

CAQi – CUSTO ALUNO QUALIDADE INICIAL PARA CONTRATAÇÃO DE CONSULTORIA NA
MODALIDADE PRODUTO - CNE/UNESCO – 914BRZ1050.3
TOR 04/2017

Arnóbio Marques de Almeida Jr

PRODUTO: Documento técnico contendo estudo comparativo das diferentes propostas do Custo Aluno Qualidade Inicial - CAQi, em face à legislação vigente (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB/1996, Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, Constituição Federal - CF/1988, Lei no 13.415/2017 do novo Ensino Médio), visando evidenciar elementos para subsidiar a revisão do Parecer CNE/CEB No 8/2010, ainda não homologado.

Atividade 1 – Realizar estudos comparativos das diferentes propostas do CAQi.

Atividade 2 - Realizar estudo do perfil do financiamento da educação básica pública nas unidades federativas brasileiras e sua correlação com os principais indicadores de qualidade e cobertura educacional.

Atividade 3 - Desenvolver documento conceitual e operacional sobre o CAQi como proposta de subsidiar a CEB/CNE na formulação de norma específica para reexame do Parecer CNE/CEB No8/2010.

Data limite para entrega do Produto - 13/06/2018

SUMÁRIO

	pág.
I - Introdução: o escopo deste Documento Técnico	03
II - Aspectos conceituais e legais.	05
1. Antecedentes históricos	05
2. Marcos legais	07
Princípios constitucionais	07
Acordo Nacional, 1994	08
Emenda Constitucional 14, Lei do FUNDEF e LDB, 1996	08
Lei do FUNDEB, 2007	10
Lei do Plano Nacional de Educação - PNE (Lei 13.005/2014): ênfase nos insumos	10
3. Princípios conceituais fundantes de uma proposta de CAQi	11
III - O perfil do financiamento nas unidades federativas brasileiras e sua correlação com os principais indicadores de qualidade	12
1. Indicadores de qualidade: uma grande diversidade de situações	12
2. Perfil do financiamento: disparidades evidentes	14
O VAA Total	14
A complementação da União por Unidade da Federação ou por ente federativo	15
Recebe menos quem mais precisa	18
O baixo investimento por aluno na Educação Básica	19
3. Ausência de relação entre indicadores educacionais e valor aluno no Brasil	20
IV - Estudos comparativos das diferentes propostas de CAQi	22
1. Os estudos do INEP	22
2. A proposta da Ação Educativa e Campanha Nacional pelo Direito à Educação	24
3. A proposta do MEC	26
V - Movimentos recentes	28
1. Comissão Interinstitucional para Implementação do CAQi-CAQ	28
2. Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação	29
VI - As fragilidades do desenho operacional para o CAQi proposto no Parecer CNE/CEB 08/2010	30
1. Uma proposta baseada na precificação de uma lista de insumos	30
2. O modelo de financiamento	30
As diferenças de custo das etapas/segmentos e modalidades	30
Uma estratégia baseada nos mecanismos do FUNDEB	31
A ausência de uma nova abordagem para a ação supletiva	32
VII - Fundamentos para um novo desenho operacional	33
1. Os dois componentes do conceito	33
Componente 1: o valor financeiro do CAQi	33
Componente 2: o padrão de qualidade de oferta correspondente ao valor financeiro do CAQi - o padrão básico	34
2. Relação Valor Aluno/Qualidade	35
3. O ciclo operacional do CAQi	38
4. A viabilidade do desenho operacional	40
5. Outros elementos indispensáveis para a viabilidade do novo modelo operacional	40
VIII - Sugestões executivas para o reexame do Parecer CNE/CEB 08/2010: uma proposta de agenda para a implantação do CAQi e o papel do CNE	41
1. Considerações e entendimentos prévios	41
2. Agenda possível	41
ANEXO I	43

I - Introdução: o escopo deste Documento Técnico

Em 2008 foi aprovada a Indicação CNE/CEB 04/2008, do Conselheiro Mozart Neves Ramos, que tratava da importância de se desenvolver estudos sobre a Educação Básica no Brasil e construir proposições que pudessem contribuir para melhorar o cenário da qualidade desse nível de ensino. A partir da aprovação da Indicação, a Câmara de Educação Básica constituiu, por intermédio da Portaria CNE/CEB 03/2008, uma Comissão com esta finalidade.

A Comissão analisou estudos e pesquisas, discutiu o tema, realizou audiências públicas, elaborou e aprovou por unanimidade o Parecer CNE/CEB 08/2010, com uma proposta de Resolução, que “Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública”. O Parecer identificou o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, como referência para a construção da matriz de Padrões Mínimos de Qualidade para a Educação Básica Pública no Brasil.

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

O valor do CAQi foi então calculado a partir dos insumos essenciais ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem entendidos como aqueles capazes de levar gradualmente a uma educação de qualidade, que poderia ser inicialmente aferida a um IDEB igual a 6, correspondendo aos padrões de qualidade dos países da comunidade européia. No Parecer, os padrões mínimos foram definidos como aqueles que levassem em conta, entre outros parâmetros, os seguintes:

1. Professores qualificados com remuneração adequada e compatível a de outros profissionais com igual nível de formação no mercado de trabalho, com regime de trabalho de 40 horas em tempo integral numa mesma escola. No cálculo do CAQi, fixou-se um adicional de 50% para os profissionais que atuam na escola e que possuem nível superior em relação aos demais profissionais que possuem nível médio com habilitação técnica; para aqueles que possuem apenas formação de Ensino Fundamental foi previsto um salário correspondente a 70% em relação àqueles de nível médio.
2. A existência de pessoal de apoio técnico e administrativo que assegure o bom funcionamento da escola, como a preparação da merenda, funcionamento da biblioteca, limpeza predial e setor de secretaria da escola, por exemplo.
3. A existência de creches e escolas possuindo condições de infraestrutura e de equipamentos adequados aos seus usuários.
4. A definição de uma relação adequada entre o número de alunos por turma e por professor, que permita uma aprendizagem de qualidade. Nessa proposta, as seguintes relações aluno/professor por turma foram consideradas: (a) Creche: 13 crianças, (b) Pré-Escola: 22 alunos, (c) Ensino Fundamental, anos iniciais: 24 alunos, (d) Ensino Fundamental, anos finais: 30 alunos e (e) Ensino Médio: 30 alunos. Assim, o CAQi foi construído, no que se refere ao número de salas e alunos, com as seguintes características: uma Creche com 130 crianças (10

salas e 10 turmas); uma Pré-Escola com 240 alunos (6 salas e 12 turmas); uma escola para os anos iniciais do Ensino Fundamental com 480 alunos (10 salas e 18 turmas); uma escola para os anos finais do Ensino Fundamental com 600 alunos (10 salas e 20 turmas); uma escola de Ensino Médio com 900 alunos (15 salas e 30 turmas). Para as escolas nas áreas rurais, na modalidade de escola de Educação do Campo, as referências foram: uma escola para os anos iniciais do Ensino Fundamental com 60 alunos (2 salas e 4 turmas); uma escola para os anos finais do Ensino Fundamental com 100 alunos (2 salas e 4 turmas).

O processo teve uma tramitação que durou mais de dois anos no MEC, passando pela SEB, FNDE, INEP e SASE. Conforme Relatório do GT/CAQ/MEC (2015)¹, ao longo deste período, recebeu posicionamentos que revelaram lacunas, concordâncias e discordâncias, sendo as principais:

a) É importante tornar mais claro o conceito do CAQi, uma vez que a qualidade anunciada como princípio na LDB/1996 ainda não está suficientemente debatida a ponto de permitir a instituição de um conceito nacional que defina qualidade para além de insumos. Implementar o CAQi da forma como foi apresentado pelo CNE, norteado por lista de insumos, pode representar uma proposta inviável do ponto de vista pedagógico e orçamentário. Neste aspecto, ainda é necessário aproximar os conceitos de qualidade, padrões mínimos e custos, considerando as diversidades culturais e regionais brasileiras;

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

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

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

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

f) O parecer também não prevê a existência de um setor competente que alimente permanentemente uma base de dados do CAQi, com especificações de custos dos insumos educacionais usados pelos respectivos sistemas de ensino. Na tentativa de superar esta dificuldade criou uma indexação frágil, vinculando os valores aferidos em 2005 a percentuais do PIB per capita, através dos quais os custos são atualizados a cada ano. Considerando-se a oscilação do PIB conforme os diversos cenários econômicos, esta vinculação compromete a precisão do recurso necessário, assim como a capacidade de alcance das metas de investimento.

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

Respalado por estes posicionamentos, em 2012 o Gabinete do Ministro restituiu o Parecer e seus apensados ao CNE, com um pedido de reexame, assumindo o compromisso de realizar estudos, aprofundar o debate interno sobre o tema e dialogar com as organizações da sociedade para a construção de um acordo. Este tema, no entanto, só foi retomado pelo Ministério da Educação com a criação do GT/CAQ/MEC em 2015 (Portaria GM 459/2015).

O contexto do reexame do Parecer 08/2010 pelo Conselho Nacional de Educação hoje em andamento, é marcado pelo significado da urgência e da necessidade de superação de um importante impasse. De um lado, o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) define que o CAQi deveria ter sido implantado até junho de 2016. Por outro lado, a não homologação do Parecer pelo Ministério da Educação, indica que não ainda não há acordo sobre o mecanismo a ser adotado para a sua operacionalização.

Em decorrência dessa indefinição nacional, a implantação do CAQi vem sendo inviabilizada e os operadores do direito pressionam o poder público para o cumprimento da lei. Alguns sistemas subnacionais realizam iniciativas isoladas para estabelecer seus próprios padrões de qualidade, mas falta, entretanto, vinculação destas iniciativas a um referencial nacional. Falta também associar as decisões de financiamento aos referenciais nacionais a serem definidos, o que efetivamente poderia garantir o direito constitucional, próprio de um país cujo regime está assentado no federalismo cooperativo. Mais uma vez, esta situação só reforça a importância e a urgência do reexame deste tema pelo CNE.

II - Aspectos conceituais e legais

1. Antecedentes históricos

Os debates em torno de uma solução que concilie qualidade de oferta e equidade no financiamento da Educação Básica no Brasil não são recentes. Pelo menos ao longo das últimas três décadas este debate conceitual foi pauta de diversas conferências e publicações científicas. Mas foi durante o período do Ministro Hingel (1982-95) que o debate ganhou força, especialmente na Conferência Nacional de Educação Para Todos.

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

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

Este propósito, que chegou a ser pactuado através do chamado Acordo Nacional (assinado pelo Ministério da Educação, Confederação dos Trabalhadores da Educação - CNTE, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime, Conselho Nacional de Secretários de Educação - Consed e organizações da academia), levou à criação do FUNDEF na gestão do Ministro Paulo Renato, mas com características muito mais tímidas se comparadas ao desenho original formulado na Conferência.

Dez anos depois, no período que precedeu a criação do FUNDEB (2006-07), as tentativas de vincular um padrão de qualidade a um determinado valor aluno/ano novamente ganharam força. Desta vez, com grande envolvimento de organizações e movimentos sociais, como Ação Educativa e Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o conceito foi transformado e se consolidou como "o esforço a ser feito pelo Brasil para se aproximar dos países mais desenvolvidos do mundo em termos educacionais" (Custo Aluno Qualidade-CAQ) e "os valores que o Brasil precisa investir por aluno/ano, em cada etapa e modalidade da educação básica pública, para garantir, ao menos, um padrão mínimo de qualidade do ensino" (Custo Aluno Qualidade Inicial-CAQi)³. Apesar de mais uma vez o desenho do novo Fundo frustrar as expectativas, o conceito de CAQi ultrapassou os limites do debate acadêmico e ganhou adesão da sociedade, que definitivamente transformou o conceito em uma bandeira de luta.

Em 2010, sob a liderança da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, com forte apoio da Undime e da CNTE, o CAQi foi aclamado na Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010) e foi adotado pelo Conselho Nacional de Educação através do Parecer CNE/CEB 08/2010. Estes dois movimentos foram decisivos para sua posterior inclusão, pelo Congresso Nacional, no Plano Nacional de Educação, em forma de lei (Lei 13.005/2014). A não homologação do Parecer pelo Ministério da Educação, entretanto, traz ao CNE o desafio de seu reexame.

A iniciativa de enfrentamento do tema pela Câmara de Educação Básica reveste-se de elevado significado, pois aponta para a retomada institucional da defesa do CAQi como instrumento prioritário para a garantia do direito de cada estudante no Brasil. Ao mesmo tempo enriquece o debate sobre a necessidade de aperfeiçoamento do atual modelo nacional de financiamento, em especial do atual FUNDEB, com prazo de vigência até 2020.

Ao retomar o debate sobre o Parecer CNE/CEB 08/2010, o Conselho assume o protagonismo neste conturbado momento em que se encontra o país, cumprindo uma função que vai exigir grande esforço técnico e político.

Neste contexto, um Parecer de caráter conceitual, sugestivo e orientativo, pode dar início à tarefa. O texto aqui apresentado tem por objetivo subsidiar este trabalho, reconstruindo a linha do tempo desde os primeiros referenciais teóricos e políticos que deram origem ao conceito de CAQi até os acontecimentos que marcam o impasse dos dias atuais, aprofundando o debate sobre os aspectos conceituais e legais que dão sustentação ao conceito e tratando das principais divergências sobre os mecanismos para sua implantação comparando as principais propostas em debate. Por fim, apresenta um possível mecanismo operacional para o CAQi e oferece uma proposta de agenda para a sua implantação.

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

2. Marcos legais

Princípios constitucionais

A igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, com aprendizado, é o primeiro princípio constitucional que deve orientar a organização da política educacional. O poder público deve se estruturar para garantir às instituições educativas as condições de natureza objetiva e não objetiva, necessárias para a concretização do direito de cada brasileiro.

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

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

Nesta linha, a Constituição Federal (Artigo 23, Inciso V) define que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios têm competências comuns e seu exercício exige a fixação de normas de cooperação por Lei Complementar (Parágrafo Único). Com base nestas normas, cada ente federativo deveria organizar seu sistema de ensino, definindo formas de colaboração recíprocas de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. Infelizmente tais regras federativas ainda não foram fixadas, caracterizando-se uma lacuna importante na organização da educação nacional. A ausência de um Sistema Nacional de Educação⁴ (Artigo 13 da Lei 13.005/2014 - Lei do PNE) até os dias atuais tem resultado em graves fragilidades: descontinuidade de ações, fragmentação de programas, falta de articulação entre órgãos gestores e carência de recursos.

Mas há na Constituição um papel claro para a União: exercer a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (Artigo 211, Parágrafo 1º). De forma similar, esta também é uma

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

função dos estados em relação aos seus próprios municípios, dependendo da condição de cada um.

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

- a) Como definir o “padrão mínimo de qualidade do ensino”, a ser garantido a todos os estudantes, indistintamente?
- b) Como organizar a ação supletiva da União e dos Estados para promover a “equalização de oportunidades educacionais”, nas condições de qualidade?

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

Acordo Nacional, 1994

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

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

- a) identificação de fontes e receitas disponíveis para o financiamento da educação e de outras alternativas de recursos necessários à garantia de universalização e da qualidade na Educação Básica;
- b) construção de modelo de distribuição e programação de recursos financeiros nos diferentes sistemas de ensino; e
- c) aperfeiçoamento de critérios e maior agilidade no repasse de recursos financeiros e de cooperação técnica entre as diversas instâncias de governo, capazes de assegurar padrões de equidade e qualidade da educação e remuneração adequada do pessoal de magistério, reconhecendo a diversidade e flexibilidade nos modelos de atribuição de encargos entre as diferentes instâncias.

