

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito

Alberto Bezerra de Melo

**DIREITO À EDUCAÇÃO, FINANCIAMENTO PÚBLICO E GARANTIA DE
PADRÃO DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA:
efeitos do Novo FUNDEB (EC 108/2020) sobre a capacidade orçamentária dos
municípios do Estado do Amazonas para implantarem o Custo Aluno Qualidade**

Belo Horizonte

2023

Alberto Bezerra de Melo

**DIREITO À EDUCAÇÃO, FINANCIAMENTO PÚBLICO E GARANTIA DE
PADRÃO DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA:
efeitos do Novo FUNDEB (EC 108/2020) sobre a capacidade orçamentária dos
municípios do Estado do Amazonas para implantarem o Custo Aluno Qualidade**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Marciano Seabra de Godoi.

Área de concentração: Democracia, Liberdade e Cidadania.

Linha de pesquisa: Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Belo Horizonte

2023

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

M528d Melo, Alberto Bezerra de
Direito à educação, financiamento público e garantia de padrão de qualidade na educação básica: efeitos do Novo Fundeb (EC 108/2020) sobre a capacidade orçamentária dos municípios do Estado do Amazonas para implantarem o Custo Aluno Qualidade / Alberto Bezerra de Melo. Belo Horizonte, 2023.
260 f. : il.

Orientador: Marciano Seabra de Godoi

Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Direito

1. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Brasil). 2. Plano Nacional de Educação (Brasil). 3. Direito à educação. 4. Direitos e garantias individuais. 5. Princípio da dignidade da pessoa humana. 6. Educação básica - Amazonas. 7. Educação - Finanças - Amazonas. 8. Execução orçamentária. 9. Educação - Qualidade - Amazonas. I. Godoi, Marciano Seabra de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 37.014.543

Alberto Bezerra de Melo

**DIREITO À EDUCAÇÃO, FINANCIAMENTO PÚBLICO E GARANTIA DE
PADRÃO DE QUALIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA:
efeitos do Novo FUNDEB (EC 108/2020) sobre a capacidade orçamentária dos
municípios do Estado do Amazonas para implantarem o Custo Aluno Qualidade**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas
Gerais, como requisito parcial para a obtenção do
grau de Doutor em Direito.

Área de concentração: Democracia, Liberdade e
Cidadania.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Doutor Marciano Seabra de Godoi – PUC – MINAS (Orientador)

Prof. Dr. Leonardo Macedo Poli – PUC – MINAS

Prof. Dr. Lucas de Alvarenga Gontijo – PUC – MINAS

Prof. Dra. Luciana Grassano de Gouvêa Melo – Universidade Federal de Pernambuco
Membro externo

Prof. Dr. Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho – Universidade Federal do Amazonas -
UFAM Membro externo

Belo Horizonte, 25 de maio de 2023.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente dedico esta tese a Deus, por ter sido fundamental na minha dedicação e persistência, presente na hora da angústia e luz nos momentos difíceis.

Obrigado ao meu Orientador, Professor Doutor Marciano Seabra de Godoi, pela paciência, incentivo e confiança no desenvolvimento desta tese. A todos os docentes e funcionários da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, pelo inesquecível apoio para os meus preciosos estudos e formação.

À minha esposa, filhos, irmãos e amigos que, de forma especial e carinhosa, me deram coragem, me apoiando nos momentos de dificuldades.

Aos meus pais *in memoriam*, com muito amor e agradecimentos eternos.

“Mais vale adquirir sabedoria do que ouro; mais vale ter entendimento do que prata”.
(Provérbio 16:16)

RESUMO

O direito à educação é fundamental para a dignidade do ser humano e para a existência e o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito assegurado pela Constituição de 1988. Para a efetivação desse direito de forma concreta, é necessário eliminar as desigualdades educacionais entre os entes da federação por meio de financiamento público – especialmente dirigido à educação básica. Porém, com base na análise feita no presente trabalho, constatou-se que, na prática, os dois fundos de financiamento (Fundef e o Fundeb anterior) foram incapazes de enfrentar as intensas desigualdades educacionais entre os municípios dos estados situados fora das regiões Norte e Nordeste. Para corrigir os erros dos fundos anteriores, o Novo Fundeb (Emenda Constitucional – EC 108/2020), trouxe a distribuição de mais recursos por meio da nova complementação Valor Aluno Ano Total (VAAT), atingindo mais do que o dobro da complementação prevista no Fundeb anterior, abrangendo os estados e municípios das regiões mais pobres e municípios mais pobres das regiões e estados mais ricos do país. A EC 108/2020 incluiu expressamente no parágrafo 7.º do art. 211 a determinação para o alcance do padrão mínimo de qualidade do ensino por meio de financiamento das condições adequadas de oferta do ensino, tendo como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ). Foi diante dessas importantes mudanças que a tese se desenvolveu, com o foco principal a análise dos efeitos do Novo Fundeb sobre a capacidade orçamentária dos municípios do Amazonas. Pelo estudo realizado, o Amazonas é o estado com maior número proporcional de municípios (cerca de 90%) que necessitam de complementação federal para atingir o VAAT mínimo definido nacionalmente, o que prova que a carência orçamentária de seus municípios supera até mesmo a grave carência dos estados vizinhos da Região Norte. Assim, verificou-se o novo ciclo de complementações federais do Fundeb vem trazendo uma efetiva aproximação entre os recursos orçamentários disponíveis aos municípios amazonenses para financiamento da educação básica e os recursos necessários à implantação do CAQ conforme as estimativas do Simcaq, fenômeno que, contudo, para sua consolidação, depende de uma estabilidade na arrecadação tributária dos estados brasileiros. Além disso, o sensível aumento dos recursos educacionais por aluno-ano nos municípios amazonenses não deve ocultar a realidade de que, no Estado, a cobertura das creches é a 3.ª menor do Brasil e está muito distante da média do país e da meta prevista no Plano Nacional de Educação, o que acaba contribuindo para um aumento artificial dos valores disponíveis por aluno, que levam em conta as matrículas efetivamente existentes e não as matrículas que deveriam existir caso houvesse uma cobertura satisfatória na educação infantil, especialmente no caso das creches.

Palavras-chave: direito à educação; direito à qualidade; Novo Fundeb; capacidade orçamentária; custo aluno qualidade.

ABSTRACT

The right to education is fundamental for the dignity of the human being and for the existence and development of the Democratic Rule of Law guaranteed by the 1988 Constitution. For the realization of this right in a concrete way, it is necessary to eliminate educational inequalities between the entities of the federation through public funding – especially directed to basic education. However, based on the analysis made in the present study, it was found that, in practice, the two financing funds (Fundef and the previous Fundeb) were unable to face the intense educational inequalities between the municipalities of the states located outside the North and Northeast regions. To correct the errors of previous funds, Novo Fundeb (EC 108/2020), brought the distribution of more resources through the new complement Total Year Student Value (VAAT), reaching more than double the complementation provided for in the previous Fundeb, covering the states and municipalities of the poorest regions and poorer municipalities of the richest regions and states of the country. EC 108/2020 expressly included in paragraph 7 of art. 211 the determination to achieve the minimum standard of quality of education by financing the appropriate conditions for teaching provision, using as reference the Student Quality Cost (CAQ). It was in the face of these important changes that the thesis developed, with the main focus on the analysis of the effects of The New Fundeb on the budgetary capacity of the municipalities of Amazonas. By the study conducted the Amazon is the state with the highest proportional number of municipalities (about 90%) that need federal complementation to achieve the minimum Total Year Student Value (VAAT) defined nationally, which proves that the budget shortage of their municipalities overcomes even the severe lack of neighboring states of the Northern Region. Thus, the new cycle of federal funding from Fundeb has brought about an effective approximation between the budgetary resources available to the Amazonian municipalities for financing basic education and the resources necessary for the implementation of the Cost Student Quality according to Simcaq estimates, a phenomenon that, however, for its consolidation, it depends on stability in the tax collection of the Brazilian states. In addition, the significant increase in educational resources per student-year in the Amazonian municipalities should not hide the reality that, in the State, the coverage of daycare centers is the 3rd lowest in Brazil and is very far from the country's average and the target provided for in the National Education Plan, which ends up contributing to an artificial increase in the values available per student, which take into account the actual enrollments and not the enrollments that should exist if there was satisfactory coverage in early childhood education, especially in the case of daycare centers.

Keywords: right to education; right to quality; New Fundeb; budget capacity; student quality cost.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Relação entre o Ideb do ensino fundamental anos iniciais e o investimento por matrícula nos municípios brasileiros – 2017	143
Gráfico 2 – Impressões iniciais sobre o CAQ a partir de algumas faixas de investimento....	141
Gráfico 3 – Variação do Valor Aluno/Ano Total Mínimo do País entre 2020 e 2022, em Decorrência do Novo Fundeb	207
Gráfico 4 – Complementação da União no Fundeb (em bilhões de reais).....	232
Gráfico 5 – Aproximação entre o nível de recursos disponíveis para os municípios do AM e o nível de recursos necessários para implantação do CAQ	231

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Concepções da UNICEF sobre a qualidade do ensino	52
Quadro 2 – Dimensões centrais que refletem nos processos básicos de ensino.....	53
Quadro 3 – Modelos de financiamento da educação básica.....	157

LISTA DE TABELAS

Tabela 2 – Valores do padrão Caq PNE	135
Tabela 3 – Medidas descritivas para a parcela dos gastos educacionais declarados no SIOPE que não correspondem a despesas educacionais de fato - Brasil - 2014-2018 ..	137
Tabela 4 – Quantitativo de municípios com dados no SIOPE e que apresentaram alguma despesa considerada como não educacional – Brasil – 2014-2018	139
Tabela 5 – Síntese do CAQI por etapa da educação e localização da escola	150
Tabela 6 – Comparação entre complementação da União no Fundeb e no CAQi (2015).	153
Tabela 7 – Simulação do impacto do financiamento da educação básica baseada no custo-aluno qualidade (CAQ) por unidade da federação (UF), valores da receita 2017 e estimativas de despesas para 2019.....	163
Tabela 8 – Projeção da oferta de ensino em condições de qualidade e orçamento necessário para um município, 2019–2022	167
Tabela 9 – Projeção sobre a realidade de alguns municípios do AM em relação as suas condições necessárias para a implantação do CAQ.....	169
Tabela 10 – 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\$)	224
Tabela 11 – Valores orçamentários totais por aluno para o financiamento da educação básica no ano de 2019 disponíveis aos municípios do AM e o valor do CAQi médio para o ano de 2019 estimado pelo Simcaq.....	225
Tabela 12 – Financiamento dos entes federados – esfera municipal.....	233
Tabela 13 – Valores projetados para 2023	235
Tabela 14 – Possíveis efeitos financeiros do icms educacional (10% sobre 25% da arrecadação do imposto = 2,5%) para os municípios do estado do Amazonas no ano de 2021 (Período de arrecadação: 01/01/2021 a 31/12/2021 – Valor da arrecadação total do ICMS: R\$13.052.865.335,92).....	240

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Estado do Acre
ACOs	Ações Cíveis Originárias
ACP	Ação Civil Pública
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AEE	Atendimento Educacional Especializado
AL	Estado do Alagoas
AM	Estado do Amazonas
AP	Estado do Amapá
art.	Artigo
BA	Estado da Bahia
CAC	Centro de Atendimento ao Contribuinte
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
Caq	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CE	Estado do Ceará
CEB	Câmara de Educação Básica
CF/88	Constituição Federal
Cgime	Coordenação-Geral de Instrumentos e Medidas Educacionais
CNDE	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Comitê DESC	Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU
Confaz	Conselho de Política Fazendária
Consed	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CPACEB	Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação
DF	Distrito Federal
Dired	Diretoria de Estudos Educacionais
DRU	Desvinculação de Recursos da União
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EC	Emenda Constitucional

EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
ES	Estado do Espírito Santo
ET	Estudo Técnico
Fineduca	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Gini	Coefficiente de desigualdade de Gini
GO	Estado de Goiás
GT	Grupo de Trabalho
GTCAQ	Grupo de Trabalho constituído com a finalidade de elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
Inse	Indicador de Nível Socioeconômico
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPIexp	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ISS	Imposto Sobre Serviços
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis

ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações
ITR	Imposto Territorial Rural
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MA	Estado do Maranhão
MDE	Manutenção e desenvolvimento do ensino
MEC	Ministério da Educação
MG	Estado de Minas Gerais
MS	Estado do Mato Grosso do Sul
MT	Estado do Mato Grosso
NSE	Nível socioeconômico
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Estado do Pará
PB	Estado da Paraíba
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PE	Estado de Pernambuco
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PI	Estado do Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNE	Plano Nacional de Educação
PQR	Padrão de Qualidade de Referência
PR	Estado do Paraná
RE	Recurso Extraordinário
RJ	Estado do Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Estado de Rondônia
RR	Estado de Roraima
RS	Estado do Rio Grande do Sul
Sase	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SC	Estado de Santa Catarina
SE	Estado do Sergipe

SEB	Secretaria de Educação Básica
SEDUC	Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura
SEFAZ	Secretaria de Estado da Fazenda do Amazonas
SEMED	Secretaria Municipal de Finanças de Manaus
SEMEF	Secretaria Municipal de Finanças de Manaus
Semesp	Secretaria de Modalidades Especializadas
Setec	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Siconfi	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SimCAQ	Simulador CAQ
Sing	Sistema Nacional de Informações de Gasto Social
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SNE	Sistema Nacional de Ensino
SP	Estado de São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TAPS	Transferências para previdência, assistência social e subsídios
TCE	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
TO	Estado do Tocantins
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
VAAF	Valor Aluno Ano Fundeb
VAAR	Valor Aluno Ano Resultado
VAAT	Valor Aluno Ano Total
VAF	Valor Adicionado Fiscal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
CAPÍTULO 1: DIREITO À EDUCAÇÃO E DIREITO À QUALIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA NO CONTEXTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SUA CONFIGURAÇÃO NA CF/88.....	255
1.1 DIREITO À EDUCAÇÃO	25
1.1.1 Dimensões dos conceitos de educação e educação escolar	25
1.1.2 Direito à educação no contexto internacional.....	27
1.1.2.1 A educação como direito fundamental segundo o PIDESC.....	29
1.1.3 Direitos Humanos à educação, na educação e através da educação.....	34
1.1.4 Os deveres ou obrigações estatais em relação ao direito à educação.....	35
1.1.5 As quatro características do direito à educação segundo o Comitê DESC.....	36
1.1.6 Direito à educação nas constituições brasileiras.....	37
1.1.7 Direito à educação na CF/88.....	43
1.1.8 A federação e a competência dos entes políticos quanto à efetividade do direito à educação	45
1.1.9 Direito à educação como direito subjetivo e a responsabilidade dos agentes públicos.....	48
1.2 DIREITO À QUALIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA	50
1.2.1 As teses da doutrina jurídica acerca do conceito do direito à qualidade da educação	50
1.2.1.1 Definição do direito à qualidade da educação na visão de Ximenes.....	50
1.2.1.2 Definição do direito à qualidade da educação segundo a UNICEF	51
1.2.1.3 Definição do direito à qualidade da educação segundo a UNESCO.....	52
1.2.1.4 Outras teorias acerca do direito à qualidade da educação	53
1.3 A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL	59
1.4 A QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL NO PIDESC	60
1.5 A QUALIDADE DO ENSINO PREVISTO NA LDB	61
1.6 AS SUBSTANCIAIS ALTERAÇÕES CONSTITUCIONAIS PARA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA QUALIDADE DO ENSINO – FUNDEF (EMENDA Nº 14/96) E FUNDEB (EMENDAS 53/2006 E 108/2020).....	62

1.7	O QUE DEVE SER CONSIDERADO COMO PRINCÍPIO E REGRA SEGUNDO ANÁLISE DO ARTIGO 206 DA CF/88	63
1.8	O MÍNIMO EXISTENCIAL E A MAXIMIZAÇÃO DO CONTEÚDO DO PRINCÍPIO DA QUALIDADE DE ENSINO	65
1.9	APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA GARANTIA DO PADRÃO DE QUALIDADE DO ENSINO COMO MANDAMENTO DE OTIMIZAÇÃO.....	68
1.10	A QUALIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	73
1.10.1	O caráter fundamental do direito à educação	73
1.10.2	Delimitações do direito fundamental quanto à qualidade do ensino frente às possibilidades fáticas e jurídicas	74
1.11	PARTICULARIDADES IMPORTANTES NO DIREITO À QUALIDADE DA EDUCAÇÃO.....	78
1.12	CONCLUSÕES PARCIAIS.....	80
CAPÍTULO 2: FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: O MODELO DAS RECEITAS VINCULADAS E DOS FUNDOS, SUA LÓGICA E A EVOLUÇÃO DE SUA REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA.....		83
2.1	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA ANTES DA CF/88.....	83
2.2	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA SEGUNDO AS NORMAS ORIGINÁRIAS DA CF/88 E SUAS MODIFICAÇÕES.....	88
2.2.1	EC 14/1996	90
2.2.2	EC 53/2006	92
2.2.3	EC 59/2009	92
2.3	MUDANÇAS E NOVO PADRÃO DE FINANCIAMENTO A PARTIR DO FUNDEF (EC 14/1996)	93
2.3.1	Descumprimento das obrigações da União no Fundef, jurisprudência do STF e indenização dos Estados.....	95
2.4	MUDANÇAS DO FUNDEB (EC 53/2006) EM RELAÇÃO AO FUNDEF.....	102
2.4.1	A distorção de não se levar em conta recursos disponíveis para a educação básica e o subfinanciamento de municípios pobres em Estados que não recebem complemento da União.....	104
2.5	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO PNE DE 2014	106
2.6	CONCLUSÕES PARCIAIS.....	112

CAPÍTULO 3:GARANTIA DO PADRÃO DE QUALIDADE DO ENSINO NA EDUCAÇÃO BÁSICA E A QUESTÃO DO CUSTO-ALUNO QUALIDADE.....	114
3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS SOBRE O SURGIMENTO DA IDEIA DO CAQ/E CAQI: CONCEITOS, ÓRGÃO E ORGANIZAÇÕES QUE PARTICIPARAM DE SUA CRIAÇÃO E INCORPORAÇÃO DESSES MODELOS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	114
3.2 ANÁLISE DO RELATÓRIO FINAL DO GT DE 2015 E A RELAÇÃO EXISTENTE ENTRE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, INSUMOS-REFERÊNCIAS E QUALIDADE DO ENSINO	120
3.3 CRÍTICAS SOBRE O CAC/CAQ E SUA SOLIDEZ METODOLÓGICA.....	124
3.3.1 Sobre a crítica do CAQ/CAQi como algo “ideal” que levaria a uma 3“padronização” das escolas	126
3.4 O CAQ E O CAQ NA VISÃO DE XIMENES	130
3.5 COMO O CAQ E O IDEB FORAM INCORPORADOS NAS METAS DO PNE 2014	132
3.6 AS RELAÇÕES EMPÍRICAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS ENTRE FAIXAS DO VAAT, CUMPRIMENTO DAS METAS DO IDEB E NECESSIDADE DE RECURSOS PARA ATINGIR OS VALORES DO CAQ.....	136
3.7 A NECESSIDADE DE AUMENTO DE RECURSOS DA UNIÃO NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	142
3.8 LIMITES DO FUNDEB E OS RECURSOS NECESSÁRIOS PARA IMPLANTAR O CAQI.....	148
3.9 SIMCAQ – ORIGEM, CONCEITO, FUNCIONALIDADE E METODOLOGIA ..	154
3.9.1 Objetivos, características e público-alvo do SimCAQ	154
3.9.2 Metodologia dos cálculos do SimCAQ.....	158
3.9.3 Simulações com a utilização dos dados do SimCAQ.....	166
3.10 CONCLUSÕES PARCIAIS.....	170
CAPÍTULO 4: NOVO FUNDEB (EC 108/2020, LEI 14.113/2020) E SUAS PRINCIPAIS INOVAÇÕES.....	172
4.1 BREVE RELATO HISTÓRICO SOBRE A APROVAÇÃO DO NOVO FUNDEB	1724
4.2 NOVIDADES DO NOVO FUNDEB (EC 108/2020) EM RELAÇÃO AO FUNDEB ANTERIOR.....	173
4.2.1 Novos critérios de distribuição da cota municipal do ICMS.....	174

4.2.2	Subvinculação do Fundeb e de MDE para despesas específicas - EC 108/20 Art. 212-A, XI	176
4.2.3	Maior transparência e controle social do Fundeb – Art. 163-A “caput”, Art.212-A, X, “d” e “e” - EC 108/20	177
4.2.4	Cesta de tributos incluídos no Fundeb - Art. 212 § 8º (EC 108/20)	180
4.2.5	Os impactos do novo Fundeb sobre municípios com renda per capita relativamente baixa localizados em Estados de renda per capita relativamente alta.....	181
4.2.6	As mudanças relacionadas à busca de mais equidade e de indução de mais qualidade nos serviços educacionais.....	185
4.2.7	Fundo permanente	187
4.3	TRÊS FORMAS DE COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO	188
4.4	SISTEMAS DE DADOS E DE MONITORAMENTO PARA ESTABELEECER O GASTO POR ALUNO	200
4.5	ASPECTOS DA EC 108 E DA LEI 14.113 RELACIONADOS À GARANTIA DE PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE DO ENSINO.....	201
4.6	ANÁLISE PARA VERIFICAR SE A COMPLEMENTAÇÃO VAAT ATENDERÁ AOS PRINCÍPIOS DA EQUIDADE E DA QUALIDADE DAS REDES DE ENSINO DOS MUNICÍPIOS DO AM.....	207
4.7	ANÁLISE DA QUESTÃO DA PERSISTÊNCIA DAS DISTORÇÕES DAS PONDERAÇÕES DO FUNDEB E ADIAMENTO PARA 2024 DA DEFINIÇÃO DAS NOVAS PONDERAÇÕES, ESPECIALMENTE QUANTO AOS MUNICÍPIOS DO AM.....	211
4.8	ICMS EDUCACIONAL CRIADO PELA EC 108.....	215
4.8.1	Previsão constitucional sobre o ICM educacional e as consequências jurídicas na hipótese de algum estado deixar de editar a lei dentro do prazo exigido pelo art. 3º. da EC 108/2020.....	216
4.8.2	Providências concretas dos estados para implementação do ICMS educacional	218
4.9	CONCLUSÕES PARCIAIS.....	221
	CAPÍTULO 5: ANÁLISE SOBRE A EFETIVA CAPACIDADE DE O FUNDEB PERMANENTE INSTITUÍDO PELA EC 108/2020 PROPICIAR AOS MUNICÍPIOS AMAZONENSES RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS SUFICIENTES PARA IMPLANTAR O CAQ.....	223

5.1	EVOLUÇÃO, ENTRE 2008 E 2019, DA DISTÂNCIA ENTRE OS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DISPONÍVEIS AOS MUNICÍPIOS MAIS POBRES PARA FINANCIAR A EDUCAÇÃO BÁSICA E OS RECURSOS NECESSÁRIOS PARA A5 IMPLANTAÇÃO DO CAQ	224
5.2	SENSÍVEL AUMENTO DE RECURSOS EDUCACIONAIS POR ALUNO/ANO GARANTIDOS AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM O NOVO FUNDEB (EC 108/2020): RÍTMO CRESCENTE DAS COMPLEMENTAÇÕES DA UNIÃO	227
5.3	COMPARAÇÃO, NOS ANOS DE 2021 A 2023, ENTRE OS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DISPONÍVEIS AOS MUNICÍPIOS AMAZONENSES PARA FINANCIAR A EDUCAÇÃO BÁSICA E OS RECURSOS NECESSÁRIOS PARA A IMPLANTAÇÃO DO CAQ	229
5.4	POSSÍVEIS EFEITOS FINANCEIROS DO ICMS EDUCACIONAL NO AM COMO MECANISMO ADICIONAL PARA PROPICIAR UMA APROXIMAÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DISPONÍVEIS NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS COM OS RECURSOS NECESSÁRIOS PARA IMPLANTAÇÃO DO CAQ.....	238
5.5	OBSERVAÇÕES ESPECÍFICAS QUANTO AO COMPORTAMENTO DO FUNDEB NO ANO DE 2023: RISCOS E INCERTEZAS DECORRENTES DOS RUMOS DA LEGISLAÇÃO DO ICMS	244
5.6	O DESAFIO DE AUMENTAR A COBERTURA DAS CRECHES NOS MUNICÍPIOS DO AM.....	246
5.7	CONCLUSÕES PARCIAIS	247
	CONCLUSÃO.....	249
	REFERÊNCIAS	253

INTRODUÇÃO

O tema geral da presente pesquisa é o direito à educação tal como desenhado na Constituição de 1988 (CF/88), especialmente em relação à garantia de padrão de qualidade do ensino e sua relação com os padrões constitucionais de financiamento da educação básica. A linha de pesquisa à qual se vincula o trabalho é “Desenvolvimento e Políticas Públicas” e o projeto de pesquisa no qual se insere o trabalho é “Cidadania e Políticas Públicas”, em sua vertente dedicada ao estudo das políticas públicas no contexto do federalismo e das finanças públicas brasileiras.

