



Financiamento da educação básica de qualidade: os caminhos e descaminhos até o novo Fundeb

Financing basic quality education: the ways and paths to the new Fundeb

Financer l'éducation de qualité de base: voies et chemins vers le nouveau Fundeb

Nerivaldo Lopes de Oliveira¹
Universidade Federal do Pará

Fabício Aarão Freire Carvalho²
Universidade Federal do Pará

Resumo: O artigo objetiva fazer uma análise da trajetória de avanços e retrocessos na legislação educacional brasileira até a aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020. Utilizando pesquisa de base documental e bibliográfica aborda a evolução das garantias legais que sustentam o direito à educação de qualidade; a política de fundos para o financiamento e sua incapacidade em corrigir as desigualdades na oferta do ensino; as conquistas trazidas pelo PNE e os retrocessos da EC nº 95/2016 que o inviabilizaram e, por fim, trata a conquista da EC nº 108/2020 tornando permanente o Fundeb e constitucionalizando o CAQ. Conclui apontando para a necessidade de mobilização social que garanta um processo de regulamentação do Fundeb e do CAQ que consiga dar concretude a qualidade da educação.

Palavras-chave: Direito à educação. Qualidade do ensino. Fundeb. CAQ.

Abstract: The article aims to analyze the trajectory of advances and setbacks in Brazilian educational legislation until the approval of Constitutional Amendment nº 108/2020. Using documentary and bibliographic research, it addresses the evolution of legal guarantees that support the right to quality education; the funding policy for financing and its inability to correct inequalities in the provision of education; the achievements brought by the PNE and the setbacks of EC No. 95/2016 that made it unfeasible and, finally, deals with the achievement of EC No. 108/2020 making Fundeb permanent and constitutionalizing the CAQ. He concludes by pointing to the need for social mobilization that guarantees a regulatory process for Fundeb and CAQ that manages to give concrete quality to education.

Keywords: Right to education. Quality of teaching. Fundeb. CAQ.

Résumé: L'article vise à analyser la trajectoire des progrès et des revers de la législation éducative brésilienne jusqu'à l'approbation de l'amendement constitutionnel nº 108/2020. À l'aide de recherches documentaires et bibliographiques, il aborde l'évolution des garanties juridiques qui soutiennent le droit à une éducation de qualité; la politique de

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB/NEB/ UFPA). Administrador Escolar efetivo da Prefeitura Municipal de Tucuruí-PA e Especialista em Educação efetivo da SEDUC/PA. *E-mail:* nerivaldolopesdeoliveira@gmail.com. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/0477389287008281>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0003-4361-2528>

² Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo- USP. Prof. do Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB/NEB/UFPA). *E-mail:* fafc33@gmail.com. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/6240386868511581>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0002-4753-2560>

financement du financement et son incapacité à corriger les inégalités dans l'offre d'éducation; les réalisations apportées par le PNE et les revers du CE n ° 95/2016 qui l'ont rendu irréalisable et, enfin, porte sur la réalisation du CE n ° 108/2020 rendant le Fundeb permanent et constitutionnalisant le CAQ. Il conclut en soulignant la nécessité d'une mobilisation sociale qui garantit un processus de régulation pour le Fundeb et le CAQ qui parvient à donner une qualité concrète à l'éducation.

Mots clés: Droit à l'éducation. Qualité de l'enseignement. Fundeb. CAQ.

Recebido em: 17 de outubro de 2020

Aceito em: 19 de novembro de 2020

Introdução

A discussão sobre o financiamento da educação básica brasileira que atenda aos princípios definidos para a educação na Constituição Federal de 1988 (CF/88) configura passo necessário para dar conta dos desafios envolvidos na garantia de uma política pública educacional que consiga garantir o acesso universal, com equidade e qualidade do ensino oferecido nas redes públicas brasileiras. Reconhecer a educação como um direito social e, portanto, de todos, tendo o Estado o dever de oferecê-la, foi uma conquista da CF/88 que representou um salto em relação ao que já havia sido definido em constituições anteriores.