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

Emenda Constitucional 14, Lei do FUNDEF e LDB, 1996

A organização do financiamento se deu, no tempo que seguiu o Acordo, pela combinação entre as regras da nova Lei de Diretrizes e Bases – LDB (Lei 9.394/1996) e o modelo de financiamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (EC 14/1996 e Lei 9.424/1996). Infelizmente o Acordo Nacional não foi cumprido e seus desafios permanecem muito atuais, mas, pelo menos na Lei,

estavam assegurados pelo FUNDEF os critérios que deveriam ser considerados como referenciais para definição do valor correspondente ao padrão de qualidade do ensino:

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

- I - estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;*
- II - capacitação permanente dos profissionais de educação;*
- III - jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;*
- IV - complexidade de funcionamento;*
- V - localização e atendimento da clientela;*
- VI - busca do aumento do padrão de qualidade do ensino.”*

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

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

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

Infelizmente, o FUNDEF não deu conta deste conjunto de recomendações da LDB. Na prática, a despeito de sua importância, o FUNDEF não tratou da Educação Básica como um todo (limitando-se ao Ensino Fundamental), não considerou a totalidade das fontes de financiamento da educação e outros recursos possíveis, nem vinculou a estratégia redistributiva a padrões nacionais de qualidade.

Lei do FUNDEB, 2007

Anos depois, no período imediatamente anterior à passagem do FUNDEF para o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, instituído pela Emenda Constitucional 53/2006 e regulamentado pela Lei 11.494/2007), a análise da qualidade e seus custos entrou novamente na pauta governamental. Neste período, atores sociais liderados pela Ação Educativa e posteriormente Campanha Nacional pelo Direito à Educação conduziam um forte movimento que mantinha a bandeira do custo aluno e padrões nacionais de qualidade, desenvolvendo estudos ao longo do tempo, com apoio da Undime, Consed, CNTE, entidades acadêmicas e outras. Especialmente abrigados no INEP, a partir de 2003, tais acúmulos contribuíram para pauta governamental, dando início a estudos oficiais sobre o tema, que impactariam no desenho do futuro Fundo. A expectativa era a possibilidade de organizar a ação redistributiva da União baseada na garantia de referenciais nacionais de qualidade. Porém, o desenho final do FUNDEB não atendeu a estas expectativas, embora tenha representado grande avanço em termos de ampliação do volume de recursos e de cobertura de financiamento para todas as etapas da Educação Básica.

O debate do FUNDEB se deslocou do padrão de qualidade para o montante de valores que seriam aportados pela União. Assim, o padrão de qualidade, mais uma vez, ficou desatrelado da estratégia redistributiva. A única referência a esta vinculação na Lei do FUNDEB foi a obrigação de basear as decisões sobre fatores de ponderação em estudos técnicos prévios relacionados à estimativa de custos para cada etapa e modalidade. Se aplicados, talvez estes dispositivos levassem à necessidade de definição do que se entende por qualidade e como o poder público se organizaria para sua verificação efetiva.

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

O Plano Nacional de Educação, aprovado por unanimidade no Congresso Nacional e sancionado sem veto, resgata a visão de custo aluno e padrões nacionais de qualidade em disputa desde o Acordo Nacional de 1994. O conceito de custo aluno qualidade (em especial o seu desdobramento no CAQi), aprovado em 2010 pelo Conselho Nacional de Educação (Parecer CNE/CEB 08/2010 - não homologado), reaparece com um certo consenso entre os diversos setores (parlamentares, academia, sindicatos, órgãos de controle e judiciário, dirigentes municipais etc.), passando a ser amparado por lei.

O PNE estabelece que o CAQ será o parâmetro para o financiamento de todas etapas e modalidades da Educação Básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em: qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático, alimentação e transporte escolar. O valor do CAQ deverá ser 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 e do Senado Federal. Já o CAQi, deveria ter iniciado sua implantação em junho de 2016.

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

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

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

3. Princípios conceituais fundantes de uma proposta de CAQi

Com base nos preceitos legais e nos debates acumulados ao longo de tantos anos e por tantas pessoas, pode-se dar mais profundidade a um desenho efetivo de implantação do CAQi. Neste sentido, princípios conceituais básicos devem ser aqui resgatados.

a) Referenciais Nacionais de Qualidade para a Oferta da Educação Básica, na forma como estão previstos na Constituição e na LDB, são elementos estruturantes do Sistema Nacional de Educação a ser instituído como previsto no PNE (Artigo 13), porque se traduzem em mecanismo equalizador no federalismo. Neste contexto, referenciais nacionais de qualidade embutidos no CAQi deverão orientar a ação redistributiva e supletiva, depois de serem amplamente pactuados.

b) A transposição do modelo atual de financiamento nacional baseado na abordagem de “custo aluno mínimo ano” (FUNDEB) para “custo aluno qualidade” exige que o sentido do termo “qualidade” seja definido. Trata-se de um conceito polissêmico, historicamente construído e em disputa.

c) O PNE faz inúmeras menções à qualidade da educação e às políticas que devem assegurar equidade, das quais é possível extrair três perspectivas complementares e relevantes: presença dos insumos necessários para a oferta com qualidade; capacidade de transformar o conjunto de insumos em oportunidades educacionais (gestão); desenvolvimento e aprendizados dos estudantes.

d) Diferentes contextos regionais, sociais e econômicos impõem desafios de grau muito diverso aos sistemas e redes de ensino. Apenas um robusto Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, que considere a análise das efetivas condições de oferta, poderá cumprir o comando do Plano Nacional de Educação, produzindo indicadores que proporcionem

informação relevante e em bases adequadas à apreciação da qualidade da oferta e da gestão, sempre em colaboração com os entes federativos (PNE, Artigo 11).

e) As funções redistributiva e supletiva (não somente financeira, mas também técnica) devem estar presentes como efetivos instrumentos equalizadores da oferta da Educação Básica em todo o país.

f) O CAQi deve resultar em uma “descentralização qualificada”, fortalecendo a autonomia dos entes federativos e das escolas e ampliando a participação social local. Deve ajudar a ampliar a qualidade e a eficiência do controle social e dos competentes órgãos de fiscalização, tornando mais visível a capacidade de investimento de cada ente federativo e melhorando a tradução dos investimentos em entregas objetivas de serviços educacionais.

Reforçando tais princípios, é oportuno afirmar que a riqueza conceitual do CAQi se expande na medida em que permite o entendimento de que o padrão de qualidade não pode ser confundido com qualidade padrão.

Este entendimento pode ser facilitado pela leitura do Manifesto de 1932. Quando os Pioneiros defendem uma escola única, no sentido de garantir qualidade para todos, com ênfase nos princípios da equidade no acesso ao conhecimento, ressaltam que escola única não significa escola uniforme.

Em um país de dimensões continentais e diversidades marcantes que devem ser valorizadas, o melhor caminho não parece ser tentar garantir a todas as escolas a mesma lista de insumos. Mesmo que existam listas específicas para cada modalidade de ensino (escolas urbanas, rurais, indígenas etc.), ainda assim isto não seria suficiente para dar conta das diversidades locais e, muito menos, da necessária liberdade de inovação. Uma política pública não pode desconsiderar a diversidade brasileira, nem a capacidade das redes e sistemas de ensino definirem livremente os insumos que julgam importantes para garantir qualidade de oferta diante de realidades diferentes.

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

1. Indicadores de qualidade: uma grande diversidade de situações

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

Na ausência de referenciais nacionais de qualidade de oferta, as redes e sistemas de ensino utilizam as orientações contidas nas diretrizes gerais da Câmara de Educação Básica e do Conselho Pleno do CNE para construírem padrões de qualidade para a oferta educacional no âmbito de suas escolas. Porém, não existem informações sistematizadas disponíveis sobre como e se tais diretrizes efetivamente orientam as decisões sobre o financiamento em cada município ou estado.

Do ponto de vista da União, existem, portanto, as Resoluções homologadas do CNE, com destaque para a Resolução 04/2010, que ao definir "...Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica" orienta como a unidade educativa deve se organizar para concretizar os objetivos de seu PPP, com apoio das estruturas de gestão do sistema. Do ponto de vista do executivo federal, o PAR (Plano de Ações Articuladas), de forma indireta, aponta para aquilo que considera como insumos, iniciativas e processos de qualidade, definindo Dimensões e Indicadores cuja pontuação (declaratória) varia de 1 a 4, informando sobre ações possíveis para, em colaboração, melhorar o cenário da oferta.

Trata-se de importante ação indutora de qualidade, vinculada diretamente ao financiamento - ação supletiva. Porém, embora tenha sido aprovado em Lei (Lei 12.695/2012) e tenha com isso eliminado os enormes entraves burocráticos da assinatura de convênios, o PAR depende de recursos cujo volume e decisão de destinação continuam sendo discricionários do governo federal. Em outras palavras, a pontuação é declaratória (não avaliada) e a destinação de recursos suplementares depende de variáveis sobre as quais os declarantes não têm qualquer poder decisório.

Nos sistemas de ensino, por sua vez, cada Conselho de Educação, cumprindo sua função autorizativa, fixa normas para definir quais e como os estabelecimentos de educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e de educação profissional podem funcionar.

De forma direta, estão expressando critérios ou padrões mínimos para o funcionamento, tomando por base as diretrizes gerais do CNE⁵.

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

As diferenças nos cenários locais, neste caso muito prejudiciais, sem dúvida decorrem da imensa lacuna jurídica resultante da ausência de regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal, e em especial, da também ausente regulamentação do padrão mínimo de qualidade a que se refere o artigo 206, inciso VII da Constituição de 1988 e os artigos 4º, inciso IX e 74 a 76 da LDB. Aqui, destaca-se o importante registro de Graziane Pinto (2016)⁶, ao tratar do "aniversário" de dois anos do PNE: "completará 28 anos o inadimplemento da União para com o dever de regulamentar o padrão mínimo de qualidade."

Há, portanto, uma infinidade de situações possíveis. Mas o fato concreto e ainda mais grave é que, mesmo quando existem normas com boa qualidade orientativa nas diferentes redes e sistemas de ensino, tais normas em geral não se vinculam de forma direta e sistematizada às iniciativas de avaliação e financiamento. Não se trata de um conjunto vivo de orientações que levem, pouco a pouco, todas as instituições públicas de educação a melhores condições de qualidade de oferta. Paralelamente, processos avaliativos nacionais, estaduais e municipais, em geral com foco exclusivo no desempenho de estudantes em provas de larga escala, produzem resultados que também são pouco capazes de orientar as decisões de investimento de recursos.

⁵ *Veja alguns exemplos no ANEXO I*

⁶ *Graziane Pinto, E. Dois anos de PNE e a inadimplência com a educação básica. São Paulo, Revista Consultor Jurídico - ConJur, 2016. pp 1-7.*
<https://www.conjur.com.br/2016-jul-01/elida-pinto-dois-anos-pne-inadimplencia-educacao-basica?imprimir=1> Acesso: 02/0518.

Os sistemas de avaliação só serão úteis à efetiva melhoria da qualidade quando expandirem seu enfoque para a qualidade das condições de oferta. Este foi o caminho trilhado na política de educação superior, que superou a avaliação das antigas provas nacionais apartadas das efetivas condições de oferta.

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

2. Perfil do financiamento: disparidades evidentes

O VAA Total

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

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

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

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

Esta forma de ver a real capacidade de gasto por aluno foi a base do conceito de valor aluno/ano total (VAA Total) desenvolvido pelo GT/CAQ/MEC em 2015¹. O objetivo do GT era demonstrar os diferentes perfis de financiamento das redes de ensino, o que foi comprovado com maestria pelos estudos mais aprofundados feitos por Tanno⁷ dois anos depois.

⁷ Tanno, C. R. *Universalização, qualidade e equidade na alocação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): proposta de aprimoramento para a implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ)*. Brasília, Câmara dos Deputados, Estudo Técnico 24/2017, 136p. 2017.
<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/et-24-2017-univers-qualidade-equidade-FUNDEB> Acesso: 09/05/18.

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

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

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

Tanno, em 2017⁶, também demonstrou que, em função destas distorções, existem 149 redes de ensino que deveriam receber complementação e não recebem, assim como 66 que recebem, mas que não deveriam receber. Este número não parece significativo, mas do ponto de vista financeiro, corrigir estas distorções significa provocar considerável impacto positivo para a elevação do VAA Total mínimo nacional, pois são redes grandes cuja somatória de recursos distribuídos se aproxima de R\$ 4 milhões/ano, o que equivale a aproximadamente 30% do valor total da complementação da União ao FUNDEB.

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

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

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

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

3,1-3,5	
3,6-4,0	
4,1-4,5	
4,6-5,0	
5,1-5,5	
5,6-6,0	
maior 6,0	

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

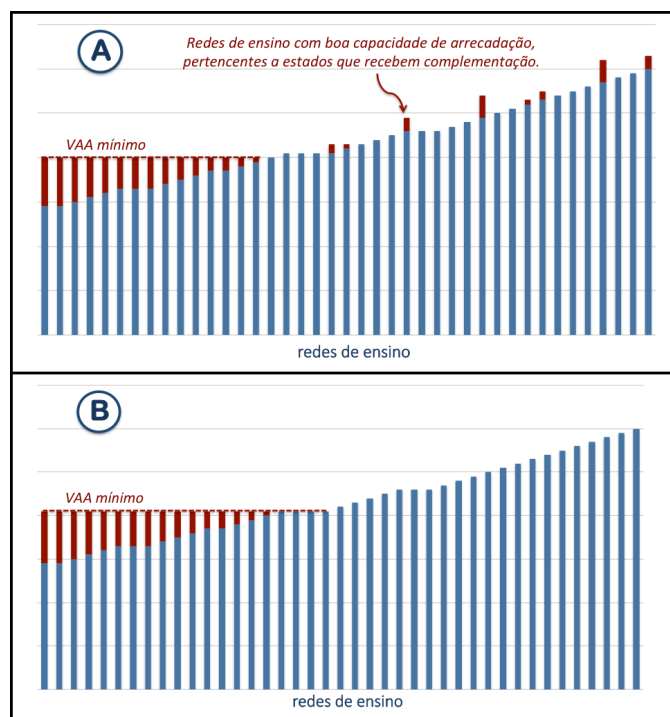


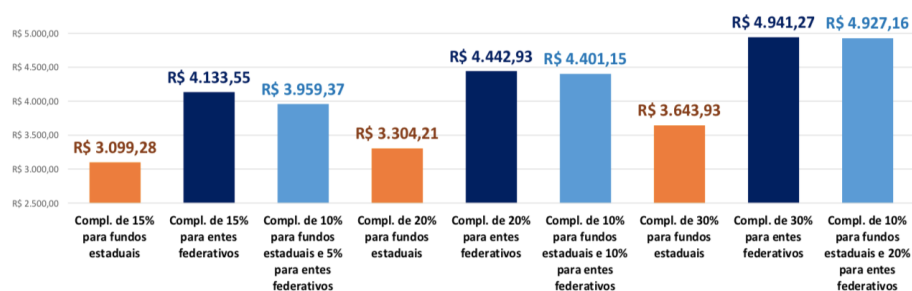
Figura 1 - Efeito, para o conjunto de entes federativos, da complementação do FUNDEB por Unidade da Federação (A) e por ente federativo (B).

