

VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

ELOY PEREIRA LEMOS JUNIOR

JOSÉ ANTONIO DE FARIA MARTOS

JUVÊNIO BORGES SILVA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Eloy Pereira Lemos Junior; José Antonio de Faria Martos; Juvêncio Borges Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-899-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. VII Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

Advindos de estudos aprovados para o VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, realizado entre os dias 24 a 28 de junho de 2024, apresentamos à comunidade jurídica a presente obra voltada ao debate de temas contemporâneos cujo encontro teve como tema principal “A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade”.

Na coordenação das apresentações do Grupo de Trabalho “Direitos Sociais e Políticas Públicas III” pudemos testemunhar relevante espaço voltado à disseminação do conhecimento produzido por pesquisadores das mais diversas regiões do Brasil, vinculados aos Programas de Mestrado e Doutorado em Direito. Os estudos, que compõem esta obra, reafirmam a necessidade do compartilhamento das pesquisas direcionadas ao direito do trabalho, como também se traduzem em consolidação dos esforços para o aprimoramento da área e da própria Justiça.

Nossas saudações aos autores e ao CONPEDI pelo importante espaço franqueado a reflexão de qualidade voltada ao contínuo aprimoramento da cultura jurídica nacional.

Eloy Pereira Lemos Junior

Universidade de Itaúna - MG

José Antonio de Faria Martos

Faculdade de Direito de Franca

Juvêncio Borges Silva

Universidade de Ribeirão Preto

O PAPEL DO FUNDEB NA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO CAQ

THE ROLE OF FUNDEB IN THE CONSTITUTIONALIZATION OF CAQ

Naiara Cardoso Gomide da Costa Alamy

Resumo

Considera-se o Fundeb, um dos principais instrumentos da política de financiamento da educação brasileira. Sua trajetória impactou a educação, a partir da implementação do Fundef em 1996, pela Emenda Constitucional nº14/96, e posteriores alterações em 2006 e 2020 pelas nº53/2006 e nº108/2020, respectivamente, sob a denominação Fundeb. Cada um desses marcos temporais alterou a estrutura do mecanismo de distribuição de recursos, ao desenhar a forma de participação dos entes federativos, inclusive aumentando o percentual de participação da União, o que acabou por gerar resultados educacionais positivos. Na última alteração constitucional, foram criadas novas ferramentas no FUNDEB com a finalidade de produzir mais equidade por meio da redistribuição de recursos. Neste contexto, o objetivo do trabalho é verificar a relação do Fundeb com o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como mecanismo constitucional que contribui na efetivação da política de fundo de financiamento da educação básica brasileira. Para isso, antes se apresenta a trajetória da política de fundos. Para se atingir o proposto foi utilizada a pesquisa exploratória da legislação, doutrina e jurisprudência sobre o tema e, como método aplicou-se a análise de conteúdo.

Palavras-chave: Fundeb, Educação, Financiamento, Fundos, Caq

Abstract/Resumen/Résumé

Fundeb is considered one of the main instruments of Brazilian education financing policy. Its trajectory impacted education, starting with the implementation of Fundef in 1996, through Constitutional Amendment nº14/96, and subsequent changes in 2006 and 2020 through nº53 /2006 and nº108/2020, respectively, under the name Fundeb. Each of these period changed the structure of the resource distribution mechanism, by designing the form of participation of federative entities, including the increase in the complementation of the federative entity União, which ended up generating positive educational results. In the last constitutional change, new tools were created at FUNDEB with the aim of producing more equity through the redistribution of resources. In this context, the objective of the work is to verify the relationship between Fundeb and the Cost Student Quality (CAQ) as a mechanism that contributes to the implementation of the Brazilian basic education financing fund policy. To this end, the trajectory of fund policy is presented first. To achieve the proposal, exploratory research into legislation, doctrine and jurisprudence on the topic was used and, as a method, content analysis was applied.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fundeb, Education, Financing, Funds, Caq

1 INTRODUÇÃO

O Fundeb, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, tem papel central nas políticas de financiamento educacional.

A finalidade da política educacional de fundos é reduzir a desigualdades educacionais por meio da destinação de recursos entre as redes de ensino que são desenvolvidas pelos entes federados. Antes da política de financiamento educacional a discrepância em investimento na educação era muito grande, diante das diferentes realidades arrecadatórias dos entes municipais e estaduais.

A principal ideia da política de fundos da educação é a destinação de um valor anual mínimo por aluno. Desde a criação do Fundef, hoje Fundeb, há a determinação de um valor que é calculado pelo governo federal, com o objetivo de atender as necessidades dos alunos da rede pública de ensino.