A pouca importância dada à educação nos textos constitucionais de 1824 e 1891, e as referências crescentes nos textos de 1934, 1937, 1946 e 1967, intercalando movimentos de avanços (1934 e 1946) e recuos (1937 e 1967) na vinculação de percentuais de financiamento mostram o grau de importância dado à educação nesses textos, a sintonia entre as expectativas da sociedade e o conteúdo educacional que foi para os textos legais expressam desejos de reforma, mas negam as garantias para que se materializem (VIEIRA, 2007). Por essa ótica o texto da CF/88 expressa os desejos da sociedade por uma educação de qualidade, o texto original e as mudanças posteriores trazem garantias para a efetivação do direito social à educação e trazem melhor delineamento da relação entre o direito à educação e o dever do Estado em sua oferta.

O trabalho analisa as mudanças na legislação brasileira referente à educação básica enfocando a ampliação das garantias legais para a consolidação de uma educação de qualidade e ao mesmo tempo os retrocessos nesse processo de ampliação de direitos como o ocorrido com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) n° 95/2016. Está estruturado em quatro seções, além de introdução e considerações finais. A primeira seção trata da ampliação dos princípios da educação nacional e da ampliação dos deveres do Estado para

efetivar o direito social à educação e às limitações dessas ampliações para garantir a qualidade e equidade na oferta educacional.

A segunda seção aborda os limites do Fundeb frente às desigualdades de estados e municípios no tocante a capacidade de arrecadação e garantia de equidade de condições para a oferta do ensino, abordando a questão dos fatores de ponderação adotados na distribuição dos recursos do Fundeb que imprime uma lógica de financiamento em que o custo condiciona a qualidade do ensino.

A terceira seção aborda os impactos da EC nº 95/2016 na viabilidade da meta 20 PNE como meta estruturante de todo o Plano, comprometendo a conquista do percentual de 10% do PIB para a educação e inviabilizando a adoção do Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro de financiamento para a educação básica.

A quarta seção aborda a conquista social na aprovação e promulgação da EC nº 108/2020 que torna permanente o Fundeb com o retorno do CAQ como parâmetro para o financiamento do padrão mínimo de qualidade do ensino, essa seção aponta ainda para o desafio de garantir uma mobilização social que assegure uma regulamentação da EC nº 108/2020 que reafirme o direito a uma educação de qualidade tendo a escola pública como a instância responsável por garantir a efetividade desse direito.

Os princípios da educação nacional e sua ampliação pós-Constituição Federal de 1988

A garantia de uma educação de qualidade perpassa por assegurar condições para que ela seja efetivada, neste sentido essas condições devem ser pensadas a partir de princípios que balizem a oferta e a ministração do ensino nas escolas. O texto original da CF/88 assegurou sete princípios a serem atendidos, posteriormente foram inseridos mais dois por meio das EC's nº 53/2006 e nº 108/2020 elevando a nove o número de princípios. A lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB,) Lei nº 9.394/96, trouxe onze princípios no texto original, posteriormente, foram incluídos mais dois, elevando a treze o número de princípios a serem atendidos. O Quadro 1 traz os princípios com as alterações e inclusões sofridas ao longo dos anos.

Quadro 1 - Princípios da educação na nacional.

Constituição Federal de 1988 (artigo 206)	Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/96 (artigo 3º)
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;	I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;	II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;
III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;	III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;	IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)	V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;	VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
Constituição Federal de 1988 (artigo 206)	Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/96 (artigo 3º)
VII - garantia de padrão de qualidade.	VII - valorização do profissional da educação escolar;
VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)	VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)	IX - garantia de padrão de qualidade;
	X - valorização da experiência extraescolar;
	XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.
	XII - consideração com a diversidade étnico-racial. (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)
	XIII - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (Incluído pela Lei nº 13.632, de 2018)

Fonte: Elaborado pelo autor.

A alteração e inclusão de princípios a serem observados na ministração do ensino ao longo dos anos evidenciam anseios e uma maior pressão da sociedade por garantias que resultem na ampliação de direitos relacionados à educação. Nesse sentido é interessante notar a quantidade de alterações e inclusões, tanto na CF/88 quanto na LDB, das condições que o Estado tem o dever de garantir para que se assegure a educação como direito social.

Quadro 2 – Condições para a efetivação do dever do Estado com a educação.

Constituição Federal de 1988 (artigo 208)	Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/96 (artigo 4º)
I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).	I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma: (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013). a) Pré-escola; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013). b) Ensino fundamental; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013). c) Ensino médio; (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013).
II - progressiva universalização do Ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996).	I - Educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).
III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;	III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotações transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).
Constituição Federal de 1988 (artigo 208)	Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/96 (artigo 4º)
IV - educação infantil, em creche e pré-escola, as crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).	IV - acesso público e gratuito aos ensinos Fundamental e Médio para todos os que não os concluíram na idade própria; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).
V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;	V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;	VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009). § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo. § 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. § 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no Ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.	VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;
	VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da Educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde; (Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).
	IX - 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.
	X - vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade. (Incluído pela Lei nº 11.700, de 2008).