Quadro 2 - FUNDEB 2015: Simulação de distribuição de recursos. (Valores em R\$ milhão, VAA em R\$)

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

Fonte: Tanno (2017)⁷

Neste mesmo cenário, Callegari (2018)⁸ demonstra diferentes possibilidades de ampliação da complementação da União considerando o VAA Total (15%, 20% e 30%) através de três diferentes modelos complementação (Figura 2). O primeiro modelo mantém a complementação pelo sistema atual do FUNDEB (complementação para fundos estaduais); o segundo modelo destina a complementação da União diretamente às redes de ensino (complementação para os entes federativos) e o terceiro por um sistema híbrido (complementação para fundos estaduais e para entes federativos).



Fonte: Conof/CD. Elaboração: Todos Pela Educação.

Figura 2 - Três possibilidades de ampliação da complementação da União considerando o VAA Total. Valores em R\$. Fonte: CALLEGARI (2018)

⁸ Callegari, C. PEC 015/2015. Brasília, Audiência Pública da Câmara dos Deputados, 08/05/2018. Apresentação em power point. 2018.

Fica claro que a distribuição por ente federativo é mais eficiente. Porém, como depende de mudança na lei do FUNDEB, só seria possível promover de imediato o modelo híbrido, que também apresenta resultados superiores ao modelo atual. Callegari calcula que uma complementação de 15% pelo modelo atual elevaria o VAA Total mínimo para R\$ 3.099,28, enquanto um modelo híbrido levaria este valor para R\$ 3.959,37.

Estas simulações consideraram hipotéticos aumentos da complementação da União para elevar o VAA Total mínimo nacional. A definição do tamanho deste aumento, entretanto, depende de estudos mais aprofundados por parte do Executivo Federal, mas a ausência de estudos não impede afirmar que a contribuição de 10% da União é insignificante. Basta comparar este valor (cerca de R\$ 11 bi⁹ em 2015) com os cerca de R\$ 17,8 bi¹⁰ investidos no FIES no mesmo ano, por exemplo.

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

Para que o financiamento se vincule definitivamente a padrões de qualidade de oferta será necessário corrigir as distorções do FUNDEB e ampliar a complementação da União.

Recebe menos quem mais precisa

As distorções do FUNDEB e outros mecanismos federativos de financiamento e a ausência de um Sistema Nacional de Educação (SNE) em um país com as características do Brasil tornam ainda mais graves as disparidades. Vale uma comparação, por exemplo, entre a oferta pública de serviços de saúde e educação. Em que pese os reconhecidos problemas da saúde pública brasileira e seu sub financiamento, não é sem razão que o Sistema Único de Saúde (SUS) é uma referência internacional.

O SUS não só é responsável por 75% de todo o atendimento de saúde da população do país, como também se destaca pela drástica redução das desigualdades nas condições objetivas de saúde do povo brasileiro.

Ao estudar os diferentes impactos do federalismo na oferta dos serviços de saúde e educação, Arretche (2012)¹¹, utilizando um conjunto de indicadores agrupados em um indicador sintético, demonstra que a qualidade da oferta educacional para a população é pior conforme aumenta o percentual de pobreza no território observado. Mas quando se analisa a oferta de serviços de saúde, fica claro que a iniquidade é menos expressiva. Este é, sem dúvida, o resultado do efeito equalizador do SUS (Figura 3).

⁹ <http://eduardobarbosa.com/sitedata/filesdt/legislacao/509/anexo-i-valoranualporalunoeestimativadereceitadofundeb-2015.pdf>

¹⁰ <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2016/01/mec-preve-investir-r-187-bilhoes-em-contratos-do-fies-em-2016.html>

¹¹ Arretche, M. *Federalismo e Educação*. Brasília, Audiência Pública Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, 31/10/2012. Apresentação em power point. 2012. http://www.senado.leg.br/comissoes/CE/AP/AP20121106_Arretche_Federalismo.pdf. Acesso: 10/05/18.

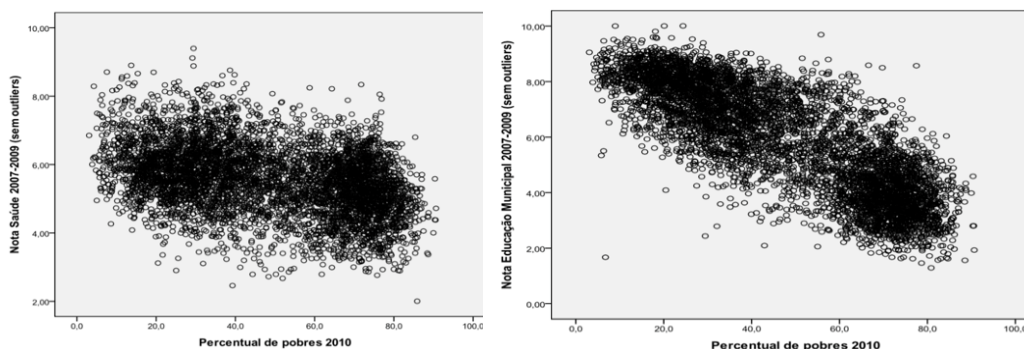


Figura 3 - Índice Municipal de Saúde e Índice Municipal de Educação (ambos no período 2007-2009) versus Percentual de pobres (2010) ($p = -0,378$ e $-0,811$ respectivamente).

Fonte: ARRETCHE (2012)

Vários documentos oficiais¹² estão disponíveis para o debate a respeito do cumprimento do disposto no Artigo 13 da Lei 13.005/2014 (Lei do PNE), que obriga a instituição do Sistema Nacional de Educação. Nos documentos citados é possível verificar que, no seu bojo, o Sistema Nacional de Educação deveria indicar as bases legais para a definição e a adoção obrigatória de referenciais nacionais de qualidade de oferta, para a garantia do direito constitucional.

O baixo investimento por aluno na Educação Básica

Ainda há uma outra questão fundamental: o dispêndio financeiro global na Educação Básica é ou não suficiente para uma oferta de qualidade no Brasil?

Esta pergunta, aparentemente simples, é difícil de ser respondida. Inúmeras publicações nas áreas educacional, econômica e legislativa estão disponíveis sobre esse assunto sem que se chegue a um consenso. Revisões de literatura sobre financiamento da educação apontam para dois grupos de percepções: o primeiro afirma que há recursos suficientes para a educação, mas baixa qualidade da gestão e o segundo, que há crônica insuficiência de recursos.

Recentemente, o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Education at a Glance 2017) reconheceu que o Brasil vem se destacando pelo considerável aumento dos investimentos públicos em educação. O percentual do PIB brasileiro investido em educação alcança o resultado nada desprezível de 4,9%. É um patamar que aproxima o Brasil da média dos países da OCDE, que é de 5,2%.

Mas o relatório adverte também que países que investem percentuais relativamente elevados do PIB podem ter baixos valores por aluno e que por isso é difícil utilizar e interpretar a relação entre o PIB per capita e os gastos por aluno no cenário internacional. Geralmente os

¹² Alguns exemplos de documentos oficiais:

a) Brasil, Ministério da Educação. O Sistema Nacional de Educação. Brasília, MEC, doc eletrônico. 4p. 2014. http://pne.mec.gov.br/images/pdf/sase_mec.pdf Acesso: 09/05/18.

b) Brasil, Ministério da Educação. Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país. Brasília, MEC, doc eletrônico. 13p. 2015c. http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf Acesso: 09/05/18.

c) Janine, R.; Costa, L.C. & Almeida Jr, A.M. A agenda urgente do Brasil. São Paulo, Folha de São Paulo, Opinião, 05/08/2015. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/228407-a-agenda-urgente-do-brasil.shtml> Acesso: 09/05/18.

países mais pobres tendem a dispor de menos recursos por aluno do que os mais ricos e infelizmente este é o caso do Brasil que, conforme o relatório, precisa ampliar seu investimento por aluno.

O Brasil gasta US\$ 3,8 mil (em dólar com paridade de poder de compra - PPC) por aluno/ano na faixa de 6 a 15 anos (valor acumulado por aluno ao longo de oito anos de sua trajetória escolar). A média do gasto por aluno/ano nos países da OCDE para esta mesma faixa etária é de US\$ 8,7 mil (PPC). Considerando o conjunto dos 39 países que forneceram informações comparáveis a este respeito, apenas seis gastam menos que o Brasil por aluno ano nesta faixa etária. Entre eles estão: Argentina (US\$ 3,4 mil), México (US\$ 2,9 mil) e Colômbia (US\$ 2,5 mil). Também é importante considerar que, sendo os dados do relatório relativos aos anos 2014 e 2015, quando a crise econômica brasileira estava no começo, a situação hoje pode ser ainda mais grave.

Estas informações, por si só, indicariam a insuficiência da capacidade de gasto por aluno no Brasil; mas o relatório vai. Chama a atenção para um passivo educacional longe de ser saneado, o que exige um redobrado esforço de investimento. O tamanho desse passivo é considerado muito alto, mesmo comparando os indicadores do Brasil com os demais países da América Latina. Como exemplo, o relatório ressalta que mais da metade dos brasileiros adultos (entre 25 e 64 anos) não concluiu o ensino médio, sendo que a média para os países da OCDE é de 22%. Além disso, 17% não terminaram o ensino fundamental, enquanto o percentual médio da OCDE é um residual 2%.

3. Ausência de relação entre indicadores educacionais e valor aluno no Brasil

O estudo da OCDE mostra também que o volume de recursos que cada país aloca por aluno representa um fator importante nos resultados educacionais. Essa relação foi observada nos países que investem até US\$ 50.000 (PPC) por aluno, considerando o gasto acumulado por aluno na trajetória escolar de 6 a 15 anos e considerando os resultados das avaliações de leitura no PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos da OCDE) (Figura 4). Segundo o relatório, o desempenho médio de leitura de um país aumenta 25 pontos para cada US\$ 10.000 (PPC) adicionais que são investidos na despesa acumulada por aluno. Nas avaliações de ciências e matemática, um aumento de US\$ 10.000 (PPC) por estudante pode resultar em uma melhoria de 30 e 34 pontos, respectivamente.

Mas este mesmo relatório indica que a melhoria dos resultados educacionais motivada pelo incremento dos investimentos por aluno tem limite. Os efeitos se tornam nulos quando o investimento acumulado por estudante entre 6 e 15 anos ultrapassa US\$ 50.000 (PPC).

Considerando que o gasto acumulado por aluno brasileiro, nesta mesma faixa etária, foi apurado pela OCDE em US\$ 38.000 (PPC), seria esperada a mesma relação nas redes de ensino no Brasil, já que o valor médio está abaixo de US\$ 50.000 (PPC) e comprovadamente há variações significativas de VAA Total entre as diferentes redes de ensino.

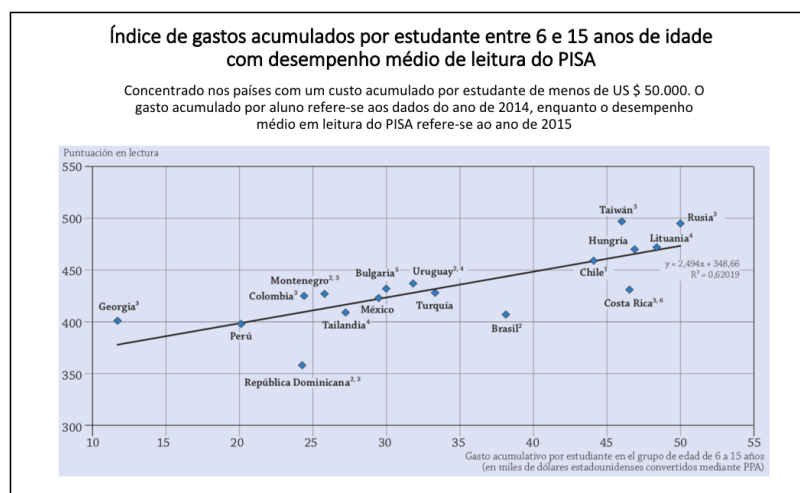


Figura 4 - Relação entre volume de recursos e resultados no PISA. Fonte: OCDE (2017)

A relação entre o VAA Total e o IDEB dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental das capitais brasileiras entretanto, não é direta, como demonstra a Figura 5.

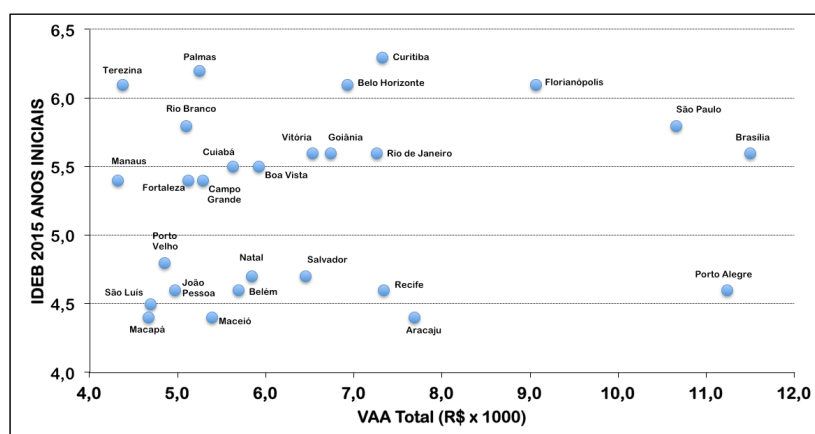


Figura 5 - Valores de IDEB (Anos Iniciais) e valores por aluno (VAA Total) nas redes de educação das capitais brasileiras, em 2015.

Fontes: valores de IDEB (INEP/MEC); valores de VAA total (Tanno, 2017)⁷

A ausência de relação direta é comprovada quando são comparados os municípios que apresentam os melhores indicadores educacionais com aqueles que têm os maiores gastos por aluno, como mostra a Figura 6.

Por certo, sendo o IDEB um índice assentado em indicadores de desempenho dos estudantes (aprendizado e fluxo escolar), a análise das Figuras traz grandes limitações para uma avaliação mais adequada da eficiência das redes de ensino, especialmente para identificar a relação entre a capacidade de gasto por aluno de cada rede e os resultados educacionais.

Um dos maiores desafios presentes no país é desenvolver um sistema de avaliação capaz de indicar a qualidade do esforço de cada rede, isolando a influência das condições socioeconômicas e considerando um conjunto amplo de indicadores, para além daqueles de desempenho dos estudantes. Só assim será possível avaliar as reais condições de oferta, incluindo aí as oportunidades educacionais negadas aos que estão fora da escola ou que dela evadiram.

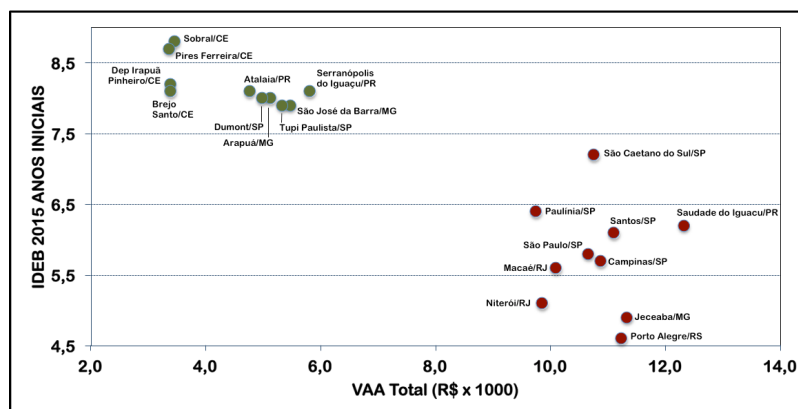


Figura 6 - Valores de IDEB e valores por aluno (VAA Total) nas redes municipais de educação dos dez municípios com maior IDEB (Anos Iniciais) (em verde) e dos dez municípios com maiores valores de VAA Total do país (em vermelho), em 2015. Fontes: valores de IDEB (INEP/MEC); valores de VAA total (Tanno, 2017)⁷

IV - Estudos comparativos das diferentes propostas de CAQi

1. Os estudos do INEP

Em 2005 o INEP publicou um estudo (Farenzena, 2005)¹³ que representou um marco. Com o título: “Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais”, o estudo foi realizado de forma coordenada em escolas de 08 (oito) estados brasileiros, e “centrou sua preocupação na estimativa do custo/aluno de escolas públicas vistas como de qualidade, exatamente porque essas dispõem de instalações, equipamentos e demais insumos que as distinguem das demais.”