O fundo de financiamento tem natureza contábil e é composto por 27 fundos no âmbito dos estados e Distrito Federal. Ele recebe a parcela dos impostos, determinada constitucionalmente, para depois ser redistribuída para as redes de ensino de todo Brasil.

Existe uma trajetória percorrida por essa política pública desde sua primeira versão, criada no final na década de 1990. A política de financiamento educacional – neste desenho – nasce sob a denominação Fundef, instituído pela Emenda Constitucional nº14/1996, sofrendo uma primeira alteração em 2006 pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e, atualmente, vigora com as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº108/2020, sendo denominado Fundeb.

Até 1997, ano da entrada em vigor do Fundef (atual Fundeb), a educação básica brasileira apresentava um quadro diferente do atual. A proposta por uma ferramenta que tivesse em sua essência a redistribuição de recursos entre os federativos, no início, foi vista com muita desconfiança. O tempo demonstrou o potencial da disponibilização de recursos na educação pública.

Isso não significa que a política de fundos tenha solucionado os problemas decorrentes da desigualdade educacional brasileira e, muito menos, que o mecanismo não tenha tido seus limites testados na prática.

Mas, independentemente das limitações do financiamento, é possível acompanhar uma evolução dos dados educacionais após a criação e implementação do FUNDEB como ferramenta de política pública voltada à concretização do direito à educação.

A educação está inserida no rol de direitos sociais da Constituição Federal e para sua concretização são necessários recursos, que provém do corpo social, para sua efetivação. A forma de repartição desses recursos foi estabelecida no Texto Constitucional. Vê-se, então, a relevância da matéria que se situa num campo de disputas por recursos do Estado, que, ao menos em tese, retornam para a sociedade.

Por isso, o objetivo do trabalho é apresentar as alterações constitucionais sofridas pelo fundo de financiamento para verificar a necessidade de implementação do Custo Aluno Qualidade – CAQ - como mecanismo que contribui na efetivação da política de fundo de financiamento da educação básica brasileira.

O artigo foi dividido nesta introdução, no tópico 1, em que se apresentou a evolução legal da política de fundos. No tópico 2, foram abordados os limites da política de financiamento na redução das desigualdades sociais por meio do acesso universal. E, no tópico 3, verificou-se a institucionalização do CAQ como base para equalizar a educação. Por fim, foram apresentadas as conclusões e referências.

Para se atingir o proposto foi utilizada a pesquisa exploratória para colher a legislação, obras doutrinárias, decisões jurídicas e pareceres sobre o tema. Como método de pesquisa foi utilizada a análise de conteúdo, nos documentos contidos nas referências.

2 A TRAJETÓRIA DO FUNDEF NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Sob a denominação FUNDEF, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério foi instituído, como uma das políticas de fundos da educação, pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental.

O Fundef foi visto com desconfiança a época. Havia o temor de que os municípios fossem prejudicados no financiamento educacional. Isso porque, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, não havia, na prática, uma divisão entre municípios, estados e União de qual ente seria responsável pela condução das etapas educacionais.

Em 2006, diante dos efeitos do Fundef, a Emenda Constitucional n.º 53/2006 e regulamentada pela Lei n.º 11.494/2007 e pelo Decreto n.º 6.253/2007, alterou a sistemática do Fundef substituindo-o pelo Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

A última modificação da política educacional de fundos foi realizada em 2020 pela Emenda Constitucional nº 108/2020, que transformou o fundo em política de estado ao mudar sua natureza transitória em permanente.

É possível perceber nas transformações da política de fundos educacionais modificações que foram implementadas diante dos resultados obtidos depois de sua criação. Esse fato é interessante porque a Constituição Federal em 1988 trazia previsão no art. 60 do ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – comando disciplinando o financiamento educacional, que de fato, nunca foi concretizado (Pinto, 2016, p.879).

Neste sentido, percebe-se que o financiamento da educação pela política de fundos foi o caminho utilizado para que a União destinasse recursos financeiros à educação, ao lado dos estados e municípios, buscando iniciar a cooperação entre os entes, prevista no art. 23 da Constituição Federal.

Três momentos podem ser percebidos na política de fundos de financiamento educacional. Em 1996, nasce o Fundef - O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Em 2006, transforma-se em Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. E, por último em 2020, o instituto sofre alterações, mas, mantém a mesma denominação, ou seja, Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Em 1996, o então Fundef foi criado, com previsão de vigência temporária entre 1998 a 2006. Sua abrangência apresentava um desenho restritivo. Seu alcance era destinado apenas ao ensino fundamental nas modalidades regular e especial, ou seja, os recursos distribuídos pelo fundo eram destinados apenas aos alunos que estavam matriculados entre a 1ª série e a 8ª série¹. Essa forma de financiamento educacional não contemplava nem a educação infantil, nem o ensino médio.

