

CUSTO ALUNO-QUALIDADE: *a quem interessa?*

LUIZ FERNANDES DOURADO*

Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO, Brasil.

NELSON CARDOSO AMARAL*

Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO, Brasil.

O Dossiê discute o financiamento da educação básica com especial destaque para as questões metodológicas e políticas que permeiam este debate. A discussão sobre o custo-aluno não é nova no País e vem sendo objeto de várias intervenções e posicionamentos, bem como de estudos e pesquisas envolvendo entidades e pesquisadores/as de diferentes áreas, sobretudo da educação. O debate, contudo, assume cada vez mais importante papel na discussão sobre a melhoria da qualidade da educação básica, objetivando avançar por meio de metodologias e proposições, no processo de sub-vinculação dos recursos para a área, envolvendo detalhes sobre os recursos financeiros necessários por aluno x ano x qualidade a serem aplicados nas etapas e modalidades da educação básica, o papel dos entes federados, entre outros.

O Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), a partir de várias emendas propostas pela sociedade civil, por meio de entidades e organizações do campo, incorporou e definiu, na sua Meta 20 (Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto [PIB] do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio), as estratégias listadas ao final deste texto. Esta Meta 20 e suas estratégias¹ visam garantir as condições objetivas para a materialização de um conjunto de outras metas relacionadas à educação básica, suas etapas e modalidades, no tocante ao financiamento. As definições sobre o financiamento, tanto da educação básica quanto da educação superior, sobretudo do custo aluno-qualidade, ganham concretude e densidade política e sua materialização tem sido objeto de grandes discussões, proposições e retrocessos.

* Professor Titular Emérito da Universidade Federal de Goiás, vinculado ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação, Diretor de Intercâmbio Institucional da Anpae. *E-mail*: <luizdourado2@gmail.com>.

** Professor Associado da Universidade Federal de Goiás, vinculado ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação, Assessor da Reitoria da UFG. *E-mail*: <nelsoncardosoamaral@gmail.com>.

Analisar e compreender esse complexo cenário, identificar a quem interessa o CAQ, bem como sua articulação ao pacto federativo, à vinculação e subvinculação constitucional de recursos (envolvendo a discussão sobre o Fundeb, o papel da União e dos demais entes federados, entre outros) é o objetivo deste dossiê.

Por isso, as entrevistas e os artigos que compõem o Dossiê, abordam quatro eixos, a saber:

- I. Concepções sobre financiamento da educação básica e do CAQ e CAQi.
- II. Federalismo, vinculação e subvinculação de recursos.
- III. PNE, CAQ, VAAT: limites e potencialidades.
- IV. Estratégias e limites para a materialização do CAQ.

Considerando a proposta do dossiê e em articulação com os eixos descritos, a seção entrevista aborda a temática a partir de três olhares de educadores que estudam a temática do financiamento da educação básica, Carlos Augusto Abicalil, Gilmar Ferreira e José Marcelino de R. Pinto. A partir de questões comuns, os entrevistados sinalizam concepções, limites e potencialidades do financiamento da educação básica.

Em articulação a essa seção, o conjunto de artigos do Dossiê problematiza os limites e desafios fundamentais ao financiamento da educação básica no Brasil. Nalú Farenzena, em seu artigo “Custo Aluno-Qualidade: resenha de uma trajetória”, apresenta a trajetória do CAQ, desde a sua concepção nos anos de 1980 até o ano de 2019, quando é debatida, numa conjuntura política adversa, a forma de implantar o CAQi, previsto no PNE 2014-2024, articulando-o à discussão de um “novo” Fundeb, que seja constitucional;

No artigo “Federalismo, vinculação, Fundeb, VAAT e CAQ”, Paulo Sena Martins, além de sistematizar as bases legais e constitucionais do CAQ, discute os obstáculos encontrados para a sua implementação e como superá-los e, para isto, ressalta a necessidade de incorporar, simultaneamente aspectos técnicos e políticos entre o CAQ e o Fundeb, entre o CAQ e o Valor Aluno-Ano Total (VAAT) e como se dará a complementação da União.

Binho Marques e Flávia Nogueira discutem, em seu artigo o fato de o CAQ ainda não se ter viabilizado como política pública e argumentam que, para isso, contribuíram fatores como inconsistência técnica e inviabilidade financeira de sua implantação na formulação apresentada. Os autores ressaltam, ainda, que atualizaram ideias, desenvolvidas quando de suas atuações no MEC em 2015, visando contribuir com o debate do novo Fundeb, associando-o ao desafio de vincular financiamento com condições objetivas de oferta.