A pesquisa tomou por definição de custo/aluno/ano as quantidades de recursos utilizados por aluno no período de doze meses. Os recursos foram entendidos de forma ampla, desde as quantidades de material de consumo e permanente, até o valor do metro quadrado do terreno e da área edificada disponível por aluno. A quantificação dos custos foi apresentada em valores monetários do período. O custo aluno/ano foi obtido como o resultado da divisão do custo de implantação e funcionamento pelo número de alunos da escola.

Além do levantamento dos custos, a organização e a gestão das escolas também foram consideradas. Tais observações qualitativas auxiliaram os pesquisadores no momento da discussão dos custos encontrados, para relacioná-los ou não com a qualidade da oferta. De forma geral, os estudos apontaram grande variação nos custos; em alguns casos observou-se menor variação quando comparadas as escolas segundo seu agrupamento por esfera

¹³ Farenzena, N. (org.). Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais. Brasília, INEP/MEC, 220p. 2005.
<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484184/Custos+e+condições+de+qualidade+da+educação+em+escolas+públicas+aportes+de+estudos+regionais/531bfd69-2821-41ba-b73c-1e13e47179b9?version=1.2>
 Acesso: 02/05/18.

administrativa, localização e tipologia. Não houve correlação significativa direta das condições de oferta e rendimento dos alunos com os gastos estimados, mas sim correlação positiva entre o custo por aluno e o número de profissionais das escolas, por exemplo. Os estudos consideraram também a necessidade de constituir uma tipologia para a análise das escolas, procedimento que ensinaria comparações mais eficientes e capazes de dar conta das especificidades da rede escolar.

Como resultados desta primeira etapa foram disponibilizados estudos de caso referentes a cada escola pesquisada, além de um banco de dados, alimentado com as informações quantitativas levantadas. Uma segunda etapa foi então desenhada e as informações foram (re)trabalhadas por dois diferentes grupos de pesquisa.

O primeiro grupo (Camargo et al., 2006)¹⁴ focalizou o conceito de qualidade, analisando as características das escolas da amostra de forma a contemplar aspectos tanto quantitativos quanto qualitativos. Além de uma enorme variedade de informações sistematizadas e analisadas, colocadas à disposição para o desenho de novas abordagens e esferas de investigação, a pesquisa revelou que uma escola de qualidade é “uma construção de sujeitos engajados pedagógica, técnica e politicamente no processo educativo”, em que pese, muitas vezes, não serem adequadas as condições objetivas de ensino, com desvalorização profissional e possibilidades limitadas de atualização permanente dos profissionais. Cabe lembrar que esta conclusão é muito parecida com um outro estudo realizado pouco tempo depois pelo MEC e UNICEF, chamado Aprova Brasil¹⁵. Ali os autores tinham por objetivo identificar aspectos relacionados à gestão, à organização e ao funcionamento de escolas que pudessem ter contribuído para a melhor aprendizagem dos alunos. Concluíram que a aprendizagem não resulta de um único fator ou dimensão da gestão escolar, pois cada criança, cada escola, cada comunidade tem sua própria história, suas rotinas, projetos e formas de trabalho construídas ao longo do tempo, refletindo características culturais, sociais e econômicas. Mas a centralidade do papel do professor, a valorização e o respeito ao aluno, os espaços e instrumentos de participação efetiva, a busca de novas abordagens de ensino, são exemplos de práticas presentes em todas as escolas pesquisadas.

O segundo grupo de pesquisa (Verhine, 2006)¹⁶ aprofundou a questão do custo-aluno em escolas de qualidade, buscando identificar tendências gerais e explicar, via análises estatísticas sofisticadas, as variações observadas. A pesquisa buscou determinar o custo-aluno a partir de duas dimensões: custo de manutenção do ensino (MAN) e custo econômico total (ECO). A análise revelou que, em média, o custo-aluno-ano de qualidade situava-se em torno de R\$ 2.000,00, um valor bem mais alto que o estabelecido pelo FUNDEF à época. Os dados obtidos confirmaram que o componente principal do custo-aluno era o custo com pessoal.

¹⁴ Camargo, R.B.; Oliveira, J.F.; Cruz, R.E & Gouveia, A.B. *Pesquisa Nacional Qualidade na Educação: problematização da qualidade em pesquisa de custo- aluno-ano em escolas de Educação Básica*. Brasília, INEP, Relatório de Pesquisa, 2006. 140p.
<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484184/Pesquisa+nacional+qualidade+na+educacao+Vol+2/b0605fff-5908-4e0f-86b1-417225e106f4?version=1.2> Acesso: 02/05/18.

¹⁵ MEC-INEP/UNICEF. *Aprova Brasil : o direito de aprender - boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil*. Brasília, Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2007.103 p.

¹⁶ Verhine, R. E. *Pesquisa Nacional Qualidade na Educação: Custo-Aluno-Qualidade em Escolas de Educação Básica – 2a Etapa*. Brasília, INEP, Relatório de Pesquisa, 2006. 81p.
<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484184/Pesquisa+nacional+qualidade+na+educacao+Vol+1/e3d85ad9-0c4d-4526-bfa1-bf20eadfa9df?version=1.3> Acesso: 02/05/18.

Estes estudos infelizmente não tiveram continuidade no INEP e portanto não resultaram em uma proposta efetiva de vinculação da qualidade com seus custos. Isto sem dúvida causou um atraso no debate sobre o financiamento e a qualidade da oferta a ser garantida para o cumprimento dos princípios constitucionais.

2. A proposta da Ação Educativa e Campanha Nacional pelo Direito à Educação

Apesar da descontinuidade da iniciativa governamental de construção de uma nova abordagem para a política de financiamento que a vinculasse com referenciais de qualidade de oferta, a sociedade civil não permitiu que o movimento de construção do conceito fosse interrompido. Um grande movimento realizado especialmente por duas entidades, Campanha Nacional pelo Direito à Educação e Ação Educativa, com o apoio de pessoas de diversos pontos do país garantiu a continuidade dos estudos, que, com o auxílio de especialistas, trouxe avanços tanto do ponto de vista conceitual quanto do ponto de vista de estimativas de custos.

A construção do CAQi por este movimento teve início em 2002. Nas atas¹⁷ do Relatório do GT/CAQ/MEC (2015) registra-se que, segundo seus formuladores, o processo de construção aconteceu por etapas: a primeira etapa respondeu a questões relacionadas à qualidade social almejada e aos insumos necessários, por intermédio de acordos entre os vários atores; a segunda tratou dos custos destes insumos (precificação) e a terceira, da disseminação da proposta para que o CAQi se tornasse uma agenda de vários atores sociais.

O projeto foi extremamente vitorioso no sentido de se tornar a agenda de várias das principais organizações da educação nacional, como a Undime, a CNTE e o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), além de pautar a imprensa e envolver os agentes do direito e ser assimilada pelo parecer CNE/CEB 08/2010. A proposta, no entanto, encontrou resistência no Ministério da Educação, primeiro com a lacuna de posicionamento e posteriormente com posicionamento público, quando não homologou o Parecer e o devolveu para o reexame do Conselho Nacional de Educação.

O modelo foi construído tendo como base a realização de vários eventos, envolvendo movimentos sociais, sindicatos, consultores legislativos, estudiosos, gestores públicos municipais, conselheiros de educação, familiares e estudantes. Foram realizadas oficinas, encontros com dirigentes de entidades, seminários, consultas a comunidades escolares e levantamentos.

Pesquisas desenvolvidas por diferentes iniciativas e os acúmulos do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, foram absorvidos para o desenho do CAQi. A Campanha também promoveu dois estudos, que trouxeram conteúdos fundamentais para a definição da proposta: a "Consulta sobre Qualidade nas Escolas" (2002), realizada em dois estados (Pernambuco e Rio Grande do Sul) e a atividade de pesquisa educativa "Qualidade em Educação" (2003), que registrou o que estudantes, pais, mães e educadores de diversos Estados brasileiros entendiam ser uma boa escola. O foco dos trabalhos era saber quais as condições básicas (ou mínimas) para uma escola oferecer educação com qualidade. Observaram que o salário dos professores

¹⁷ *Anexos do Relatório Final GT CAQ – Portaria 459, de 12 de maio de 2015. Brasília, MEC, doc eletrônico, sem numeração de páginas. 2015.*
http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Anexos_do_Relatorio_GT_CAQ_out_15.pdf.
Acesso: 09/05/18.

tem o maior peso nos custos, ficando em segundo plano a formação, equipamentos e demais insumos.

A ideia central, sempre presente, era que a garantia de insumos adequados é condição necessária (embora se reconheça como não suficiente) para a qualidade do ensino. A matriz do CAQi foi sendo construída e detalhada ao longo do tempo, relacionando a qualidade da oferta às necessidades de cada etapa e segmento da educação básica. Os desafios referentes aos recortes mais específicos (educação no campo, quilombolas, indígenas etc.), caracterizados pelas diferentes modalidades, também foram sendo traduzidos em necessidades que impactam nas dimensões fundamentais dos processos de ensino e aprendizagem.

A opção em adotar como metodologia a classificação e o dimensionamento da qualidade educacional baseada em insumos e condições materiais para o desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem na escola pública, levou a uma organização dos insumos necessários nas seguintes categorias: estrutura e funcionamento; trabalhadoras e trabalhadores (profissionais docentes e não docentes); gestão democrática; acesso e permanência.

O resultado foi traduzido em custos, com a definição dos valores de cada insumo. Tais valores tiveram como base não só os estudos, mas, também, a negociação entre os atores. Muitas vezes as demandas e expectativas entre dirigentes municipais de educação e sindicatos conflitavam, sendo resolvidas com longas negociações.

Assim, o CAQi foi concebido como um valor mínimo para efeito de cálculo dos insumos de uma escola de qualidade. A proposta permite uma compreensão fácil e, contrastando com o silêncio do Ministério da Educação, gerou uma certa unanimidade, consagrada com o Parecer do CNE em 2010. Duas publicações contribuíram para a ampla divulgação do CAQi, seu conceito e metodologia:

a) o livro “Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil”, de Denise Carreira e José Marcelino Pinto, publicado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação em 2007 (Carreira e Pinto, 2007)¹⁸; e

b) o caderno “Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito?”, também publicado pela Campanha em 2010 e 2011, com base no livro citado acima (Campanha, 2010)¹⁹.

Para calcular o CAQi, a publicação “Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito?” aponta os quatro fatores que mais geram impactos e que estão diretamente ligados à melhoria da qualidade da educação: o tamanho da creche ou da escola; a jornada dos alunos e das crianças; o número de alunos(as) ou crianças por turma; e os salários dos profissionais da educação.

Os critérios para a precificação dos insumos consideram quais seriam as referências adequadas a cada caso. Para os salários dos trabalhadores, por exemplo, é utilizado o piso salarial nacional do magistério como referência inicial, com diferentes percentuais a depender da formação e da função exercida. Para equipamentos e materiais, organizados por categorias

¹⁸ Carreira, D.; Pinto, J. M. R. *Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*, Editora Cortez, 2007. 41p.

http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/qualidade_aluno.pdf. Acesso: 02/05/18

¹⁹ Campanha Nacional pelo Direito à Educação. *Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito? Campanha Nacional pelo Direito à Educação*, São Paulo, 2010. 83p
http://187.45.205.122/Portals/0/Docs/CAQi_educativo.pdf Acesso: 02/05/18

(por exemplo, mobiliários, aparelhos em geral, kits para laboratórios, kits para esportes, brinquedos, acervos bibliográficos etc.), o custo de cada item se baseia em pregões públicos e em preços praticados em estabelecimentos comerciais, com cálculo da média entre os custos encontrados. Os custos de bens e serviços como água, luz e telefone são estabelecidos a partir da média gasta por aluno em redes estaduais e municipais. Para os custos de transporte, são utilizados dados do MEC, FNDE e INEP, atualizados pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo).

A partir da precificação de cada item, são elaborados quadros que explicitam cada tipo de insumo, suas características e seu custo unitário. Estes quadros têm sido periodicamente atualizados pelos proponentes, considerando as diferentes etapas e modalidades da Educação Básica do FUNDEB. Normalmente, uma indexação do valor aluno a um percentual do PIB per capita é o caminho utilizado para esta atualização.

Os cálculos mais recentes, de julho de 2015, estão disponíveis em uma página eletrônica específica (<http://www.custoalunoqualidade.org.br>), onde se mostram as diferenças entre o CAQi calculado e o VAA do FUNDEB para cada etapa e modalidade (Quadro 3, retirado da página eletrônica acima citada).

Esta proposta foi integralmente assimilada no Parecer CNE/CEB 08/2010.

Quadro 3 - Valores de referência do CAQi para etapas e modalidades do FUNDEB 2015.

Fonte: Página eletrônica (<http://www.custoalunoqualidade.org.br>)

Etapa/modalidade	CAQi CNE (% PIB Per capita)	Base de cálculo	CAQi Campanha-CNE 2015	Fundeb mínimo 2015	Diferença: CAQi Campanha-CNE - Fundeb mínimo	Razão: CAQi Campanha-CNE / Fundeb mínimo 2015
Creche (tempo integral)	39,00	CAQi Campanha-CNE	10.005,59	3.349,27	6.656,32	2,99
Creche (tempo parcial)	30,00	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	7.696,61	2.576,36	5.120,25	2,99
Pré-escola (tempo integral)	19,63	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	5.036,15	3.349,27	1.686,88	1,50
Pré-escola (tempo parcial)	15,10	CAQi Campanha-CNE	3.873,96	2.576,36	1.297,60	1,50
Ensino Fundamental Anos Iniciais – Urbano (parcial)	14,40	CAQi Campanha-CNE	3.694,37	2.576,36	1.118,01	1,43
Ensino Fundamental Anos Iniciais – Rural (parcial)	14,10	CAQi Campanha-CNE	3.617,41	2.834,00	783,41	1,28
Ensino Fundamental Anos Iniciais – Rural (parcial)	23,80	CAQi Campanha-CNE	6.105,98	2.962,62	3.143,36	2,06
Ensino Fundamental Anos finais – Rural (parcial)	18,20	CAQi Campanha-CNE	4.669,28	3.091,64	1.577,64	1,51
Ensino Fundamental (Tempo Integral)	18,72	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	4.802,69	3.349,27	1.453,42	1,43
Ensino Médio Urbano (parcial)	14,50	CAQi Campanha-CNE	3.720,03	3.220,46	499,57	1,16
Ensino Médio Rural (parcial)	18,20	CAQi Campanha-CNE (EF II Rural)	4.669,28	3.349,27	1.320,01	1,39
Ensino Médio Tempo Integral	18,72	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	4.802,69	3.349,27	1.453,42	1,43
Ensino Médio Integrado à Ed. Profissional	18,72	CAQi Campanha-CNE + Fundeb	4.802,69	3.349,27	1.453,42	1,43
Educação Especial (conta 2x)	31,68	CAQi Campanha-CNE + Fundeb	8.127,62	5.668,00	2.459,62	1,43
Educação de Jovens e Adultos (Aval. no processo)	14,40	CAQi Campanha-CNE	3.694,37	2.061,09	1.633,28	1,79
EJA (integrado à Ed. Profissional)	17,28	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	4.433,25	3.091,64	1.341,61	1,43
Educação Indígena e Quilombola	23,80	CAQi Campanha-CNE (EF I Rural)	6.105,98	3.091,64	3.014,34	1,97
Creches conveniadas (tempo integral)	33,00	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	8.466,27	2.834,00	5.632,27	2,99
Creches conveniadas (tempo parcial)	24,00	CAQi Campanha-CNE + Fundeb*	6.157,29	2.061,09	4.096,20	2,99

Obs: * Nos casos em que o Parecer CNE/CEB nº 8/2010 não estabeleceu um valor para o CAQi, usou-se o valor por aluno do CAQi para a etapa correspondente versus o fator de ponderação do Fundeb.
 Nota: Os valores do CAQi levaram em conta o Parecer CNE/CEB nº 8/2010 e o PIB per capita de 2013 (R\$ 25.655,37)
 Elaboração: José Marcelino Rezende Pinto (USP) e Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

3. A proposta do MEC

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

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

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

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

Da mesma forma que a proposta presente no Parecer CNE/CEB 08/2010, assume-se que as condições objetivas (ou tangíveis), traduzidas em insumos, demandam recursos públicos que nem sempre estão disponíveis de forma concreta na unidade educativa. Mas assume também que a organização do financiamento educacional precisa necessariamente considerar também aspectos ou dimensões que vão além dos insumos se almejar incremento de qualidade na oferta. Por esta razão a proposta trata de Referenciais Nacionais de Qualidade da Oferta organizados em seis dimensões: acesso, jornada escolar, profissionais, instalações e recursos educacionais, democracia e rede de relações.