A opção política em financiar apenas o ensino fundamental no Fundef, considerado pelo prisma do acesso universal, atingiu a igualdade substancial entre os alunos da educação básica, ao excluir da política os alunos da educação infantil e do ensino médio. O desenho do Fundef, destinava recursos especificamente a essa etapa da educação básica, excluindo as etapas do ensino médio e educação infantil.

¹ Em 1996, o Ensino Fundamental era integrado por séries – da primeira série até a oitava série. Atualmente, o Ensino Fundamental é integrado por anos – do primeiro ano até o nono ano, conforme alteração da Lei nº11.274 de 06 de fevereiro de 2006.

Neste período de vigência do Fundef, a complementação da União seguia metodologia que não propiciava a diminuição das desigualdades regionais. Inúmeros municípios diante do repasse menor da União, no que se refere à complementação do fundo pela União, ajuizaram perante o Poder Judiciário para que o valor fosse suplementado².

Em 2006, o instrumento é alterado e tem sua abrangência alargada para abarcar toda a educação básica. A ideia é redistribuir mais, ou seja, contemplar com o financiamento todos os alunos da rede pública de ensino que esteja na educação básica. Neste novo desenho, o FUNDEB busca equalizar os valores mínimos e corrigir distorções nos valores máximos. Na transformação de FUNDEF para FUNDEB, a sistemática do fundo buscou reduzir as desigualdades educacionais em termos de recursos.

De acordo com Tanno (2017, p. 44) os efeitos redistributivos do FUNDEB reduziram em 120 vezes a diferença entre as redes de ensino. Neste ponto, o impacto positivo do FUNDEB/2006 é indiscutível.

Mas mesmo diante da maior redistributividade, a sistemática de distribuição prevista na lei de regência do FUNDEB/2006 ainda ocasionava distorção. Isso ocorria quando um município que não atingia o mínimo nacional e, o Estado a que pertence, alcançava o mínimo, o Município não era contemplado com a complementação da União. Essa distorção teve como consequência o aumento da desigualdade nas oportunidades educacionais.

Por isso, as discussões sobre o final de vigência do FUNDEB/2006, que tinha prazo determinado de vigência fixado em 14 (catorze anos), terminando em 2020 foram retomadas para decidir sobre a continuidade da política de financiamento e suas modificações.

Em 2020, a EC nº108/2020 é aprovada e torna o FUNDEB mecanismo permanente de política de financiamento da educação. A ferramenta é modificada para superar as distorções do desenho anterior. A proposta é concretizar as oportunidades de educação por meio da distribuição de recursos de forma equânime e da criação de novas formas de complementação da União.

² O Supremo Tribunal Federal quanto à suplementação do FUNDEF fixou a seguinte tese de repercussão nos termos a seguinte: 1. A complementação ao FUNDEF realizada a partir do valor mínimo anual por aluno fixada em desacordo com a média nacional impõe à União o dever de suplementação de recursos. 2. Sendo tal obrigação imposta por título executivo judicial, aplica-se a sistemática dos precatórios, nos termos do art. 100 da Constituição Federal.

O FUNDEB hoje opera da seguinte forma: após a determinação, por portaria³, do valor para custear um aluno da educação básica, verifica-se se o ente alcançou essa importância com as receitas do fundo. Caso o ente não tenha atingido o valor, há a primeira complementação composta por 10% da distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que não se alcançar o mínimo definido nacionalmente. Essa primeira complementação é denominada VAAF – Valor Anual por Aluno.

Após a complementação do VAAF o ente não tenha alcançado o valor mínimo, definido nacionalmente, é feita uma segunda complementação denominada VAAT - Valor Anual Total por Aluno – em que a União repassa, no mínimo, 10,5% do valor para cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital. Essa nova forma de complementação da União permite maior igualdades entre as redes de ensino ao possibilitar que municípios que não consigam atingir o mínimo nacional, e seu Estado de origem tenha atingido, possa receber a complementação.

A complementação do VAAT tem condicionantes para a rede beneficiada. A primeira é que 15% do valor complementado deve ser aplicada em despesas de capital. A segunda, é que 50% do valor complementado deve ser aplicado na educação infantil.

A nova sistemática do FUNDEB/2020 trouxe também a complementação por meio do VAAR⁴- Valor Anual por Aluno - desde que a rede comprove as condicionalidades de melhoria de gestão que associem qualidade de ensino e desenvolvimento social, para reduzir as desigualdades no direito à educação.