Fonte: Elaborado pelo autor

O escopo original de condições necessárias à efetivação do dever do Estado com a educação na CF/88 sofreu uma série de mudanças de redação e inclusões ao longo dos anos. Embora a Constituição tenha avançado nas garantias legais visando, entre outros pontos, garantir a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e a melhoria da qualidade do ensino, deixou lacunas que passariam a ser apontadas como limitadoras à concretização desses princípios.

A Constituição Federal de 1988 ampliou a autonomia dos municípios, permitindo-lhes que organizassem seus próprios sistemas, independentemente de supervisão estadual ou federal. No entanto, não havia critérios legais para a divisão de tarefas na educação, e o financiamento das redes de ensino, como já dito, era caótico. A nova Constituição instituiu a vinculação de 25 por cento das receitas de estados e municípios e de 18 por cento das receitas da União à educação. [...] Essa reserva de recursos, contudo, foi insuficiente para resolver os problemas do atendimento. Não garantiu o financiamento adequado ao ensino obrigatório, tampouco deu maior transparência e equidade ao gasto público. (SOUZA, 2005, p. 22)

É possível perceber que os avanços no campo legal no sentido de ampliar o direito à educação não foram suficientes para garantir sua qualidade e equidade, uma somatória de outras condições, como as apontadas por Souza (2005) inviabilizavam a efetivação desse direito, outros aspectos que se somam a esse rol de limitações diz respeito aos desequilíbrios econômicos e sociais no território brasileiro e as dificuldades do financiamento em garantir qualidade e equidade em função das limitações impostas pelo modelo federalista brasileiro (CRUZ, 2011).

A adoção da política de fundos contábeis para o financiamento da educação inaugurada com a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e implantada a partir de 1998 teve sucesso relativo, porém, restrito. A utilização do critério de distribuição dos recursos com base no número de matrículas conseguiu reduzir as desigualdades dentro dos estados, porém seu efeito nas desigualdades interestaduais é limitado de um lado pelo comportamento desigual das fontes de receitas gerando uma partida de bases desiguais entre os estados no financiamento do ensino fundamental, e por outro lado, pelo descumprimento da União na complementação dos valores ao estabelecer valor mínimo bem inferior ao exigido legalmente, inviabilizando dessa forma a redução das desigualdades entre os estados (VAZQUEZ, 2010, p. 151-152).

A adoção do Fundef forçou um processo de municipalização do ensino fundamental que pouco contribuiu para a eficiência da gestão do sistema e para a melhoria da qualidade do ensino (PINTO, 2007, p. 880), desresponsabilizando a União na oferta do ensino fundamental ao mesmo tempo em que reproduziu as desigualdades territoriais já existentes (ARAUJO, 2016, p. 110)

O Fundeb e a correção das desigualdades

As desigualdades existentes entre as regiões brasileiras são um fator limitador quando se pensa o financiamento da educação. Os dados da Tabela 1, que utiliza dados do ano de 2008, permitem melhor visualização dessas discrepâncias. A soma da receita tributária municipal das regiões Sul e Sudeste alcança 81,23% da receita total brasileira, enquanto as regiões Norte e Nordeste somadas chegam a 14,27% do total, a conclusão é a de que a correção das disparidades interestaduais de forma a igualar as bases de partida do financiamento da educação básica continua sendo um desafio a ser superado.

TABELA 1 – Distribuição regional dos recursos (valores expressos em %) – Ano 2008.