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

Isto significa dizer que a qualidade, para ser orientadora do financiamento, precisa ser traduzida em dimensões e indicadores, para que sejam identificáveis, aferidos e oficialmente acompanhados por um sistema avaliativo democraticamente construído e permanentemente monitorado pela sociedade.

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

Outro ponto importante da proposta é a concepção de que o princípio da equidade exige que a função redistributiva e supletiva da União se faça presente para assegurar condições de oferta semelhantes nas creches e escolas públicas de todo o país, com ações que possibilitem a presença daquilo que se defina como o necessário a um referencial nacional básico, que inclua não apenas insumos, mas capacidade de gestão e outras dimensões não tangíveis. Também aqui, a princípio, não há desacordo com o Parecer do CNE. A diferença principal, entretanto, é que o Parecer considera o FUNDEB como o instrumento adequado para a operacionalização do CAQi; a proposta do MEC, por sua vez, considera o atual FUNDEB importante, porém insuficiente para organizar a passagem de valor mínimo aluno/ano para CAQi. Seria necessário considerar a totalidade de recursos atualmente vinculados à educação de cada ente federativo, além de corrigir algumas das distorções redistributivas do Fundo.

Na proposta ainda se indica que o novo quadro a ser construído deverá considerar uma ampliação do aporte de recursos da União, nos limites orçamentários, além da necessária

revisão dos programas universais e focalizados, atualmente utilizados no exercício da função supletiva. Isto não é pouca coisa, pois a ideia é que mais recurso seja descentralizado para decisões na ponta. A ampliação dos recursos para os entes federativos deve acontecer de forma concomitante ao aperfeiçoamento de mecanismos de melhoria da gestão das redes e sistemas de ensino. Por isso a proposta depende do fortalecimento das ações de assistência técnica, articuladas com as Secretarias Estaduais de Educação.

Além disso, a proposta presente no Relatório enfatiza que o efeito equalizador decorrente da maior participação da União no aporte de recursos não pode reduzir a eficiência fiscal federativa, “acomodando” estados e municípios com baixo esforço de arrecadação e desestimulando aqueles que já realizam efetivo esforço e destinação de recursos para a Educação Básica. Para que este cenário se concretize, é fundamental aperfeiçoar o SIOPE (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação) e os espaços de acompanhamento e controle social.

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

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

No final do Relatório há a proposição de uma agenda para a viabilização do CAQi, desdobrada em atividades relacionadas à discussão, aprovação geral e desenvolvimento da proposta, e em estratégias para viabilizar os fatores condicionantes (técnicos, financeiros e políticos). A agenda é seguida por indicações a serem apreciadas pelo Ministro, dado o caráter interno do trabalho.

V - Movimentos recentes

1. Comissão Interinstitucional para Implementação do CAQi-CAQ

Em 16 de março de 2016 o MEC criou a Comissão Interinstitucional para Implementação do CAQi-CAQ, através da Portaria 142/2016. Estava prevista a participação de representantes do MEC (SEB, SASE, FNDE, INEP e Secretaria Executiva), CONSED, UNDIME, CNTE, FNE e

Campanha Nacional pelo Direito à Educação, tendo como responsabilidade de, no prazo de um ano:

a) estudar a legislação brasileira sobre a matéria, considerando as Emendas Constitucionais 53, de 19 de dezembro de 2006 e 59, de 11 de novembro de 2009; as Leis 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - LDB, 11.494, de 20 de junho de 2007 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, 11.738, de 16 de julho de 2008 - PSPN, 12.858, de 9 de setembro de 2013 - Royalties e 13.005, de 2014 - PNE 2014-2024;

b) analisar as deliberações das Conferências Nacionais de Educação - CONAE 2010 e 2014 sobre o CAQi e o CAQ;

c) analisar os estudos sobre o CAQi e o CAQ utilizados pelo Conselho Nacional de Educação, que resultaram no Parecer CNE/CEB 08/2010, e os estudos produzidos pelo GT do MEC, instituído pela Portaria MEC no 459, de 2015;

d) acordar a metodologia para definição da implementação do CAQi e do CAQ, propondo fontes de financiamento para a sua viabilização; e

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

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

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

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

Segundo a nova Portaria, a criação do Comitê cumpre uma exigência do PNE, estabelecendo como membros: o Secretário-Executivo Adjunto do MEC, como presidente, o Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino, o Secretário de Educação Básica, o Presidente do FNDE, o Presidente do INEP, o Presidente do Consed, o Presidente da Undime e o Coordenador do Fórum Nacional de Educação - FNE. Enquanto a Comissão de Implementação do CAQ/CAQi tinha dez membros, sendo cinco do MEC e mais cinco membros com representantes dos secretários de educação e organizações sociais, o atual Comitê Permanente de Avaliação dos Custos da Educação Básica tem oito membros, ficando de fora a CNTE e a Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, que faziam parte da configuração anterior.

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

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

VI - As fragilidades do desenho operacional para o CAQi proposto no Parecer CNE/CEB 08/2010

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

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

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

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

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

2. O modelo de financiamento

As diferenças de custo das etapas/segmentos e modalidades

Pela proposta do Parecer CNE/CEB 08/2010 os valores do CAQi seriam definidos anualmente de maneira automática, por percentuais do PIB per capita. Considerando que a última apuração

do PIB per capita foi de R\$ 31.587,00 (2017), os valores de CAQi de 2017 seriam os apresentados no Quadro 4.

Quadro 4 - Valores de CAQi para 2017, considerando cada etapa/segmento e modalidade da Educação Básica, com base no PIB per capita (R\$ 31.587,00 em 2017)(Valores em R\$).

Etapa e Modalidade	% do PIB per capita	Valor CAQi 2017 (R\$)
Creche (tempo integral)	39,0	12.318,93
Pré-Escola	15,1	4.769,64
Ensino Fundamental - anos iniciais	14,4	4.548,53
Ensino Fundamental - anos finais	14,1	4.453,77
Ensino Médio	14,5	3.948,38
EF Campo - anos iniciais	23,8	7.517,71
EF Campo - anos finais	18,2	5.748,83

Fonte: Elaborado de acordo com critérios do Parecer CNE/CEB 2010.

Os valores do Quadro 4 são resultantes dos percentuais do PIB per capita definidos a partir da precificação da “cesta de insumos” que representa uma escola de qualidade, segundo os critérios definidos no Parecer. Mas não se conhece até hoje, no Brasil, o custo real da oferta educacional praticada nas redes de ensino nas diferentes etapas/segmentos e modalidades. Esta lacuna de informação, além de prejudicar o modelo operacional do CAQi apresentado anteriormente, também faz com que os fatores de ponderação do FUNDEB sejam definidos apenas por decisão política - e nunca técnica - na Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.²⁰

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

Uma estratégia baseada nos mecanismos do FUNDEB

O FUNDEF e o FUNDEB representaram, cada um a seu tempo, importantes mudanças na estratégia do financiamento nacional, mas o modelo redistributivo de ambos provoca distorções que podem contaminar um possível mecanismo redistributivo para o CAQi. A ausência de compreensão deste fator é uma das mais graves falhas do modelo assimilado pelo Parecer CNE/CEB 08/2010. Esta alternativa reduz a capacidade de equalização do gasto por aluno entre as redes de ensino e tende a supervalorizar o volume de recursos necessários para viabilizar o CAQi.

O cálculo realizado para definir a quantidade de recursos necessários para viabilizar o CAQi é feito comparando os valores do FUNDEB como os valores do CAQi (Quadro 5, extraído do Parecer).

²⁰ Comissão definida no Artigo 12 da Lei 11.494/2007 (Lei do FUNDEB)

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

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

Fonte: Parecer CNE/CEB 08/2010

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

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

A ausência de uma nova abordagem para a ação supletiva

No contexto de análise da composição dos valores de VAA Total, é preciso ainda ter em mente a necessária revisão da forma como a função supletiva da União hoje se realiza, seja por meio das transferências voluntárias, seja no desenho de programas nacionais com transferências automáticas, asseguradas por lei. Sobre estes aspectos, o Relatório do GT/CAQ/MEC (2015)¹ constatou que praticamente não há diferença entre o volume de recursos destinados para os municípios com maior ou menor VAA Total. Neste caso, não há ação focalizada de relevo, capaz de efetivamente reduzir as iniquidades educacionais. Obviamente a relevância de programas nacionais como alimentação escolar ou livro didático, por exemplo, não deve ser questionada. Mas, como qualquer política pública, estas iniciativas precisam também ser revisitadas. A prioridade tem que ser o CAQi, em seu desenho mais ampliado.

Em resumo, não há, na proposta, relação efetiva entre padrão de qualidade e capacidade real de financiamento. É fundamental ressaltar também a ausência de um sistema de avaliação capaz de aferir as condições de qualidade da oferta e sua relação com a totalidade dos recursos disponíveis.

As fragilidades do modelo reforçam a necessidade de o CNE sugerir fundamentos para uma proposta operacional alternativa, que de fato resgate a essência conceitual do CAQi e contribua para a aprendizagem dos estudantes e para o fortalecimento de uma escola socialmente inclusiva.

VII - Fundamentos para um novo desenho operacional

A necessidade de traçar um novo desenho operacional para o CAQi que efetivamente seja capaz de induzir a melhoria da qualidade da oferta educacional, deve levar em consideração o enorme impacto positivo deste conceito como vetor da articulação entre financiamento e qualidade.

1. Os dois componentes do conceito

O desenho aqui proposto tem como base a compreensão dos dois componentes estruturantes e articulados do CAQi: (i) seu valor financeiro, definido pela possibilidade ótima de VAA Total mínimo nacional²¹; e (ii) o padrão de qualidade correspondente (o padrão básico). Para um valor aluno estabelecido, deve haver uma expectativa de qualidade de oferta (Figura 7).

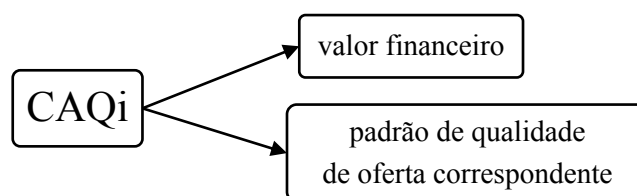


Figura 7 - Os dois componentes estruturantes e articulados do CAQi: seu valor financeiro e o padrão de qualidade correspondente (o padrão básico).

Componente 1: o valor financeiro do CAQi

Esta proposta operacional opta pela construção do valor CAQi partindo de condições reais. Um valor viável depende:

- a) de minucioso levantamento de todas as receitas vinculadas à educação básica, por aluno, em cada rede de ensino (VAA Total); esta iniciativa identificará a real capacidade de financiamento educacional de cada ente federativo; e
- b) da construção e avaliação, por uma instância interfederativa, de vários cenários possíveis, com alternativas viáveis, para elevar o VAA Total nacional mínimo (possibilidade ótima de VAA Total).

O objetivo será alcançar o ponto máximo possível de elevação do VAA Total nacional mínimo; este será o valor financeiro do CAQi a cada ano.

Para a sociedade é necessário ficar claro, evidenciado por estudos e pareceres técnicos, que este valor é o resultado do conjunto de novos recursos na educação básica e da otimização

²¹ entendido como o maior VAA Total possível, considerando o aumento da complementação da União no FUNDEB, a reorganização da ação supletiva do MEC e outras iniciativas possíveis, a serem acordadas na instância interfederativa.

de recursos existentes, e que é adequado para a garantia dos direitos básicos e a promoção de impacto positivo na qualidade da oferta educacional.

A ampliação da complementação da União no FUNDEB e a revisão de projetos e programas nacionais são medidas equalizadoras indispensáveis para aumentar o VAA Total mínimo nacional. Além destas, que são ações que podem ser tomadas de maneira administrativa, outras alternativas possíveis exigem decisões mais complexas e dependem de mudanças na legislação, mas devem ser avaliadas no médio e longo prazo. Exemplos neste sentido são correções das distorções do atual FUNDEB a partir de 2020 e do Salário Educação²².

Componente 2: o padrão de qualidade de oferta correspondente ao valor financeiro do CAQi - o padrão básico

A Lei do PNE impõe ao país, de maneira apropriada, a criação de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB) e a criação de uma instância interfederativa de pactuação. O modelo operacional aqui proposto sugere uma articulação entre Referenciais Nacionais de Qualidade da Oferta que estejam na base do SINAEB. O sistema de avaliação, por sua vez, orienta as decisões sobre financiamento a serem tomadas na instância interfederativa.

O maior VAA Total mínimo nacional possível (valor do CAQi) deve ser buscado a cada ano, por esforço federativo. A instância interfederativa, olhando para os resultados do SINAEB deve relacionar o valor do CAQi a um padrão nacional considerado básico de qualidade, abaixo do qual não se pode admitir que uma rede de ensino permaneça.

Para assegurar maior consistência ao modelo, o SINAEB poderia dispor de um índice (variando de 0 a 1 por exemplo), permitindo a imediata identificação dos componentes mais frágeis e, nestes, os indicadores que mais impactam os resultados educacionais.

A vinculação do CAQi ao SINAEB permitiria avaliar não só as condições objetivas (ou materiais) das redes de ensino mas também estimularia avanços nas políticas educacionais, nas atitudes e na adoção de boas práticas de gestão.

Um sistema de avaliação que cumpra com os objetivos acima descritos carece, obviamente, de estudos prévios, testagem e amplo debate. Ancorado nos Referenciais Nacionais de Qualidade da Oferta - aprovados em forma de diretrizes pelo CNE, o Sistema de Avaliação faria a aferição da qualidade presente nas redes de ensino em todo o país, considerando as diferentes etapas/segmentos e modalidades (educação profissional, EJA, educação do campo, educação indígena e quilombola, educação especial). O Brasil acumula extenso conhecimento acadêmico e variadas experiências sobre qualidade de oferta, efeito escola, fatores que impactam a aprendizagem etc.