A história do FUNDEB, como política financiamento da educação, apresenta evolução no que se refere à complementação da União dos 10% previstos na regência do FUNDEB/2006 e saltar para 26% no atual FUNDEB/2020. Mas, não se pode esquecer do escalonamento legal que se submete o percentual de 10,5% do VAAT, que será aplicado integralmente somente a partir de 2026.

Feita essas considerações, na sequência são abordados os impactos da política de financiamento educacional na redução das desigualdades sociais.

³ A Portaria Interministerial nº07/2022 o valor anual mínimo por aluno Fundeb (VAAF-MIN), definido nacionalmente para o ano de 2023, é de R\$ 5.208,46 e o valor anual total mínimo por aluno (VAAT-MIN), também nacionalmente definido, fica estabelecido em R\$ 8.180,24.

⁴ A Resolução nº01 de 28 de julho de 2023, aprova as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão e dos indicadores para fins de distribuição da complementação VAAR às redes públicas de ensino, para vigência no exercício de 2024, e aprova o indicador da Educação Infantil para aplicação do VAAT.

3 LIMITES DO FUNDEB NA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS

A principal contribuição do FUNDEB, como o principal mecanismo de financiamento da educação pública, é a redução da desigualdade educacional considerada sob o ponto de vista do acesso educacional. Ou seja, percebe-se que houve o fortalecimento da educação básica pelo financiamento público o que impactou na redução das desigualdades, diante da forma de manifestação do viés social de Estado no Brasil.

Esse argumento, amplamente aceito, e de difícil contestação, serviu de base para a perenidade do fundo. O fato é que se pode constatar uma relação positiva direta entre o financiamento proporcionado pelo FUNDEB e a melhora do índice de escolarização, ou seja, as pessoas foram para a escola.

O argumento na defesa do aumento da escolarização tem sido defendido no combate às desigualdades sociais. Isso porque o fortalecimento das características individuais por meio da educação formal, em tese, daria condições à pessoa para exercer plenamente suas habilidades, habilitando-a para vida social e econômica.

A escola, então, passa a ser o local destinado à aquisição de competências para as mais diferentes pessoas. O espaço escolar pode ser caracterizado como espaço de convivência voltado para a capacitação pessoal que habilita o ingresso do indivíduo no mundo. Essa visão já foi explorada por Hannah Arendt (2016, p.223-224) que desenvolve reflexões muito pertinentes sobre a forma de se desenvolver a educação, considerando a relevância do papel da educação na inserção das crianças na vida coletiva.

Vê-se, então, a complexidade que permeia a concretização do direito à educação que não depende apenas da atuação do Estado para ser desenvolvido. A educação depende, também, da atuação da família fazendo encontrar as esferas públicas e privadas. A visão correta, mas parcial, de que a educação básica suporta estritamente o que é determinado pelo Estado encontra limite ao se considerar que a pessoas quando é inserida no ambiente escolar, seja criança, adolescente, jovem ou adulta, traz consigo as contingências adquiridas socialmente, especificamente, as permitidas pelas experiências de nascimento e familiares (Relatório de Desenvolvimento Humano, 2019, p.70-74).

A defesa do acesso educacional, universal e gratuito, encontra respaldo na argumentação que o bem educacional estando disponível a todos há a satisfação da exigência constitucional em buscar a igualdade e, como consequência, incentivar a construção da solidariedade.

Esse primeiro impacto do acesso a todos, potencializado pelo financiamento na educação básica, trouxe melhorias na educação ao retirar o país do analfabetismo e criar condições de aprimoramento pessoal.

Mesmo que se parta da Constituição Federal 1988, como recorte temporal, para perceber as contribuições proporcionadas pelo acesso universal, não se pode ignorar que a história do direito à educação no Brasil suportou uma série de avanços e retrocessos que em maior ou menor grau, apresentava e apresenta até hoje uma estrutura em funcionamento que, ao menos em tese, visa proporcionar educação à população, apesar das limitações.

Essa estrutura considerada precária, diante da ausência de um Sistema Nacional de Educação, foi impulsionada pelos três momentos legislativos que se marcaram por instituir o FUNDEF; transformar o FUNDEF em FUNDEB e, por último, alargar e perenizar o FUNDEB, diante da identificação das contribuições positivas que ele possibilitou para fruição do direito educacional.

