meta 20 cabe ressaltar que era definida pela proposta encaminhada pelo Executivo (PL nº 8.035/10) em 7% do PIB. As seis estratégias que a acompanhavam foram apresentadas em formulações genéricas. É verdade

que a estratégia 20.5 do PL propunha definir o custo-aluno-qualidade da educação básica, mas “à luz da ampliação do investimento público em educação” – o que de certa forma se opunha ao conceito e à urgência de sua implementação.

Houve uma intensa participação da sociedade na formulação, acompanhamento e definição da meta 20.

Assim, por exemplo:

- Em 17 de agosto de 2011, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação lançou a Nota Técnica *Por que 7% do PIB para a Educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade;*
- Em 2013, a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) divulgou a Nota 1/2013 - *Por Que a União deve complementar o CAQI no PNE?*, em resposta ao fato de ter o Senado Federal retirado a estratégia 20.10 do texto da Câmara dos Deputados, que previa a complementação da União ao CAQi e ao CAQ.

Desta forma, tornou-se irreversível a aprovação da meta 20, nos termos da proposta da Câmara:

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (Brasil, 2014).

Além disso, o texto final trouxe inovações importantes:

- implantação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), no prazo de dois anos da vigência do PNE (junho de 2016), calculado com base nos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem;

- definição do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) no prazo de três anos (junho de 2017). Observe-se que a estratégia refere-se a prazo para a definição, sendo omissa quanto ao prazo para a implementação, o que abre espaço para uma implementação gradativa. Por outro lado, são indicados, na estratégia 20.7* alguns insumos: 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; aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar. E recorde-se, a estratégia 7.21 prevê parâmetros mínimos de qualidade, que são a referência para financiar adequadamente os insumos;
- estabelecimento do prazo de dois anos para regulamentação do parágrafo único do [art. 23](#) e o [art. 211 da Constituição Federal](#) (Há duas propostas em tramitação na Câmara dos Deputados, os PLPs nºs15/11 e 413 /14);
- complementação da União aos entes subnacionais que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;
- definição de critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino;
- aprovação, no prazo de um ano (junho de 2016), da Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica.

Os termos da adoção do CAQ e CAQi representaram, especialmente, uma vitória das teses da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

* A estratégia 20.7 indica insumos relacionados a três das quatro dimensões da matriz do CAQ: condições de infraestrutura e funcionamento, valorização dos profissionais e acesso e permanência. A quarta dimensão é a da gestão democrática.

O mesmo não se deu com relação a meta 20. Embora mantida, ao final do processo, a redação da Câmara para seu enunciado, paradoxalmente, seu significado foi esvaziado pela inserção do § 5º do art. 5º proposto pelo Senado (art.5º § 4º na lei aprovada). Este dispositivo permite que se contabilize, **como se despesas em educação pública fossem**, os recursos de isenções fiscais que financiam o Programa Universidade para Todos (Prouni), o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), os empréstimos que compõem o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), ou as bolsas do programa “Ciências sem fronteiras”, na meta de investimento público em educação pública ao prever:

Art. 5º.....

...

§ 4º O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal (Brasil, 2014).

Em relação ao PNE, no que toca à qualidade e ao financiamento sou da opinião que há uma inversão: as Metas 7 e 20 deveriam ser importantes estratégias para alcançar as metas, que seriam respectivamente a contida no art. 11(sistema de avaliação, ao invés da tabela do Ideb) e na estratégia 20.7(adoção do CAQ).

A Meta 7 prevê como ação fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias nacionais para o Ideb indicadas na tabela inserida no enunciado da meta. Além disso, a estratégia 7.11 propõe melhorar o desempenho dos alunos da educação básica nas avaliações da

aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), segundo a tabela que acompanha a estratégia.

O enunciado da meta consagra, portanto, a avaliação por resultados, medida por testes padronizados.

Entretanto, do ponto de vista do financiamento, é a estratégia 7.21, que remete à avaliação por meio de insumos, que mais diretamente dialoga com a Meta que idealmente proponho – o Custo aluno qualidade (CAQ):

7.21) a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, **parâmetros mínimos de qualidade** dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino.

Ao abrigar esta estratégia, a Meta 7, embora centrada na avaliação por resultados não deixou de abrir espaço para, também, a avaliação de insumos, harmonizando-se com estratégia da Meta 20, que em minha opinião deveria ser a meta:

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas as 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, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar (Brasil, 2014).

É verdade que a meta 20 reflete a redação dada ao inciso VI, [acrescentado](#) ao art.214 da Constituição pela EC 59/09 e que prevê “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”. Esta redação foi oferecida como alternativa à proposta que chegou a ser cogitada, de estabelecimento do custo aluno qualidade. Ainda

assim, era possível formular uma redação para a meta 20 que respeitasse a fixação de percentual do PIB, vinculando-o ao alcance do CAQ.

Embora a aprovação do investimento de 10% do PIB em educação pública tenha sido uma grande vitória da sociedade e seja importante por seu simbolismo e para expressar o grau de prioridade que o financiamento à educação recebeu no PNE, é preciso assinalar que o PIB pode ser uma referência, mas não é fonte orçamentária, não traz a garantia de fontes. A verificação do gasto em educação em relação ao PIB é um indicador *ex post* (SENA, 2001). Da mesma forma, cabe destacar que o incremento dos recursos da educação com seu aumento em relação ao PIB não será, exclusivamente, obrigação apenas da União. Aos estados e municípios caberá, também, contribuir para o aumento das despesas com a educação, embora seja razoável esperar que o ente com maior arrecadação contribua com mais recursos adicionais para atingir a meta.