Desta maneira, seria possível dar transparência às reais condições de cada rede de ensino, facilitando o trabalho de controle social e das instituições operadoras do direito. Propor Referenciais Nacionais de Qualidade de Oferta é tarefa institucional da Secretaria Nacional de

²² O modelo de repartição do Salário Educação não corrige as desigualdades tributárias, porque 2/3 de sua arrecadação líquida são devolvidos aos estados onde ocorreu a arrecadação (DAVIES, 2008). Isso significa dizer que a maior parte dos recursos volta para os estados onde a atividade econômica formalizada predomina e que, conseqüentemente, já estão entre os que possuem os valores por aluno mais elevados do país. Além disso, a parcela restante, que deveria ser utilizada apenas com caráter supletivo pelo FNDE/MEC, acaba sendo redistribuída sem considerar a capacidade fiscal e o VAA total dos beneficiados.

Educação Básica (SEB/MEC) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em articulação com secretarias estaduais e municipais de educação, ouvidas as instâncias definidas na Lei do PNE. Discuti-las nacionalmente em articulação com Conselhos de Educação estaduais e municipais e aprova-las em forma de diretrizes é papel do CNE. Tomá-las como orientadoras do futuro SINAEB, é papel institucional do INEP.

Este modelo permitiria não apenas olhar para um padrão básico, mas também pensar em uma escala de padrões que correspondessem a expectativas de qualidade relacionadas à capacidade financeira e às condições socioeconômicas em cada ente federativo no Brasil. Esta seria, inclusive, uma alternativa mais justa para o PL de Responsabilidade Educacional (PL 7.420/2006 e apensados)²³.

2. Relação Valor Aluno/Qualidade

O desafio central, neste modelo, é definir o padrão de qualidade correspondente a um determinado valor disponível após o esforço federativo máximo (CAQi), já que a relação entre a capacidade financeira e qualidade de oferta não é direta.

Uma alternativa possível é trabalhar com expectativas de entrega. Como a relação nunca será completamente ajustada do ponto de vista matemático, sempre haverá espaço político para análises, discussões e decisões que devem ser interfederativas, na instância definida para tal.

Para melhor compreensão deste desenho, abaixo estão três figuras conceituais que esquematicamente demonstram os diferentes momentos a serem considerados na implantação e concretização do CAQi na realidade brasileira. As figuras, meramente ilustrativas, partem do princípio de que o SINAEB, baseado em Referenciais Nacionais de Qualidade de Oferta, já tenha sido implantado.

A primeira (Figura 8) mostra a ausência de relação esperada entre os índices de qualidade de oferta do SINAEB (definidos para cada rede de ensino) e seu correspondente VAA Total no tempo de início de implantação (T1, com VAA Total mínimo de R\$ 2.900,00 por exemplo).

²³ Sem referenciais nacionais de qualidade de oferta definidos; sem um instrumento nacional de avaliação capaz de aferir a qualidade da oferta cotejando os referenciais nacionais e os recursos disponíveis por ente federativo e sem reorganizar a lógica redistributiva e supletiva do financiamento nacional, não há base legal para se punir um dirigente simplesmente porque se entende "retrocessos" como diminuição de IDEB.

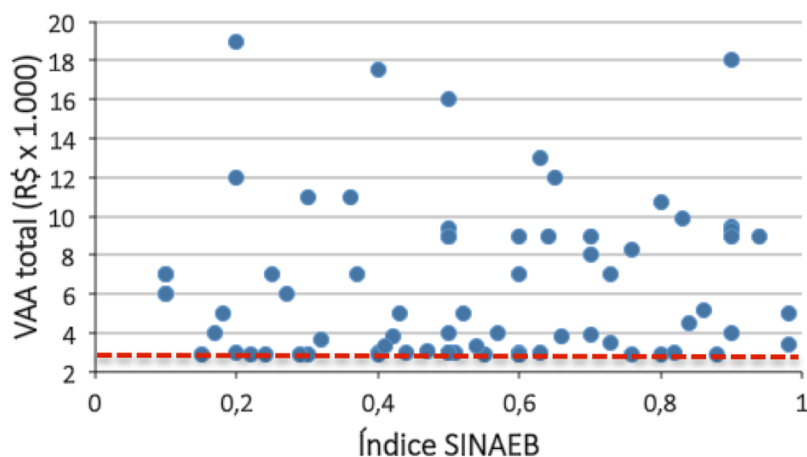


Figura 8 - Ausência de relação entre o índice do SINAEB (0 a 1) e o VAA Total (R\$ x 1.000) correspondente de cada rede de ensino no T1. Linha vermelha tracejada: menor VAA Total observado no T1 (R\$ 2.900,00).

A Figura 9, por sua vez, representa o momento seguinte de implantação. Trata-se do T2, quando o cenário muda em função do esforço federativo realizado para o aumento real do VAA Total mínimo, ou aquilo que antes foi chamado de "possibilidade ótima de valor mínimo nacional por aluno ano" (CAQi). A Figura considera que, após o esforço de ampliação do VAA Total mínimo nacional tenha sido possível chegar, por exemplo, a R\$ 4.000,00. Esta foi, em tese, a primeira decisão da instância interfederativa (União, estados e municípios).

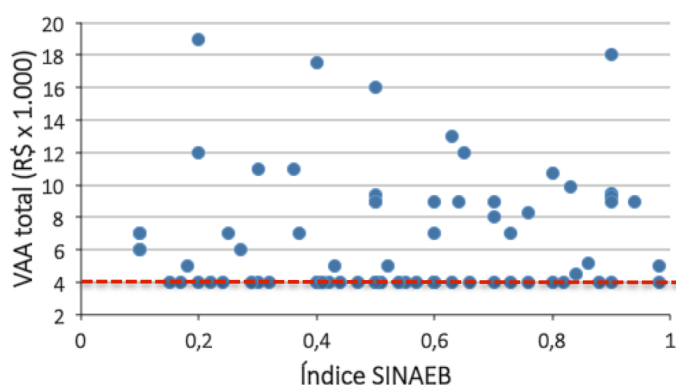


Figura 9 - Nova situação de distribuição de recursos observada no T2, quando o VAA Total mínimo Nacional (CAQi), após esforço federativo, chegou a R\$ 4.000,00. Linha vermelha tracejada: menor VAA Total mínimo nacional no T2 (R\$ 4.000,00 - CAQi).

Em seguida, a Figura 10 mostra a outra decisão a ser tomada pela instância interfederativa. Ponderando os resultados do SINAEB (escala de 0 a 1) e o VAA Total mínimo nacional (CAQi), a instância interfederativa decidirá qual será, na escala de índices do SINAEB, a faixa considerada como padrão básico para o país, abaixo do qual nenhuma rede de ensino deverá realizar a oferta educacional.

Pode-se tomar esta decisão usando os mais diferentes critérios. Eles deverão ser decididos pela instância interfederativa com base em orientações técnicas oferecidas pelo INEP, que, por coordenar o SINAEB, terá clareza sobre quais fatores influenciam mais ou menos a qualidade quando se retira a influência dos fatores socioeconômicos.

A figura, portanto, simula uma classificação possível das redes de ensino e a correspondente qualidade de oferta de acordo com o Sistema Nacional de Avaliação. Neste caso, a decisão foi tomada, por exemplo, considerando como limite mínimo do padrão básico o índice SINAEB 0,4, que foi alcançado por 80% das redes de ensino com o valor de CAQi (R\$ 4.000,00 no T2).

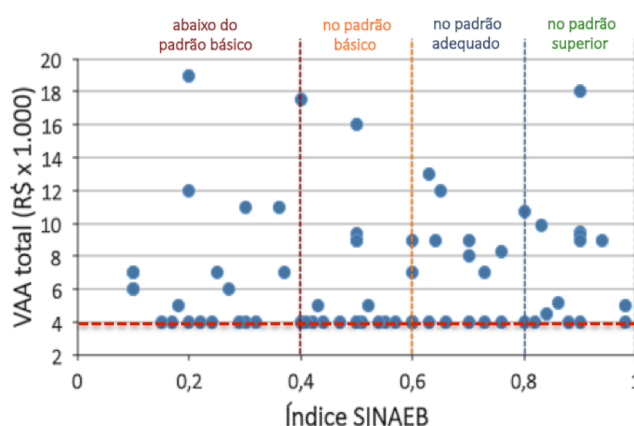


Figura 10 - Classificação das redes de ensino de acordo com suas condições de oferta no T2, quando o VAA Total, após esforço federativo, chegou a R\$ 4.000,00.

Linha vermelha tracejada inferior: menor VAA Total observado no T2 (R\$ 4.000,00).

Nota-se na figura que a qualidade da oferta difere entre as redes de ensino, sem relação direta com a capacidade financeira. Em outras palavras, isto significa dizer que redes com condições consideradas abaixo do básico podem ter VAA Total mais elevado ou menos elevado; algumas, inclusive, só chegaram ao VAA Total mínimo nacional (valor do CAQi) após o esforço federativo.

Mas independente do VAA Total que disponham, todas as redes de ensino que estão abaixo do que foi definido como padrão básico de qualidade de oferta pela instância interfederativa devem ser priorizadas nas ações supletivas técnicas e eventualmente financeiras.

Se aquele ente federativo com índice avaliativo menor que 0,4 (nesta simulação) tem recursos para oferecer acima do básico, mas não alcança o patamar de qualidade equivalente, terá que apresentar justificativas à sociedade e aos órgãos de controle, podendo solicitar assistência técnica do Ministério da Educação (que atuará em colaboração com a Secretaria de Estado de Educação) para auxiliar na superação dos problemas identificados.

Vale ressaltar que não existirá possibilidade de rede com valores menores do que o necessário para o padrão básico, porque este é o valor do CAQi, que já terá sido disponibilizado no momento anterior.

A seguir, no T3, T4, T5 e sucessivamente, outros ciclos avaliativos do SINAEB vão se completando e os novos índices vão sendo comparados com os índices anteriores em cada grupo de redes de ensino. Espera-se que aqueles que compunham o grupo prioritário e que receberam apoio técnico (e eventualmente mais recursos) mostrem avanço e atinjam o padrão básico de qualidade definido no ciclo avaliativo anterior. A cada ciclo avaliativo novas rodadas de decisões da instância interfederativa podem definir novos valores de CAQi (VAA Total mínimo nacional) e novos patamares superiores de padrão básico de oferta, com melhoria geral do sistema.

Em síntese, a prioridade do CAQi é elevar o padrão de oferta das redes que estão abaixo do básico para o padrão básico (por isso CAQi, e não CAQ). Portanto, esse procedimento é a chave para induzir as redes de ensino a adotarem medidas que melhorem suas condições de oferta nas avaliações seguintes, ao mesmo tempo orientando a função supletiva (técnica e financeira) da União e dos Estados.

3. O ciclo operacional do CAQi

A Figura 11 organiza de maneira sintética a operacionalização do CAQi em um ciclo. Para que o conceito de CAQi seja viável e eficaz, este ciclo articula financiamento, indução de condutas e avaliação para o alcance dos resultados desejados - mais qualidade, com equidade.

A operacionalização do CAQi exige um desenho dinâmico e pressupõe que, ao finalizar um ciclo, inicia-se automaticamente outro. Pressupõe, também, que o SINAEB tenha sido implantado, com base em Referenciais Nacionais de Qualidade de Oferta discutidos e aprovados pelo Conselho Nacional de Educação.

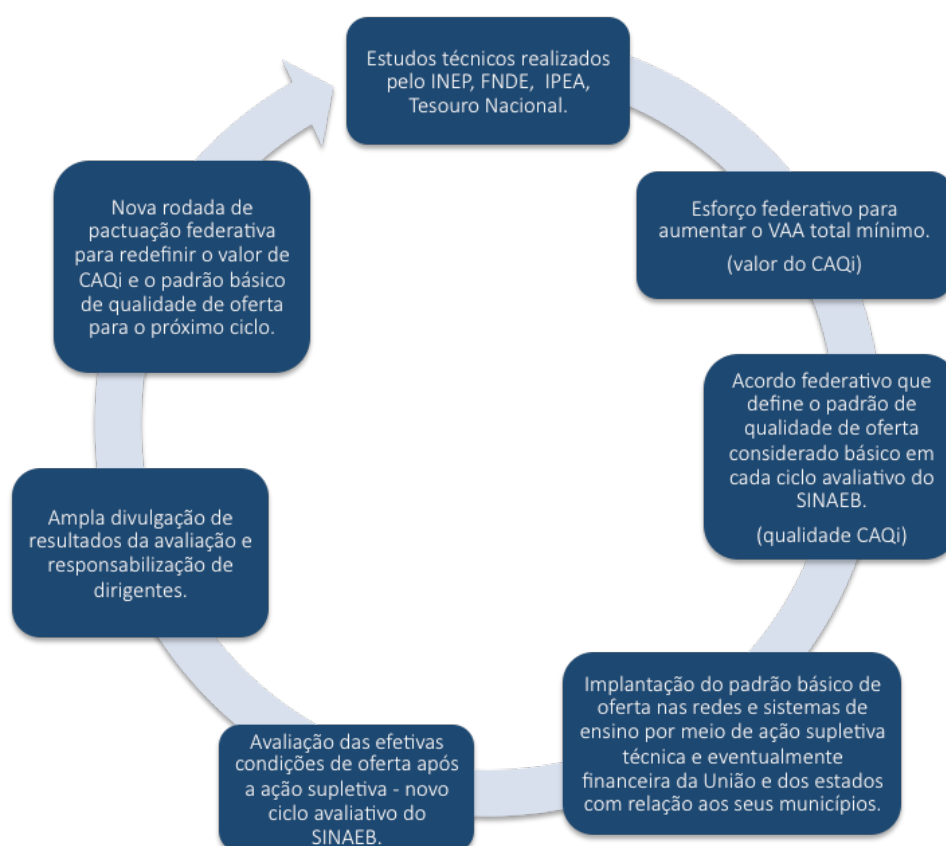


Figura 11 - O ciclo operacional do CAQi.

O ponto de partida para a definição do padrão básico de qualidade deve ser a realização de estudos técnicos e financeiros. Não se pode definir o padrão básico a ser alcançado sem o conhecimento da real capacidade financeira das redes de ensino e dos fatores que

efetivamente impactam os resultados educacionais (considerados aqui não só os resultados de aprendizagem, mas também os aspectos de inclusão e equidade).

Estes estudos devem ser realizados por instituições oficiais e capacitadas para tal tarefa. Neste caso, cabe ao FNDE e INEP fazer os levantamentos da capacidade financeira das redes de ensino, contando com a colaboração da Secretaria do Tesouro Nacional e do IPEA.

O passo seguinte é a vinculação entre o valor CAQi e o padrão de qualidade CAQi. Para isto, os estudos técnicos e financeiros devem culminar em propostas preliminares de um VAA total mínimo nacional (valor CAQi) e de um padrão básico de qualidade de oferta esperada (qualidade CAQi). Estas propostas iniciais, elaboradas pelo INEP, após analisadas e debatidas servirão de base para a decisão da instância interfederativa.

Este procedimento se justifica pelo caráter nacional da educação brasileira e sua organização baseada no federalismo cooperativo. Deste modo, o CAQi não pode ser uma decisão unilateral do Governo Federal, mas o resultado de um pacto envolvendo as três esferas de governo (através de acordo União/Estados/Municípios, representados pelos dirigentes de seus sistemas de ensino - MEC/Secretarias Estaduais/Secretarias Municipais), ouvidas as instituições previstas na Lei do PNE.