Região	Municípios em relação ao Brasil	População em relação ao Brasil	Receita orçamentária	Concentração em nível nacional	
				Receita Tributária Municipal	Receita de transferência
Sudeste	29,98	42,87	50,75	67,81	44,99
Nordeste	32,23	28,38	21,23	10,60	25,83
Sul	21,36	14,70	15,45	13,42	14,73
Norte	8,07	8,10	6,29	3,67	7,63
Centro Oeste	8,36	5,95	6,28	4,50	6,82

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de Bremaeker (2011, p. 54-55)

O fim da vigência do Fundef em 31/12/2006 e as incertezas de estados e municípios sobre os rumos do financiamento da educação pública levaram a tessitura de um modelo que o substituiu, desta vez o processo de discussão contou com a participação da sociedade civil organizada, e culminou com a promulgação em 19/12/2006 da EC nº 53/2006 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o formato de 27 fundos estaduais foi mantido, havendo a elevação da subvinculação de quase todos os impostos, excluídos apenas aqueles que são arrecadados pelos municípios, a distribuição dos recursos passou a contabilizar as matrículas de toda a educação básica, até se chegar a esse formato houve uma intensa disputa pela inclusão das matrículas das creches (ARAÚJO, 2016, p. 122-125).

Com a abrangência ampliada a toda a educação básica o Fundeb utilizava inicialmente de 17 formas diferentes de distribuir proporcionalmente os recursos, com inclusões posteriores esse número chegou a 19 e hoje vigoram 18 formas diferentes de repartição que consideram as diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica. Conhecidas como fatores de ponderação, essas formas não seguiram

qualquer lógica na definição dos percentuais a serem adotados (PINTO, 2007, p. 892), exemplo disso diz respeito a situação da oferta nas creches: “Ficou nítido que a inclusão das creches sem a incorporação dos impostos próprios municipais estava condicionada a que seu custo-aluno fosse estabelecido de maneira rebaixada, inferior ao custo real” (ARAUJO, 2016, p. 125). O artigo 36 da Lei 11.494/2007 definiu em 80% o fator de ponderação para repasse às matrículas das creches em relação às matrículas do ensino fundamental

[...] houve uma subestimação real do valor de ponderação dos alunos das creches [...] a única fonte adicional de recursos que os municípios terão para garantir um mínimo de qualidade para esta etapa da educação será a sua receita tributária própria. [...] estudo do IBAM indica que, em 2003, nos municípios com até 20 mil habitantes (73% do total), a receita tributária própria era inferior a 5% da receita orçamentária total. Portanto, a maioria dos municípios brasileiros terá uma margem de manobra muito pequena para viabilizar uma educação infantil de qualidade. (PINTO, 2007, p. 883)

O aumento da vinculação das fontes de receitas destinadas à constituição dos fundos de 15% para 20%, e o estabelecimento de complementação da União no valor de 10% do total dos fundos não foram suficientes para diminuir as dificuldades envolvidas para a garantia da qualidade nos moldes do Fundeb:

A transição do Fundef para o Fundeb agregava em 2006 – ao se considerar a integralidade dos alunos – 62,6% a mais de alunos, passando de 29.789.655 para 48.418.723 alunos. A maior parcela de novos alunos era proveniente do ensino médio – de responsabilidade estadual –, somando 7.770.436. Isto sem considerar o fator multiplicador dos coeficientes, que elevaria o seu peso relativo. [...] o aumento do montante de recursos oriundos da transição do Fundef para o Fundeb era da ordem de 37,3%. Mas o aumento do número de alunos era da ordem de 62,6%. (BREMAEKER, 2011, p. 60-62)

Embora a palavra qualidade seja recorrente na Lei nº 11.494/2007, é mencionada vinte e uma vezes, a recorrência e os contextos em que foram utilizadas permitem inferir que um dos objetivos do financiamento da educação seja a garantia da qualidade do ensino, porém, é preciso reconhecer que para efetivar essa qualidade como princípio é necessário a superação das desigualdades de capacidade de geração de receitas de estados e municípios dos recursos vinculados à educação, garantindo condições de igualdade nas bases de largada do financiamento. O modelo adotado atualmente pelo Fundeb baseado em fatores de ponderação que não atendem as reais necessidades dos sistemas precisa ser superado e melhorado, a lógica segundo a qual o custo anual por aluno define a qualidade possível do ensino deve ser substituída pela lógica de que as condições necessárias à garantia da qualidade do ensino definem o custo anual por aluno.

O Plano Nacional de Educação e a EC nº 95/2016: a conquista do CAQ e sua inviabilidade patrocinada pelo Estado

Uma conquista social significativa que se materializou no Plano Nacional de Educação (PNE) foi o estabelecimento de percentual do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro para a ampliação do investimento em educação. A Meta 20 do PNE traz a previsão de que até o ano de 2019 esse percentual fosse de 7% e que até o final de vigência do Plano, alcançasse os 10% do PIB. A mesma meta traz quatro estratégias que preveem a adoção do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) como o parâmetro inicial de financiamento da educação básica e sua evolução até a adoção do CAQ com a previsão de que houvesse a complementação da União sempre que não fossem atingidos os valores do CAQi e do CAQ.