O que nos motivou para a escolha do tema foi o fato de que a presente pesquisa se realizou no bojo de um curso de doutorado interinstitucional entre o Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e o Centro Universitário Fametro, sediado em Manaus, Estado do Amazonas (AM). Em se tratando de ofertas de curso de doutorado de natureza interinstitucional, é aconselhável que os temas das pesquisas guardem relação e sejam relevantes para a realidade local e regional vivida pela instituição receptora. Os Municípios do AM, conforme se verá ao longo da pesquisa, são dos que possuem menos recursos disponíveis para o financiamento da educação básica, e dos que mais necessitam de uma política de financiamento solidária que promova a redução das desigualdades sociais e regionais.

Além disso, durante a realização do curso de doutorado ocorreu a discussão e aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 108/2020 que alterou diversas normas constitucionais sobre a educação e tornou permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), nele promovendo uma série de mudanças com o objetivo de elevar significativamente o patamar de recursos orçamentários para a educação básica, ao mesmo tempo em que busca direcionar esses recursos de modo a reduzir a desigualdade regional e também melhorar os resultados da aprendizagem com sua equidade, considerado especialmente o Nível Socioeconômico (NSE) dos educandos.

Assim, levando em conta um dos problemas mais agudos da região amazônica (deficiência crônica de recursos para financiar uma educação de qualidade) e uma dos temas constitucionais mais atuais e relevantes (o Fundeb permanente aprovado em 2020), decidiu-se definir como objetivo geral da tese de doutorado investigar os efeitos concretos do novo Fundeb (EC 108/2020, Lei 14.113/2020) sobre a capacidade orçamentária dos municípios do Amazonas para implantarem o Custo Aluno Qualidade (CAQ), um

conceito que começou a ser formulado pela comunidade educacional brasileira há várias décadas e que foi incorporado expressamente no texto da CF/88 pela EC 108/2020 – novo parágrafo 7.º acrescentado ao art. 211.

Os temas-problemas concretos definidos metodologicamente para a pesquisa foram os seguintes:

- a) Como deve ser interpretada e aplicada de um ponto de vista jurídico a norma constitucional sobre a “garantia de padrão de qualidade” no ensino (art. 206, VII da CF/88)?
- b) Qual a relação entre a garantia de padrão de qualidade no ensino e os sistemas públicos de financiamento da educação básica?
- c) No que diz respeito a essa relação, o que representou o Fundeb em sua versão anterior (temporária) e em sua versão atual (permanente)?
- d) Os efeitos concretos do novo Fundeb (EC 108/2020, Lei 14.113/2020) sobre a capacidade orçamentária dos municípios do Estado do Amazonas são realmente capazes de lançar as bases de um financiamento que permita alcançar um novo patamar de qualidade da educação básica?
- e) Em relação ao Estado do Amazonas e seus Municípios, quais são as diferenças concretas entre o novo Fundeb sem a implantação do CAQ e novo Fundeb com a implantação do CAQ?

Com relação aos temas-problemas D e E acima mencionados, a pesquisa pretende fornecer uma contribuição original para o campo de estudos do direito educacional ligado ao financiamento da educação básica.

Os objetivos específicos da pesquisa foram os seguintes:

- a) Investigar o histórico do direito à educação nas Constituições brasileiras e qual sua configuração mais adequada às premissas e parâmetros da CF/88;
- b) Investigar os contornos específicos do direito a um padrão mínimo de qualidade no ensino (art. 211, § 1.º da CF/88), e o papel que sobre esse conceito jurídico exercem diversos modelos de financiamento público e diversos modelos de qualidade (e sua aferição) na educação básica;
- c) Investigar as principais diferenças (de princípio e de operacionalização) entre o modelo de financiamento da educação básica das receitas orçamentárias vinculadas, dos fundos com subvinculação e do CAQ;
- d) A partir das normas jurídicas do novo Fundeb (EC 108/2020, Lei 14.113/2020) e sua operacionalização nos anos de 2021 e 2022, investigar o vulto e a

intensidades dos seus impactos sobre a realidade específica das redes municipais de educação básica no AM;

- e) A partir das simulações do CAQ (ferramenta disponível na internet - <https://simcaq.c3sl.ufpr.br>), comparar os efeitos da implantação dessa ferramenta prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei 9.394/1996) e no Plano Nacional de Educação (PNE – Lei 13.005/2014), mas nunca implementada.

Utilizou-se metodologia de revisão bibliográfica no campo das obras jurídicas e interdisciplinares sobre educação, direito educacional e financiamento da educação básica, especialmente em sua relação com a qualidade do ensino e sua aferição. Também foram pesquisadas a legislação e a jurisprudência sobre financiamento da educação básica, levantamentos estatísticos e pesquisas publicadas na área financeira e educacional relacionados aos recursos destinados à educação básica, qualidade da oferta, relatórios técnicos e dados oriundos de órgãos públicos (Ministério da Educação – MEC, Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE, Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura – SEDUC, Secretaria Municipal de Finanças de Manaus – SEMED, e Centros de Atendimento ao Contribuinte – CACs) de controle e de finanças (Tribunal de Contas do AM – TCE, Secretaria de Estado da Fazenda do AM – SEFAZ e Secretaria Municipal de Finanças de Manaus – SEMEF), além de estudos e levantamentos de instituições não governamentais.

No Capítulo 5, desenvolveram-se levantamentos e tabelas próprias para sacar conclusões originais sobre os impactos do novo Fundeb nos Municípios do AM e as possibilidades financeiras para implantação do CAQ. A metodologia também incluiu entrevistas estruturadas com dirigentes públicos na área da educação e das finanças no Estado do Amazonas.

Com relação aos marcos teóricos adotados no trabalho, houve a seguinte seleção:

- a) Quanto ao direito à educação, sua configuração na história constitucional brasileira e suas especificidades na CF/88, foi utilizado o conjunto da obra do Professor Carlos Roberto Jamil Cury (indicada na bibliografia);
- b) Quanto à configuração e contornos do direito à qualidade na educação básica e sua relação com os modelos de financiamento público, foi utilizada a obra “Direito à qualidade na educação básica – Teoria e Crítica”, de Salomão Barros Ximenes (São Paulo: QuartierLatin, 2014, livro relativo à tese de doutorado “Padrão de qualidade do ensino: desafios institucionais e bases para a

construção de uma teoria jurídica”, apresentada pelo autor perante a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 2014).

O trabalho está estruturado em 5 capítulos. No Capítulo 1, são investigados aspectos básicos e essenciais para o desenvolvimento do tema proposto para a tese: direito à educação e à qualidade na educação básica, bem como sua contextualização no Estado Democrático de Direito e sua configuração na CF/88. No decorrer desse capítulo, o tema é abordado em suas dimensões nacionais e internacionais, enfatizando o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e suas normas com efeitos sobre o direito e as políticas públicas educacionais. No nível nacional, passa-se em revista como o tema da educação foi tratado historicamente pelas constituições brasileiras.

Ainda no Capítulo 1 é enfatizada a importância da federação e a competência dos entes políticos quanto à efetividade do direito à educação, a evolução do tratamento do direito à qualidade na educação básica e a proposta de Salomão Ximenes de aplicação do princípio da garantia do padrão de qualidade do ensino como mandamento de otimização segundo as possibilidades fáticas e jurídicas existentes, com a utilização de princípios e regras contidos na CF/88, bem como sua relação com a teoria do mínimo existencial.

O Capítulo 2 consiste nos seguintes tópicos: histórico constitucional do financiamento público da educação básica, o modelo das receitas vinculadas e dos fundos, sua lógica e a evolução de sua regulamentação jurídica, financiamento da educação básica segundo as normas originárias da CF/88 e mudanças e novo padrão de financiamento a partir do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef – EC 14/1996), mudanças do Fundeb (EC 53/2006) em relação ao Fundef, distorções e problemas do modelo vigente antes da entrada em vigor da EC 108/2020.

No Capítulo 3, são explorados os antecedentes históricos sobre o surgimento da ideia do CAQ e Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), com a apresentação dos conceitos, órgãos e organizações que participaram de sua criação e incorporação desses modelos na legislação brasileira, bem como as críticas sobre o CAQ/CAQi e sua solidez metodológica. É feita também uma análise como o CAQ e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foram incorporados nas metas do PNE 2014, as relações empíricas nos municípios brasileiros entre faixas do Valor Aluno Ano Total (VAAT), cumprimento das metas do IDEB e necessidade de recursos para atingir os valores do

CAQ, os limites do Fundeb e os recursos necessários para implantar o CAQi. No fim do Capítulo 3 é realizada uma abordagem sobre o Simulador CAQ (SimCAQ), ferramenta esta importante que foi utilizada no Capítulo 5 com a apresentação de simulações para fins de comparação dos efeitos das complementações federais de recursos após a EC 108/2020 com o patamar de recursos orçamentários necessários para uma possível implantação do CAQi nos municípios do AM.

No Capítulo 4, é realizada uma análise do novo Fundeb aprovado pela EC 108/2020, os debates políticos e sociais iniciais que ensejaram na sua aprovação no Congresso Nacional, as novidades introduzidas em comparação ao Fundeb anterior, especialmente quanto às formas de complementação federal de recursos e suas funcionalidades. Também neste capítulo é abordado o tema do chamado “ICMS educacional”, criado pela EC 108 (inciso II do art. 158), estabelecendo alterações nos critérios de distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) aos municípios, permitindo o percentual de repasse de ICMS aos municípios conforme o Valor Adicionado Fiscal (VAF), reduzido de 75% para 65% e aumentou de 25% para 35%, devendo o repasse de 10% aos municípios de acordo com indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade.

Por fim, no Capítulo 5, aquele em que os objetivos de originalidade da tese são mais destacados, é realizado um estudo sobre os efeitos concretos do novo Fundeb (EC 108/2020, Lei 14.113/2020) sobre a capacidade orçamentária dos municípios do Estado do Amazonas, com a apresentação de simulações sobre os indicadores de financiamento federal adicional por meio da complementação e de qualidade da educação nas redes de ensino do Estado do Amazonas, a comparação de sua realidade com os estados da região norte e em nível nacional e uma análise do aumento de recursos educacionais na região em termos de uma possível implantação do CAQi nos municípios do Amazonas segundo as simulações do SimCAQ.

Ainda no Capítulo 5, o assunto relativo ao ICMS Educacional volta a ser tratado, com a exposição de um estudo sobre os seus efeitos financeiros nos municípios do Estado do Amazonas, a sua comparação com o impacto do VAAT e o Fundeb, a fim de identificar quais são os seus reflexos na qualidade da educação básica no Estado do Amazonas. Posteriormente, a partir da apresentação das simulações propostas, serão analisadas e respondidas perguntas relacionadas ao impacto do novo Fundeb no Estado do Amazonas, de forma a verificar se o vulto da complementação federal VAAT pode propiciar recursos suficientes para se atingir o CAQi nos municípios do AM.

CAPÍTULO 1: DIREITO À EDUCAÇÃO E DIREITO À QUALIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA NO CONTEXTO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SUA CONFIGURAÇÃO NA CF/88

O objetivo deste capítulo é investigar aspectos básicos e essenciais para o desenvolvimento do tema proposto para a tese: direito à educação e à qualidade na educação básica, bem como sua contextualização no Estado Democrático de Direito e sua configuração na CF/88.

Ao longo da exposição, pretende-se abordar as dimensões dos conceitos de educação e educação escolar, bem como o direito à educação no contexto internacional (enfatizando aqui o PIDESC e suas normas). No plano nacional, será feita uma exposição de como o tema da educação foi tratado historicamente pelas constituições brasileiras, dando ênfase para as premissas valorativas e parâmetros normativos da CF/88.

Serão abordadas também a importância da federação e a competência dos entes políticos quanto à efetividade do direito à educação, bem como a questão da responsabilidade dos agentes públicos diante da previsão constitucional do direito subjetivo à educação (art. 208, I, da CF/88).

Após abordar o direito à educação, o capítulo investigará o direito à qualidade na educação básica, com a exposição da discussão doutrinária a respeito da polissemia do conceito de qualidade, passando pelo enfoque da previsão da qualidade no ordenamento constitucional e infraconstitucional até a análise da proposta de aplicação do princípio da garantia do padrão de qualidade do ensino como mandamento de otimização segundo as possibilidades fáticas e jurídicas existentes, com a utilização de princípios e regras contidos na CF/88, bem como sua relação com a teoria do mínimo existencial e sua invocação perante o Poder Judiciário. Para tanto, o marco teórico é a tese de doutorado “Direito à Qualidade na Educação Básica” de Salomão Barros Ximenes (XIMENES, 2014).

1.1 DIREITO À EDUCAÇÃO

1.1.1 Dimensões dos conceitos de educação e educação escolar

A palavra “educação” não exprime apenas a atividade de transmitir conhecimentos; suas funções são múltiplas, envolvendo inúmeras relações e condições para o desenvolvimento humano nas suas faculdades físicas, intelectuais e espirituais.

Nos seus variados conceitos, a educação enseja uma troca de experiências, a utilização de métodos de ensinar e de aprender, ações e comportamentos contínuos com o seu ambiente natural e social.

No significado etimológico, a palavra, “educação” vem do latim *duco, ducere*, no sentido de conduzir, desdobrando em outros verbos *educare* (alimentar, nutrir, amamentar, cuidar, amestrar, criar (MIALARET, 1976, p. 11 *apud* KANTHACK, 2007, p. 13).

Segundo Planchard (1975 *apud* KANTHACK, 2007), a educação consiste em conduzir uma pessoa de um estado para o outro, uma permanente relação sistêmica e organizada, de modo a prepará-la para a vida de acordo com as situações ou desafios que a sociedade lhe proporciona.

A educação é direcionada para atingir um objetivo maior, ela liberta e proporciona ao educando uma consciência crítica e participativa da aprendizagem. Não há entre os teóricos uma uniformidade quanto ao conceito de educação. O que se sabe é que seu significado é tão amplo quanto as relações humanas. Ela pode ser encontrada na nossa própria casa, na rua, num ambiente de trabalho, religioso ou escolar. São essas interações humanas que nos levam a manter diariamente no processo de aprender ou ensinar (FREIRE, 1979).

A literatura classifica esse processo educacional em informal, formal e não formal. No primeiro caso, ele é identificado no cotidiano das pessoas e nas relações humanas, com a troca de experiências entre pessoas, grupos ou pela sociedade. No processo formal, também chamado de educação formal ou escolar, há todo um planejamento de ensinamentos que ocorre dentro de uma instituição escolar voltada para a educação fundamental, ensino médio, cursos técnicos e superiores, dentre outros. Esse espaço formal é estruturado segundo os interesses e valores de uma sociedade organizada e mantida pelo poder público dominante. Já a modalidade de educação não formal é aquela adquirida por meio de processos de troca de experiências, geralmente em lugares e ações coletivas cotidianas.

Para Ximenes (2014), tanto a educação formal quanto a informal são efetivadas por meio do ensino, considerando este como qualquer processo educativo que ocorre no sentido organizado, ou seja, realizado de forma intencional e com objetivos

preestabelecidos. Na formal há um sistema educativo de um grande nível institucional, com uma estrutura organizada e hierárquica desenvolvida em inúmeros níveis, abrangendo desde a educação infantil aos níveis superiores de ensino, obedecendo a um avanço gradativo e avaliação de desempenho. Complementa o autor como é caracterizada a educação não formal:

Já a educação não formal, também uma espécie de ensino estruturado, é toda atividade educativa organizada sistematicamente, fora do ensino oficial ofertado diretamente pelo Estado ou por ele regulado, sendo destinada a facilitar a aprendizagem de conteúdos específicos por determinados grupos de crianças, jovens ou adultos. A educação não formal não tem como objetivo uma certificação oficial (titulação) do estudante. Neste último caso, por exemplo, estão os cursos livres oferecidos por escolas preparatórias para exames, escolas de idiomas, assim como formações desenvolvidas com o apoio do próprio Estado ou por igrejas, associações civis, sindicatos, empresas, etc. Já a educação informal, em sentido amplo, abrange todo processo formativo que envolva troca de conhecimentos, experiências, valores e atitudes, que ocorre na sociedade, na comunidade e na família como um processo que dura toda a vida, já que decorre da capacidade humana de acumular conhecimentos, experiências, habilidades e atitudes e da possibilidade de repassá-los aos demais indivíduos através de práticas educacionais informais (XIMENES, 2014, p. 269).

Diante dessa diferenciação apresentada entre educação formal e não formal, Ximenes (2014) identifica na CF/88 alguns exemplos de reunir a um ou outro tipo de educação:

- a) formal: educação escolar ou ensino escolar com previsão e proteção entre os artigos 206 e 214;
- b) não formal: a oferta de educação para a segurança do trânsito (art. 23, XII), as promoções do desporto educacional (art. 217, II), da conscientização pública para a preservação do meio ambiente (art. 225, § 1º, VI), e da oferta de recursos educacionais para o exercício do planejamento familiar e da paternidade (art. 226, §7º.);
- c) informal: o caráter educativo para fins da publicidade oficial (art. 37, § 1º.), a regulação da programação de rádio e televisão, que deveria dar preferência às finalidades educativas, dentre outras (art. 221, I) e o dever dos pais de assistir, criar e educar os filhos menores (art. 229).

1.1.2 Direito à educação no contexto internacional

O reconhecimento da educação como um direito ocorreu a partir do surgimento do Estado de Direito por meio das revoluções burguesas do século XVIII, época em que foi dado início ao processo de limitação do Poder pelos governantes de forma a garantir o exercício das liberdades pelos cidadãos.

Com a Revolução Francesa, os ideais de igualdade e liberdade tornaram-se instrumentos de mudanças no mundo moderno e alterações profundas nos sistemas de legislação de diversos países. Para Comparato (2001, p. 243) a educação precisa formar cidadãos para esses ideais de igualdade e liberdade: “tornar o educando uma pessoa livre e consciente de sua condição de igualdade com todas as outras”.

A Constituição Francesa de 1791, inspirada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, assegurou o ensino público gratuito e laico, em todos os níveis.

A Constituição Mexicana de 1917 foi a primeira a disciplinar sobre direitos sociais, estabelecendo a obrigatoriedade e a gratuidade da educação primária. Segundo Basílio (2009, p. 38) em 1936 a União Soviética também reconheceu por meio de sua Constituição o direito à educação: “Capítulo Cinco, 17. Para a finalidade de garantir aos trabalhadores o acesso ao conhecimento verdadeiro, a República Socialista Federativa Soviética coloca a si mesma a tarefa de fornecer plena e geral educação gratuita para os trabalhadores e os camponeses pobres”.

Nos comentários de Basílio (2009), no campo do reconhecimento a nível internacional, o direito à educação teve especial destaque a partir da década de 1940, na época do pós Segunda Guerra Mundial por meio da atuação da Organização das Nações Unidas (ONU), órgão internacional que detinha quase na sua totalidade a representatividade dos Estados independentes nas questões de proteção e edição de regulamentos sobre Direitos Humanos.

Foi por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH – Resolução 217 A III, em 10 de dezembro 1948) que a ONU, em 1948, estabeleceu um consenso relativo aos direitos de valor universal direcionados a todas as pessoas no exercício da liberdade e capacidade para gozarem de direitos, sem qualquer discriminação quanto à raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra exigência.

Com essas características de liberdade, a DUDH de 1948 reconheceu o direito à educação nos seguintes termos:

1. Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.
2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos do ser humano e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.
3. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.

1.1.2.1 A educação como direito fundamental segundo o PIDESC

Com a Resolução n. 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991 e Decreto Executivo no. 591/1992, foi aprovado o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, denominado pela sigla PIDESC, o qual em seu art. 13 reconheceu o Direito à educação como fundamental para todos e uma obrigação dos Estados - Partes:

Artigo 13

§1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

§2. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito:

1111. A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos.

2. A educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e tornar-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito.

3. A educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito.

4. Dever-se-á fomentar e intensificar, na medida do possível, a educação de base para aquelas pessoas não receberam educação primária ou não concluíram o ciclo completo de educação primária.

5. Será preciso prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, implementar-se um sistema adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente.

6. Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais e, quando for o caso, dos tutores legais, de escolher para seus filhos escolas distintas daquelas criadas pelas autoridades públicas, sempre que

atendam aos padrões mínimos de ensino prescritos ou aprovados pelo Estado, e de fazer com que seus filhos venham a receber educação religiosa ou moral que esteja de acordo com suas próprias convicções.

7. Nenhuma das disposições do presente artigo poderá ser interpretada no sentido de restringir a liberdade de indivíduos e de entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1º do presente artigo e que essas instituições observem os padrões mínimos prescritos pelo Estado.

Antes de adentrarmos em alguns pontos específicos do PIDESC, importante verificar qual a natureza jurídica de sua incorporação no nosso ordenamento jurídico brasileiro.