Esta decisão deve ser protegida pelo maior amparo legal possível, resultando preferencialmente em Normas Operacionais Básicas²⁴ que possam instruir os sistemas subnacionais e as redes de ensino para os procedimentos necessários para a implantação do CAQi.

Considerando que nenhuma rede de ensino terá menos que o recurso necessário para assegurar o padrão básico de qualidade de oferta, cada Secretaria de Educação deverá fazer constantemente um balanço entre o VAA Total que dispõe e o padrão de qualidade a ele correspondente, de acordo com os Referenciais Nacionais de Qualidade de Oferta que sustentam o SINAEB. Assim, não só as redes de ensino com o patamar CAQi de recursos serão cobradas pelo padrão básico de qualidade, mas também as que se encontram com capacidade de financiamento além do valor CAQi poderão ser cobradas por padrões de qualidade mais elevados. Esta é a alternativa mais consistente para uma Lei de Responsabilidade Educacional.

Portanto, a implantação do CAQi só faz sentido se permitir aferição e responsabilização. Caso contrário, o CAQi torna-se inócuo, ou simplesmente mais do mesmo, isto é, mais dinheiro para redes e sistemas de ensino sem mecanismos de indução de boas práticas e sem avaliação dos resultados alcançados. Por este motivo a existência de Referenciais Nacionais de Qualidade da Oferta educacional é estruturante para um modelo mais efetivo.

Um SINAEB consistente deve ser articulado com o Censo Escolar e com outros mecanismos de avaliação (Prova Brasil, IDEB, ANA, sistemas estaduais e municipais). Articulado com o CAQi, permitirá ao Ministério da Educação e às Secretarias de Estado de Educação exercitarem a assistência técnica e financeira supletiva, previstas em lei, de maneira mais eficaz.

²⁴ *A exemplo do Sistema Único de Saúde tais Normas devem promover a indução de práticas mais qualificadas na gestão das redes e sistemas de ensino. Evidentemente, medidas que reforcem e ampliem a transparência no uso dos recursos públicos devem ser priorizadas, permitindo que a sociedade identifique com mais facilidade o volume total de recursos disponíveis e a qualidade observada.*

4. A viabilidade do desenho operacional

A operacionalização deste modelo antes de 2020 precisa se adaptar aos limites da atual da lei do FUNDEB. O caminho mais viável para reduzir as grandes desigualdades do VAA Total das redes de ensino passa pela combinação de incremento dos repasses da União com distribuição mais focalizada, priorizando as redes de ensino com menor VAA Total. Depois de 2020, o novo FUNDEB pode absorver em lei os mecanismos aqui propostos.

De qualquer modo, é importante reafirmar que a viabilidade do CAQi depende de ampliação de repasses aos entes federativos por parte da União, seja via complementação da União ao FUNDEB (nova lei), ou via transferências voluntárias (usando a lei atual). Considerando o cenário de crise econômica do país, os estudos de viabilidade são mais que essenciais. Provavelmente apontarão para a necessidade de um processo gradual de implantação do modelo a ser adotado, seja ele qual for.

5. Outros elementos indispensáveis para a viabilidade do novo modelo operacional

Um dos elementos mais importantes para a confiabilidade deste modelo é o fortalecimento do SIOPE (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação) ou outro mecanismo que permita a alimentação e análise de dados relativos à real capacidade financeira de cada rede de ensino. Para isto é necessário que rigorosas normas sejam estabelecidas com relação a prazos, padrão de qualidade dos dados e responsabilização pelas informações, além da necessária proteção contra fraudes. Desta maneira o SIOPE (ou outro instrumento similar) pode se tornar um instrumento robusto de gestão, acompanhamento e controle dos gastos públicos na educação.

Além do SIOPE, outros aspectos pouco explorados aqui ainda exigem iniciativas: ações para evitar a acomodação fiscal e ampliar recursos para MDE; expressiva melhoria dos mecanismos de assistência técnica do MEC e dos estados; construção de estratégias que assegurem o cumprimento da Lei do Piso; construção e pactuação de parâmetros nacionais que valorizem a carreira dos profissionais da educação, são alguns exemplos.

Em síntese, o desenho proposto articula financiamento a Referenciais Nacionais de Qualidade de Oferta. A garantia de um VAA total mínimo nacional articulado a um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica é o caminho para concretizar o conceito de CAQi de forma mais coerente aos propósitos que motivaram os debates ao longo do tempo e que estão presentes na legislação brasileira, desde a Constituição de 1988.

A proposta de operacionalização do CAQi apresentada deve resultar em uma descentralização qualificada, fortalecendo a autonomia dos entes federativos e das escolas, e a ampliação da garantia do direito constitucional. Deve ampliar a qualidade e a eficiência do controle social e dos órgãos de fiscalização, pois sua vinculação a um Sistema Nacional de Avaliação torna visível e comparável a capacidade de investimento, e mais transparente e objetiva a qualidade da educação no Brasil.

VIII - Sugestões executivas para o reexame do Parecer CNE/CEB 08/2010: uma proposta de agenda e o papel do CNE

1. Considerações e entendimentos prévios

Considerando:

- a) a trajetória histórica e as várias tentativas de vinculação de qualidade e financiamento no Brasil;
- b) a importância conceitual e legal do custo aluno qualidade (CAQi/CAQ);
- c) os limites trazidos pela definição de um valor de CAQi baseado somente em insumos;
- d) os limites trazidos pela estratégia de viabilização dos valores de CAQi, baseada somente nos recursos disponibilizados via FUNDEB e na sua lógica redistributiva;
- e) os problemas derivados da lacuna legal de regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal e da consequente ausência de um Sistema Nacional de Educação que fixe normas federativas para a garantia de padrões nacionais de qualidade de oferta e oportunidades educacionais, como define a LDB;
- f) a extrema variedade de situações normativas possíveis para a definição de padrões de qualidade de oferta nas diferentes redes de ensino e a ausência de vinculação destas normas às iniciativas de avaliação e financiamento;
- g) a extrema variedade de situações derivadas dos mecanismos atuais de financiamento no Brasil;
- h) a impossibilidade de encontrar uma relação direta entre qualidade (definida pelo índice nacional disponível - IDEB) e recursos financeiros disponíveis por rede de ensino; e
- i) um novo desenho operacional para o CAQi, cuja efetivação exige um esforço interinstitucional no qual o CNE tem papel preponderante,

entende-se que o conceito de qualidade que sustentará o CAQi, polissêmico como é, não pode se restringir a insumos, entendidos como condições objetivas que são necessárias, mas não suficientes, para garantir o direito constitucional.

Não cabe ao CNE definir o valor do CAQi, mas sim a tarefa central de contribuir conceitualmente na formatação de um modelo operacional que oriente todas as ações necessárias para não só cumprir o disposto no PNE com relação ao tema, mas que também sustente um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, considerando Referenciais Nacionais de Qualidade de Oferta.

2. Agenda possível

A expectativa é que um novo Parecer, de caráter conceitual, sugestivo e orientativo seja homologado pelo MEC, dando sequência às seguintes etapas de implantação do CAQi:

1. Em movimento similar ao realizado para a elaboração, discussão e aprovação da BNCC, a Câmara de Educação Básica recebe do MEC uma proposta de Referenciais Nacionais de

Qualidade de Oferta, construída em dimensões que considerem as condições objetivas (insumos) e as não objetivas da qualidade.

2. De posse desta proposta, o CNE coordena uma ampla discussão, de forma articulada com os sistemas de ensino, em especial os Conselhos de Educação em cada estado (representados pelo FNCE e UNCME) e elabora as Diretrizes Gerais para a Construção do novo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB - Artigo 11 do PNE).

3. Com base nas Diretrizes Gerais do CNE, o INEP desenvolve o SINAEB e implanta o sistema, traduzido em um índice de qualidade de oferta que, ao ser divulgado, evidencia a posição de cada rede de ensino na escala de qualidade, permitindo maior transparência e controle por parte da sociedade.

4. A cada ciclo avaliativo, o INEP, com apoio do FNDE, IPEA e Tesouro Nacional divulga o valor do VAA Total de cada rede de ensino, permitindo a análise comparativa deste valor com o seu índice apurado no SINAEB.

5. Tomando os resultados de cada ciclo de avaliação, a instância interfederativa (União/Estados/Municípios) define a que faixa de valores de índice SINAEB corresponderá aquilo que será entendido como padrão básico de oferta, considerando o VAA Total mínimo nacional, fruto do esforço federativo no período. O processo poderá inclusive prever que a Câmara de Educação Básica do CNE seja ouvida antes desta tomada de decisão.

É ainda fundamental a presença do CNE na composição de um conselho gestor que acompanhe a implantação e o funcionamento do SINAEB, junto com as demais instâncias previstas na Lei do PNE.

A expectativa é que com mais recursos e apoio técnico, as redes e sistemas de ensino atinjam as condições consideradas básicas de oferta no ciclo avaliativo seguinte. Isto ensejará novas rodadas de negociação interfederativa para elevar tanto o VAA Total mínimo nacional quanto aquilo que se considerará como padrão básico de qualidade de oferta no período subsequente.

Destaca-se a relevante tarefa de diálogo institucional com o MEC, com os sistemas de ensino subnacionais responsáveis pela oferta de educação básica (em especial os Conselhos de Educação) e com as representações sociais dos fóruns de educação. Cabe ao CNE a desafiadora tarefa da mediação de todo este processo, contribuindo para o debate qualificado da vinculação de referenciais nacionais de qualidade da oferta e o financiamento da educação no país, concretizando o conceito de CAQi. E a tarefa é urgente.

ANEXO I

Alguns exemplos de regulamentação de padrões para a qualidade da oferta nos sistemas de ensino²⁵

Região Norte - Conselho Estadual de Educação do Amazonas

A Resolução 121/2016 - CEE/AM, de 03 de agosto de 2016, "Fixa normas para o credenciamento de estabelecimentos de ensino, autorização, reconhecimento e novo reconhecimento de cursos da Educação Básica e suas modalidades e estabelece outras providências".

Os Artigos 7º e 8º definem exigências para o credenciamento e a autorização de cursos, como: documentos e atos legais, planta baixa do imóvel aprovada pelo Conselho de Engenharia, alvará de funcionamento aprovado, indicação da capacidade física das salas de aula, previsão do número de matrículas, projeto político pedagógico, regimento escolar, matriz curricular, calendário escolar, quadro de pessoal docente e técnico-administrativo com documentos comprobatórios da formação.

O Artigo 9º, por sua vez, define o que o Poder Público do Estado do Amazonas exige para a comprovação da capacidade física, em três incisos:

I - área de livre circulação, salas destinadas às atividades administrativas e pedagógicas, tais como recepção, diretoria, secretaria, biblioteca, laboratório, supervisão escolar, orientação educacional, sala para os professores, banheiros que atendam à faixa etária de seus usuários, específicos para funcionários e para alunos e banheiros com acessibilidade para pessoas com necessidades especiais, sala para material didático-pedagógico, salas para realizar o AEE aos alunos com NEE quando houver matrícula e, por fim, depósito para material de limpeza e outros materiais;

II - sala de aula, correspondente a 1 (um) m² por aluno, no mínimo, respeitada a seguinte proporção:

- a) anos iniciais do Ensino Fundamental, o máximo de 25 (vinte e cinco) alunos por sala;
- b) anos finais do Ensino Fundamental, o máximo de 30 (trinta) alunos por sala;
- c) Ensino Médio, o máximo de 35 (trinta e cinco) alunos por sala;

III - estrutura física adequada para o atendimento de pessoas com necessidades especiais.

Há, ainda, referências específicas à biblioteca e ao mobiliário. A partir do 6º ano do ensino fundamental, a instituição deve ter biblioteca organizada, com acervo diversificado e profissional habilitado na área; para a educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, "poderão admitir-se atividades educacionais relativas à biblioteca desenvolvidas por meio de projetos específicos complementares, desde que supervisionados por um professor da área" (Artigo 10). Sobre o mobiliário, o Poder Público define que deve estar de acordo com a idade, a série, as necessidades do aluno e em perfeito estado de conservação (Artigo 11).

²⁵ Exemplos tomados ao acaso, um por região, escolhidos pela facilidade de acesso às normas via internet.

O Governo do Estado, por meio da Secretaria de Estado de Educação e Qualidade do Ensino (SEDUC), dispõe de um sistema de avaliação - Sistema de Avaliação do Desempenho Educacional do Amazonas (Sadeam), além do Prêmio Escola de Valor. A Escala de Proficiência, as Matrizes de Referência, os Padrões de Desempenho e os Níveis de Desempenho são alguns dos instrumentos que compõem o Sistema. Após a aplicação do teste, os resultados são analisados e disponibilizados para toda a rede. Dentre esses dados, há um valor numérico associado, em cada disciplina, ao grau de complexidade das habilidades e competências desenvolvidas pelos alunos, denominado proficiência. Em termos técnicos, a proficiência é uma medida que representa um determinado traço latente de um aluno. Na avaliação educacional em larga escala, esse traço latente é a aptidão, o conhecimento que um aluno demonstra possuir em relação a determinado conteúdo de uma área do conhecimento que foi avaliada.

Vários materiais estão à disposição dos profissionais e das instituições de ensino porque parte-se do princípio de que "conhecer e interpretar os resultados são importantes passos em direção à melhoria da qualidade de ensino ofertada".

Existe também material de apoio e esforço para auxiliar as instituições educativas na gestão dos recursos, para melhoria da oferta. Mas não foram encontradas, pelo menos de forma explícita nos documentos analisados, vinculações entre a resolução do CEE, os resultados do Sadeam, a distribuição dos recursos e as orientações para a gestão financeira.

Região Nordeste - Conselho Estadual de Educação do Ceará

A Resolução 451/2014 - CEE/CE, de 10 de dezembro de 2014, "Dispõe sobre credenciamento e credenciamento de instituição de ensino da educação básica, autorização, reconhecimento de seus cursos e renovação do reconhecimento, e dá outras providências".

O Artigo 5º condiciona o credenciamento de uma instituição de ensino às condições pedagógicas e infraestruturais básicas exigidas para seu funcionamento.

Com relação à comprovação das condições infraestruturais básicas, o Anexo I da Resolução define ser necessário o fornecimento de informações e documentação comprobatória, citando por exemplo o ato de criação para escolas públicas, contrato social, requerimento de empresário ou estatuto social para escolas privadas, CNPJ, comprovação da qualificação do diretor pedagógico e do secretário escolar, além da relação de pessoal, com nome e documentos pessoais. Para a descrição das dependências físicas da instituição de ensino é exigida a relação detalhada dos equipamentos e mobiliários, a relação do acervo bibliográfico (com no mínimo um título por aluno matriculado) e comprovação por meio fotográfico da fachada do prédio, acessibilidade física, salas de aula (uma por etapa ofertada), biblioteca escolar, laboratórios, quando houver, instalações sanitárias para professores, instalações sanitárias para alunos (de uso comum e adaptadas para o público-alvo da educação infantil e educação especial), e ambientes específicos para as práticas de educação física, esportivas e recreação. Os dispositivos, portanto, são genéricos.

A Secretaria da Educação (SEDUC/CE), por sua vez, junto com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF), promove anualmente uma avaliação das escolas públicas de Educação Básica estaduais e municipais do Ceará, avaliando os alunos desde as etapas de alfabetização até o Ensino Médio.

Esta iniciativa teve início em 1992 e foi sendo ampliada ao longo do tempo. Atualmente, o Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAEBCE) fornece subsídios

para formulação, reformulação e monitoramento das políticas educacionais, sendo que, a cada edição, são aplicados testes de desempenho e questionários contextuais. Além de um vasto conjunto de informações sobre o perfil dos estudantes, professores e gestores, há resultados detalhados sobre o desempenho dos estudantes e orientações específicas para a melhoria dos indicadores.