Por óbvio que o FUNDEB não solucionou todos os problemas da educação, haja vista a dicotomia entre desigualdade educacional e desigualdade social. O aumento do nível de escolaridade não impactou da forma esperada a mobilidade entre as classes sociais. E mesmo que se possa defender a melhora nos números educacionais após a institucionalização do FUNDEB, os resultados educacionais e sociais após a pandemia, trouxeram a comprovação de que há alguma coisa fora do lugar na educação⁵.

É possível perceber que quando se relaciona o FUNDEB ao acesso universal, o fundamento está na igualdade. Igualdade não apenas formal, mas também material, a ideia é subsidiar financeiramente os entes federativos para que tenham condições de receber a população educacional.

O problema que se identifica é que a ideia da igualdade no acesso decorre da meritocracia que permeia a sociedade capitalista. O mérito configura o merecimento, o prêmio recebido em troca do esforço despendido para se atingir determinado objetivo.

E nesse aspecto, o mérito apresenta seu lado positivo, contribuindo de forma benéfica no acesso universal e gratuito, pois a todos se garante o direito de chegar até a escola e usufruir dos benefícios da educação. É a identificação de uma promessa feita pelo Estado Social a seus cidadãos. Existe a promoção de um direito que é colocada à disposição de toda a população, sem a previsão de distinções entre as pessoas.

A suposição dessa igualdade material, que supera seu aspecto formal, ainda se mostra limitada, ao desconsiderar as diferenças que se manifestam entre as pessoas, considerando suas

⁵ Figueiredo (2022, p.04), estima o quanto o aumento da informalidade induzida pelo custo trabalhista causa pobreza no médio prazo, identificou-se que a variação exógena no custo impulsiona a entrada de trabalhadores no setor informal, em especial, os menos qualificados (com educação inferior ao ensino médio).

contingências pessoais desde o nascimento. A disponibilização direta e simples do acesso universal não produz por si só, impactos nas desigualdades educacionais e sociais.

O financiamento do FUNDEB pode contribuir na educação ao diminuir a taxa de analfabetismo⁶ e inserir quase a totalidade das crianças brasileiras no espaço escolar⁷. Mas, não foi suficiente para igualar a forma que cada um se utiliza do bem educacional.

É possível verificar que o acesso universal ao prometer educação fez surgir em decorrência do modelo meritório adotado, um sentimento de ressentimento contra o sistema educacional – que se espraiou até a democracia. Não é a identificação de decepção contra o acesso em si, mas contra as desigualdades que se somam quando a pessoa está inserida no sistema escolar.

Essa desigualdade se adiciona a outras desigualdades marcando determinados grupos de pessoas ao sucesso ou ao insucesso. Este sentimento de que o prometido pelo acesso universal não pode ser cumprido, pois sempre aqueles que integram determinado grupo são os merecedores, os que satisfazem as exigências do mérito, gera a falha identificada de que o financiamento público não conseguiu reduzir as desigualdades educacionais, nem as desigualdades sociais.

Vê-se, então, que o FUNDEB contribuiu ao possibilitar o acesso universal, mas não conseguiu transpor a barreira das desigualdades educacionais e sociais por estar inserido numa estrutura meritória que encontra raízes no liberalismo, que veio se modificando e adaptando para atender as regras de mercado.

O que se percebe é que o FUNDEB é instrumento de repartição de recursos. Há efeitos positivos, principalmente sob o ponto de vista do acesso, mas a essência do FUNDEB depende da articulação de mais mecanismos para efetivar a qualidade educacional necessária para garantir igualdade substancial.

Por isso, na sequência, verifica-se o CAQ - Custo Aluno Qualidade, como mecanismo de qualidade, constitucionalizado desde a ECnº108/2020, para contribuir na efetivação da política de fundo de financiamento da educação básica brasileira.

⁶ Conforme PNAD Contínua 2022 (2022), em 1996 a taxa de analfabetismo era de 14,7. E, em 2022, a taxa correspondeu a 5,6% (PNAD 2022)

⁷ Ainda de acordo com a PNAD Contínua 2022 (2022) 91,5% das crianças de 4 e 5 anos frequentam a escola e, na faixa entre 6 e 14 anos, 99,4% estão inseridas nas redes de ensino.

4 O PAPEL DO CAQ NA EQUALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PELO FUNDEB

A problematização na criação do CAQ – Custo Aluno Qualidade - partiu do reconhecimento de que para se alcançar uma educação de qualidade é preciso determinar os insumos envolvidos no processo ensino/aprendizagem. Essa orientação já estava prevista Lei nº 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996, LDB, que expressamente no art. 4º, art. 74 e art. 75, vincula a qualidade na prestação dos serviços educacionais.