O artigo 5º, § 2º. da CF/88 estabelece que: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

A discussão que se travou foi para saber qual seria a hierarquia dos tratados internacionais no ordenamento brasileiro. Com a EC 45/2004, parte desse problema foi resolvida quando foi introduzido no art. 5º § 3º “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

Conforme corrente majoritária da nossa doutrina e dos nossos tribunais superiores, os tratados ou acordos internacionais tendo o Brasil como signatário são incorporados como norma infraconstitucional. Porém, como fica a situação em relação às normas que foram incorporadas ao nosso ordenamento interno antes de 2004? Nesse ano, a EC no. 45 estabeleceu que os tratados de direitos humanos que forem aprovados em cada casa do Congresso Nacional por 3/5 e em dois turnos de votação, têm natureza jurídica de norma constitucional.

Embora não houvesse uma regra de transição quando da aprovação da EC/45, houve julgados no Supremo Tribunal Federal (STF), no *Habeas Corpus* n. 79.785/RJ, RTJ 183/1010-1012 1022, em que o Ministro Relator Sepúlveda Pertence reconhece que os tratados sobre direitos humanos possuem um tratamento especial com relação aos demais textos internacionais, devendo, desse modo, terem a outorga de força supralegal, com a aplicação direta, inclusive, valendo contra a lei ordinária, desde que não venha a ferir a Constituição, podendo complementá-la ou ampliá-la os direitos e garantias dela inseridos. Em 2008, o STF adotou essa tese da supralegalidade por meio do voto do

Ministro Gilmar Mendes na questão envolvendo a prisão civil por dívida dos contratos de alienação fiduciária em garantia:

O *status* normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil, dessa forma, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja anterior ou posterior ao ato de adesão. Assim ocorreu com o art. 1.287 do CC de 1916 e com o Decreto Lei 911/1969, assim como em relação ao art. 652 do novo CC. (STF, Recurso Extraordinário 466.343-SP, Relator: Min. César Peluso).

Macedo e Lages (2014) em seu artigo intitulado “A tese da hierarquia supralegal dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos – Um ensaio crítico”, entendem que, depois da decisão do STF no Recurso Extraordinário (RE) n. 466.343, foi adotada a tese de supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos, os quais devem ser enquadrados como uma norma normativa superior à legislação infraconstitucional, entretanto, inferior à da CF/88.

Os autores entendem que existem dois requisitos na análise feita pela nossa Suprema Corte com relação ao parágrafo 3º do artigo 5º da CF/88. O material, no caso do tratado dispor sobre direitos humanos, enquanto no formal na hipótese dele ter sido aprovado tal qual EC, ou seja, por três quintos dos membros de cada casa do Congresso Nacional em dois turnos de votação. Assim, se os tratados forem aprovados por maioria qualificada possuem *status* constitucionais, já os incorporados pelo rito comum tem *status* supralegal.

Em relação ao PIDESC, Ximenes (2014, p. 216) destaca que o comentado Pacto se enquadra como uma norma supralegal, conforme decisão do STF no RE n. 466.343:

Esse Tribunal consolidou o entendimento no sentido de que os tratados internacionais sobre direitos humanos não incorporados segundo o regime do § 3º. do art. 5º. da Constituição, como é o caso do PIDESC e do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, ocupam, por força do § 2º. do mesmo artigo, [...] lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna. O *status normativo supralegal* dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil, dessa forma, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão’ (RE 466.343, Rel. Min. Cezar Peluzo, voto do Min. Gilmar Mendes, julgamento em 3-12-2008, Plenário, DJE de 5-6-2009, com repercussão geral).

Ainda no quadro internacional sobre o direito à educação, vale destacar que o princípio VII da Declaração Universal dos Direitos da Criança, de 20 de novembro de 1959, incorporado pelo Brasil por meio do Decreto no. 99.710, de 21.11.1990, assegura

à criança especial proteção de forma a permitir o seu desenvolvimento físico, mental e social:

A criança tem direito a receber educação escolar, a qual será gratuita e obrigatória, ao menos nas etapas elementares. Dar-se-á à criança uma educação que favoreça sua cultura geral e lhe permita - em condições de igualdade de oportunidades - desenvolver suas aptidões e sua individualidade, seu senso de responsabilidade social e moral. Chegando a ser um membro útil à sociedade.

No Princípio X, a Declaração determina que a criança “deve ser educada dentro de um espírito de compreensão, tolerância, amizade entre os povos, paz e fraternidade universais e com plena consciência de que deve consagrar suas energias e aptidões ao serviço de seus semelhantes”.

Especificamente no que diz respeito à relação entre a nossa CF/88 com o PIDESC, Souza e Silva (2020) destacam que:

Ainda que o Brasil só tenha ratificado o referido tratado em 1992, nota-se a influência deste no texto constitucional, pois os princípios relativos ao ensino no Art. 206, refletem os mesmos princípios da PIDESC, principalmente em relação à gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, à igualdade de condições para acesso e permanência na escola, além da liberdade de aprender e ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento.

Como o texto do tratado é de 1966, são utilizadas expressões relativas às etapas da educação inadequadas para o contexto da educação brasileira. A educação básica brasileira é formada por três etapas: a educação infantil, o ensino fundamental e ensino médio.

Como o Brasil é Estado Parte do PIDESC, ao cumprir o determinado no Art. 16 do PIDESC, já enviou três relatórios de acompanhamento deste tratado. Nestes relatórios especifica as políticas públicas adotadas pelo país desde a ratificação deste tratado. Por meio destes é possível observar a visão do Estado brasileiro relativa ao progresso do Brasil quanto à efetivação do direito fundamental à educação (SOUZA; SILVA, 2020, p. 9).

Segundo Souza e Silva (2020, p. 6): “O PIDESC especificou direitos econômicos, sociais e culturais já estabelecidos pela DUDH, ou seja, os valores da DUDH foram reafirmados sistematicamente”. Nesse mesmo sentido, Piovesan (2011, p. 232) comenta que o maior objetivo do PIDESC foi incorporar as regras estabelecidas pela DUDH sob o manto de preceitos obrigatórios e vinculantes, uma vez que os Estados Partes assumiram o compromisso de adotar as medidas até o máximo de seus recursos disponíveis de modo a efetivar tais direitos (artigo 2º.1).

Prescreve o artigo 2º, 1, do PIDESC:

Cada Estado-parte no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos

disponíveis, que visem assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

O PIDESC representa a passagem das normas nele estabelecidas para o campo do direito positivo. Para Ximenes (2014, p. 157), com esse Pacto, a questão de progresso: “passa a ser a proximidade entre o direito definitivamente protegido, após sopesamento, e o direito *prima facie*”. Concordamos com o autor em sua interpretação sobre o PIDESC quando ele enfatiza que, mais do que a simples demonstração objetiva de que não ocorreu o retrocesso ou do avanço adquirido por meio de indicadores sociais, a dogmática dos direitos fundamentais, motivada pela teoria dos princípios, necessitaria nesse sentido, de uma explicação maior, com uma apresentação de amplas condições fáticas e jurídicas impeditivas de progresso. Esse entendimento está de acordo com a norma consignada no artigo acima, o qual determina aos Estados que adotem medidas “até o máximo de seus recursos disponíveis” de forma a alcançarem o “pleno exercício dos direitos”. Assim, ao ampliar a avaliação da eficácia do direito, o PIDESC insere na realidade fática o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais introduzidos constitucionalmente numa relação com o direito internacional dos direitos humanos, conforme assegura o art. 5º, § 2º, da nossa Carta Magna.

Na Recomendação Geral no. 3, de 1991, feita pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (Comitê DESC), é destacado que as diferentes obrigações aos Estados estabelecidas no PIDESC sobre direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, não sofreram o devido acompanhamento de igual preocupação com as determinações de efeito imediato aplicáveis a todos os direitos. São referenciadas duas obrigações imediatas: a) adoção de medidas determinadas pelo art. 2º., § 1º acima ditado (Recomendação Geral no. 3, de 1991; b) art. 2º., § 2º, do PIDESC quanto à não discriminação (Recomendação Geral no. 5, de 1995).

Desse modo, conforme evidenciado por Ximenes (2014), se os Estados ratificaram as obrigações de cumprir o pleno exercício de tais direitos (chamado de compromisso de otimização), não há como honrar essas determinações a não ser de forma progressiva, uma vez que, enquanto direitos em si, devem ser distintos de suas condições de efetividade, que ensejam ao direito definitivo em cada realidade nacional. Acrescenta o autor que, como o Comitê destaca que os pontos centrais do Pacto são o objetivo do pleno exercício do direito, a adoção permanente de medidas e a aplicação do máximo de recursos disponíveis, é somente sobre essas finalidades que se pode admitir a

progressividade ou compromissos mínimos que venham a ser implementados em suas fases iniciais.

1.1.3 Direitos Humanos à educação, na educação e através da educação

Ainda na seara na educação através da educação dos direitos humanos, importante trazer aqui a visão de Ximenes sobre a dogmática unitária dos direitos fundamentais e seu impacto na compreensão do direito à educação. Antes é necessário observar que não se pode dizer que o termo “teoria unitária” significa a concepção separada de cada direito fundamental. Para Ximenes (2014), é necessário relacionar essa dogmática com as ideias da universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relação dos direitos humanos em geral. Nesse aspecto, consiste essa teoria em abandonar uma concepção de um regime jurídico específico para cada tipologia de direito, ou seja, sem permitir que esse regime seja utilizado para as diversas maneiras de exigibilidade jurídica (justiciabilidade) relacionadas aos direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos.

Para Ximenes (2014), na prática, o que impacta essa teoria no campo do direito à educação é reconhecer a amplitude do objetivo de proteção do direito fundamental, de forma a ultrapassar as concepções formalistas sobre o seu conteúdo. Essa amplitude, baseada nos direitos humanos fundamentais reconhecidos pelas inúmeras normas internacionais, vão além do sentido imediato quanto à disponibilidade de vagas e à acessibilidade às instituições de educação elementar. Em outros termos, podem existir normas que possam proteger, por exemplo, tanto o direito de acesso à escola de boa qualidade e sem discriminação quanto às normas ligadas aos direitos humanos *na* educação (o cumprimento desses direitos na área educacional) ou *através* da educação (cujas expressões significam a educação como um instrumento essencial de divulgação dos direitos humanos fundamentais).

No primeiro sentido “*na* educação”, os direitos humanos estão relacionados com os princípios da liberdade de ensino, do pluralismo e da participação, dispondo, por exemplo, que os alunos devem ser respeitados e contra eles não deve haver maus tratos, atos de humilhação, penalidades físicas, danos morais e psicológicos. O conjunto de liberdades envolvendo a pedagógica e a aprendizagem enquadra-se no denominado suporte fático amplo, ou seja, tudo aquilo que pode ser abarcado no âmbito do direito fundamental.

A reunião das liberdades, apontadas e devidamente delimitadas, representa uma forte trincheira contra a intervenção de maneira arbitrária por parte do Estado, bem como contra a adoção de qualidade centralizada de forma excessiva e com métodos padronizados. A preocupação destacada por Ximenes é: como se processam os direitos humanos *na* educação? Para ele, não é simples apenas apresentar um grande nível de desempenho com exames padronizados a nível nacional ou internacional, deve ser verificada a importância da origem das condições que ensejaram os resultados para fins do direito à qualidade da educação. Quanto mais forem restritivos os procedimentos adotados para esses tipos de avaliação, mais estaremos avançando para um retrocesso na qualidade de ensino e, logicamente, uma redução dos direitos humanos no processo educacional, nas liberdades, no pluralismo e na gestão democrática (XIMENES, 2014).

Agora, no que diz respeito aos direitos humanos *através* da educação, a preocupação é quanto à concorrência entre a educação escolar e os outros direitos fundamentais. Assim, nessa seara, pode, por exemplo, haver a concorrência entre gestão democrática da educação e os métodos de formação para a cidadania de alunos. Caso não haja a compatibilidade entre esses dois fatores, os objetivos educacionais estarão de encontro com as normas internacionais que dão grande ênfase ao respeito dos valores e atitudes dos indivíduos e que devem ser compartilhados ao redor do mundo.

Desse modo, a realização dos direitos humanos *na* e *através* da educação reflete diretamente no conceito de qualidade e aos direitos a ele atrelados, permitindo, assim, uma ampliação na relação entre os processos educacionais e os resultados da escolarização, estes últimos voltados para o respeito e valorização dos direitos humanos e da cidadania.

1.1.4 Os deveres ou obrigações estatais em relação ao direito à educação

Como visto, a aplicação da dogmática unitária dos direitos fundamentais serve de grande contribuição para a compreensão do direito à educação, com grande ênfase na jurisprudência do Comitê DESC da ONU por meio das suas recomendações. Dentre esses instrumentos de interpretação, além das já comentadas, destaca também Ximenes (2014, p. 243) a Recomendação Geral no. 12, de 1999, do Comitê DESC, que diz respeito ao direito à alimentação adequada. Nesse documento considerado “soft law”, foram estabelecidas 3 obrigações ratificadas por meio da Recomendação Geral no. 13: respeitar, proteger e de realizar cada uma das “características fundamentais” (disponibilidade,

acessibilidade, adaptabilidade) do direito à educação. O dever de realizar está subdividido em: obrigações de facilitar ou de prover ou prestar diretamente.

A obrigação de respeitar significa que os Estados-parte devem adotar medidas que possam impedir o gozo do direito à educação (não fechando escolas privadas). O dever de proteger consiste na tomada de providências pelo Estado contra terceiros que tenham a intenção de impedir o direito à educação (incluindo pais e empregadores, não proibindo meninas de irem à escola). Já a obrigação de realizar (facilitar) requer que os Estados ajam de forma positiva de maneira a permitir o gozo do direito à educação pelos indivíduos e a sociedade (educação seja culturalmente apropriada para as minorias e populações indígenas e de boa qualidade para todos). Por fim, o dever de realizar (prover) significa que o Estado deve dispor ou oferecer condições para o direito à educação (construção de salas de aula, estabelecendo programas, fornecendo materiais de ensino, proporcionando formação aos professores e pagamento de salários competitivos a nível nacional).¹

1.1.5 As quatro características do direito à educação segundo o Comitê DESC

Para o Comitê DESC, na Recomendação no. 13, de 1999, a educação em todas as suas formas e níveis deve estar investida das características de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade (XIMENES, 2014).

Ao comentar sobre essas quatro características, Ximenes (2014) destaca que a disponibilidade consiste na existência de instituições e programas de educação em quantidade necessária dentro do Estado-parte. Para que isso ocorra vai depender de algumas situações externas como as instalações sanitárias para ambos os sexos, água potável, docentes qualificados com salários compatíveis do mercado a nível nacional, materiais didáticos, biblioteca, informática, dentre outros.

No que diz respeito à acessibilidade, o autor menciona que as instituições e os programas de educação devem permitir o acesso a todos, não podendo, assim, haver a discriminação de qualquer espécie. Essa característica se desdobra da seguinte forma:

- a) Não discriminação. A educação deve ser oferecida a todos, sem qualquer discriminação, envolvendo principalmente grupos mais vulneráveis de fato e de direito como, por exemplo, mulheres, crianças, povos indígenas e tribais;

¹ Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 11 maio 2022.

b) **Acessibilidade física.** O Estado deve adotar medidas para que não haja obstáculos físicos no oferecimento da educação, prestando condições necessárias na localização geográfica para que venham existir de forma razoável uma escola na vizinhança ou por meio de avanço na tecnologia (educação à distância);

c) **Acessibilidade econômica.** Não pode haver discriminação quanto às condições econômicas para o acesso à educação, sendo gratuita para o ensino primário para todos e de forma gradual para o ensino secundário e superior. Nesse sentido, a CF/88 também assegura nos incisos I e II do artigo 208 o ensino básico obrigatório e gratuito e a progressiva universalização do ensino médio gratuito.

Quanto à aceitabilidade, Os currículos e os métodos pedagógicos devem ser aceitáveis, ou seja, importantes de forma cultural e de boa qualidade para os alunos e pais.

E em relação à adaptabilidade, a educação deve se adequar e de maneira flexível para atender às necessidades dos alunos de acordo com a realidade social e cultural.

1.1.6 Direito à educação nas constituições brasileiras

Apesar de sua previsão em nossas constituições, para Cury (2014), a educação, no seu tratamento específico de educação escolar, aconteceu de maneira tardia. O autor afirma que:

Sua oferta institucional, organizada e sistemática não só se deu após grande demora como também se pautou pela desigualdade e discriminação. Quando se diz tardia. Quer-se dizer que algo floresceu depois de um tempo considerado como apropriado para tal e que se moveu de uma maneira lenta do que deveria. Nesse sentido, está sendo pressuposto que em algum lugar isso se deu de modo tempestivo e dentro de um ritmo adequado ou que não ocorreu, apesar de normas prescritas a este respeito. (CURY, 2014, p. 21).

A assertiva do autor pode ser verificada na época do Brasil colônia. Como os povos originários eram tratados como “bárbaros” e os escravos como mercadoria, a educação escolar não tinha relevância. Desse modo, esses segmentos da população deveriam apenas ouvir, sem questionar.

Com a independência do Brasil e a ruptura da relação com Portugal, foi outorgada em 25.03.1824 a nossa primeira Constituição.

Nessa Constituição foi inserida em seu texto a gratuidade da instrução primária para todos os cidadãos e foi prevista a criação de colégios e universidades.

Cury (2014) comenta que essa primeira Constituição foi considerada híbrida, por conta das previsões de regras liberais com garantias individuais dos cidadãos e, por outro lado, com a inserção do centralismo do Imperador e de seu poder moderador. Quanto à área da educação, destaca o autor:

No que se refere à educação, a Constituição de 1824 incluiu a instrução primária, gratuita a todos os cidadãos (art. 179, XXXII) no Título das Disposições Gerais e Garantias dos Direitos Cívicos e Políticos dos Cidadãos Brasileiros. Portanto, a instrução primária foi considerada um direito civil e político da nova nação. Contudo, a cidadania incluía apenas os nascidos livres, os naturalizados e os libertos. Com isso, o acesso à instrução primária pública era interdito aos escravos e índios. (CURY, 2014, p. 25).

Disponha o texto original da Constituição de 1824:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.
XXXII. A Instrução primaria, e gratuita a todos os Cidadãos.
XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes.

Para Cury (2014, p. 26) durante a vigência da Constituição Imperial, foi aprovada a primeira lei geral da educação, em 15 de outubro de 1827, assinada pelo Imperador Pedro I, disciplinando a instrução primária. O destaque nessa lei é que a instrução primária foi direcionada para as vilas e os lugares mais populosos. Essa limitação foi fundamentada pelas elites em razão do Brasil ter uma grande extensão territorial e ser despovoado:

Art 1º Em todas as cidades, villas e logares mais populosos, haverão as escolas de primeiras letras que forem necessarias.

Art 2º Os Presidentes das provincias, em Conselho e com audiencia das respectivas Camaras, enquanto não tiverem exercicio os Conselhos geraes, maracarão o numero e localidades das escolas, podendo extinguir as que existem em logares pouco populosos e remover os Professores dellas para as que se crearem, onde mais aproveitem, dando conta á Assembléa Geral para final resolução.

Art 4º As escolas serão de ensino mutuo nas capitaes das provincias; e o serão tambem nas cidades, villas e logares populosos dellas, em que fór possivel estabelecerem-se.

Art 5º Para as escolas do ensino mutuo se applicarão os edifficios, que houverem com sufficiencia nos logares dellas, arranjando-se com os utensillios necessarios á custa da Fazenda Publica e os Professores; que não tiverem a necessaria instrucção deste ensino, irão instruir-se em curto prazo e á custa dos seus ordenados nas escolas das capitaes.

Art 11º Haverão escolas de meninas nas cidades e villas mais populosas, em que os Presidentes em Conselho, julgarem necessario este estabelecimento. (CURY, 2014, p. 26).

Ainda no Brasil Imperial, houve uma mudança importante na realidade educacional por meio do Ato Adicional (Lei no. 16, de 12.08.1834), no qual foi reconhecida a autonomia das Províncias, com a descentralização do ensino primário e com a partilha dos recursos fiscais. Segundo Cury (2014),

Inicia-se, em nosso país, ainda que imperial e centralizado, um federalismo educacional e, com ele, uma duplicidade de redes de ensino. O ensino superior, voltado para as elites, continuava competência dos poderes centrais dotados de impostos robustos. Já a instrução primária foi confiada às províncias com impostos de menor valor, resultando daí uma oferta dispersa e muito pouco abrangente (CURY, 2014, p. 26).

A Constituição de 1891, a primeira da era republicana, instituiu a competência da União para legislar sobre o ensino superior e os Estados para o ensino secundário e primário. Para Cury (2014):

A Constituição de 1891 manteve um federalismo educacional quase nos mesmos termos do Ato Adicional e, ainda por cima, deixou a cargo da autonomia dos Estados declarar ou não a gratuidade (que não aparece na Constituição Federal de 1891) e a obrigatoriedade do ensino primário. Os Estados teriam autonomia para, dentro de seus territórios, financiar com seus recursos essa etapa da educação escolar. Legalmente, os Estados podiam criar instituições de ensino secundário e superior dentro dos seus espaços territoriais. (CURY, 2014, p. 27).

A Constituição de 1934 trouxe em seu Capítulo II, regras relevantes sobre o direito à educação:

Art 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

Sobre a Constituição de 1934, Cury (2005) comenta que, diante dos seguintes parágrafos do artigo 72: § 6º. (ensino leigo nos estabelecimentos públicos), §12º. (liberdade de manifestação de pensamento), § 17º. (direito de propriedade) e § 24º. (liberdade de profissão moral, intelectual e industrial), ficou garantida à iniciativa privada para o oferecimento de educação escolar. Para o autor, com essas previsões, além do ensino oficial ter sido mantido, permitiu a equiparação da educação oferecida pelos estabelecimentos particulares que possuíssem liberdade de ensino. Acrescenta o autor:

Ao mesmo tempo, conseqüente descentralização advinda do Império, o ensino primário tornou-se competência dos Estados e o ensino secundário e superior competências concorrentes entre a União e os Estados. Com isso, manteve-se a tradição maior do ensino superior ficar predominantemente sob a guarda da União. Na verdade, o corte liberal da Constituição deixava a demanda por educação escolar ao indivíduo que, atraído pelo exercício do voto, seria motivado a buscar os bancos escolares. A Constituição não cogitou de vinculação de verbas, vindas de impostos, para a educação (CURY, 2005, p. 24).

Foi com a Constituição de 1934 que houve a constitucionalização dos direitos econômicos, sociais e culturais.

A educação foi assegurada como um direito de todos, com a participação da família e dos poderes públicos, bem como em respeito aos valores de ordem moral e econômica.

Cury (2014) comenta sobre alguns aspectos relevantes previstos nessa Constituição:

Assim, a Constituição de 1934 trouxe grandes avanços como a gratuidade e a obrigatoriedade ao ensino primário, o plano nacional de educação e a institucionalização dos conselhos de educação. E, para que essas medidas se tornassem efetivas, adotou-se a obrigatoriedade de destinar um percentual dos impostos para a educação, percentuais diferentes para a União, Estados e Municípios. Tal determinação sempre vigorou quando o país usufruiu de regimes democráticos e perdeu toda vez que esteve sob regimes autoritários. (CURY, 2014, p. 24).