Com relação à infraestrutura disponível, uma publicação de 2012, por exemplo, descreve os fatores analisados para a identificação de escolas com e sem infraestrutura básica. As escolas foram analisadas em relação à presença de elementos considerados mínimos e necessários para o bom funcionamento de uma unidade escolar, assim descritos: abastecimento público de água, energia elétrica, e esgoto sanitário, existência de cozinha, sanitário dentro do prédio da escola, aparelho de TV em cores, e aparelho de DVD. Apenas escolas com todos os elementos presentes foram analisadas como tendo estrutura básica.

Os responsáveis pelo processo de avaliação esperam que os gestores das secretarias de educação possam monitorar suas políticas e melhorar seus programas e projetos educacionais; nas unidades escolares, esperam que diretores, coordenadores pedagógicos, professores, alunos e responsáveis revisem ou consolidem ações definidas no projeto político pedagógico da escola e que, de forma geral, o poder público tenha em mãos uma ferramenta de diagnóstico e prestação de contas à sociedade.

Talvez este modelo seja algo que se aproxima de um desenho efetivo de CAQi, porque representa um exercício prático de vinculação de alguns padrões básicos de condição de oferta com um efetivo sistema de avaliação. Esta vinculação permite considerações do tipo: 26,2% das escolas públicas do Ceará têm infraestrutura desfavorável, taxa de matrícula reduzida, baixa taxa de abandono, baixo índice socioeconômico dos alunos e melhor indicador de clima escolar. Tais informações, associadas às disponíveis sobre desempenho, podem levar ao desenho de programas focados na melhoria das condições de infraestrutura, para que seja possível para estas escolas, por exemplo, aumentar o número de matrículas, oferecer melhores condições de trabalho aos profissionais e maior segurança e conforto para a comunidade escolar como um todo.

Região Centro Oeste - Conselho Estadual de Educação de Goiás

No estado de Goiás recentemente o Conselho Estadual de Educação publicou uma nova Resolução (Resolução CEE/CP 03/2018) que "Estabelece as diretrizes curriculares para as etapas e modalidades da Educação Básica no Estado de Goiás e procedimentos para credenciamento e credenciamento, autorização e renovação de autorização de cursos das instituições de ensino públicas e particulares jurisdicionadas, e dá outras providências".

Na Resolução destaca-se o Artigo 80, que faz parte do Título II, Capítulo I - Da Educação Infantil. Neste artigo a estrutura básica para a Educação Infantil está bem detalhada: espaços para recepção, sala de professores e para serviços administrativos e pedagógicos, brinquedoteca, sala de atividades, berços e camas infantis, tatames, área livre para movimentação, amamentação, higienização, alimentação, recreação em área aberta entre outros descritores. Há ainda indicação de número de professores e profissional de apoio por turma.

Para os ensinos fundamental e médio, entretanto, não há detalhamento da estrutura básica exigida. Quando a Resolução trata de credenciamento e autorização de funcionamento para instituições públicas, obriga a entrega de documentos (ato de criação, alvarás, PPP, Regimento Escolar, comprovantes diversos) e, no inciso X do Artigo 135 obriga a uma "descrição do

material pedagógico, equipamento e mobiliário existentes na unidade escolar ou em fase de aquisição, incluindo laboratórios, salas especiais e biblioteca, dentre outros". Para instituições privadas (Artigo 138, letra d), da mesma forma são exigidos documentos, comprovantes, alvarás etc., e "descrição do espaço físico e das edificações, com registro fotográfico das instalações, dos equipamentos e dos recursos físicos e didáticos disponíveis, com informações sobre o meio de locomoção para pessoas com deficiência, detalhes arquitetônicos, dimensões e destinações dos espaços e demais dependências da instituição, inclusive das salas-ambiente e dos apropriados à prática docente, cultural, artística e desportiva e mobiliário". Há ainda, na letra c, um dispositivo que visa garantir o "compromisso de contratação de corpo docente com titulação mínima e atuação na área de sua formação em conformidade com a legislação educacional e trabalhista, sendo considerado o piso salarial da categoria".

A Resolução inova no Artigo 144. Ali se dispõe que, para o credenciamento e renovação de autorização de funcionamento serão realizadas avaliações institucionais e o resultado implicará na definição das temporalidades autorizativas. Assim, o resultado a avaliação de uma instituição pode variar em uma escala que vai de péssimo a excelente, o que equivale desde à não autorização até a seis anos de autorização respectivamente. O interessante é que a avaliação diagnóstica depende de algumas dimensões: Gestão Educacional, Espaço Físico da Instituição, Organização do Ambiente de Trabalho, Projeto Político Pedagógico e Regimento Escolar, Formação dos Profissionais e Políticas de Acesso, Permanência e Sucesso na Escola. Na Resolução, cada dimensão avaliativa é acompanhada de uma série de indicadores, por exemplo: existência ou ausência de grupo gestor qualificado é um dos indicadores da dimensão da Gestão Educacional e existência ou não de equipamentos, biblioteca, acervo físico e virtual e práticas de sustentabilidade ambiental são indicadores da dimensão Organização do Ambiente de Trabalho.

Assim como no estado do Ceará, também este modelo talvez se aproxime de uma proposta de desenho efetivo de CAQi, porque igualmente representa um exercício prático de vinculação de alguns padrões básicos de condição de oferta com um efetivo sistema de avaliação.

A Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esportes de Goiás (SEDUCE/GO), de ainda de forma similar ao que ocorre no Ceará, desenvolve um processo de avaliação por meio do Sistema de Avaliação Educacional (SAEGO) em conjunto com a Universidade Federal de Juiz de Fora (CAED-UFJF). O SAEGO, porém, é "focado no desempenho de estudantes por meio de testes padronizados, com o objetivo de verificar o que eles sabem e são capazes de fazer". Não há, portanto, esforço avaliativo centrado nas condições de oferta do serviço educacional nas instituições goianas, que bem poderiam se basear (e melhor detalhar) as dimensões e indicadores aprovados pelo Conselho Estadual de Educação.

Região Sudeste - Conselho Estadual de Educação de São Paulo

O Conselho Estadual de Educação de São Paulo aprovou em 2016 a sua normativa mais recente por meio da qual "Fixa normas para autorização de funcionamento e supervisão de estabelecimentos e cursos de educação infantil, ensino fundamental, médio e de educação profissional de nível técnico, no sistema estadual de ensino de São Paulo" (Deliberação CEE N° 138/2016).

Trata-se de normativa que define, no seu Artigo 3º, que os pedidos de autorização de funcionamento devem ser acompanhados da Proposta Pedagógica, Regimento Escolar e Relatório. Especialmente no que se refere ao conteúdo do Relatório, destacam-se, no Artigo 6º, os incisos VI e VII, que exigem "descrição sumária dos espaços, mobiliários e ambientes

para atividades pedagógicas e administrativas, com os seus respectivos usos, atendendo a legislação pertinente, especialmente a Resolução SS no 493/1994" e "descrição sumária dos materiais e dos equipamentos didáticos disponíveis para uso dos alunos e professores", respectivamente.

A Resolução SS-493/1994, por sua vez, "Aprova Norma Técnica que dispõe sobre a Elaboração de Projetos de Edificação de Escolas de 1o e 2o graus no âmbito Estado de São Paulo" e é de autoria da Secretaria de Estado de Saúde. Pode-se compreender pela leitura do preâmbulo da Resolução quais foram as razões motivadoras de tal iniciativa: a necessidade de as edificações das escolas darem atendimento às exigências mínimas de conforto, higiene, segurança, iluminação, ventilação dos ambientes; o grande número de acidentes em escolas ocorrem em virtude de projetos incorretos, no que diz respeito à segurança e ao funcionamento; a necessidade de as edificações de escolas estarem adequadas às Normas Técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT (tais como materiais construtivos, instalações prediais - inclusive considerando a adequação das edificações e do mobiliário urbano à pessoa deficiente), bem como às de segurança do Corpo de Bombeiros; e a falta de legislação específica relativa a edificação para escolas.

A Resolução é bastante detalhada, trazendo terminologias e definições muito claras sobre cada item a ser tratado e exigências que vão desde condições gerais (09 incisos, ex: ter iluminação natural suficiente) até dimensionamento mínimo de cada ambiente (cerca de 100 incisos, ex.: nas salas de aula "será obrigatória a iluminação natural unilateral preferencialmente à esquerda, sendo admitida a iluminação zenital, quando solucionado ofuscamento" e "a iluminação artificial será obrigatória e atenderá a um nível mínimo de iluminamento de 500 lux".

Quem avalia se as instituições atendem ou não às normas quando fazem seus pedidos de autorização (Art. 2º da Deliberação CEE N° 138/2016) será a própria Secretaria de Estado da Educação, por intermédio das Diretorias de Ensino (para os estabelecimentos de ensino da rede estadual, os estabelecimentos privados de ensino fundamental e médio, e aqueles que mantêm educação infantil juntamente com outra modalidade de educação básica), ou o Conselho Estadual de Educação (para as instituições criadas por leis específicas, os que são mantidos por universidades públicas, as escolas ou cursos experimentais, e as que oferecem cursos a distância). Desta forma, o avaliador dispõe de orientações extremamente detalhadas para avaliar escolas urbanas do ponto de vista da edificação. Não há, porém, referência ao mesmo tipo de detalhamento para equipamentos e outras dimensões importantes para a avaliação da qualidade da oferta, tais como indicadores de gestão, qualificação da equipe etc., que devem fazer parte da Proposta Pedagógica e Regimento Escolar, também exigidos no processo autorizativo.

O Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP) é aplicado pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo "com a finalidade de produzir um diagnóstico da situação da escolaridade básica paulista, visando orientar os gestores do ensino no monitoramento das políticas voltadas para a melhoria da qualidade educacional". O desempenho da unidade escolar também é utilizado para o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (IDESP). O índice, que é um dos principais indicadores da qualidade do ensino paulista, foi criado em 2007 e estabelece metas que as escolas devem alcançar ano a ano. Por meio do IDESP é calculado o bônus por desempenho pago aos servidores da Educação .

Não há, no caso de São Paulo, assim como nos demais estados, aparente vinculação dos dispositivos considerados como itens para a qualidade da oferta com o Sistema de Avaliação, que se concentra no rendimento escolar.

O Município de São Paulo

No Município de São Paulo, em 2015, o Conselho Municipal de Educação aprovou a Deliberação CME 09/2015, que define "Padrões Básicos de Qualidade da Educação Infantil". Trata-se de normativa detalhada, tanto do ponto de vista conceitual quanto do ponto de vista operacional, indicando, com clareza, quais características uma unidade educativa deve ter para que haja qualidade de oferta. No Artigo 20, por exemplo, relaciona espaços que a unidade educacional deve apresentar tanto para as crianças (sala para atividades/ vivências/ estimulações/ multiuso, fraldário, lactário, refeitório, banheiro infantil, entre outros), quanto para apoio ao trabalho pedagógico (salas para direção, coordenação pedagógica, professores e secretaria), quanto para serviços (cozinha; despensa; almoxarifado; depósito de lixo; banheiro adulto; lavanderia), além de área externa descoberta e coberta. Além disso, para a organização do espaço e do trabalho, a Deliberação remete a anexos que consideram detalhamentos dos espaços necessários, equipamentos adequados, conservação das estruturas e organização do trabalho.

Além disso, a cada ano há uma orientação para as matrículas do ano letivo subsequente. Em 2017 foi publicada, por exemplo, a Portaria 7.858/2017 que define, com bastante precisão, a orientação para a formação de turmas (relação adulto/criança para as diferentes fases da educação infantil, número máximo de educandos por turma no ensino fundamental considerando os diferentes ciclos de formação e as diferentes etapas de EJA). Trata-se claramente de dispositivo incidente sobre a qualidade da oferta educacional.

Região Sul - Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina

Assim como nos demais sistemas estaduais, também em Santa Catarina o Conselho Estadual de Educação orienta-se por uma normativa que "Estabelece normas complementares para o Credenciamento, Autorização de Cursos e seu Reconhecimento, Mudança de Instituição Mantenedora, Sede/Endereço e Denominação de Estabelecimentos de Ensino, de Educação Básica e suas modalidades, integrantes do Sistema Estadual de Educação" (Resolução 182/2013).

Por intermédio da orientação normativa, o Conselho exige a documentação geral própria da criação de uma unidade educativa pública e privada, além de documentos importantes para o seu funcionamento como os devidos alvarás de funcionamento, além de comprovantes relativos à qualificação do pessoal que nelas atuará, acompanhados de PPP, Regimento Escolar etc.

O Artigo 9º trata da solicitação de credenciamento, informando quais documentos devem instruir o processo. Nos Incisos V e VI a Resolução dispõe sobre a obrigatoriedade de apresentação de "memorial descritivo das condições físicas, ambientais e mobiliários para a implantação pretendida, com as dependências existentes e/ou projetos de ampliação, destacando: salas de aula, laboratórios, biblioteca, salas-ambiente, área para atividades de educação física e esportiva, recreação e lazer e dependências administrativas"; e "condições de acessibilidade nos termos da legislação vigente", respectivamente.

A Resolução prevê no Artigo 36 as atividades de supervisão dos estabelecimentos de ensino e cursos de Educação Básica, públicos e privados, orientadas por normas específicas. Em 2017,

por exemplo, a Secretaria de Estado de Educação (SEE) publicou um Relatório de Visita in loco, como resultado da atividade de Supervisão da Educação Básica e Profissional do Sistema Estadual de Ensino. Ali se registra a visita a 94 instituições para a verificação de atos autorizativos, laudos técnicos, exposição dos atos oficiais em local visível, guarda de documentos, PPP e Calendário Escolar. O Relatório foi o primeiro esforço sistematizado de um processo de supervisão que deve ser continuado, seguindo orientações da Portaria 1.080/2017, que "Institui a sistemática e define procedimentos de supervisão das unidades escolares pertencentes ao Sistema Estadual de Ensino, a partir dos dados contidos nos sistemas de informação".

Além da supervisão, há também as iniciativas de disponibilização de informações referentes a avaliações externas de larga escala e de seus resultados no estado, para "além de esclarecer a sociedade civil, subsidiar gestores locais no acompanhamento e monitoramento da qualidade da educação ofertada pelas escolas, nos municípios e regionais de educação". São então publicados Cadernos orientativos a partir da análise de avaliações e indicadores nacionais (SAEB, ANA, ANEB, Prova Brasil, IDEB, ENEN, ENCCEJA) e avaliações Internacionais (PISA).

A grande diversidade de situações

Há, portanto, uma infinidade de situações possíveis. Aqui foram visitados apenas seis casos de sistemas estaduais de ensino, e um sistema municipal. Se a análise fosse estendida à totalidade de sistemas estaduais, sistema distrital e sistemas municipais, seria certamente possível verificar uma condição diferente para cada caso.

O fato concreto e mais grave, é que tais normas, oriundas dos Conselhos de Educação, mesmo aquelas com boa qualidade orientativa, a exemplo das tratadas aqui, parecem não se vincular de forma direta e sistematizada às iniciativas de avaliação e financiamento. Não se trata de um conjunto vivo de orientações que levem, pouco a pouco, todas as instituições públicas de educação a melhores condições de qualidade de oferta.

O que agrava ainda mais este cenário é que, paralelamente, processos avaliativos nacionais, estaduais e municipais, em geral têm foco no desempenho de estudantes em provas de larga escala e acabam produzindo resultados que também são pouco capazes de orientar as decisões de investimento de recursos.

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