A meta 20 do PNE é a meta que daria viabilidade ao restante do Plano, assegurando o financiamento adequado da educação, estabelecendo um modelo que parte das condições necessárias para garantir a qualidade para depois definir o custo, os 10% do PIB para o investimento em educação e a definição do CAQ como parâmetro para o financiamento são elementos decisivos neste sentido. O CAQ representa um avanço para pautar o financiamento sobre novas bases, um financiamento que considere as condições mais próximas do ideal para a garantia da qualidade do ensino.

A adoção do CAQ permite que o financiamento contribua para que os sistemas de ensino assegurem a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório, isso se torna possível quando se desloca o eixo do financiamento do padrão valor/aluno para um padrão objetivo que considera os insumos a serem garantidos antes de definir o valor/aluno necessário, nesse sentido, levantar a bandeira de defesa do CAQ corresponde a defesa de uma educação que assentada em bases sociais busca a efetividade da qualidade da educação como objetivo a ser alcançado.

Se a garantia da qualidade do ensino é tema recorrente da legislação nacional a ação do Estado que deveria convergir para a efetividade desse direito adotou direção contrária limitando-o ao instituir mecanismo que de forma prática restringe a capacidade de financiamento da educação básica. A aprovação da EC nº 95/2016 é uma prova da ação do Estado que inviabiliza a ampliação de recursos para o investimento na educação básica pública comprometendo a meta 20 do PNE e o próprio PNE que tem nessa meta a estrutura de financiamento das demais metas. A EC nº 95/2016 configura desafio para a efetividade do PNE como documento que consolida a política educacional brasileira definida para o período de dez anos, a Emenda adota Novo Regime Fiscal pelos próximos vinte anos. A aplicação prática é que as despesas primárias de todos os poderes da União ficam limitadas a partir do

ano de 2016 e, a forma de correção adotada em 2017 é a despesa do ano anterior corrigida num percentual de 7,2% e partir de 2018 a correção passa a adotar a despesa do ano anterior corrigida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

A EC nº 95/2016 é um revés às conquistas sociais garantidas no PNE, entre elas a definição de 10% do PIB para o investimento em educação e o estabelecimento do CAQ como balizador do financiamento na educação básica. Os princípios educacionais estabelecidos para a educação nacional são deixados de lado e as desigualdades para o acesso e permanência na escola mostram seu lado nefasto traduzido na perpetuação das desigualdades educacionais patrocinadas pelo Estado brasileiro.

O teto de gastos estabelecido pela EC nº 95/2016 inviabiliza a execução do PNE e limita a abrangência do Plano como o documento que traduz e consolida a política educacional definida pela sociedade brasileira. O processo de tramitação do PNE foi marcado por desafios:

Após tramitação e intensa incidência política na Câmara dos Deputados, o texto do PL 8.035/2010 foi aprovado, em 26 de junho de 2012, contando com a implementação do CAQi e do CAQ e dos 10% do PIB para a educação pública. Foi a primeira grande vitória da sociedade civil no Plano Nacional de Educação. No Senado, contudo, o texto do Plano – registrado como PLC 103/2012 naquela Casa – foi desconstruído: excluiu-se a Estratégia 20.8, que demanda a complementação da União aos estados e municípios que não alcançarem, respectivamente, os valores do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), e os 10% do PIB não eram mais destinados exclusivamente à educação pública, tendo sido retirado o termo. De volta à Câmara dos Deputados, a mobilização foi intensa para o retorno do texto aprovado em junho anterior naquela Casa. Era preciso garantir a implementação plena do CAQi e do CAQ, como também a destinação dos recursos para a educação pública. Apesar da permanência da redação que contabilizava as parcerias público-privadas na meta de investimento público em educação, o novo Plano Nacional de Educação foi, então, aprovado em 3 de junho de 2014 e sancionado no dia 26 do mesmo mês, exatos dois anos após a vitória da aprovação dos 10% do PIB na Câmara dos Deputados. Vigente até 2024, o Plano trazia grandes possibilidades de avanços e representava um verdadeiro divisor de águas para a educação e a democracia participativa brasileira. (CAMPANHA, 2018, p.36)

Não se observou a mesma disposição governamental em discutir com a sociedade as condições impostas pelo NRF instituído pela EC nº 95/2016, posto que o tempo decorrido entre sua apresentação até a sua promulgação foi de exatos seis meses. O processo legislativo para a ampliação de direitos da educação no PNE foi longo e marcado por embates, já o processo de limitação das políticas sociais, embora tenha mantido os embates, tem uma tramitação num tempo bem inferior.