Assim, além da gratuidade e a obrigatoriedade ao ensino primário, destacam-se as seguintes previsões da Constituição de 1934 comentados pelo autor:

a) O PNE:

Art 150 - Compete à União:

a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País; (CURY, 2014, p. 24).

b) Conselhos de educação:

Art. 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais.

Parágrafo único - Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino. (CURY, 2014, p. 24).

c) Obrigatoriedade da destinação de percentuais de impostos para a educação

O tema voltado para o financiamento da educação e da reserva de percentuais de impostos será explorado no Capítulo 2 da tese.

Previa o seguinte dispositivo da Constituição de 1934:

Art. 156 - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Parágrafo único - Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

Fazendo uma comparação entre as constituições até aqui analisadas em relação ao acesso à educação, observa-se que a primeira de 1824 outorgada pelo D. Pedro I, garantiu o direito à educação primária gratuita para todos, exceto para negros e escravos alforriados que não eram considerados cidadãos. A de 1891 representou um retrocesso em relação ao direito à educação, uma vez que não mais garantia o livre e gratuito acesso ao ensino. Já a Constituição promulgada de 1934 trouxe mudanças progressistas, considerando que, pela primeira vez, estabeleceu a constitucionalização de direitos econômicos, sociais e culturais, garantindo também o ensino primário integral gratuito e a tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário.

Pela Constituição outorgada de 1937, ficou assegurado o ensino primário como gratuito e obrigatório. Porém, apesar dessa gratuidade e obrigatoriedade, o Estado não assume a responsabilidade direta e sim de forma secundária em relação à educação, ficando o ensino primário a cargo da família e da iniciativa privada:

Art. 125 - A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular.

Art. 129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

Cury (2005) resume, com precisão, as principais regras sobre a educação estabelecidas na Constituição de 1937:

A Constituição outorgada de 1937 retirou a vinculação de impostos para o financiamento da educação, restringiu a liberdade de pensamento, colocou o Estado como subsidiário da família e do segmento privado na oferta da educação escolar. Nas escolas públicas os mais ricos deveriam assistir os mais pobres com uma *contribuição módica e mensal para caixa escolar*. A relação educação e ditadura é aqui paradigmática: ameaças de censura, restrições de várias ordens, insistência em organizações de jovens sob a figura do *adestramento físico e disciplina moral nos campos e nas oficinas* (art. 132), imposição do patriotismo e destinação dos ensino profissional às classes menos favorecidas (art. 129). (CURY, 2005, p. 25).

Em 1945 veio o fim do Estado Novo com a deposição de Getúlio Vargas e em 1946 é promulgada uma nova Constituição que, apesar da tentativa de retornar com a normalidade democrática rompida pela Constituição de 1937, manteve características do regime ditatorial (DIONE, 2009):

Art. 166 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.
 Art. 167 - O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem.
 Art. 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:
 I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;
 II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos;
 III - as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes;
 IV - as empresas industriais e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitadas os direitos dos professores;
 V - o ensino religioso constitui disciplina dos horários das escolas oficiais, é de matrícula facultativa e será ministrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por ele, se for capaz, ou pelo seu representante legal ou responsável;
 VI - para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, exigir-se-á concurso de títulos e provas. Aos professores, admitidos por concurso de títulos e provas, será assegurada a vitaliciedade;
 VII - é garantida a liberdade de cátedra. (DIONE, 2009, p. 44).

Com a Constituição de 1946, ficou prevista a competência legislativa da União para estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional. Caberia aos Estados a competência de forma residual para disciplinar sobre matéria educacional de seus sistemas de ensino. Restaurou uma grande parte dos princípios da Constituição de 1934, tais como: a vinculação de impostos para a educação, a diferença entre o ensino público e privado, a forma gratuita e obrigatória do ensino primário, restabelece o sistema federativo concedendo autonomia aos Estados em relação às redes de ensino (CURY, 2005).

A Constituição de 1967 estendeu a obrigatoriedade da educação para 8 anos, ao passo que excluiu a vinculação do percentual dos impostos para a educação. Somente em 1969 essa vinculação foi estabelecida para os municípios. Para Cury (2014), isso gerou alguns reflexos em decorrência dessa desvinculação:

Isso determinou uma expressiva queda dos recursos para a educação, um arrocho nos salários dos professores, uma censura nos currículos e o índice de evasão e repetência subiu atingindo especialmente as populações urbanas das periferias. E a lei que estabelecia um regime do ensino secundários (agora denominado de ensino de segundo grau) profissionalizante, compulsório e universal para a faixa de 16 a 17 anos foi um fracasso. Na verdade, a lei visava uma formação tecnicista para o mercado de trabalho abandonando a ideia de que esses jovens se imbuíssem de uma consciência crítica. (CURY, 2014, p. 42).

1.1.7 Direito à educação na CF/88

A CF/88 representa um grande marco na trajetória histórica do desenvolvimento do direito à educação no Brasil. Foi com a sua promulgação que se obrigou o Estado a garantir a gratuidade, a obrigatoriedade e a universalidade do ensino fundamental. Posteriormente vieram alterações com ECs importantes: a de no. 14/96, que criou o Fundef, no. 53/06, que, além de ter instituído o Fundeb, estendeu a obrigatoriedade do ensino para a educação infantil, abrangendo a creche e a pré-escola para as crianças de até 5 (cinco) anos, no. 59 de 2009, que contemplou o ensino básico em sua plenitude (ensino infantil, fundamental e médio) e recentemente com a de no. 108 de 2020 que criou o novo Fundeb com inserções de substanciais modificações no financiamento da educação.

Além da obrigatoriedade e gratuidade do ensino básico (dos 4 aos 17 anos de idade), a CF/88 estabeleceu que o seu acesso é considerado um direito público subjetivo (art. 208, § 1º.), de modo que seu titular possa pleitear perante ao poder público a efetividade dessas garantias.

Importante salientar que o acesso gratuito à educação básica é garantido também àquelas pessoas que não possuem idade própria para esta etapa de ensino (art. 208, I), assim como a sua oferta pelo Estado se estende ao Atendimento Educacional Especializado (AEE) aos portadores de deficiência e aos níveis mais elevados de ensino, pesquisa e criação artística, o oferecimento de ensino noturno regular, a realização de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde e zelar pela frequência do aluno (art. 208).

A educação na CF/88 não está prevista de forma isolada apenas na Ordem Social (Título VIII, Capítulo II, Seção I, art. 205 e seguintes), mas sim distribuída em outros dispositivos constitucionais. Inicialmente ela é reconhecida como um direito social (art. 6º.), uma importante fonte para o pleno desenvolvimento humano, o exercício livre e regular da cidadania, além da inserção do cidadão no mercado de trabalho.

No art. 205, está previsto em sua primeira parte que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”, enquanto na sua segunda parte está definido o objetivo da educação: “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. A palavra “todos”, diferente do que foi tratado em outras constituições (1824 e 1891), possui um significado completo, abrangendo qualquer pessoa, sem distinção (art. 5º da CF/88).

Os princípios da educação vieram disciplinados no art. 206, ou seja, o da igualdade de acesso e permanência na escola, a liberdade de ensino, pesquisa e aprendizado e a garantia de padrão de qualidade:

Os princípios constitucionais que regem a educação (206, CF) são os seguintes: (i) igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; (ii) liberdade de aprendizagem, ensino, pesquisa e manifestação de pensamento e arte; (iii) pluralidade de ideias e concepções pedagógicas; (iv) coexistência de instituições públicas e privadas; (v) gratuidade do ensino público em instituições oficiais; (vi) valorização dos profissionais da educação escolar; (vii) gestão democrática do ensino público; (viii) garantia de padrão de qualidade; (ix) piso salarial nacional para professores da educação escolar pública. (MUNHOZ, 2015, p. 24).

As suas garantias foram estabelecidas no art. 208:

I - a oferta obrigatória e gratuita do ensino fundamental;
 II - a progressiva universalização do ensino médio gratuito;
 III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
 IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
 V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
 VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
 VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didáticoescolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

No art. 211, adotou-se o regime de colaboração entre os entes políticos para a organização do sistema de ensino, bem como determinou a vinculação de receitas dos Entes

da Federação em percentuais mínimos para fins de serem aplicados anualmente na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE, art. 212).

No art. 214, o legislador constitucional disciplinou que, por meio de lei, deve ser estabelecido um PNE, de duração decenal, com o objetivo de:

[...] articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas. [...].

Mais adiante no Capítulo VII, dedicado à Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso, a educação é considerada como um direito essencial (art. 227):

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Outra importante previsão foi no art. 212 *caput*, com a vinculação para a área da educação, onde deverá ser aplicado anualmente, no mínimo, dezoito por parte da União dezoito e vinte e cinco por cento pelos Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios, das receitas provenientes de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na MDE.

Com a EC n. 53, de 2006, foi criado o Fundeb, o qual destinava 20% de alguns recursos dos entes federados para a expansão e aprimoramento da educação básica¹. Posteriormente, o Fundeb tornou-se permanente por meio da EC n. 108/20, cuja análise de suas profundas mudanças será feita no Capítulo 4 desta tese.

1.1.8 A federação e a competência dos entes políticos quanto à efetividade do direito à educação

O Brasil constituiu-se como República Federativa desde o Decreto no. 01, de 15.11.1889, cujo art. 1º dispunha: “Fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da não brasileira a República Federativa”.

Por esse sistema federativo, existe um autogoverno também chamado de concentração e um governo compartilhado (difusão). Cada Estado-membro pode adotar

as suas próprias constituições, entretanto, elas não podem violar uma Constituição Nacional, como é o caso a CF/88.

Para que não haja conflito especificamente em relação às competências legislativas sobre matéria de educação, cabe à União competência privativa para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (CF/88, art. 22, XXIV); e competência concorrente à União, aos Estados e DF para legislar sobre educação mediante normas gerais (CF/88, art. 24, IX).

Quanto ao sistema educacional brasileiro, ele se apresenta com características de complexo e heterogêneo. Isso ocorre em função do próprio pacto federativo, onde cada ente possui a sua autonomia administrativa, abrangendo a gestão de recursos humanos e diferentes modalidades de prestação de serviços, bem como a política com a liberdade para decidir e elaborar leis voltadas para a educação.

A CF/88 optou por um modelo de regime cooperativo, com a exigência de um entendimento mútuo entre os entes federativos, respeitando-se, assim, o Estado Democrático de Direito no campo da educação: “Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

Assim, a CF/88 em seu art. 211, § 1º. determinou a distribuição das competências de acordo com os níveis de ensino entre União, Estados, Municípios e DF. Coube à União a obrigação de zelar pelo sistema federal de ensino, com atribuições redistributiva e supletiva, com a finalidade de reduzir a desigualdade de oportunidades nacional. Enquanto os Municípios ficaram com a responsabilidade de atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e no ensino infantil (art. 211, § 2º) e aos Estados e DF a incumbência quanto ao ensino fundamental e médio (art. 211, § 3º).

No entendimento de Cury (2006), o regime de colaboração previsto no art. 211 da CF/88 significa a opção por um federalismo cooperativo, de forma descentralizada e com competências compartilhadas entre os entes, esse procedimento contrário ao federalismo centrípeto (que tem a sua força política do poder central) e de federalismo centrífugo (com o poder distribuído aos estados membros). O ponto central do federalismo cooperativo com competências comuns e concorrentes entre os entes federativos tem a finalidade de evitar omissões no oferecimento da prestação de serviços públicos como, por exemplo, o voltado para a educação, considerando que o nosso País possui dimensões continentais e de diversidade regional.

Porém, a forma de distribuição de competências não aconteceu em relação às receitas tributárias necessárias para o financiamento das ações e políticas a nível estadual

ou municipal, apenas com a utilização de percentual mínimo da receita de impostos e das transferências para a manutenção do desenvolvimento do ensino. Certamente, como consequência, houve casos de estados que pouco se importaram com a educação, principalmente em relação ao ensino fundamental, deixando-o sob a responsabilidade dos municípios, os quais tiveram que enfrentar mais esse problema com o aumento de despesas para a manutenção de sua área de educação.

Cury (2014) explica, sinteticamente, como ocorrem as espécies de competência previstas na Constituição Nacional na área educacional:

A educação é nacional porque se assenta em diretrizes e bases nacionais (inc. XXIV do art. 22), cuja elaboração é competência privativa da União. Também os artigos 206 e 208 explicitam, respectivamente, os princípios nacionais do ensino e os deveres do Estado para com a educação. No entanto, sendo a educação uma matéria de natureza concorrential, a competência da União limita-se às normas gerais (§ 1º. do art. 24), isto é, elas não podem ter um caráter exaustivo, deixando-se aos outros entes a complementação ou suplementação, no que couber (§ 2º. do art. 24 e inciso II do art. 30). [...] [...] E, sendo a educação inclusive um assunto pertinente à competência comum, os meios de acesso devem ser de tal modo que Estados e Municípios que não obedeçam à competência comum, os meios de acesso devem ser de tal modo que Estados e Municípios que não obedeçam à aplicação dos percentuais vinculados possam ser atingidos por intervenção superior, de acordo com o artigo 35 da Constituição, estando a União sujeita ao Tribunal de Contas da União, órgão do Poder Legislativo Federal. A complexidade e a importância da matéria educacional exigem, pois, colaboração (art. 211), cooperação (parágrafo único do art. 23), cooperação técnica e financeira da União e do Estado (inciso VI, art. 30). (CURY, 2014, p. 63).

Para Silva (2013), diante das desigualdades existentes na oferta de serviços educacionais, a ausência de regulamentação do regime de colaboração e as excessivas decisões centralizadas do governo federal vêm provocando cada vez mais a discussão em torno da construção do Sistema Nacional de Ensino (SNE), cujo conceito somente foi incorporado à CF/88 por meio da EC nº 59, de 11 de novembro de 2009. Para o autor o SNE está voltado para a superação das desigualdades de condições de oferta e qualidade e à melhoria da gestão de políticas públicas, envolvendo todas as ações e integrando as redes de ensino federal, estadual e municipal, bem como a permissão às instituições privadas a possibilidade de ofertarem serviços educacionais, de forma a concretizar o direito social da educação para todos.

Em matéria de competência dos entes da federação para fins de efetividade do direito à educação, Godoi e Resende (2021, p. 14) comentam que existem dispositivos constitucionais (arts. 205-214) que possuem uma grande importância para viabilizar a cooperação dos entes federativos (art. 211), de forma a proporcionar uma garantia

nacional de padrão de qualidade educacional, obedecendo a igualdade de condições de acesso e permanência na escola (art. 206, I e VII). Acrescentam que até hoje não foi aprovada a Lei Complementar (LC) prevista no Parágrafo único do art. 23 da CF/88, cuja norma que teria que dispor sobre “normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (redação original).

1.1.9 Direito à educação como direito subjetivo e a responsabilidade dos agentes públicos

Na sua versão original, a CF/88 reconhece a educação como um direito subjetivo quanto à gratuidade, a obrigatoriedade e a universalidade apenas para o ensino fundamental: “Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade”.

Por meio da EC n. 53 de 2006, essa obrigatoriedade é expandida para a educação infantil, envolvendo a creche e a pré-escola para as crianças de até 5 (cinco) anos. Mais adiante, com a aprovação da EC 59 de 2009, há uma expansão desse direito subjetivo, enquadrando o ensino básico em toda a sua extensão – ensino infantil, fundamental e médio:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

Cury (2014, p. 50) comenta a respeito dessa amplitude do direito subjetivo à educação: “A Constituição Federal, inicialmente, só reconheceu o ensino fundamental como direito público subjetivo. A partir de 2009, excetuada a creche (primeira etapa da educação infantil), todas as outras etapas da educação básica se tornaram direito público subjetivo”.

Esse direito subjetivo é caracterizado como sendo um instrumento para que um indivíduo, por meio do Poder Judiciário, possa exigir do Estado a sua prestação quanto à educação. O que o fundamenta é pelo fato de ser a educação um direito social. Para Duarte (2004), a efetividade desse direito não está condicionada apenas à uma prestação

individualizada e sim um dever do poder público concretizá-la de forma coletiva mediante a implementação de políticas públicas.

Quanto à responsabilidade da autoridade competente pelo seu não-oferecimento em educação ou sua oferta irregular encontra-se disciplinada no seguinte dispositivo constitucional:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

Essa responsabilidade é tratada substancialmente nos aspectos político e coletivo, tendo com o objeto:

[...] o cumprimento das determinações em termos de financiamento da educação pública em cada ente federado, a valorização dos trabalhadores da educação nos termos da legislação, a garantia de oportunidades de aprendizagem e de insumos básicos em todas as unidades públicas do país. Em alguma medida, como vimos, esta concepção já se encontra regulamentada na legislação e é inclusive aplicada pelos tribunais, o que não nos exime de reconhecer que mereceria melhor definição jurídica em alguns pontos (XIMENES, 2014, p. 373).

Acrescenta o autor que:

Tal perspectiva sobre a qualidade do ensino e sobre a responsabilidade por sua garantia, no entanto, vem esbarrando nas exigências de ampliação dos dispêndios educacionais públicos, que exigiria, por exemplo, a implantação do custo aluno-qualidade em todas as redes de ensino. Também esbarra, por consequência, nos profundos desequilíbrios federativos e na ausência de regulamentação do regime de cooperação e colaboração. Uma LRE, em sentido ampliado (ver Quadro 2), poderia ser pensada como uma lei complementar que instituisse o regime de cooperação e, ao mesmo tempo, determinasse detalhadamente as responsabilidades políticas de cada esfera de governo e respectivos gestores. Uma norma desse tipo também resolveria o problema da fragmentação das legislações (XIMENES, 2014, p. 373).

1.2 DIREITO À QUALIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Não há dúvida que, além do regramento minucioso previsto para a educação, a grande inovação do modelo constitucional de 1988 em relação a todas as outras constituições anteriores foi o tratamento radical e substancial quanto ao direito à qualidade do ensino. Em seu artigo 206, inciso VII, a CF/88 disciplina expressamente a

importância da qualidade da educação, enquadrando-a como um princípio basilar do ensino para todos. No decorrer deste tópico, serão analisadas as teorias e as questões jurídicas e fáticas para aplicação do direito à qualidade da educação básica, tomando por marco teórico a tese de Ximenes (2014).

1.2.1 As teses da doutrina jurídica acerca do conceito do direito à qualidade da educação

O conceito de direito à qualidade da educação não é tão simples assim. O seu grau de dinamismo e complexidade é retratado por inúmeras teses encontradas na doutrina jurídica. Assim, pretende-se nesta seção apresentar algumas dessas teorias sobre essa temática.

1.2.1.1 Definição do direito à qualidade da educação na visão de Ximenes

Nessa discussão, Ximenes (2014) considera que há uma vantagem metodológica quando se tem uma visão teórica respaldada na teoria dos direitos fundamentais como princípios identificada no inciso VII do art. 206 da CF/88. Seguindo no seu entendimento, como esse direito está sob o manto de proteção numa estrutura normativa de um princípio de maximização, ele fundamenta toda e qualquer “pretensão, ação ou requisito que, isoladamente considerado, poderia ser incluído nos conceitos qualidade do ensino e padrão de qualidade do ensino”. O autor cita o comentário de Silva (2011, pp. 72-73) de que o direito à qualidade de ensino protege também “[...] toda ação, fato, estado ou posição jurídica que tenha qualquer característica que, isoladamente considerado, faça parte do ‘âmbito temático’ ou do ‘âmbito da vida’ de um determinado direito fundamental”. Com base no comentário feito por esse autor, Ximenes apresenta o seguinte questionamento: o que faria parte do chamado “âmbito temático” ou da “vida” quanto ao direito à qualidade do ensino ou do padrão de qualidade? Para o autor permanece a questão central, porém, a alteração é quanto aos instrumentos que poderemos utilizar para encontrar a sua resposta.

Diante desse quadro, Ximenes (2014) entende que as regras positivas nacionais são, na verdade, disposições do direito definitivo enquadrado como uma categoria dentro da teoria dos princípios, ou seja, o “resultado inacabado do processo de juridificação dos aspectos relacionados à qualidade do ensino e é nessa perspectiva que propomos que

sejam estudadas”. Assim, para ele, quando se fala sobre vantagem metodológica ela está inserida numa visão teórica respaldada nos direitos fundamentais como princípios, tendo como entendimento de que o conteúdo do princípio da qualidade do ensino não está ligado inicialmente à uma interpretação obrigatoriamente restritiva ou limitada, devendo essa vantagem estar relacionada à “amplitude de bens, interesses, pretensões e posições jurídicas que legitimamente podem ser incluídas em seu conteúdo *a priori*”.

Outra vantagem descrita pelo autor é abertura à interdisciplinaridade. Há três itens que justificam essa vantagem: “a ascensão das modalidades promocionais, a crescente compreensão sobre a articulação entre o direito e as políticas públicas e, por fim, a própria adoção dos pressupostos da teoria dos princípios”. Complementa o autor:

Essa perspectiva metodológica ganha também um componente normativo, extraído da exigência geral de adaptabilidade que caracteriza o direito à educação. Além dos espaços de autonomia na busca da qualidade, que devem ser assegurados à gestão democrática do ensino público, à definição das propostas pedagógicas pelas escolas e ao campo de liberdade de professores e estudantes, entendemos que essa característica do direito também se manifesta através da abertura ao campo da ciência da educação. Queremos dizer com isso que o direito à educação de qualidade deve estar aberto às reformulações e adaptações sugeridas pelos conhecimentos produzidos no campo educacional. (XIMENES, 2014, p. 314).

Segundo Ximenes (2014), a partir dessas considerações iniciais, o caminho para o oferecimento de um marco conceitual com relação ao conteúdo do princípio da qualidade do ensino tem o seu início com base no direito humano fundamental à educação, defendendo que a reconstrução teórica dessa questão jurídica deve estar sedimentada “na teoria dos direitos fundamentais, na dogmática unitária dos direitos humanos e na dogmática específica do direito à educação”, assuntos estes já tratados no capítulo 2 da tese.

1.2.1.2 Definição do direito à qualidade da educação segundo a UNICEF

No ano de 2000 houve o registro em nível internacional de uma publicação feita pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) sobre um importante conteúdo normativo voltado para a educação de qualidade chamado de “Definindo Qualidade na Educação”. Esse trabalho, publicado depois da realização da Cúpula Mundial de Educação para Todos, trouxe uma revisão da literatura científica depois da década de 1980, uma vez que apresentou um mapeamento e análise de estudos de experiências

realizadas em nível internacional relacionadas à qualidade da educação. A partir dos resultados da pesquisa, o trabalho apresentou como proposta, segundo Ximenes (2014, p. 321): “uma perspectiva sobre que fatores precisam ser observados quando se objetiva alcançar a qualidade educativa como direito”.