O CAQ é um instrumento que visa objetivar, por meio da quantificação de um valor, uma educação pública de qualidade. Para se chegar a esse valor a identificação dos elementos que compõem a educação e suas variações consiste no ponto de partida, ou seja, identificam-se os insumos que serão as parcelas integrantes do produto, no caso, o CAQ.⁸

A EC nº 108/2020 incluiu o CAQ no art. 211 da Constituição Federal o §7º, atrelando-o ao padrão de qualidade educacional para se tornar referência no sistema educacional como um todo. Conforme Simões (2021, p. 63) a alteração do texto constitucional pela EC nº 108 consolidou a vinculação, ainda que parcial, do conceito de padrão mínimo de qualidade com as condições de oferta e a sua interpretação pela perspectiva dos insumos do sistema de ensino.

A explicitação do recente comando constitucional veio ao encontro de uma interpretação, decorrente das normas constitucionais, em vigor antes da EC nº108/20, que já apresentava um desenho voltado à busca de qualidade educacional.

Ou seja, antes mesmo da alteração constitucional, o ordenamento jurídico já trazia a previsão do CAQ para garantir a equidade educacional e um padrão mínimo de qualidade por meio do financiamento aos entes federativos. Nessa estrutura legal pode se identificar a LDB e o PNE.

O PNE, instituído pela Lei nº13.005/14 de 24 de junho de 2014, foi determinado pela EC nº59/2009, com duração decenal, e seus objetivos giram em torno da universalidade, qualidade e equidade de oportunidades educacionais. Dentre suas metas, especificamente, consta a previsão do CAQ como instrumento cuja vocação é concretizar a qualidade.

O PNE, veicula dentre suas estratégias a criação do CAQ, nas estratégias 20.6, 20.7 e 20.8 da meta 20 do plano. A LDB, trata da qualidade expressamente no art. 4º IX e em seu art. 74 e art. 75.

⁸ O SIMCAQ desenvolve metodologia baseada em insumos. Conforme Silveira et al (2021, p. 281-283), o SimCAQ apresenta uma proposta de parâmetros de qualidade referentes a insumos com base na análise dos documentos normativos e pareceres estabelecidos pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), conselhos estaduais de educação e conselhos municipais de educação das capitais brasileiras; em dados do diagnóstico da realidade das escolas; em levantamentos de dados das secretarias municipais e estaduais; e em rodadas de apresentação e discussão com gestores e pesquisadores.

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

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

20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] 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.

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Art. 75. A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.

Considerando o regramento do CAQ no ordenamento jurídico brasileiro, com a tramitação do Projeto de Lei Complementar - PLP nº235/2019 – que disciplina a criação do Sistema Nacional de Ensino, verifica-se que há um capítulo destinado ao CAQ. Neste sentido, considerando que o tempo previsto no PNE para implementar o CAQ já decorreu, o PLP torna-se o veículo para inserir o CAQ na sociedade como política pública educacional.

Martins (2019, p.364) aponta que a proposta do CAQ – nasce da iniciativa da sociedade civil, podendo ser atribuída a Ediruald de Mello e sua operacionalização se deve aos estudos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação em 2002 – e tem a finalidade de calcular o gasto de um aluno para receber educação.

O CAQ busca modificar a mudança na lógica do financiamento educacional para superar as distorções que o FUNDEB causa na equidade educacional e estimular a participação ativa da União na promoção educacional. Desta forma, o CAQ apresenta-se como instrumento que terá como objetivo agregar ao FUNDEB a operacionalização da qualidade educacional.

A busca por um mecanismo que seja capaz de atender a equidade na educação – os esforços se voltam neste momento para o CAQ, num contexto de inegável avanço positivo proporcionado pelo FUNDEB, desde sua instituição em 1996.

Definir o termo qualidade ganha relevo ao se considerar que uma definição única - no campo educacional – não é possível. O vocábulo tem natureza polissêmica porque deve se adequar a situações distintas.

Quando se reduz o campo de análise é possível perceber o aumento das diferenças que se emaranham no campo educacional. Num primeiro momento pode-se pensar apenas nas cinco regiões do país. Depois nos estados membros que compõem cada uma das regiões. Nos municípios que os compõe, em seus bairros, nas escolas dentro do mesmo bairro e por fim, nas diferenças entre os alunos de uma mesma escola e até mesmo dentro da mesma sala de aula. Essa desigualdade educacional, que pode se manifestar até mesmo dentro da mesma família, se constitui no cerne do problema que as políticas públicas educacionais buscam combater e, ao mesmo tempo, deixam escapar criando formas de controle que possam alcançar efetividade diante de uma realidade, dinâmica, complexa e fluida.