Daí a importância do regime de colaboração a partir da regulamentação do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal. Da mesma forma, às principais fontes de recurso da educação – MDE (recursos vinculados, provenientes da receita de impostos, nos termos do art. 212, caput da Constituição Federal e recursos da contribuição social do salário-educação (art. 212, § 5º) – devem ser acrescentadas outras, sendo a que gera mais expectativas a receita proveniente dos recursos da parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, definidos nos termos da Lei nº 12.858/13.

Em minha opinião cabe, ainda, garantir a definição do Fundeb - cujo prazo de vigência se esgota em 2020 – como mecanismo permanente de financiamento, migrando do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para o corpo permanente da Constituição Federal.

O desafio maior para o adequado encaminhamento da execução do PNE, especialmente no que se refere ao financiamento da educação de qualidade,

depende de especial atenção com o início da trajetória no que se refere a estratégias vinculadas às metas 7 e 20, que devem ser concretizadas até 2016:

- estabelecimento de **parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica**, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros **insumos relevantes**, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino. A responsabilidade é da União, em regime de colaboração com os entes federado (Est. 7.21);

- implantação do 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 indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo-Aluno-Qualidade – CAQ (Est.20.6);

- configuração do Regime de Colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, por meio da regulamentação, por lei complementar, do parágrafo único do art. 23 e o do art. 211 da Constituição Federal (Est.20.9).

Desta forma, abre-se a perspectiva de que, por meio do financiamento adequado, do acompanhamento de todas as metas e da adoção do regime de colaboração, haja uma ampliação do acesso em busca da universalização, com qualidade e equidade em todos os níveis e etapas da educação básica.

Referências

BARCELLOS, Ana Paula de. *A Eficácia Jurídica dos Princípios constitucionais. O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

_____. Os Direitos à Educação e o STF. *Revista de direito do Estado*. Rio de Janeiro: RDE, out/dez 2009. Instituto de Direito do Estado e Ações Sociais. Disponível em: <www.bfbm.com.br>

BEISIEGEL, Celso de Rui. *A qualidade do ensino na escola pública*. Brasília: Liber Livro, 2006.

BRASIL. CNE. PARECER CNE/CEB Nº8/2010. *Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96*. Brasília, 2010. Disponível em: <www.mec.gov.br>

_____. *Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006*. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211, 212 da Constituição Federal, e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2009.

_____. *Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009*. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [...] e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2009.

_____. *Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (Lei do Fundef)*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

_____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB)*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. *Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001 (PNE)*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

_____. *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (Lei do Fundeb)*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de

1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

_____. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.* Aprova o Plano Nacional de Educação-PNE e dá outras providências.

_____. *Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013.* Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências.

CAMINI, Lúcia. *Educação Pública de Qualidade Social*. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

CAMPANHA. *Por que 7% do PIB para a Educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade*. Nota Técnica, agosto de 2011. www.campanhaeducacao.org.br

CARREIRA, Denise e PINTO, José Marcelino Rezende. *Custo aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação/Global Editora, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes e OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Cadernos Cedes*, Campinas vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>

FERNANDES, Reynaldo e GREMAUD, Amaury Patrick. Qualidade da Educação: Avaliação, Indicadores e Metas. In: VELOSO, Fernando [et al.]. *Educação Básica no Brasil: construindo o país do futuro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FINEDUCA. *Por Que a União deve complementar o CAQI no PNE?*. Nota 1/2013. seer.ufgrs.br e www.redefinanciamento.ufpr.br

GOMES, Cândido Alberto. Manutenção e desenvolvimento do ensino: propostas para a reformulação da Lei 7.348/85. *Em Aberto*, Brasília, n. 42, abr./jun. 1989.

GRACINDO, Regina Vinhaes. *Gestão democrática nos sistemas e na escola*. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

LIMA, Maria Cristina de Brito. *A Educação como Direito Fundamental*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MALISKA, Marcos Augusto. *O Direito à Educação e a Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

MARTINS, Paulo de Sena. *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados, 2011.

MELLO, Ediruald de. Implicações do financiamento da Educação na Gestão Democrática do ensino público de primeiro grau. *Em Aberto*, Brasília, n. 42, abr/jun. 1989.

_____. Os desafios do ensino público de qualidade para todos. *Revista Brasileira de Administração da Educação* [S.l.], v. 7, n. 1/2, jan./dez. 1991.

PINTO, José Marcelino Rezende. Verbete Custo Aluno-Qualidade. *Dicionário "Trabalho, profissão e condição docente"*. (GESTRADO/UFGM). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2010. Disponível em <http://www.gestrado.org>.

RAVITCH, Diane. *Vida e morte do grande sistema escolar americano - Como os Testes Padronizados e o Modelo de Mercado Ameaçam a Educação*.- Porto Alegre: Sulina, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. Princípio da proibição de retrocesso nos direitos fundamentais sociais da Constituição Federal de 1998. In: ORTIZ, Maria Elena Rodriguez. *Justiça Social: uma questão de direito*. Rio de Janeiro: Fase/DP&A Editora, 2004, p.47-80.

_____. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 8ª Edição revista e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

SENA, Paulo. Os nós do financiamento à Educação. *Cadernos Aslegis*, Brasília. v. 5, n. 15. p. 46-60, set./dez. 2001

SIFUENTES, Mônica. *O acesso ao ensino fundamental no Brasil: um direito ao desenvolvimento*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2001.

SOARES, José Francisco; XAVIER, Flávia Pereira. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, jul./set. 2013.

UNICEF. Defining Quality in Education. Working Paper Series. *Education Section Programme Division. United Nations Children's Fund New York, NY, USA*. A paper presented by UNICEF at the meeting of The International Working Group on Education Florence, Italy, June 2000.

XAVIER. *A Gestão da Qualidade e a Excelência dos Serviços Educacionais: Custos e Benefícios de sua Implantação*. Texto Para Discussão N° 408. IPEA, março de 1996.