Com base nas explicações feitas pelo autor, apresentamos a seguir o Quadro 1, acerca das concepções da UNICEF sobre a qualidade do ensino:

Quadro 1 – Concepções da UNICEF sobre a qualidade do ensino

DIMENSÕES	ELEMENTOS
Estudantes	Boa saúde e nutrição. Experiências psicossociais de desenvolvimento na primeira infância. Frequência regular à escola. Suporte da família para a Aprendizagem.
Ambientes	Elementos físicos (qualidade das instalações escolares, interação entre infraestrutura escolar e outras dimensões da qualidade, tamanho das classes); Elementos psicossociais (ambientes seguros e tranquilos, especialmente para as meninas, políticas eficazes de disciplina escolar, ambientes inclusivos); Serviços de apoio (Prestação de serviço de saúde
Conteúdos	Padrões de estruturas curriculares, não discriminatórias e centradas no estudante. Exclusividade de conteúdo local e nacional. Alfabetização (letramento) e competências matemáticas básicas. Habilidades para a vida. Educação para a paz. Desafios em alcançar um grande número de crianças com conteúdo de qualidade.
Processos	Professores (formação profissional para os professores, competência do professor e eficiência escolar, desenvolvimento profissional contínuo, métodos participativos e ativos, mecanismos de “feedback” para os professores, professores e escolas que acreditam que todos os estudantes podem aprender), Supervisão e suporte (apoio administrativo e liderança, acesso dos estudantes à linguagem utilizada nas escolas, uso de tecnologias para diminuir- ao invés de aumentar- as disparidades, diversidade de processos e instalações),
Resultados	Desempenho em letramento e matemática (“numeracy”). Uso da avaliação formativa para melhorar o desempenho em termos de resultados. Resultados esperados pelos pais. Resultados relacionados à participação comunitária, à autonomia e confiança dos estudantes e à aprendizagem ao longo da vida. Abordagens experimentais para alcançar os resultados desejados. Resultados da saúde. Habilidades para a vida.

Fonte: adaptado de Ximenes (2014).

1.2.1.3 Definição do direito à qualidade da educação segundo a UNESCO

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) por meio do Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos de 2005 apresentou uma proposta de marco conceitual, com a finalidade de incorporar as concepções descritas pela UNICEF em uma matriz de insumos-processos-resultados. Nesse trabalho, a UNESCO admite as variadas interpretações sobre a qualidade nas diversas tradições educacionais e, conseqüentemente, a necessidade para que haja um entendimento global com ênfase de direitos humanos educacionais com uma agenda política educacional de forma ampla e com a previsão de indicadores de progresso.

As finalidades do trabalho proposto pela UNESCO se resumem em cinco dimensões centrais que refletem nos processos básicos de ensino, conforme suas descrições no Quadro 2:

Quadro 2 – Dimensões centrais que refletem nos processos básicos de ensino

DIMENSÕES	ELEMENTOS
Características dos alunos	<ul style="list-style-type: none"> -Aptidão -Perseverança -Prontidão escolar -Conhecimento anterior - Barreiras à aprendizagem
Insumos facilitadores	<ul style="list-style-type: none"> -Materiais de ensino e aprendizagem -Infraestrutura física e instalações -Recursos humanos: professores, diretores, inspetores, supervisores, administradores -Governança escolar
Ensino e aprendizagem	<ul style="list-style-type: none"> -Tempo de aprendizagem -Métodos de ensino
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> -Condições do mercado econômico e de trabalho na comunidade - Fatores socioculturais e religiosos -Estratégias de ajuda -Conhecimento educacional e infraestrutura de apoio -Recursos públicos disponíveis para a educação -Competividade da profissão docente no mercado de trabalho -Governança nacional e estratégias de gestão -Ponto de vista filosófico de professor e aluno -Efeitos de colegas - Apoio dos pais -Tempo disponível para a escolarização e para a lição de casa -Padrões nacionais -Expectativas públicas -Demandas do mercado de trabalho -Globalização

Fonte: adaptado de UNESCO (2005).

As dimensões relativas às características dos alunos e de insumos facilitadores representam os fatores de entrada (*inputs*) e às de ensino e aprendizagem e de resultados são consideradas fatores de saída (*outputs*). Quanto à dimensão de “contexto” ela é constituída por elementos externos, estes utilizados pelas escolas e que influenciam na qualidade educativa em suas demais *dimensões*.

1.2.1.4 Outras teorias acerca do direito à qualidade da educação

Para Machado, Fonseca e Lima (2021) a construção conceitual da qualidade passa por algumas abordagens. Uma delas está atrelada a uma questão de “não qualidade”,

caracterizada por motivos de oposição à qualidade por meio da evolução das formas distintas da educação.

Para Oliveira e Araújo (2005), no Brasil a qualidade de ensino foi analisada sob três formas distintas:

É muito difícil, mesmo entre especialistas, chegar-se a uma noção do que seja qualidade de ensino. A análise aqui apresentada está fundamentada na percepção de que, no Brasil, a qualidade de ensino foi percebida de três formas distintas. Na primeira, a qualidade determinada pela oferta insuficiente; na segunda, a qualidade percebida pelas disfunções no fluxo ao longo do ensino fundamental; e na terceira, por meio da generalização de sistemas de avaliação baseados em testes padronizados (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 2).

Para alguns autores, a exemplo de Ramos (1994), deve haver uma perspectiva sobre qualidade total e social. O autor argumenta a excelência na educação a partir da qualidade total, ou seja, aquela que incida em menores custos, com a finalidade de acordo com a visão de mercado de empresas privadas, cuja situação pode ser adotada em qualquer espécie de organização humana. Acrescenta: “os teóricos da Qualidade Total comumente conceituam qualidade como o atendimento dos interesses desejados e de necessidades do cliente” (RAMOS, 1994, p. 17).

Entretanto, Dourado, Oliveira e Santos (2007, p. 15) criticam essas visões mercadológica e de qualidade total, uma vez que, para a qualidade da educação, devem ser considerados inúmeros fatores sociais:

De modo geral, a criação de condições, dimensões e fatores para a oferta de um ensino de qualidade social também esbarra em uma realidade marcada pela desigualdade socioeconômico cultural das regiões, localidades, segmentos sociais e dos sujeitos envolvidos, sobretudo dos atuais sujeitos-usuários da escola pública, o que exige o reconhecimento de que a qualidade da escola seja uma qualidade social, uma qualidade capaz de promover uma atualização histórico-cultural em termos de uma formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e de resgate social (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 15).

A qualidade da educação também é vista pela doutrina do direito como uma compreensão normativa. Machado, Fonseca e Lima (2021) destacam que essa teoria consiste no reconhecimento da qualidade da educação por força das previsões em normas nacionais e internacionais. Assim, por exemplo, segundo os autores, a análise da qualidade requer a compreensão da diferenciação entre regras e princípios previstos no inciso VII do art. 206 da CF/88, bem como da exigência de padrão de qualidade como norma maximizadora previsto nos tratados internacionais de direitos humanos (assuntos

estes já explorados neste capítulo). Machado, Fonseca e Lima (2021) destacam que na CF/88 existem outros dispositivos que impõem a educação com qualidade: art. 3º, 208, § 2º, 214, 211, § 7º, 212, 212-A, XIII, 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Existem ainda teses que definem a qualidade da educação considerando questões econômicas e macrossociais, as quais sofrem influências de fatores externos à escola, assim como as microssociais, chamadas de “propriamente escolares”.

Dourado, Oliveira e Santos (2007) enquadram os conceitos de qualidade em extraescolar e intraescolar. No entendimento dos autores, a extraescolar está ligada ao espaço social (com dimensões socioeconômica e cultural das pessoas envolvidas no processo) e em nível estatal, ou seja, voltada para as questões dos direitos, as quais já exploradas nos parágrafos anteriores:

A definição e compreensão teórico conceitual e a análise da situação escolar em termos de Qualidade da Educação não pode deixar de considerar as dimensões extrínsecas ou extra-escolares que permeiam tal temática. Essas dimensões dizem respeito às múltiplas determinações e às possibilidades de superação das condições de vida das camadas sociais menos favorecidas e assistidas. Estudos e pesquisas mostram que as dimensões extra escolares afetam sobremaneira os processos educativos e os resultados escolares em termos de uma aprendizagem mais significativa, daí porque tais dimensões não podem ser desprezadas se queremos efetivamente produzir uma educação de qualidade para todos. [...]

[...] Portanto, a produção de qualidade da educação, sob o ponto de vista extra-escolar, implica, por um lado, políticas públicas, programas compensatórios e projetos escolares e extra-escolares para enfrentamento de questões como fome, violência, drogas, sexualidade, desestruturação familiar, trabalho infantil, racismo, transporte escolar, acesso à cultura, saúde e lazer, entre outros, considerando-se as especificidades de cada país e sistema educacional. Por outro lado, implica efetivar uma visão democrática da educação como direito e bem social que deve expressar-se por meio de um trato escolar-pedagógico que, ao considerar a heterogeneidade sociocultural dos sujeitos alunos, seja capaz de implementar processos formativos emancipatórios (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 14-15).

Quanto às intraescolares, os autores comentam que, de acordo com os estudos, avaliações, essas dimensões atingem os processos educativos e os resultados escolares em relação à uma aprendizagem relevante, considerando que são aplicadas diretamente nos processos de organização e gestão “nas práticas curriculares, nos processos formativos, no papel e nas expectativas sociais dos alunos, no planejamento pedagógico, nos processos de participação, na dinâmica da avaliação e, portanto, no sucesso escolar dos estudantes” (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 16).

Pelo exposto, a percepção que se tem é que, mesmo diante da complexidade das análises teóricas, os conceitos da qualidade da educação sofreram uma evolução por meio de um processo histórico, cultural e temporal. Diante do contexto de conflitos teóricos, agasalha-se o entendimento que não se pode atrelar o conceito da qualidade da educação a uma concepção meramente mercadológica, há sim a necessidade de se buscar aprimorar as condições normativas e práticas para se adotar um padrão de qualidade baseado num processo educacional científico para atender às necessidades sociais e culturais na área da educação.

Segundo Cury (2014, p. 1054), a palavra qualidade tem origem no latim *qualitas* e no sentido *poiôtês* do grego, que significa um título definidor de uma categorização ou classificação.

Como há uma dificuldade de conceituar de forma precisa a palavra “qualidade”, dado a sua polissemia (com diferentes sentidos), Cury (2014) parte para uma definição negativa para a identificação desse termo:

Ora, é notória a dificuldade em se obter uma definição precisa do que seja qualidade. Desse modo, pode-se partir daquilo que a qualidade não é: uma espécie de definição negativa. São as barreiras excludentes da desigualdade social inclusive legais como era o caso dos exames de admissão, a discriminação que desigualava o ensino profissional, os limites do ensino não-gratuito e a descontinuidade administrativa. A não qualidade se expressou e ainda está presente nas repetências sucessivas redundando nas reprovações seguidas do desencanto, da evasão e abandono. [...]
[...] Como diz Oliveira (2006): ‘passávamos da exclusão da escola para a exclusão na escola’. A qualidade não é a falta de acesso, não é o aligeiramento não é a carência de recursos e, sobretudo, não é a saída dos egressos sem o domínio daquilo que a LDB considera como formação comum (art. 22) e formação básica do cidadão (art. 32) e respectivos objetivos e finalidades (art. 32 e art. 35). (CURY, 2014, p. 1055).

Com relação a esses possíveis significados literários da palavra “qualidade”, para Ximenes (2014) eles não vinculam definitivamente os intérpretes da nossa Constituição. Na verdade, segundo o autor, a concepção primária desse termo representa pressupostos para a realização de análise e pretensões de reforma ou extensão de seu significado.

Com esse aspecto de discussão do sentido polissêmico da qualidade e o seu reconhecimento constitucional como um princípio, não significa que deve haver um comportamento neutro quanto ao conteúdo jurídico do direito fundamental para se obter a qualidade do ensino. Nesse sentido, diante de uma desigualdade social e da pobreza existentes no Brasil, a não neutralidade significa uma importante necessidade de

redirecionar a qualidade para se atingir pretensões normativas amplas, a fim de fortalecer uma agenda distributiva do Estado Social, mesmo que de forma limitada.

Entretanto, a realidade do nosso País demonstra que ainda estamos longe de atingirmos as metas distributivas básicas de um Estado Social e Democrático de Direito, ainda mais quando enfrentamos problemas ligados à pobreza e à desigualdade social, fatores estes que influenciam no fraco desempenho nos testes padronizados.

Nesse cenário, não há como deixar de reconhecer que os debates vêm sendo realizados por diversos segmentos da sociedade para concretizar as pretensões normativas amplas na solução para a qualidade de ensino. Porém, o significado de qualidade educacional continua polissêmico, o que desencadeia falsos consensos por conta de diversas interpretações, além desse vazio conceitual há argumentos do Poder Executivo quanto à indisponibilidade de recursos para efetivação do direito à educação, este indispensável para a dignidade humana.

Esse significado polissêmico de qualidade apresentado pelo autor ainda está atrelada nos dias atuais em razão da hegemonia enraizada por modelos de avaliação estandardizada. Segundo Ximenes (2014), o exemplo nessa situação são os exames aplicados em inúmeros métodos de avaliação externa espalhados no País, com a exigência de definição de um determinado padrão de desempenho estabelecido em escalas de proficiência. Esse método está atrelado às reformas educacionais adotadas por países centrais, com a explicação da qualidade do processo educacional ter recebido uma grande influência dos processos produtivos industriais voltados para gestão por resultados para a qualidade total (*Total Quality Management – TQM*), com início na década de 1980 na área privada e depois no setor público.

Sobre essa influência do modelo produtivo capitalista, Ximenes (2014) apresenta uma comparação entre a escola pública elitista do passado e a atual escola pública de massas:

A partir dessa brevíssima revisão do problema, fica claro que não faltar elementos para concluir que a incorporação da “qualidade” em sentido geral e, mais diretamente, do “padrão de qualidade”, ao rol de princípios constitucionais, deve-se às reformas gerenciais do modelo produtivo capitalista e sua transmissão para a gestão pública. Tal incorporação poderia ser atribuída, ainda, a uma certa nostalgia dos seguimentos médios da população em relação ao passado de uma escola pública seletiva e elitista, cuja “qualidade” deveria ser recuperada. Mais recentemente, por fim, há o efeito da globalização no campo educacional e a difusão de certo padrão mundial de desempenho, medido através do PISA, que repõe e ressignifica os sentidos da qualidade. (XIMENES, 2014, p. 137).

Com base no entendimento de educação em sentido amplo e do reconhecimento de sua proteção na seara internacional e na CF/88, é importante destacar aqui as diferentes concepções em competição com relação à extensão dos objetivos educacionais globais e dos significados dos componentes qualitativos do direito à educação.

Ximenes (2014) comenta em sua obra o diagnóstico apresentado por Gimeno Sacristão (2013), no qual há crítica aos desafios contemporâneos da educação, com a existência de contradição entre duas situações:

- a) a ampliação do enfoque normativo sobre qualidade da educação e dos bens sob a proteção do direito à educação por meio de interpretações de normas internacionais feitas pela UNESCO e Comitê DESC;
- b) verifica-se a redução da qualidade e dos anseios amplos de aprendizagem e de desenvolvimento, com o reflexo do excesso de difusão dos exames externos e dos resultados advindos dos procedimentos de padronização adotados na realização desses exames.

Para Ximenes (2014) a escolarização não é obtida apenas na escola, ela se mistura, colide e é compartilhada com outros tipos de educação como, por exemplo, na informal, conforme já visto neste capítulo, a relação com a família, igreja, bairro, dentre outros. Segundo o autor, assim como ocorreu no Brasil, são identificados avanços educacionais relevantes na Espanha nos últimos 40 (quarenta) anos. Esse progresso educacional traz discussões importantes para a implantação de políticas educacionais, uma vez que serve para refletir de que o avanço do conhecimento não pode ficar atrelado apenas ao nível interno das escolas, mas também caminhar para a sua amplitude, ou seja, que sejam buscados resultados positivos na relação do conhecimento com diferentes tipos de educação informal e formal. Com essa amplitude dos objetivos educacionais a concepção de qualidade do ensino se distancia dos chamados indicadores formais clássicos (taxas de promoção escolar e de abandono, divergência idade-série e taxa de conclusão de um nível escolar) e se aproxima das condições materiais do ensino, conteúdo curricular, os processos educacionais e a aprendizagem.

A fonte de debates sobre a amplitude dos objetivos educacionais se deu por meio da Conferência Mundial de Educação para Todos de 1990, onde os Estados signatários se comprometeram a atingir esses objetivos em diversas áreas (proteção da infância, universalização do acesso à educação fundamental etc).

Na corrente contrária à amplitude dos objetivos educacionais e, logicamente, com reflexos na qualidade do ensino, Ximenes relata que há um crescente movimento

reducionista, comprometendo a agenda de política educacional proposta por órgãos de direitos humanos da ONU e na UNESCO. Esclarece o autor que dois fatos importantes prejudicam a efetivação dessa agenda internacional: a perda da hegemonia da UNESCO enquanto instituição que possui um relevante papel de interpretações de conteúdo do direito à educação e a participação acirrada de organismos como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial, os quais a partir de 1990 influenciaram na produção de padrões normativos e de avaliações de desempenho de políticas educacionais.

1.3 A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL

Nos 34 anos de promulgação da CF/88, a qualidade do ensino vem se tornando um grande foco de debate público no cenário nacional. Justifica-se essa discussão pelo fato do direito à educação, como já destacado anteriormente, ter sido consagrado nos atuais dispositivos constitucionais.

No conjunto dos princípios previstos no art. 206, extrai-se em seu inciso VII a garantia do padrão de qualidade de ensino, previsão esta que não foi contemplada nas constituições anteriores. A matéria da qualidade em educação também é tratada nos seguintes dispositivos constitucionais:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

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

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

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

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [...]

III - melhoria da qualidade do ensino.

Em nível infraconstitucional, a LDB (Lei n. 9.394/96) disciplina também em seu art. 4º, IX, sobre a garantia do padrão de qualidade do ensino mediante a “variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”, no art. 74 “capaz de assegurar ensino de qualidade: padrão mínimo de oportunidades educacionais e custo mínimo por aluno”, bem como no art. 75 onde estabelece à a União e os Estados função supletiva e redistributiva com a finalidade de “garantir o padrão mínimo de qualidade do ensino”.

1.4 A QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL NO PIDESC

A CF/88 consagra como princípio a qualidade do ensino, mais precisamente para a Educação Básica, a norma prevista no artigo 206, inciso VII, além de sua previsão no artigo 211, parágrafo primeiro, que determina que cabe à União, no campo educacional, a função redistributiva e supletiva, com a finalidade de garantir o padrão mínimo de qualidade do ensino por meio da assistência técnica e financeira aos estados, ao DF e aos municípios.

A qualidade da educação inserida pelo legislador constitucional foi inspirada pelo espírito de mudança da realidade educacional brasileira associada às normas do Direito Internacional dos Direitos Humanos, incorporadas no nosso ordenamento constitucional por meio do seu art. 5º, § 2º.

O PIDESC foi uma dessas normas internacionais de grande importância e que reforçou a inserção do princípio da qualidade no nosso texto constitucional. Como já destacado neste capítulo, no artigo 2º, 1 do PIDESC, foi recomendado aos Estados que adotem medidas “até o máximo de seus recursos disponíveis” de forma a alcançarem o “pleno exercício dos direitos”.

Com base nessa previsão do PIDESC, os estados devem adotar medidas que possam priorizar as suas políticas públicas com a aplicação máxima de recursos não somente para as áreas dos direitos humanos, mas também para toda a administração pública. Comentando a respeito desse assunto, Ximenes (2014) afirma:

No caso da qualidade do direito à educação de qualidade, por exemplo, não é fácil perceber a inter-relação entre esses aspectos e suas condições de realização, já que toda a discussão sobre necessidade de assegurar condições básicas de qualidade passa por opções de política econômica, fiscal e orçamentária que venham a possibilitar a elevação dos dispêndios em educação

para patamares aceitáveis, ainda que se deva reconhecer que esses não os únicos elementos. Da mesma forma, o não enfrentamento da segmentação socioeconômica na educação básica acarreta efeitos perversos em todo o sistema educacional com efeitos negativos na qualidade, em sentido amplo, tanto das escolas públicas como das escolas privadas. (XIMENES, 2014, p. 165).

Os estados e municípios reclamam costumeiramente que não possuem recursos financeiros para o investimento em educação pública e de outras obrigações legais como, por exemplo, o pagamento do piso nacional do magistério da educação básica assegurado pela Lei 11.738/08. Essas alegações são consideradas contraditórias, tendo em vista que, em certos casos, esses entes estabelecem em suas leis as isenções de seus tributos para empresas para fins de investimentos de mercado, o que certamente de forma direta há impactos nas políticas públicas voltadas para a efetivação do princípio da qualidade do ensino (XIMENES, 2014, p. 165).

1.5 A QUALIDADE DO ENSINO PREVISTO NA LDB

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), foi aprovada para atender à exigência do artigo 22, XXIV, da CF/88, norma esta que dispõe sobre a educação escolar.

Em seu artigo 3º, a LDB estabelece alguns princípios o da garantia de padrão de qualidade do ensino (inciso IX). Esse princípio, como muitos assegurados no citado dispositivo referenciado, ainda não se tornaram realidade.

A LDB ainda determina no seguinte dispositivo:

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

IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Na visão de Cabral e Di Giorgi (2012), essa disposição legal de “insumos indispensáveis para o desenvolvimento”, em razão de sua subjetividade, prejudica a efetivação desse direito, considerando que, em cada região do país ou escola, deveriam ser observados quais são esses “insumos indispensáveis” para cada aluno:

Nesse sentido, aguarda-se também a homologação do Parecer nº 08/2010, do Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Básica, já devidamente aprovado, que estabelece normas para aplicação do inciso IX, artigo 4º, da Lei

nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Esse Parecer destaca três desafios para a educação: '1) a necessidade de real valorização da carreira do magistério; 2) a ampliação do financiamento da educação; e 3) uma melhor organização da gestão' (BRASIL, 2010, p. 7 *apud* CABRAL; DI GIORGI, 2012, p. 123).

Segundo Souza, Alves e Moraes (2021, p. 78-80), no ano de 2010, a proposta da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), foi utilizada como parâmetro para a aprovação do Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE)/ Câmara de Educação Básica (CEB) nº 8, de 5 de maio de 2010, pelos membros da CEB do CNE, no qual foram inseridas “normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública”. Entretanto, esse Parecer não foi homologado pelo MEC.

Os autores citados esclarecem que no mês de março de 2016, foi criada pelo MEC a Comissão Interinstitucional de Acompanhamento para Implementação do CAQi/CAQ (Portaria MEC nº 142, de 16 de março de 2016), formada por diversos representantes de órgãos voltados para a educação, com o prazo de dois anos para conclusões de seus trabalhos, com atribuições para definir a metodologia e apresentação de mecanismos federativos de cooperação e colaboração para implementação do CAQi e CAQ, além de levantamento de fontes de financiamento para viabilizar o CAQi e o CAQ. No entanto, a comissão não se reuniu dentro do prazo previsto.

O Parecer CNE/CEB nº 8, de 5 de maio de 2010, sofreu em março de 2019 uma reavaliação pelo CNE, com parecer contrário à competência da CEB para definir o valor financeiro e a precificação do CAQi (Parecer CNE/CEB nº 3, de 26 de março de 2019). Ainda no mês de março de 2019, o MEC publicou a Portaria nº 649, de 22 de março de 2019, alterando dispositivos da Portaria nº 233, de 15 de março de 2018, que instituiu o CPACEB, alterando as competências do comitê, permitindo que ele avalie a viabilidade de implementação de valores *per capita* associados à qualidade da educação básica, vinculada à existência das correspondentes fontes de custeio ou financiamento.