Todas essas camadas trazem complexidade na definição do CAQ e problematiza de forma aguda o atendimento da equidade educacional com qualidade diante das diferenças no contexto geográfico, econômico e social do país.

A nova sistemática do FUNDEB, na determinação do valor aluno ano criou peça para buscar superar as diferentes situações dos educandos. Ou seja, por meio do VAAT busca corrigir distorções que aprofundam a desigualdade educacional daqueles que apresentam maiores vulnerabilidades.

A distribuição de recursos por meio do envolvimento dos entes nacionais, por si só, não garante a qualidade dos serviços educacionais recebidos. A importância da distribuição/repartição dos recursos para a educação, reside na permissão de oportunizar o acesso, mas existe o outro lado, que é sua limitação, que se exterioriza no que se pode esperar em termos de aprendizagem e desempenho (Simões, 2021, p.45).

Esses apontamentos, das diversas situações que podem influenciar o conceito de qualidade e, conseqüentemente, o valor que deve ser adotado no atendimento da educação para todos, não tem a finalidade de construir uma muralha na busca de uma ferramenta que possa universalizar a qualidade educacional. Ao contrário, a ideia é enumerar as situações diferentes, reconhecer as complexidades, para edificar um instrumento hábil no atendimento da diferença.

Por isso, que a implementação do CAQ ganhou terreno nas discussões sobre o financiamento público educacional. Apesar de haver grande mobilização em torno da

regulamentação do CAQ, são necessárias discussões com atores das diversas áreas educacionais, econômicas e políticas, considerando as experiências de cada uma das áreas para serem somadas e agregadas na construção do instrumento.

Partir do reconhecimento dos avanços obtidos pelo FUNDEB, após a EC nº108/2020, permite identificar a existência de um contexto fértil no que se refere à distribuição de recursos, para implementar o CAQ como mecanismo voltado à qualidade ao lado do FUNDEB.

Até agora, diante dos efeitos do fundo de financiamento, considerando a criação do VAAT parece que houve abertura do caminho para harmonizar a existência dos dois mecanismos – FUNDEB e CAQ – nas políticas públicas educacionais. Isso porque a instituição do FUNDEB – especialmente com a criação do VAAT - possibilita uma distribuição mais justa dos recursos.

5 CONCLUSÃO

É possível perceber benefícios na educação pela trajetória de implementação da política do FUNDEB. O caminho percorrido desde o ano de 1996, ano de criação do FUNDEF, demonstra a necessidade de incremento de recursos para concretizar o direito à educação.

O fortalecimento do papel da União, por meio de sua maior participação na complementação do fundo, demonstrou a necessidade do envolvimento dos entes federativos na política de financiamento da educação.

A natureza da política de fundos é de redistribuição. Sua essência é de construção de uma sociedade embasada na solidariedade. O desenho do FUNDEB é voltado para a redução das desigualdades educacionais num sentido de dívida daqueles que mais tem, com aqueles que tem menos.

A finalidade de uma educação de qualidade, depende da articulação de mais mecanismos atuando em conjunto de forma que, seja possível a real disponibilização de oportunidades com equidade. Por óbvio, sem os recursos do FUNDEB não se conseguiria almejar novas conquistas na concretização da educação.

Mas, não se pode confundir a política de fundos com a consequência impremeditada de ter trazido qualidade na educação. Atualmente, existe mecanismo constitucional, que ainda carece de regulamentação legal, qual seja, o CAQ – Custo Aluno Qualidade.

Com a nova realidade no financiamento da educação, por meio da política de fundos, que criou o VAAT e o VAAR, existe uma expectativa de resultados práticos positivos. Essa conclusão impacta a regulamentação do CAQ, que em 2022, foi submetido à apreciação nas

duas Casas do Congresso Nacional e, agora, tendo sido aprovado no Senado Federal aguarda revisão pela Câmara dos Deputados.

A trajetória da política de fundos permite entrever que a educação, pela via do financiamento, é concretizada de forma mitigada, parcelada, alcançando os alunos a partir de batalhas políticas que, normalmente, giram em torno da forma que os recursos são repartidos. Esse contexto de disputas, caracteriza o campo da política de financiamento educacional, que apesar dos avanços inegáveis, ainda tem um longo caminho para garantir oportunidades educacionais para todos.

REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. **Entre o passado e o futuro**. Tradução Mauro W. Barbosa. São Paulo, Perspectiva, 2005.
- BAUMAN, Zigmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- BRASIL. Lei nº 11.274, de 06 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm#art3. Acesso em: 10 set. 2023.
- BRASIL. Lei 14.113 de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114113.htm. Acesso em: 10 set. 2023.
- BRASIL. Resolução nº 01, de 28 de julho de 2023. Aprova as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão e dos indicadores para fins de distribuição da complementação VAAR às redes públicas de ensino, para vigência no exercício de 2024, e aprova o indicador da Educação Infantil para aplicação do VAAT. Brasília, Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-1-de-28-de-julho-de-2023-499596628>. Acesso em: 10 set. 2023.
- BRASIL. Ministério do Cidadania. Secretaria do Desenvolvimento Social. **Cadernos de Resultados 2016**. 2018. Disponível em: <http://mds.gov.br/>. Acesso em: 18 jul. 2020.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº RE635347. Brasília, 09 de junho de 2011.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **O processo de agenda setting na reforma da Administração Pública (2000-2002)**. Tese de doutorado. Universidade Federal de São Carlos. 2004.
- DIDONET, Vital. **A Educação em tempo de pandemia**. 2021. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/>. Acesso em: 10 mar. 2021.
- ESTATÍSTICAS SOCIAIS. **PNAD Educação 2018: educação avança no país, mas desigualdades raciais e por regiões persistem**. 2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/>. Acesso em: 10 mar.2021.
- ESTATÍSTICAS SOCIAIS. **PNAD Educação 2019: Mais da metade das pessoas de 25 anos ou mais não completaram o ensino médio**. 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- ESTATÍSTICAS SOCIAIS. **PNAD Educação 2022: Pela primeira vez, PNAD Contínua reúne e disponibiliza dados sobre pessoas com deficiência**. 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/>. Acesso em: 16 set. 2022.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Teresa Fonseca. (Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.
- HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. Estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

IPEA (org.). **Cadernos ODS. O que mostra o retrato do Brasil?** 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa**. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

MAIA, Maurício Holanda. Firmando os alicerces da igualdade de oportunidades educacionais: o programa alfabetização na idade certa do Ceará. In: **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades**. Brasília: Ipea, 2020.

MARTINS, Paulo de Sena. **Federalismo, Vinculação, VAAT e CAQ**. Revista Retratos da Escola, v.13, nº26, p.361-377, mai/ago. 2019. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde> Acesso em: 27/08/2023.

NERI, M. **Efeitos da pandemia sobre o mercado de trabalho brasileiro**: Desigualdades, ingredientes trabalhistas e o papel da jornada de trabalho. Disponível em <https://www.cps.fgv.br/cps/Covid&Trabalho/>. Acesso em: 22 de abril de 2021.

NORTH, Douglas C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, v. 28, p. 877-897, 2007.

PRATES, Ian; BARBOSA, Rogério J. **Covid 19 - Políticas Públicas e as respostas da sociedade**: nota técnica nº8. Nota Técnica nº8. 2020. Disponível em: <https://redepesquisasolidaria.org/>. Acesso em: 15 ago. 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2019**: além dos rendimentos, além das médias, além do presente: desigualdades no desenvolvimento humano no século xxi. Nova York, 2019. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em: 18 maio 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Frederico Augusto Barbosa da. **Considerações sobre as relações entre economia criativa e políticas de evento**. In: Políticas públicas, economia criativa e da cultura. Brasília: Ipea, 2020.

SILVEIRA, Adriana. SIMULADOR DE CUSTO-ALUNO QUALIDADE (SIMCAQ): TRAJETÓRIA E POTENCIALIDADES. In: **Custo Aluno Qualidade (CAQ)** / Marcelo Lopes de Souza ; Fabiana de Assis Alves ; Gustavo Henrique Moraes (organizadores). – Brasília, DF : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021. p. 147-180.

SIMÕES, Armando. A experiência internacional sobre gastos mínimos necessários à educação básica. Há uma armadilha legal-cognitiva no Brasil? In: **Custo Aluno Qualidade (CAQ)** / Marcelo Lopes de Souza ; Fabiana de Assis Alves ; Gustavo Henrique Moraes (organizadores). – Brasília, DF : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021. p. 31-74.

SUNDFELD, Carlos Ary, *É uma Constituição chapa-branca que beneficiou corporação*. In: Luiz Maklouf Carvalho, 1988, Segredos da constituinte. Rio de Janeiro; São Paulo, Editora Record, 2017. p. 277-284.

TANNO Claudio Riyudi. Estudo Técnico nº24/2017. 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). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 2020: The next frontier Human development and the Anthropocene**. New York, 2020. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>.

URBINATI, Nadia. **CRISE E METAMORFOSES DA DEMOCRACIA**. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 5-16, 12 jun. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v28n82/v28n82a01.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2020.

Wu, XUN; M. RAMESH; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: Enap, 2014.