No artigo intitulado “Financiamento da educação básica: o grande desafio para os municípios”, os autores, Thiago Alves; Adriana A.D. Silveira e Gabriela Schneider,

utilizando o simulador de Custo Aluno-Qualidade (SimCAQ), analisam os desafios que três municípios de mesmo porte teriam para implantar os parâmetros de qualidade utilizados nos estudos sobre CAQi/CAQ. Fica claro que é necessário ampliar o volume de recursos associado ao Fundeb para que seja possível implantar o CAQ obtido nas condições estabelecidas.

Luiz Araújo, no artigo “O novo FUDEB: o CAQi na encruzilhada” analisa o “novo” formato para o Fundeb que tem como objetivo torná-lo constitucional e, portanto, um princípio permanente, por não possuir uma nova data prevista para o seu término. Ressalta, ainda, a necessidade da vinculação do Valor Aluno-Ano Total (VAAT) e o CAQi/CAQ.

Em seu artigo “A tendência do Valor Aluno-Ano do Fundeb e CAQi: algumas observações”, Rubens Barbosa de Camargo, Ana P. S. do Nascimento e Renata R. A. Medina, considerando que o atual Fundeb se encerrará em 2020, analisam os efeitos sobre o financiamento da educação básica brasileira em um dos fundos estabelecidos nos estados e no Distrito Federal. Detalham os valores dos montantes totais do Fundeb, os valores mínimos e máximos nacionais presentes nos fundos, de 2007 a 2018, e os valores associados ao CAQi em alguns anos, que foram divulgados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Aliny C. S. Alves e Fabrício A. F. Carvalho, no artigo “Da lógica do gasto à do custo: financiamento do ensino médio integral”, analisam as dificuldades e os limites da política de fundos (Fundef e Fundeb) para o financiamento do ensino médio de qualidade em tempo integral. Os autores concluem, a partir de estudo bibliográfico, que a lógica de gasto, simplesmente redistribuindo os recursos em função das matrículas, não significa a ampliação do acesso com qualidade no ensino médio, em tempo integral, nos patamares previstos no PNE (2014-2024).

Em seu artigo “A Emenda Constitucional 95: empecilhos para cumprir o PNE”, Gil Vicente Reis de Figueiredo analisa a evolução do número de matrículas na educação infantil/creche, e compara essa trajetória com o previsto na Meta 1 do PNE. Além disso, faz uma estimativa do que seria necessário para cumprir o PNE, do ponto de vista da Meta 17 do plano: “valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE”. Demonstra-se que essas metas não vêm sendo cumpridas, comprometendo a oferta quantitativa e também o nível de investimento por aluno/ano, impedindo a implantação do CAQ, num cenário em que as atuais políticas governamentais inviabilizam o investimento nas áreas sociais.

O conjunto das análises realizadas abordam concepções, desafios e limites ao financiamento da educação básica, especialmente no tocante ao CAQ e Fundeb. A continuidade da garantia da vinculação constitucional de recursos², sem a qual a definição do Fundeb não será possível, bem como de garantia de maior participação da União no

financiamento da educação básica se apresentam como horizonte de lutas em direção à materialização do PNE, suas diretrizes, metas e estratégias, bem como de um federalismo cooperativo, implicando, desse modo, a revogação da EC 95/2016 e a instituição de reforma tributária com justiça social.

Esperamos que as reflexões aqui apresentadas contribuam com o debate do campo sobre o financiamento da educação básica, junto a interessados, estudantes e pesquisadores da área, bem como subsidiem as ações e movimentos em defesa da educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade social para todos.

Notas

1 Estratégias associadas à Meta 20:

20.1) garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados, em especial as decorrentes do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do § 1o do art. 75 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que tratam da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional;

20.2) aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação;

20.3) destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, na forma da lei específica, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 da Constituição Federal;

20.4) fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios;

20.5) desenvolver, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno da educação básica e superior pública, em todas as suas etapas e modalidades;

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;

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

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

20.11) aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais;

20.12) definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados na instância prevista no § 5º do art. 7º desta Lei.

- 2 No momento em que este Dossiê é estruturado são fortes os indícios de que o Governo Federal proporrá a desvinculação constitucional dos recursos para a educação e para a saúde.