1.6 AS SUBSTANCIAIS ALTERAÇÕES CONSTITUCIONAIS PARA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA QUALIDADE DO ENSINO – FUNDEF (EMENDA Nº 14/96) E FUNDEB (EMENDAS 53/2006 E 108/2020)

Devem-se destacar aqui duas normas importantes criadas em 1996 para o cumprimento dos artigos 206 (incisos I e VII) e 211 da CF/88. No referido ano,

precisamente em setembro, foi promulgada a EC 14, criando o Fundef, realizando substanciais alterações no art. 60 do ADCT. Em seguida, já no mês de dezembro, foi sancionada a LDB (Lei 9.394).

A maior inovação trazida pelo Fundef foi na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau) no País, quando subvinculou uma parcela dos recursos a esse nível de ensino. Pelas suas regras, foram introduzidos novos critérios de distribuição e utilização dos recursos correspondentes, promovendo a partilha de recursos entre o Governo Estadual e os Governos Municipais de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino.

Porém, os especialistas fiscais apontam que a principal fragilidade do Fundef foi o fato do fundo ter financiado exclusivamente o ensino fundamental em detrimento da educação infantil e do ensino médio, etapas que integram a educação básica. Esse foi motivo que levou o Governo Luiz Inácio Lula da Silva em 2005, a propor a criação do Fundeb para financiamento, em conjunto, dos diferentes níveis e modalidades da educação básica.

No entendimento de Godoi e Resende (2021), mesmo com algumas vantagens, na prática, o Fundef não acabou com as desigualdades no financiamento educacional nos estados e nos municípios:

O Fundef buscou viabilizar uma certa redistribuição de recursos intrafundos, com fluxo de recursos em direção aos municípios mais pobres de cada Estado. O que, contudo, não significa uma equalização total de recursos para a educação no âmbito dos Municípios de um mesmo Estado, visto que – isso é muito importante – a arrecadação dos três impostos municipais (IPTU, ISSQN, ITBI) não entra na composição dos fundos estaduais. Persiste, pois, uma forte desigualdade no financiamento educacional no âmbito dos Municípios de um mesmo Estado: enquanto os Municípios pobres e sem potencial arrecadatório próprio investem na educação somente as parcelas que lhes cabem do Fundef estadual, as capitais e os Municípios mais prósperos investem na educação as verbas do Fundef e, adicionalmente, pelo menos 25% da arrecadação de seus três impostos. (GODOI; RESENDE, 2021, p. 16).

1.7 O QUE DEVE SER CONSIDERADO COMO PRINCÍPIO E REGRA SEGUNDO ANÁLISE DO ARTIGO 206 DA CF/88

Como se sabe, a nossa CF/88 não pode ser vista como um documento técnico, ela é considerada uma norma político-jurídica, isto porque a sua interpretação não pode ficar atrelada ou restrita ao sentido apenas formal de seus dispositivos. Nesse campo de

interpretação, um desafio importante é saber o que pode ser considerado como princípio ou regra das normas que tratam da educação no art. 206 da CF/88.

No dispositivo constitucional acima focado podem existir tanto princípios quanto regras. Ximenes (2014) aponta os exemplos de identificação dessas tipologias normativas:

Como enunciado de princípios, situamos a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, a liberdade acadêmica em todas as suas acepções (*aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber*), o pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, a valorização dos profissionais da educação, a gestão democrática do ensino e a garantia de padrão de qualidade (Constituição, art. 206, I, II, III, *primeira parte*, V, *primeira parte*, VI e VII, respectivamente). Nesses casos, os enunciados constitucionais são voltados à otimização desses valores e bens da educação escolar, não havendo normas *definitivas* cuja implementação possa ser objetivamente aferida. Indicam, na verdade, o núcleo jurídico-constitucional dos direitos fundamentais educacionais *prima facie*, cuja delimitação em regras específicas requer prévio sopesamento e justificação. (XIMENES, 2014, p. 177).

Detalha, ainda, o autor, que não são consideradas como determinações *prima facie* as previsões quanto ao piso salarial profissional nacional, a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, garantia de planos de carreira e de ingresso mediante concurso público nas redes públicas (art. 206: VIII, III, parte final, e V, parte final, respectivamente). Esses incisos são considerados como regras, comandos definitivos destinados ao legislador ordinário, não podendo ser realizados de forma parcial do comando em direito em si e definitivo, mas no sentido de mandamento objetivamente aferível, ou seja, em outros termos existe regulamento do piso salarial ou de carreira ou não há.

Uma questão também importante é quanto à gratuidade do ensino público (art. 206, IV). A sua natureza de regra ficou em evidência quando veio à tona o julgamento pelo STF no Recurso Extraordinário com repercussão geral de n. 50017/GO. O objeto desse recurso foi acerca da objeção por uma universidade pública federal contra uma decisão da justiça federal que considerou inconstitucional a cobrança de uma taxa de matrícula de estudantes, mesmo com a demonstração de hipossuficiência de recursos. Segundo os argumentos da universidade, por se tratar de um princípio, ele não poderia ser interpretado de forma isolada, mas com o procedimento de ponderação na parte prática com os demais dispositivos constitucionais (art. 205, 206, I, 208, VII e 212, § 3º). Fundamentou, ainda, a instituição de ensino, que caberia à sociedade contribuir para que,

de forma progressiva fossem criadas as condições para que ocorresse a ampliação da gratuidade aos demais níveis de ensino considerados não obrigatórios, exceto quanto à educação básica e ensino médio, em cujas áreas a aplicabilidade deve ser de imediato, conforme determinação expressa prevista nos incisos I e II do art. 208 da CF/88.

Ao analisar o recurso acima focado, o STF, por unanimidade, considerou o dispositivo constitucional sobre a gratuidade como regra e não como princípio, não abrindo espaço para exceções ou sopesamento. Segundo a maioria dos ministros daquela Corte Suprema, a gratuidade do ensino pública deve ser entendida como uma norma definitiva, ou seja, numa interpretação do “tudo ou nada”, exceto como limite de acesso ao ensino superior a competência intelectual dos candidatos, conforme exigência prevista no art. 208, inciso V.

1.8 O MÍNIMO EXISTENCIAL E A MAXIMIZAÇÃO DO CONTEÚDO DO PRINCÍPIO DA QUALIDADE DE ENSINO

Com todas essas previsões constitucionais e infraconstitucionais, infelizmente os três poderes da República pouco avançaram na efetividade do princípio da qualidade do ensino. Por parte do Poder Executivo, sob a alegação de encontrar dificuldades para a implementação, em razão de seus limites orçamentários, humanos e técnicos. No legislativo, a ausência e precariedade de regulamentação. Enquanto que o judiciário ficou apenas atrelado à garantia do acesso à educação básica, sem apreciar questões relevantes quanto ao conteúdo da qualidade do ensino.

Como a garantia de padrão de qualidade do ensino está classificada como um princípio, caberá ao intérprete constitucional declarar o seu conteúdo essencial, a fim de torná-lo exigível e aplicável de forma concreta. Esses procedimentos de declaração do conteúdo podem ocorrer por meio do legislativo (na forma originária) ou pelo judiciário (no sentido subsidiário) nas ações e omissões inconstitucionais por outros poderes.

Acontece que, na prática, a aplicabilidade desse princípio baseado no conteúdo essencial intangível pode gerar benefícios e riscos. Os problemas quanto aos riscos podem advir diretamente da utilização do mínimo existencial.

O mínimo existencial apresentado pela doutrina é considerado um conceito aberto e dinâmico, caracterizado de conformidade com as condições socioeconômicas de cada região, sendo representado por um conjunto de direitos que fazem parte das condições

básicas de sobrevivência e de inserção social, tendo como exemplos a moradia, saúde e educação (WATANABE, 2011, p. 13).

Esse conceito é extraído do próprio conteúdo essencial intangível ligado aos direitos sociais prestacionais. Como tais direitos são implementados de acordo com a discricionariedade do poder público, o perigo pode ocorrer quando for identificado o “limite dos limites”, o que poderá prejudicar o conteúdo do direito em si e da dignidade humana.

No campo de benefício, esse método permitiu igualar os direitos sociais aos direitos civis e políticos, proporcionando o direito processual a oportunidade da utilização de um direito subjetivo para pleitear uma prestação toda vez em que fosse prejudicado o conteúdo essencial do direito material.

Entretanto, uma grande preocupação é quanto aos riscos de interpretação com relação à aplicação dos direitos à prestação. O cerne da discussão não está no reconhecimento da exigibilidade do mínimo social, mas sim na limitação dessa exigência, fazendo com que seja desprezada a amplitude de intenções sob proteção jurídica.

Essa preocupação se torna ainda maior quando se constata que no próprio STF, já vem sendo consolidado o entendimento, a exemplo do arquivamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF no. 45) e do acórdão do Agravo Regimental em Recurso Extraordinário no. 410.715, em limitar a discricionariedade do poder público baseado em dois critérios:

- a) no mínimo existencial;
- b) determinação de política pública nos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais.

Ao explicar essas decisões jurisprudenciais do STF, Ximenes (2014) entende que, quando o direito à prestação positiva vem previsto na legislação infraconstitucional, há de se observar que podem existir casos em que a cláusula da reserva do possível deve ser interpretada de forma restritiva. Alerta o autor que, com a limitação arbitrária sobre os direitos sociais em seu conteúdo prestacional, ou seja, a identificação entre o conteúdo aplicável desse direito e o seu conteúdo essencial, pode limitar as obrigações objetivas do Poder Público e, como reflexo, o esvaziamento de forma gradativa da maximização do acesso a tais direitos.

Na prática, a ênfase ao conceito do mínimo existencial pode provocar a exclusão das dimensões na área de proteção jurídica do direito à educação, o que leva a entender que “a ideia de ampliação ou maximização do seu conteúdo jurídico é um aspecto-chave

para a compreensão da dimensão qualitativa desse direito” (XIMENES, 2014, p. 121).

Ressalta o autor:

Como justificaremos adiante, o direito à qualidade, ou o princípio jurídico da qualidade, na verdade, visa primariamente proteger a *máxima* qualidade do ensino. É a partir dessa proposição que se desenvolve a tarefa do legislador na delimitação de aspectos mínimos a serem assegurados de imediato, ou mesmo de prerrogativas judicialmente exigíveis, bem como na regulamentação das demais expectativas e pretensões em planos de médio e longo prazo. Deve-se ainda considerar que, no atual estágio de desenvolvimento legal do direito à educação no Brasil, a ampliação do enfoque é o único método que nos permite estabelecer bases para uma proposição normativa sobre o conteúdo do direito à qualidade educativa, já que sua regulamentação ainda é escassa e fragmentada. Não é possível, por esse motivo, extrair de um conjunto de disposições legislativas – como ocorre no caso da disponibilidade e do acesso – um conteúdo aceitável para o regime jurídico da qualidade do ensino (XIMENES, 2014, p. 121).

Ora, se esse mínimo existencial já está positivado no direito com garantia de disponibilidade, de acesso e gratuidade da educação básica junto às instituições públicas, certamente se ficar restrito apenas a ele, haverá a exclusão de outras pretensões qualitativas do direito à educação. O método de ampliação ou maximização do seu conteúdo jurídico é uma importante alternativa para o entendimento ou interpretação do direito à qualidade do ensino. Portanto, dentro da atual realidade brasileira do direito à educação, principalmente quanto à ausência e precariedade de regulamentação, esse procedimento de ampliação se reveste numa única e importante base para os estabelecimentos de regras voltadas para o conteúdo qualitativo do direito à educação.

Ximenes (2014, p. 122), apresenta um dilema na aplicação do princípio do mínimo existencial na área educacional. Para o autor, o núcleo essencial ao direito à qualidade de ensino pode gerar duas pretensões. A qualidade pode ser enfrentada de imediato de acordo com a aplicação constitucional e legal, proporcionando ao gestor público a liberdade de conformação a um caso prático ou fazendo numa dimensão tão mínima que possa contrariar a própria finalidade do direito fundamental à educação. Em outros termos, quanto mais houver rigidez ou intangibilidade no entendimento do núcleo essencial do direito fundamental à educação, maior será a pressão se adotar um limite para a sua finalidade.

Na opinião de Ximenes (2014), o direito fundamental à educação deve se respaldar num conteúdo amplo e numa aplicação máxima, para fins de planejamento de efetivação progressiva de políticas públicas dos direitos:

Mas não é do mínimo que se parte para a construção do conteúdo dos direitos fundamentais, nem é o mínimo o que se almeja em termos de desenvolvimento e direitos humanos. Disto a emergente e complexa questão da qualidade da educação básica com um direito é uma das maiores provas (XIMENES, 2014, p. 124).

1.9 APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA GARANTIA DO PADRÃO DE QUALIDADE DO ENSINO COMO MANDAMENTO DE OTIMIZAÇÃO

A diferença conceitual entre princípios de direitos fundamentais e regras não está alicerçada na importância ou eficácia no contexto jurídico, nem numa função hermenêutica ou propriamente da generalidade dos princípios, mas sim no aspecto estrutural que as normas possam garantir.

Ávila (2022, p. 62-75) apresenta três critérios de distinção entre princípios e regras: “caráter hipotético-condicional”, “modo final de aplicação” e o “conflito normativo”. No primeiro critério as regras são dotadas de uma hipótese e uma consequência, as quais preestabelecem uma decisão, incidindo numa situação de *se, então*; enquanto os princípios “apenas indicam o fundamento a ser utilizado pelo aplicador para, futuramente, encontrar a regra aplicável ao caso concreto”. No modelo diferenciador “modo final de aplicação” as regras são aplicadas de forma absoluta, ou seja, *do tudo ou nada*, e os princípios no sentido gradual do *mais ou menos*. Já no “conflito normativo”, o autor enfatiza que os princípios não ensejam uma decisão, mas o envolvimento de vários fundamentos:

Os princípios, ao contrário, não determinam absolutamente a decisão, mas somente contêm fundamentos, que devem ser conjulgados com outros fundamentos provenientes, que devem ser conjulgados com outros fundamentos provenientes de outros princípios. Já o ‘conflito normativo’, a antinomia entre regras consubstancia verdadeiro conflito, a ser solucionado com a declaração de invalidade de uma das regras ou com a criação de uma exceção, ao passo que o relacionamento entre os princípios consiste num imbrigamento, a ser decidido mediante uma ponderação que atribui uma dimensão de peso a cada um deles (ÁVILA, 2022, p. 75).

Alexy (2008) apresenta também as diferenças entre regras e princípios:

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que os princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas.

O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes.

Já as regras são normas que são sempre ou satisfeitos ou não satisfeitos.

Se uma regra vale, então, deve se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais, nem menos. Regras contem, portanto, determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível. Isso significa que a distinção entre regras e princípios é uma distinção qualitativa, e não uma distinção de grau. Toda norma é ou uma regra ou um princípio (ALEXY, 2008, p. 90-91).

Na chamada regra, por exemplo, há uma imposição de cumprimento pleno em um caso delimitado, enquanto que nos princípios não se aguarda a efetivação daquilo que esteja na norma, uma vez que esta estabelece um comando de maximização. Como os direitos fundamentais estão investidos por um sentido amplo de proteção, os princípios ditam requisitos de caráter normativo e técnico de modo a enfrentar o conflito de interesses por meio da uniformidade de procedimentos de compatibilidade restrição e delimitação.

Não há hierarquia entre princípios e regras, mas sim uma diferença estrutural entre eles. Alexy (2008) fundamenta a sua teoria de que há, na prática, inúmeras discussões sobre os conflitos entre normas, tendo a sua solução com base no plano de validade, ou seja, com declaração de invalidade total ou parcial. Isso não ocorre com os princípios, porque não se pode admitir uma invalidação entre eles, tendo a resolução de seus conflitos mediante a sua utilização em caso concreto, condicionando, assim, as relações de precedência entre eles.

Em outra esfera, quando houver contradição entre regras e princípios, a solução será adotar um equilíbrio de um lado um princípio envolvido de forma específica e no outro ângulo os valores estabelecidos numa determinada regra ou quando existir um princípio de direitos fundamentais inserido numa regra. No caso de se admitir a regra, o procedimento a se adotar será o da subsunção (enquadramento de um caso concreto à norma legal em abstrato). Agora, na hipótese de prevalecer o princípio, a solução será a necessidade da produção de uma regra que será aplicada ao caso concreto.

Ximenes (2014) comenta a respeito da aplicação dos princípios como mandamentos de otimização:

Enquanto a regra jurídica – seja regra de conduta, de organização ou mesmo uma metarregra – impõe a realização plena de seu comando caso seja aplicável ao caso concreto; dos princípios não se espera a realização total daquilo que a norma exige, já que esta estipula um comando de maximização. Ao contrário, em situação de normalidade, sua realização será parcial, uma vez que incorpora direitos amplos de justiça social e econômica, além de objetivos sociais ainda não alcançados. Determinante na caracterização dos princípios de direitos fundamentais como direitos *prima facie*, não definitivos, é a idéia de que devem ser entendidos como mandamentos de otimização, com âmbito de proteção máxima. Ou seja, em contrapartida a não serem determinações, caracterizam-se como mandamentos de otimização, cuja especificação requer intenso trabalho de sopesamento e justificação. (XIMENES, 2014, p. 127).

Por essa teoria desenvolvida por Alexy (2008), deduz-se que os princípios são considerados mandamentos de otimização, traduzidos por normas que exigem a sua execução na maior medida possível, envolvendo, assim, a existência das possibilidades fáticas e jurídicas.

Ximenes (2014), ao citar Silva (2011, p. 140), comenta que, segundo o referido autor, o mandamento de otimização é, *prima facie*, ilimitado, ou seja, partindo do entendimento de que:

[...] não há limites intrínsecos aos direitos fundamentais (definidos em forma de princípio), mas que sua limitação decorre do sopesamento no momento da produção legislativa, ou da aplicação da regra da proporcionalidade, quando do controle judicial de uma regra específica (SILVA, 2001, p. 140 *apud* XIMENES, 2014, p. 128).

Especificamente em relação ao padrão da qualidade do ensino, Ximenes (2014) o define como um mandamento de otimização, tendo, por conseguinte, o seu conteúdo como ilimitado. Para o mencionado autor, a não realização desse padrão apenas seria aceitável por motivos fáticos que pudessem ser demonstrados claramente no debate público, citando, como exemplo, as limitações do conhecimento pedagógico ou de recursos financeiros, bem como no campo jurídico envolvendo conflito pelos limites determinados por outros princípios inseridos nos direitos fundamentais.

Ximenes (2014) menciona como o mandamento de otimização se relaciona com os requisitos de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade:

O mandamento de otimização da disponibilidade visa à universalização da educação obrigatória e à generalização da educação não obrigatória. A acessibilidade busca maximizar a igualdade de condições para o acesso e permanência em todos os níveis e etapas escolares. A acessibilidade busca maximizar a igualdade de condições para o acesso e permanência em todos os níveis e etapas escolares. A aceitabilidade, por sua vez, busca maximizar a relevância, a adequação e a qualidade do ensino, enquanto a adaptabilidade tem como objetivo maximizar o pluralismo de concepções pedagógicas, sua flexibilidade e capacidade de responder às necessidades e expectativas das sociedades e comunidades, respeitando sua diversidade. (XIMENES, 2014, p. 132).

A teoria dos princípios até aqui apresentada enseja também na teoria do suporte fático dos direitos fundamentais. Ximenes (2014) menciona que tal suporte é constituído por bens, atos, fatos, estados ou decisões públicas, estes protegidos pelo ordenamento jurídico. Ele se desdobra em amplo e restrito ou delimitado. No amplo, são incluídos nessa proteção toda a ação, fato ou situação jurídica que tenha qualquer característica que, de forma específica, faça parte de um caso temático dentro de um direito fundamental. Pelo seu caráter de amplitude, ele não limita qualquer interesse voltado para a proteção do direito fundamental, considerando as inúmeras dimensões da qualidade de ensino que ensejam a maximização da efetividade do direito à educação.

Ainda como característica do suporte fático é que, na sua constituição, está o sentido da intervenção do poder público, podendo esta ser esta considerada justificável de forma constitucional, ocorrendo, assim, uma restrição ou delimitação legítima, ou também de uma de justificação adequada, existindo nesse último caso uma atuação comissiva ou omissiva inconstitucional.

Muito se discute quais seriam as situações que poderiam se enquadrar no suporte fático amplo. Ximenes (2014) apresenta alguns exemplos que poderiam ser admitidos:

Um contraexemplo, a partir de uma questão às vezes tratada pelo viés do absurdo: admitir o suporte fático amplo significaria então dizer que, em nome da maximização do direito à qualidade do ensino, haveria um direito a que todas as escolas dispusessem de uma piscina semiolímpica (ou que cada estudante pudesse ter acesso ao tal experimento), como forma de oportunizar a prática de natação nas aulas de educação física? Nossa resposta seria positiva, ao tomar como base, a partir de importantes proposições teóricas sobre o conteúdo da qualidade de ensino, que a diversidade de oportunidades de contato com as práticas esportivas e lúdicas é um componente importante da educação física e que, ao mesmo tempo, essa área é relevante na oferta de um ensino de qualidade. Essa posição a priori, apoiada nas melhores recomendações do campo educacional, no entanto, não indicaria praticamente nada sobre nossa posição em relação ao direito definitivo no contexto atual, ou mesmo sobre qual deveria ser esse direito no médio e longo prazo. Afirma – o que é de enorme relevância teórica e prática – que o acesso a essa infraestrutura pedagógica pelos estudantes está *prima facie* no âmbito de proteção do direito

à qualidade, enquanto um valor a ser perseguido através da adoção de medidas de planejamento e implementação progressiva. (XIMENES, 2014, p. 147).

O entendimento de que os direitos fundamentais possuem em seu conteúdo essencial uma relatividade implica num importante grau de proteção na perspectiva de otimização de sua realização. Reconhecer essa relativização não quer dizer abrir mão de proteção desses direitos, mas sim no sentido do fortalecimento e ampliação da finalidade protegida legalmente. Assim, esse sentido relativo enseja, por si só, o caráter de respeito e a garantia do um conteúdo essencial desses direitos, considerando que as decisões inadequadas, exageradas e até mesmo aquelas admitidas como eficientes, mas que venham a prejudicar outros direitos, não seriam albergadas pela proporcionalidade.

Porém, a realidade prática pode apresentar situações complexas que precisam ser analisadas com cautela, principalmente quando se tratar de questões envolvendo qualidade de ensino (objeto do nosso estudo), da igualdade de oportunidade e da não discriminação.