O novo Fundeb e os desafios para a garantia de uma educação básica pública de qualidade

A aprovação do Fundeb permanente por meio da EC nº 108/2020 garantiu uma vitória que foi possível pela mobilização da sociedade civil organizada em torno de uma pauta que consolidasse a educação como direito social. Se a EC nº 95/2016 trouxe revezes para a educação a promulgação da EC nº 108/2020 garantiu uma elevação gradativa da complementação da União até atingir 23% do total de recursos do Fundeb no sexto ano de vigência. Outra conquista do novo Fundeb foi trazer de volta o CAQ e estabelecê-lo como parâmetro de financiamento, o dispositivo foi incluído por meio do §7º ao artigo 211 da CF/88:

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição. (BRASIL, 2020)

A adoção do CAQ reaviva a luta por uma educação de qualidade por garantir uma forma diferente no modelo de financiamento atual da educação básica no Brasil, permitindo uma vinculação dos recursos com os insumos necessários nas escolas, nesse sentido, a inscrição definitiva deste instrumento no corpo da CF/88 é o resultado da mobilização social traduzida em conquista. A mobilização social de entidades como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e sua participação social qualificada nas discussões para a aprovação do Fundeb permanente redundaram em um texto que expressa a garantia legal da qualidade da educação, a tradução deste princípio em bases reais carece de permanente mobilização da sociedade de forma a torná-lo prático nas escolas públicas espalhadas pelo Brasil.

Garantir uma regulamentação do novo Fundeb e do CAQ que permita sua efetividade é o desafio atual imposto à sociedade, nesse sentido é essencial que se consiga elencar na regulamentação um rol de condições a serem contempladas pelo CAQ como prioridades a serem atendidas pelo financiamento. Uma regulamentação que assegure condições mais próximas do ideal que se tenha para uma escola de qualidade contribui para reduzir as desigualdades que o Fundeb e o atual Fundeb não conseguiram combater.

No processo de regulamentação é necessária a atenção em questões como os critérios de ponderação a serem adotados para a repartição dos recursos, a apropriação dos recursos por escolas privadas, a valorização dos profissionais da educação no contexto do novo Fundeb entre outros pontos que devem emergir durante as discussões. O movimento para evitar cometer erros que constavam na regulamentação dos fundos anteriores é certamente um desejo da sociedade, porém, as disputas

envolvidas para o direcionamento dos recursos do Fundeb contam com atores que nem sempre comungam dos interesses sociais e por vezes militam contra eles.

A transformação do Fundeb em mecanismo permanente para o financiamento da educação básica nos moldes em que foi aprovado foi um avanço que permite maior tranquilidade à sociedade, contudo, implementar o CAQ de forma a garantir a equidade e qualidade do ensino continua sendo um desafio frente a duas questões pendentes de solução e que se impõem como limitadoras à consagração do direito a educação de qualidade, a primeira é que embora a União tenha mais que dobrado sua participação na complementação, ela continua sendo insuficiente para a garantia da qualidade, por meio de notas técnicas tanto a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca, 2020) quanto a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CAMPANHA, 2020) defenderam que esse percentual fosse de 40%, a outra questão diz respeito aos limites impostos pela EC nº 95/2016 e seus impactos na educação brasileira.

Nesse contexto o Fundeb com CAQ é uma vitória num processo que continua em movimento na busca pela consagração do direito social a uma educação de qualidade, o desafio que se impõe é o de superar as questões que limitam a ampliação de recursos para essa educação de qualidade, se ainda não atingimos um percentual da complementação da União para garantir a qualidade do ensino, já conseguimos diminuir a distância até ele.

Considerações finais

O movimento ao longo dos anos para a garantia do financiamento da educação básica no Brasil que permita a qualidade do ensino vem sendo marcado por vitórias e derrotas da sociedade na busca da efetividade do direito à educação com um padrão mínimo de qualidade. A vinculação e desvinculação de percentuais para o investimento em educação nas constituições brasileiras é um exemplo.