Nesse contexto fático, Ximenes (2014) apresenta dois importantes exemplos relacionados à teoria da proporcionalidade. Na primeira hipótese em que não seria admitida a relativização em sentido estrito, uma medida tomada sob o fundamento de proporcionar um padrão de qualidade, tendo como finalidade relativizar uma obrigação do poder público em garantir igualdade de condições de acesso a todos ao ensino obrigatório, condicionando a comprovação de desempenho mínimo de alunos para o ingresso em escolas comuns, com a segmentação entre elas com diferentes níveis educacionais. Mesmo que essa medida fosse justificada com o objetivo de eficiência, segundo Ximenes, ela seria considerada como desproporcional e fora da razoabilidade, considerando que iria aumentar o padrão das melhores escolas e, como reflexo, a elevação da média de desempenho geral. Caso essa medida fosse adotada, estaria prejudicando, de forma desproporcional, o conteúdo dos princípios da igualdade de oportunidades e da não discriminação, não havendo, assim, necessidade para a sua verificação, delimitar no sentido prévio o conteúdo intangível desses direitos, posto que, com esse tipo de processo de seleção de matrícula estaria proibindo qualquer sistema de oferta de ensino público nas fases de ensino obrigatório.

Em outro caso diferente, o autor aponta que, permanecendo nos princípios acima enfatizados, poderia ser verificada uma situação hipotética onde, ao contrário de condicionar teste de desempenho para segmentar as escolas comuns de formação básica, pudessem ser exigidos exames não para atingir a finalidade apresentada no primeiro

exemplo, mas que fossem direcionados para matrículas em escolas públicas técnicas de nível médio. Esses tipos de escolas com número limitado de vagas atingiriam uma necessidade específica para a formação de profissionais, em cujo procedimento não seria razoável em querer a sua universalização, bem como em admitir que essa seleção poderia provocar uma segmentação em todas as redes de ensino.

1.10 A QUALIDADE NA EDUCAÇÃO BÁSICA COMO DIREITO FUNDAMENTAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

1.10.1 O caráter fundamental do direito à educação

Como já comentado, o legislador constituinte inseriu, expressamente, no rol dos direitos sociais o direito à educação em seu artigo 6º abaixo transcrito, assim como o ratificou a partir do art. 205 e seguintes: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Nesse sentido, o foco aqui é verificar a fundamentabilidade do direito a educação. Para tanto, inicialmente é importante destacar o caráter social desse direito derivado da concepção democrática do Estado de direito brasileiro, conforme preconiza o princípio da dignidade da pessoa humana (inciso III, artigo 1ª), e os objetivos da nação (art. 3º).

Pelo aspecto estrutural, os direitos sociais na CF/88 (dentre eles o direito à educação), foram estabelecidos já no título II, denominado “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, representando elementos norteadores e constituídos como um regime jurídico privilegiado no ordenamento constitucional.

Importante ressaltar que atualmente a doutrina majoritária não faz qualquer distinção entre os direitos sociais e os demais direitos fundamentais, impedindo, assim, por questão de interpretação, a possibilidade de redução do âmbito normativo daquele instituto. Isso leva à conclusão da existência de uma presunção em favor da fundamentabilidade do direito à educação, enquanto direito social.

Os direitos fundamentais podem ser vistos sob duas óticas: formal e material. Na formal compreende como fundamental todo direito reconhecido ou previsto num texto constitucional. Já a material consiste como fundamentais todos os direitos não consignados numa Lei Maior, porém, podem surgir de acordo com as necessidades

individuais, sociais, coletivas e/ou difusas. Sarlet (2004) apresenta os esclarecimentos dessas diferenças da seguinte forma:

A fundamentalidade formal encontra-se ligada ao direito constitucional positivo e resulta dos seguintes aspectos, devidamente adaptados ao nosso direito constitucional pátrio: a) como parte integrante da Constituição escrita, os direitos fundamentais situam-se no ápice de todo o ordenamento jurídico, de tal sorte que – neste sentido – se cuida de direitos de natureza suprallegal; b) na qualidade de normas constitucionais, encontram-se submetidos aos limites formais (procedimento agravado) e materiais (cláusulas pétreas) da reforma constitucional (art. 60 da CF), cuidando-se, portanto (pelo menos num certo sentido) de direitos pétreos, muito embora se possa controverter a respeito dos limites de proteção outorgada pelo Constituinte; c) por derradeiro, cuida-se de normas diretamente aplicáveis e que vinculam de forma imediata às entidades públicas e privadas (art. 5º, § 1º, da CF).

A fundamentabilidade material, por sua vez, decorre da circunstância de serem os direitos fundamentais elemento constitutivo da Constituição material, contendo decisões fundamentais sobre a estrutura básica do Estado e da sociedade. Inobstante não necessariamente ligada à fundamentabilidade formal, é por intermédio do direito constitucional positivo (art. 5º, § 2º, da CF) que a noção da fundamentabilidade material permite a abertura da Constituição a outros direitos fundamentais não constantes de seu texto e, portanto, apenas materialmente fundamentais, assim como a direitos fundamentais situados fora do catálogo, mas integrantes da Constituição formal, 185, ainda que possa controverter-se a respeito da extensão do regime da fundamentabilidade formal a estes direitos apenas materialmente fundamentais. (SARLET, 2004, p. 86-87).

O STF, no seu julgamento abaixo transcrito, reconheceu a fundamentalidade do direito à educação:

1. A educação é um direito fundamental e indisponível dos indivíduos. É dever do Estado propiciar meios que viabilizem o seu exercício. Dever a ele imposto pelo preceito veiculado pelo artigo 205 da Constituição do Brasil. A omissão da Administração importa afronta à Constituição (STF, DJ 07 ago. 2009, RE-AgR 594018/RJ, Rel. Min. Eros Grau).

1.10.2 Delimitações do direito fundamental quanto à qualidade do ensino frente às possibilidades fáticas e jurídicas

É mister salientar que deve ser verificada a identificação dos limites fáticos e jurídicos que podem ocorrer no direito fundamental à qualidade de ensino. Nessas limitações, é importante saber a diferença entre possibilidades fáticas e possibilidades jurídicas. As primeiras estão ligadas, por exemplo, ao financiamento, aos recursos disponíveis no orçamento para investir na educação. Existem também outros casos como no sentido interno ou externo na área da educação como, por exemplo, a disponibilidade de recursos humanos com qualificação em certos em uma área específica, fatores

limitadores dos métodos pedagógicos, bem como recentemente a triste realidade da pandemia da COVID-19 que afetou a humanidade e com grandes e irreparáveis reflexos na aprendizagem em todos os níveis de ensino.

Já as possibilidades jurídicas decorrem de princípios e regras opostos. Ximenes (2014) comenta que, nessa colisão, haverá sempre um procedimento de ponderação:

Isso significa que, no processo de delimitação jurídica de um direito fundamental no caso concreto, além do diagnóstico dos aspectos fáticos, sempre será necessário um exercício de ponderação com outros princípios constitucionais em colisão ou ainda com outras regras específicas que, previamente, já tenham estabelecido uma relação de precedência. Como já pontuamos, esse trabalho é cotidianamente realizado na produção legislativa e no desenho institucional de políticas públicas, seja na produção de novas leis e políticas ou nos debates sobre a necessidade de sua reformulação. Nesse sentido, ao analisar um direito fundamental com relativo grau de juridificação, tal como o direito à educação, estamos identificando empiricamente o resultado da ponderação legislativa dos princípios que o fundamentam e exercitando uma nova ponderação sobre a viabilidade jurídica e fática de estabelecer um novo patamar de delimitação. (XIMENES, 2014, p. 170).

O autor enfatiza que as delimitações de direitos fundamentais podem ser direta ou indiretamente constitucionais. Na primeira modalidade, há o exemplo da regra do *caput* do art. 210, no qual “Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais”, assim como da previsão do parágrafo do citado artigo, em que “O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem” (XIMENES, 2014, p. 170). Nessas situações citadas, o próprio legislador originário fez uma ponderação dos princípios constitucionais voltados para o ensino diante de um potencial conflito entre eles, de forma específica em relação ao padrão de qualidade e o pluralismo pedagógico.

Quanto à igualdade em educação e qualidade de ensino, pode ser citada também como exemplo de delimitação direta a previsão do parágrafo primeiro do art. 211 da CF/88:

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

A preocupação quanto às limitações fáticas e jurídicas também é mencionada por Cury (2014). Segundo o autor, a efetivação do princípio da qualidade é aferida por meio de fatos e não de forma restrita às normas legais, mesmo que sejam imperativas. Observa que as finalidades do pleno desenvolvimento da pessoa, a sua preparação para a cidadania e qualificação para o trabalho estão previstas no próprio art. 214, III, do PNE, no qual está consignado que as ações integradas dos poderes públicos devem levar a uma melhoria da qualidade do ensino.

No entendimento de Cury (2014), um padrão de qualidade é identificado por um modelo reconhecido para aferir bens materiais ou imateriais, coisas ou mesmo instituições, enquanto que a melhoria significa uma situação anterior, ou seja, abaixo do padrão, com a finalidade de atingir uma perfeição. Na busca por um padrão de qualidade, há alguns pontos relevantes que devem ser considerados:

Para a consecução desta qualidade há alguns pontos fundamentais para a qualidade em educação: as condições de trabalho dos 2.500.000 de docentes das 220.000 unidades escolares, nos 27 Estados da União, nos mais de 5.500 municípios. Sempre pressionando por salários mais dignos, tais docentes não usufruem de jornada integral e, nos mais diferentes diagnósticos, muitos sofrem de desistência laboral. Formados há como licenciados que se deslocam para outros nichos do mercado profissional ao invés do exercício da docência. Uma formação continuada que fuja dos cursos pontuais ainda é um horizonte distante quando se pensa nesses grandes números. Sem uma dignificação salarial, sem uma formação continuada, a avaliação de desempenho, legalmente prevista, tenderá mais para uma visão punitiva do que para a reiterada melhoria.

A formação de docentes levada adiante nos estabelecimentos de ensino superior, ressalvadas exceções exitosas, ainda está longe de considerar o campo real de trabalho onde os profissionais vão se inserir e as exigências necessárias para uma atuação profícua e coletiva.

Nossa tradição de jornada escolar para os alunos não ultrapassa as 4 horas legais, apesar do aumento de 180 para 200 dias letivos e do consenso internacional de que hora é hora de 60 minutos. Com isto se pretende que nossos estudantes saiam da escola com aprendizagens sólida e significativas (CURY, 2014, p. 1060).

Kanthack (2007) segue na mesma concepção de Cury (2014), ao afirmar que, como a garantia do padrão de qualidade é um princípio constitucional e necessário ao desenvolvimento do ensino, a nossa CF/88 garante o processo de ensino-aprendizagem nas redes educacionais, devendo o Poder Público, na prática, identificar os padrões mínimos de aceitabilidade da qualidade nas escolas. Portanto, no entendimento da autora, a qualidade da educação somente seria concretizada desde que houvesse a valorização dos professores, o acesso à escola obedecendo aos requisitos democráticos, um padrão de

escola baseado numa democracia cidadã, inovação educacional, dinâmica e com uma consciência participativa e democrática.

Como determina o artigo 212, § 3º, da CF/88, com relação ao direito à educação de qualidade, as definições dos parâmetros (a referência, o padrão a ser cumprido), estão previstos no PNE. Munhoz (2015) faz uma profunda análise das metas estabelecidas no PNE para alcançar um padrão de qualidade educacional, mencionando que a referência mais específica à qualidade da educação está prevista na meta 7 (sete), onde constam 36 (trinta e seis) estratégias. Segundo a autora, apesar dos critérios para uma avaliação da qualidade não estarem estabelecidas de forma clara no PNE, este transfere essa responsabilidade para os entes da federação num sistema de colaboração (estratégia 7.3 do PNE).

Ainda relata Munhoz (2015) que o MEC por meio de parceria com inúmeras entidades, publicou em 2004 um estudo denominado de “Indicadores da Qualidade na Educação”, com o objetivo de orientar a avaliação da qualidade de ensino redes escolares por meio de 7 (sete) dimensões:

- a) ambiente educativo;
- b) prática pedagógica;
- c) avaliação;
- d) gestão escolar democrática;
- e) formação e condições de trabalho dos profissionais da escola;
- f) ambiente físico escolar;
- g) acesso, permanência e sucesso na escola:

Na primeira dimensão (ambiente educativo), a proposta é analisar os aspectos subjetivos da convivência no ambiente escolar, avaliando a ética, a disciplina e os sentimentos envolvidos nas relações entre os agentes do contexto escolar (alunos, diretores, professores, etc).

A prática pedagógica analisa alguns aspectos como: a proposta pedagógica da escola, o planejamento escolar, a inserção da escola na comunidade, as estratégias utilizadas para o garantir o ensino-aprendizagem, o incentivo à autonomia e ao trabalho coletivo, e a inclusão de pessoas com deficiência na escola.

A terceira dimensão – avaliação – o estudo propõe o monitoramento do processo de aprendizagem do aluno, das avaliações, da participação do aluno na avaliação de sua própria aprendizagem, bem como a avaliação do trabalho dos profissionais da escola.

A quarta dimensão (gestão democrática) sugere que seja avaliada a democratização da informação, a atuação dos conselhos escolares, a participação dos estudantes, pais, professores e comunidade no contexto escolar, as parcerias entre as escolas e os serviços públicos, a análise do tratamento aos conflitos que ocorrem no dia-a-dia da escola e a participação ou não da escola no Programa Dinheiro na Escola (repasse financeiro do

governo para as pequenas despesas da escola) ou em outros Programas de governo. A formação e condições de trabalho dos profissionais da escola busca verificar se o professor possui formação inicial e continuada para o exercício do cargo, bem como se a equipe escolar é suficiente, estável e assídua.

O ambiente físico escolar pode ser traduzido em: (i) material didático e escolar; (ii) acesso à internet; (iii) banheiros; (iv) rede de água e tratada e esgoto; (v) móveis escolares; (vi) pátio e espaço para a prática de esportes; (vii) boas condições de infraestrutura; (viii) biblioteca; (ix) vias de acesso para deficientes; (x) aspectos estéticos do prédio escolar (MUNHOZ, 2015, p. 61).

Finaliza a autora que o estudo apresenta como indicador o acesso e a permanência do aluno na escola, abrangendo alguns critérios voltados para a quantidade de faltas, a evasão e o abandono escolar, a atenção concentrada aos alunos que apresentem problemas de aprendizagem e a promoção de serviços educativos da comunidade.

1.11 PARTICULARIDADES IMPORTANTES NO DIREITO À QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Ximenes (2014) esclarece que, ao admitir a unidade estrutural de direitos fundamentais, isso não significa conceber de forma conclusiva de que todos direitos no sentido empírico-jurídico estejam no mesmo manto de exigir obrigações do poder público de prestação ou de proteção, mas sim apenas identificar nesses direitos os mesmos tipos de exigência relacionados ao deveres estatais, dependendo do grau de cada um deles.

Quanto às particularidades importantes no direito à qualidade da educação, sabe-se que, em regra, no sentido jurídico, os direitos sociais são mais visualizados pela sua realização. Entretanto, não se pode esquecer que a intensidade do dever estatal para cada direito varia no seu conjunto. Para fins de exemplo, os países centrais que adotam um Estado Social (Estados Unidos, Alemanha e Japão) dão relevância à obrigação do poder estatal quanto à proteção do direito social, fazendo com que haja um impedimento ao retrocesso nas prestações sociais já alcançadas. Na contramão, países como o Brasil em que ocorrem graves problemas de exclusão e de limitações na obtenção das políticas públicas, a dimensão de realização ou prestacional é objeto de discussão tanto na doutrina quanto nos tribunais. Em resumo, mesmo que o direito à qualidade do ensino destaque em seu conjunto a obrigação do Estado em promover e implementar diretamente condições para a sua garantia (art. 211, 1º., da CF/88 e 4º., inciso IX, da LDB, há a necessidade de se respeitar a competência de cada escola na elaboração de sua proposta pedagógica, a proteção da liberdade de ensino e aprendizagem de professores e alunos, de ameaça de terceiro ou do próprio Estado.

Em termos concretos, não se pode apenas considerar o direito à educação globalmente aceito como direito social, mas também algumas de suas peculiaridades, geralmente em colisão com outros direitos e interesses como, por exemplo, que importância teríamos o direito à prestação de ensino de qualidade se, na prática, ocorrer um excesso de intervenção estatal na autonomia pedagógica. Nessa situação, o que se tem de expectativa é a não intervenção do Estado, ou seja, que a sua participação não seja de forma arbitrária contra a cidadania e de ensino.

1.12 CONCLUSÕES PARCIAIS

A pesquisa realizada neste primeiro capítulo procurou apresentar e discutir algumas realidades importantes para a exploração do tema da tese ao longo dos capítulos seguintes, envolvendo o direito à educação e à qualidade na educação básica dentro de um contexto do Estado Democrático de Direito e sua configuração na CF/88.

A “educação”, apesar dos teóricos não adotarem uma uniformidade quanto ao seu conceito, está investida de significado amplo nas relações humanas, envolvendo um permanente processo de aprendizagem ou de ensinamento. O avanço no tempo fez com que essa palavra se transformasse num direito no campo internacional e, posteriormente, o seu reconhecimento como um direito fundamental por meio do PIDESC.

Na trajetória histórica das constituições brasileiras, percebeu-se que a Constituição de 1934 é um grande marco e trouxe grandes avanços na área educacional, tais como a gratuidade e a obrigatoriedade ao ensino primário, o PNE e a institucionalização dos conselhos de educação. Entretanto, foi com a CF/88 que o direito à educação foi tratado com maior profundidade, com grande destaque da inserção da garantia de padrão de qualidade do ensino como um princípio.

A garantia de padrão da qualidade do ensino (art. 206, VII) é uma completa novidade da CF/88 em relação às constituições anteriores e é entendida por Ximenes (2014) como um mandamento de otimização. A não realização desse padrão apenas seria aceitável por motivos fáticos que pudessem ser demonstrados no debate público como, por exemplo, as limitações (temporárias) do conhecimento pedagógico ou de recursos financeiros e as jurídicas (os conflitos, o tratamento do direito à qualidade na educação ou a garantia de padrão de qualidade (art. 206, VII, da CF/88) como um mandamento de otimização será retomado no Capítulo 3 da tese.

Pelo PIDESC, ratificado pelo Brasil, o padrão de qualidade deve ser visto com um mandamento de otimização quando em seu art. 2º. 1 obriga aos Estados – Partes a adotarem medidas “até o máximo de seus recursos disponíveis” para alcançarem o “pleno exercício dos direitos”, inserindo na realidade fática o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais, a fim de gerar a priorização das medidas de política pública e utilização máxima de recursos de forma a assegurar as condições básicas para a qualidade da educação.

Foi também explorado neste capítulo que a utilização da teoria do mínimo existencial para fins do direito à educação (este caracterizado por um conjunto de direitos para a prestação pelo Poder Público das condições básicas de sobrevivência e de inserção social, dentre elas a educação) pode gerar benefícios como, por exemplo, o direito subjetivo previsto no art. 208, I, da CF/88, de pleitear uma prestação estatal numa situação de prejuízo ao conteúdo essencial do direito material (regras de acesso a vagas no ensino obrigatório) e riscos (advindos diretamente da utilização do mínimo existencial, como “limite dos limites”, prejudicando o conteúdo do direito em si e da dignidade humana).

Há algumas normas no art. 206 da CF/88 que têm estrutura de regras (piso salarial profissional nacional, a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino, garantia de planos de carreira e de ingresso mediante concurso público nas redes públicas - incisos VIII, III, parte final, e V, parte final, respectivamente) e algumas normas que têm estrutura de princípio (igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, a liberdade acadêmica em todas as suas acepções, o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, a valorização dos profissionais da educação, a gestão democrática do ensino e a garantia de padrão de qualidade - incisos I, II, III, *primeira parte*, V, *primeira parte*, VI e VII, respectivamente).

Apesar das previsões em acordos ou tratados internacionais e no direito interno a nível constitucional e infraconstitucional, chegamos à conclusão que, na prática, ainda há grandes dificuldades e desafios para a aplicabilidade do direito à qualidade da educação. Considerado como mandamento de otimização, este deve ser respaldado num conteúdo amplo e numa aplicação maximizadora, para fins de planejamento de efetivação progressiva dos direitos fundamentais por meio de políticas públicas. Nos capítulos seguintes da tese, essa problemática será analisada de modo mais aprofundada, primeiro nos seus aspectos financeiros (financiamento da educação básica), depois nos aspectos ligados à qualidade da educação e finalmente no estado específico sobre essa realidade no Estado do Amazonas e seus municípios.

CAPÍTULO 2: FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: O MODELO DAS RECEITAS VINCULADAS E DOS FUNDOS, SUA LÓGICA E A EVOLUÇÃO DE SUA REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA

No capítulo anterior estudou-se a evolução da normatização sobre o direito à educação nas constituições brasileiras. Neste capítulo será analisado de forma específica como se dava o financiamento da educação básica antes da CF/88 e como ele ficou assegurado nas normas originárias da CF/88 e como o tema foi estruturado. Serão apresentadas as principais modificações trazidas pela EC 14/1996, que adotou um novo modelo de financiamento da educação básica denominado de Fundef, a sua substituição pelo Fundeb em 2006, realizando-se uma comparação entre os dois fundos. Ao final do capítulo será realizada uma análise sobre a distorção de não se levar em consideração a totalidade dos recursos disponíveis para financiar a educação básica, com a definição das entidades municipais que receberão complemento de recursos, o que provocou que, durante muitos anos, inúmeros municípios com pouquíssimos recursos para financiar a educação não receberam qualquer complementação federal. Finalmente, o capítulo analisará os aspectos jurídicos do financiamento da educação no PNE de 2014.

2.1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA ANTES DA CF/88

Inicialmente é importante enfatizar os quatro momentos históricos identificados por Gouveia e Souza (2015), para compreender a evolução do financiamento da educação básica no Brasil.

Para os autores, a primeira fase do financiamento foi caracterizada pela ausência do Estado. Foi o período de 1549 a 1750 em que o Estado português transferiu a educação aos jesuítas, existindo, assim, uma estrutura pública de financiamento explicitamente negativa (GOUVEIA; SOUZA, 2015).

No segundo momento, com a chegada de Marques de Pombal no ano de 1759, houve a expulsão dos jesuítas ao poder. Nesse período, pela primeira vez, mesmo que por meio de uma tentativa tímida de ação do Estado, buscou-se algumas fontes de financiamento da educação, tais como: subsídio literário na fase imperial e posteriormente no período republicano o imposto sobre o consumo de cachaça e de carne. Os recursos nesses momentos históricos eram considerados escassos para a oferta de

vagas, não evoluindo para atender verdadeiramente a educação pública. Para os autores, esse segundo período dura até o fim da República Velha.

Foi a partir do terceiro período, de 1934 até o final do século 20, que começaram a ser adotadas medidas frutíferas para vincular um percentual mínimo de recursos tributários para a educação. Para Gouveia e Souza (2015, p. 3) o passo inicial para essa vinculação foi por meio da Constituição de 1934, prevendo um percentual mínimo de recursos para a MDE, conforme estabelecido em seu artigo 156: “Art. 156 - a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o DF nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e nodesenvolvimento dos sistemas educativos”.