A CF/88 arrolou a educação como direito social e assegurou uma série de garantias para a sua efetivação, posteriormente houve uma ampliação dessas garantias, contudo, elas não se traduziram em políticas públicas que a materializassem de forma prática e eficaz o direito a uma educação de qualidade. A marca da desigualdade social continuou se traduzindo em desigualdades educacionais manifestadas nos estados e municípios brasileiros.

A adoção da política de fundos via Fundef e Fundeb conseguiu amenizar as desigualdades enfrentadas dentro dos estados, mas as desigualdades entre os estados na oferta e nas condições dessa oferta continuaram marcando a política de financiamento da

educação nacional para a educação básica, o valor disponível por aluno é o que define o nível de qualidade que se terá. A capacidade de geração de receitas vinculadas à educação impõe bases diferentes de largada a estados e municípios na oferta educacional e convencionam a qualidade ao nível de riqueza que cada ente dispõe para ofertar a educação.

A aprovação do PNE representou conquista na afirmação do direito à educação com a garantia da qualidade. O estabelecimento de 10% do PIB para a educação e a adoção do CAQi com a previsão de progressão ao CAQ como parâmetros de financiamento da educação foi uma conquista social construída pela mobilização social, no entanto, os efeitos do PNE são limitados com a aprovação do Novo Regime Fiscal instituído pela EC nº 95/2016 que congelou os gastos sociais a partir de 2016.

A promulgação da EC nº 108/2020 torna permanente o Fundeb e constitucionaliza o CAQ como o parâmetro de financiamento a ser seguido para garantir as condições necessárias para atender ao padrão mínimo de qualidade. O desafio atual que se impõe é buscar uma regulamentação da EC nº 108/2020 que garanta o CAQ como instrumento efetivo a traduzir o padrão mínimo de qualidade da educação evitando repetir os erros das regulamentações dos fundos anteriores.

A conquista social do Fundeb com CAQ configura vitória num processo ainda em construção e que visa à consagração do direito à educação de qualidade, contudo, continua sendo um desafio conciliar a implementação do CAQ num contexto em que os recursos destinados à educação permanecem abaixo do ideal e em que os efeitos da EC nº 95/2016 se fazem presentes na educação. Ainda temos um caminho a percorrer até atingirmos uma educação de qualidade, a distância foi diminuída com as conquistas recentes, mas a caminhada continua e pavimentar as vitórias ao longo dela continua sendo um desafio de todos.

Referências

ARAÚJO, Luiz. **O CAQi e o novo papel da União no financiamento da Educação Básica**. Jundiaí-SP: Paco Editorial, 2016.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. **Nota Técnica: Por um Fundeb mais justo e com maior compromisso da União!** São Paulo, 2020. Disponível em: http://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Fineduca_Nota_Por-um-Fundeb-mais-justo_01.03.2020.pdf. Acesso em 20. nov. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 out. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, Ano 143, n. 243, p. 5-6, 20 dez. 2006.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, Ano 153, n. 241, p. 2-3, 16 dez. 2016.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, Ano 158, n. 165, p. 5-6, 27 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB [...]. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, Ano 144, n. 118, p. 7-11, 21 jun. 2007.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, Ano 151, n. 120-A, p. 1-7, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, Ano 134, n. 248, p. 27.833-27.841, 23 dez. 1996.

BREMAEKER, François Eugene Jean de. **A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos estados e dos municípios**. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto (Orgs.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. cap. 3.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **CAQi e CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?** São Paulo, 2018. E-book. Disponível em: <https://media.campanha.org.br/caq/pdf/quanto-custa-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil.pdf>. Acesso em 15 out. 2020.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Nota Técnica: Sugestões para o estabelecimento de um Fundeb capaz de colaborar com a consagração do direito à educação**. Brasil, 2020. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/NotaTecnica_SubstitutivoFundeb_2020_03_03_Versao_Final.pdf. Acesso em 20 nov. 2020.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate**. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto (Orgs.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. cap. 5.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo.** Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0101-73302007000300012>.

SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002.** São Paulo: Prentice Hall, 2005.

VAZQUEZ, Daniel Arias. **Educação, Descentralização e Desequilíbrios Regionais: Os Impactos do FUNDEF.** Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, SP, 2003. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286217>. Acesso em: 01 dez. 2019

VIEIRA, Sofia Lerche. **A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto.** Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007. DOI: <https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep.88i219.749>.