Para Davies (2006) foi por meio da Constituição de 1934 que a vinculação do financiamento público foi inserida pela primeira vez. Entretanto, ela não demorou muito, foi excluída pela ditadura de Getúlio Vargas:

Entretanto, logo essa vinculação foi suprimida pela Constituição imposta pela ditadura de Getúlio Vargas, em 1937, só sendo restabelecida após o fim da ditadura varguista, pela CF de 1946, que repetia os percentuais mínimos da CF de 1934, com exceção do percentual dos Municípios, que passou para o mínimo de 20%. No entanto, a ditadura militar instalada em 1964 iria suprimir novamente essa obrigatoriedade com a Constituição elaborada em 1967 por um Congresso dócil a ditadura. (DAVIES, 2006, p. 44).

Cury (2007) destaca também alguns aspectos importantes do financiamento obrigatório para a educação pública prevista na Constituição de 1934:

A situação começa a se alterar a partir da Revolução de 1930, especialmente com o processo sócio-político conducente à Assembleia Nacional Constituinte de 1933-1934. Ela estabeleceu, para todos os entes federativos, a gratuidade e a obrigatoriedade do (então) ensino primário, um Plano Nacional de Educação sob Diretrizes e Bases e uma vinculação percentual para a educação advinda da arrecadação dos impostos. Tais constrangimentos se dão dentro de um capítulo próprio em que a educação é reconhecida como direito de todos (art. 150), sendo a sua oferta sujeita ao reconhecimento e fiscalização oficiais. Importa salientar os aspectos do financiamento obrigatório. A Constituição Federal de 1934, em seu artigo 156, assevera: ‘A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos’. Com efeito, políticas públicas sem recursos se tornam declarações e potencialmente inócuas. Essa vinculação representa um vetor distintivo para a conformação do direito à educação no Brasil (CURY, 2007, p. 4).

Godoi e Resende (2021, p. 4) comentam a respeito do que significou para o financiamento da educação no Brasil iniciado a Constituição de 1934:

Portanto, pode-se dizer sem erro que, do século XVI ao século XIX, o financiamento da precária e incipiente atividade educacional no Brasil baseou-se na vinculação específica de impostos, primeiro com a “redizima” (1565) e depois com o “subsídio literário” (1772).

Na história constitucional brasileira, a vinculação de impostos ao financiamento da educação se inicia em 1934. Fazendo eco de propostas semelhantes formuladas em 1932 no *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, a Constituição de 1934 obriga a União e os Municípios a aplicar no mínimo dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal a aplicar no mínimo vinte por cento da renda resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos (art. 156). (GODOI; RESENDE, 2021, p. 4).

Entretanto, a vinculação prevista pela Constituição de 1934 não chegou a ser concretizada, uma vez que, com o golpe de Estado sob a liderança do Presidente Getúlio Vargas, adveio o chamado o Estado Novo e com ele a aprovação da Constituição Outorgada de 1937, sem assegurar uma vinculação do financiamento da educação. Assis (2012, p. 57) relata essa falta de comprometimento do Estado com o financiamento da educação:

[...] o dever de educar da família é que permite a existência do direito à educação, e a efetivação deste direito depende de certas condições, dentre elas, financeiras. Então, da mesma forma que o dever de educar da família aparece com mais força na Constituição de 1937, a relação 'poder aquisitivo X possibilidade de educar', também. “Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole.” (art. 127 CF/1937). Ora, se a educação fosse de fato um direito, não criaria o direito de requerer este direito. Fica nítida a transformação do direito num dever, restrito aos que podem fazê-lo. Além disso, o resquício de prioridade da atuação do sistema público ameniza-se por completo ao apoiar-se como supridor das deficiências e lacunas deixadas pela rede particular (art. 125, CF/37). Na Constituição anterior não havia a ênfase que encontramos na de 1937, mas tão somente o apontamento de a educação ser dever da família e do Estado (art. 149 CF/1934). É claro que educação não era prioridade do Estado nesta ocasião, a não ser que, aqueles que deveriam oferecê-la (família e rede particular) acabassem cultivando valores que não eram interessantes para a manutenção do status quo. Propositalmente o Estado se fez como um ente simultaneamente ausente e presente na tarefa de educar: ausente no que dizia respeito ao dever fazer; presente nos momentos em que sentia-se ameaçado (ASSIS, 2012, p. 57).

Essa regra de vinculação retorna na Constituição de 1946, determinando em seu art. 169 que a União deveria aplicar no mínimo dez por cento, enquanto os Estados, o DF e os Municípios no mínimo vinte por cento da renda proveniente de impostos na MDE.

Foi a partir do retorno da democracia e, após a realização inúmeros debates, que por meio da Constituição de 1946 foi reincluída a vinculação de recursos para a educação: “Art.169 - anualmente, a União aplicará nunca menos de 10%, e os Estados, o Distrito

Federal e os Municípios nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino”.

Com a primeira LDB promulgada em 1961 (Lei n. 4.024/1961) houve um aumento do percentual da União, alterando de 10% para 12% para fins de aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino público.

Entretanto, depois do golpe de 1964 foi outorgada a Constituição de 1967, a qual ficou marcada pelo abandono do Estado em relação à Educação, excluindo de seu texto os percentuais aplicados em educação pela União, estado e DF. Foi por meio da EC n. 1/1969 que houve um retomo da vinculação, porém, apenas aplicada aos municípios estabelecendo um percentual de 20% das suas receitas de impostos.

Na visão de Godoi e Resende (2021, p. 4), a Constituição de 1967 é mascarada pela omissão quanto à vinculação da arrecadação de impostos voltados para gastos na área da educação e, ao mesmo tempo, traz como previsão em seu art. 170 a contribuição do salário-educação (criada pela Lei ei 4.440/65) como uma fonte própria de financiamento do ensino primário. Posteriormente, a previsão dessa contribuição retorna por meio da Emenda n.º 1 de 1969 (art. 178) e posteriormente com a sua exigência no art. 212, § 5.º, da Constituição de 1988, que a considera como uma fonte adicional de financiamento direcionada para o ensino fundamental público.

Davies (2006) narra os problemas políticos e econômicos enfrentados pelo Brasil, mesmo diante do restabelecimento da vinculação por meio da EC n. 1, de 1969:

Embora a Emenda Constitucional (EC) No 1, de 1969, restabelecesse a vinculação de 20% da receita tributária municipal no caso dos Municípios, as demais esferas de governo (federal e estadual) deixaram de ser obrigadas a aplicar um percentual mínimo em educação.

Entretanto, o avanço dessa vinculação foi minado por uma inflação astronômica (que em certos períodos chegou a alcançar 30% a 40% ao mês), renúncia fiscal generalizada, uma sonegação fiscal gigantesca, facilitada pela convivência corrupção generalizada dos órgãos fiscalizadores, e por manobras fiscais ou medidas de política fiscal econômica dos governos. A correção dos valores reais provocada pela inflação foi tanta e a Lei 7.348, que regulamentou a Emenda Calmon em 1985, já previa a correção dos valores devidos não aplicados nos primeiros 9 meses do ano e sua compensação no último trimestre. Uma disposição semelhante foi instituída pela Lei 9.394 (a LDB), de 1996, que prevê uma correção em período menor a cada trimestre. Com relação à renúncia fiscal, a sonegação fiscal e a corrupção endêmica no Brasil, não parece exagerado dizer que retiraram da educação estatal alguns bilhões de reais por ano (DAVIES, 2006, p. 44-45).

Na última e quarta fase do financiamento da educação brasileira tem-se o momento das chamadas políticas de fundos para a educação. Essas políticas são

caracterizadas por uma intermediação tensa entre o gerenciamento de recursos já disponíveis e o reconhecimento da necessidade do combate das desigualdades educacionais por meio da utilização do investimento público. Uma fase que tem início em 1996 com a criação do Fundef por meio da aprovação da EC nº 14, sendo este substituído em 2007 pelo Fundeb, aprovado pela EC nº 53/2006. Farenzena (2006) interpreta que foi somente nesse período democrático que o mínimo da vinculação gerou uma estabilidade relativa de investimentos em educação:

De 2003 a meados de 2016, o Brasil teve na presidência uma coalizão de centro-esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), quando ocorreram os mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2014 e um mandato inconcluso, em função de impeachment, de 2015 a agosto de 2016). Mantiveram-se, nesses anos, fundamentos da agenda macroeconômica anterior, como a política de geração de superavit fiscal, mas políticas sociais foram redefinidas e priorizadas, na direção da inclusão social. Segundo Castro et al. (2009), os constrangimentos da política macroeconômica à efetivação de políticas sociais mais ousadas constituíram uma linha de continuidade desse período com o anterior, contudo, houve redirecionamentos na intervenção do Estado na área social; desde 2007, no segundo governo Lula, a recuperação do crescimento econômico e o alcance de relativa estabilidade permitiram uma inflexão: as políticas sociais passaram a ser vistas e implementadas como instrumentos de desenvolvimento e de superação da crise (FARENZENA, 2006, p. 9-4).

Apesar da finalidade da política de fundos foi de combater as desigualdades regionais quanto à qualidade, na prática, ela não veio associada com as responsabilidades educacionais por parte das diferentes esferas de governo, conforme críticas apresentadas por Davies (2006):

A discussão sobre o financiamento da educação estatal não ficaria completa se não relacionasse às responsabilidades educacionais das diferentes esferas de governo (o governo federal, do Distrito Federal, os 26 governos estaduais e os mais de 5.560 municipais) com a sua disponibilidade de recursos. Desde a Independência brasileira, em 1822, até hoje, sempre houve uma grande discrepância entre essas responsabilidades e a disponibilidade de recursos dos governos. O governo central, por exemplo, embora detentor de uma maior parcela das receitas governamentais, nunca assumiu constitucionalmente a obrigação de oferecer educação básica para toda a população, deixando-a a cargo dos Estados e Municípios, geralmente menos privilegiados do que o governo central.

O que mais chama atenção nessa questão é a enorme desigualdade de recursos legalmente disponíveis em cada esfera de governo e também entre diferentes governos de uma mesma esfera (no âmbito dos Municípios e dos Estados) e suas responsabilidades, mesmo com a redistribuição tributária promovida pela CF de 1988 em favor dos Estados e Municípios e com uma certa equalização de recursos para o ensino fundamental no âmbito estadual promovida pelo Fundef desde 1998).

Essa desigualdade se manifesta não só entre as regiões do País (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), a dependência administrativa (federal,

estadual ou municipal) e a localização (urbana ou rural), mas também entre redes municipais de um mesmo Estado. (DAVIES, 2006, p. 51).

Por outro lado, enquanto Gouveia e Souza (2015) dividiram em 4 períodos a evolução do financiamento da educação básica no Brasil, Pinto (2018) desmembrou em três fases a sistemática de garantia de recursos para a educação. As duas primeiras fases ocorreram no mesmo formato defendido por Gouveia e Souza (2015), ou seja, primeiro período de 1549 a 1759 marcado pelo monopólio dos jesuítas, o qual decorreu em razão da ordem religiosa ter sido expulsa de Portugal e do reino, com o recebimento de renda das grandes extensões de terras e propriedades adquiridas e dos privilégios de comércio que geravam bons rendimentos, bem como a segunda fase caracterizada pela adoção de uma fonte específica de financiamento denominada de Subsídio Literário.

Entretanto, para Pinto (2018) o terceiro período tem origem a partir de 1934, com a vinculação constitucional de recursos para a educação, a qual, exceto a sua interrupção nos períodos ditatoriais, foi adotada até hoje. Essa fase, segundo o autor, ficou dividida por meio de duas alterações marcantes nos últimos 20 anos na área do financiamento da educação. A modificação ocorreu em 1997 com a adoção de política de subvinculação com a implantação de fundos constitucionais originada pela criação do Fundef (EC n. 14/96), posteriormente substituído pelo Fundeb (EC nº 53/2006). A subvinculação não significa uma nova fonte de recursos, mas uma forma de se retirar dos já existentes (da receita de impostos e do salário-educação), uma parte para servir como complementação do financiamento da educação (GEMAQUE, 2011, p. 10). Calegari (2013) explica com maiores detalhes como funciona a subvinculação do financiamento da educação básica de ensino:

Os recursos que constituem o FUNDEB resultam de subvinculação de percentual e incide, na origem, sobre a maior parte dos recursos vinculados para manutenção e desenvolvimento do ensino nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios. Recursos esses provenientes da vinculação da receita arrecadada de impostos, a que se refere o art. 212 da Constituição Federal. Detalhando da receita de impostos (os próprios e os compartilhados na forma de transferências constitucionais desses entes federados, uma parte (vinculação de vinte e cinco por cento, no mínimo) deve ser destinada para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Do total resultante dessa vinculação, com algumas exclusões, parcela correspondente à subvinculação de vinte pontos percentuais (80% de 25%) deve ser destinada para a Educação Básica via FUNDEB. Dessa forma, e cada Estado, o Estado e seus Municípios tornam-se os provedores dos recursos que se concentram nesse Fundo, proporcionalmente as respectivas receitas a ele subvinculado (CALEGARI, 2013, p. 232).

A segunda alteração importante foi a garantia de recursos de forma assegurar um padrão mínimo de qualidade de ensino, com a sua implantação prevista no PNE 2014-2014 (Lei n. 13.005/2014) no modelo de CAQi, o qual deveria ter sido implementado a partir de junho de 2016, porém, na prática, não foi efetivado por força da EC nº 95/2016, que estabeleceu o congelamento dos gastos primários da União por 20 anos.

2.2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA SEGUNDO AS NORMAS ORIGINÁRIAS DA CF/88 E SUAS MODIFICAÇÕES

Com a promulgação da CF/88, a educação foi inserida num contexto de liberdade e respeito aos princípios democráticos. Para garantir o efetivo acesso à educação foi assegurado aos cidadãos o direito subjetivo ao ensino obrigatório e gratuito (art. 208, § 2º). Não somente o acesso à educação, mas também ficaram estabelecidas previsões constitucionais para dar-lhe efetividade por meio de seu financiamento público, como é o caso do art. 212, onde ficou determinada a vinculação de suas receitas em percentuais mínimos que deveriam ser aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino, cujas despesas foram especificadas por meio da LDB, Lei n. 9.394/1996 (BASÍLIO, 2009).

O financiamento da educação segundo as normas originárias da CF/88 está regulado no seu art. 212, com as seguintes previsões:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.

Na parte do ADCT, ficou determinado em seu artigo 60 que:

Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos 50% dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

O sistema de financiamento da educação previsto nas normas originárias acima apresentadas sofreu substanciais modificações pelas ECs 14/1996, 53/2006, 59/2009 e 108/20. A seguir realizaremos uma síntese dessas alterações constitucionais, exceto em relação à EC 108/2020, a qual será objeto de uma análise mais aprofundada e detalhada nos capítulos finais da tese.

2.2.1 EC 14/1996

Destacada por ter criado o Fundef, a EC 14 trouxe algumas modificações importantes na área do financiamento da educação. Acrescentou a alínea “e” no artigo 34, inciso VII, com a seguinte redação: “aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. Introduziu um novo texto nos incisos I e II do artigo 208, prevendo a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino fundamental, assegurando também para aqueles que não tiveram acesso na idade adequada, bem como a progressiva universalização do ensino médio gratuito.

A EC em foco alterou os parágrafos primeiro e segundo do artigo 211 e incluiu o parágrafo terceiro do mesmo dispositivo constitucional:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

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

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

A EC em destaque trouxe também as seguintes alterações e inclusões de dispositivos constitucionais:

- Estabeleceu no parágrafo 5º do artigo 212 que o ensino fundamental terá como adicional de financiamento a contribuição do salário-educação;
- Disciplinou no art. 60 da ADCT que durante os dez primeiros anos da promulgação da Emenda 14, Estados, DF e Municípios deveriam destinar, pelo menos, 60% dos recursos previstos no caput do artigo 212 “para a manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério”.

O Fundef tem como princípio básico o de disponibilizar um valor anual mínimo nacional por matrícula no ensino fundamental das redes estaduais e municipais, a fim de permitir que o “governo federal alegou (porém nunca demonstrou) ser suficiente para um padrão mínimo de qualidade, até hoje não definido, conquanto previsto na Lei 9.424” (DAVIES, 2006, p. 54).

Após o primeiro ano de implantação geral obrigatória do Fundef (1998), o MEC emitiu o seu primeiro Relatório Oficial (1999)² com análise sobre os impactos dos recursos do fundo, definindo os seguintes objetivos estratégicos do Fundo:

- i) a promoção da justiça social, pela inclusão dos alunos originários dos segmentos mais pobres da população brasileira;
- ii) uma necessária equidade entre o Estado e seus Municípios, e entre os próprios Municípios, a partir do mecanismo de redistribuição dos recursos financeiros baseado no número de alunos atendidos por cada rede de ensino;
- iii) a redução dos desníveis interestaduais e interregionais, pelo estabelecimento de um valor mínimo nacional a ser assegurado a cada Estado e a cada Município, quando esse limite não for alcançado no âmbito do respectivo Estado;
- iv) uma melhoria qualitativa da educação, decorrente do próprio processo de equidade desencadeado com os efeitos financeiros promovidos pelo Fundo;
- v) condições de assegurar a valorização do magistério, principalmente a partir da melhoria da remuneração e da qualificação dos profissionais em efetivo exercício na magistério, mediante a subvinculação de recursos para essa finalidade;
- vi) o efetivo engajamento da sociedade no processo de acompanhamento da aplicação dos recursos destinados exclusivamente ao ensino fundamental público, zelando pela regularidade de sua utilização.

2.2.2 EC 53/2006

² Disponível em: <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/balanco9802.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2023.

A EC 53/2006 alterou o inciso XXV do artigo 7º, diminuindo de 6 para até 5 anos a assistência gratuita aos filhos e dependentes em creches e pré-escolas.

No inciso VI do artigo 30 foi ampliada a manutenção de cooperação técnica e financeira da União e do Estado, alterando a fase inicial de pré-escolar para educação infantil e mantendo também o ensino fundamental.

Foi incluído o inciso VIII no artigo 206, garantindo o piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

A EC 53/2006 acrescentou ao artigo 212 o parágrafo 6º, estabelecendo a forma de distribuição das cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação, a qual deverá ser proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Mas o grande destaque nessa Emenda foi a criação por meio do artigo 60 do ADCT do Fundeb, em substituição ao Fundef, com a duração de quatorze anos a partir da promulgação da referida emenda, com a utilização de parte dos recursos estabelecidos pelo *caput* do artigo 212 da CF/88.

Callegari (2013) relata como funciona o Fundeb e como se dá a relação entre os fundos dos entes da federação:

No âmbito de cada Estado o Fundeb reúne os governos em níveis estadual e municipal. Instituído em modelagem única, o Fundeb é singular, Estado a Estado e no Distrito Federal os vinte e sete FUNDEBs implantados não se correlacionam, nem interagem entre si. A identidade entre eles é tão somente no tocante à denominação, às regras de funcionamento e à finalidade. Não é um fundo da União e, Estado a Estado, também não é um Fundo estadual. No âmbito de cada Estado é um Fundo em comum do Governo do Estado e dos seus Municípios, como expressão de comprometimento, interesses e reciprocidades que pressupõem ação conjunta para consecução de objetivos comuns (CALLEGARI, 2013, p. 230).

2.2.3 EC 59/2009

A EC 59/2009 alterou a redação de inúmeros artigos da Seção I, do Capítulo III, do Título VIII da CF/88, todos voltados para a área da educação. Quanto ao financiamento da educação, ficou assegurado como prioridade para o repasse dos recursos públicos o cumprimento de princípios previstos no artigo 206 da CF/88, tais como, a universalização, a garantia de padrão de qualidade e a equidade para fins de recebimento de recursos públicos (CF/88, art. 211, § 4º). Especificamente em relação à equidade Zambone e Teixeira (2010) comentam que:

A equidade é um princípio da política educacional que se efetiva mediante a justa distribuição dos serviços educacionais entre os diferentes grupos sociais. Tenha-se que o Brasil enfrenta, além do problema com a qualidade da educação, o da equidade, pois não é difícil saber que há grande diferença entre o nível socioeconômico e cultural dos alunos e as condições escolares relativas à eficácia escolar. O parâmetro estabelecido para a identificação de seu cumprimento são as diretrizes do PNE (ZAMBONE; TEIXEIRA, 2010, p. 32).

O PNE citado pelo autor foi também incluído pela referida Emenda no inciso VI do art. 214 da CF/88, no qual ficou determinado que o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto”.

Já no artigo 76 do ADCT, a EC 59/2009 aumentou o percentual dos recursos para MDE a proporção de receitas que trata o *caput* do artigo 212 da CF/88 para 12,5% no exercício de 2009, 5% no ano de 2010, ficando nulo no exercício de 2011.

2.3 MUDANÇAS E NOVO PADRÃO DE FINANCIAMENTO A PARTIR DO FUNDEF (EC 14/1996)

Como foi visto no tópico 2.1, a quarta fase do financiamento da educação brasileira teve como destaque a política de fundos. Para Gouveia e Souza (2015, p. 47) nessa fase histórica havia uma tensão entre o gerenciamento de recursos já estabelecidos, com a necessária ampliação desses recursos e “o reconhecimento da necessidade de enfrentamento às desigualdades educacionais brasileiras com investimento público”.

Nesse cenário de uma política de fundos para o enfrentamento das desigualdades na educação por meio do investimento público foi criado pela EC n. 14/1996 o Fundef, regulamentado pela Lei n. 9.424/1996. A sua vigência foi a partir de janeiro de 1998, perdurando por dez anos,

Conforme texto original do artigo 60 da ADCT da EC n. 14/1996, o Fundef era um fundo contábil estadual pelo qual cada rede de ensino recebia o valor relativo a cada aluno matriculado no Ensino Fundamental regular, educação especial e ensino rural.

Art 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de

manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil.

No § 2º do citado artigo, havia a previsão que o Fundo era constituído por 15% das receitas dos seguintes impostos: operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (art. 155, inciso II), Fundo de Participação dos Municípios (FPM, 159, inciso I, alínea "a"); Fundo de Participação dos Estados (FPE, 159, inciso I, alínea "b"); imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e ICMS (158, inciso IV), incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações, de que trata a LC nº87/96 Lei Kandir; Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) proporcionais às exportações (159, inciso II).

Pelas regras do Fundef, a proporção dos recursos do Fundo não poderia ser inferior “a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério” (§ 5º do artigo 60 da ADCT da EC n. 14/1996).

Diante dessas previsões constitucionais, pergunta-se: quais foram as contribuições que o Fundef trouxe para o direito à educação? Esteves (2007) responde da seguinte forma:

[...] a ampliação do debate a propósito do financiamento da educação, em sentido mais amplo; a importância da vinculação de recursos para diversos segmentos e modalidades educacionais; a necessidade da participação da sociedade no controle dessas verbas por meio entre outros mecanismos, de conselhos de acompanhamento e fiscalização; a importância de as prestações de contas tornarem-se públicas e transparentes; a necessidade de premente de valorizar condignamente os profissionais da educação, entre uma série de outros fatores (ESTEVEES, 2007, p. 228).

Uma das finalidades do Fundef foi tentar realizar a equalização dos gastos educacionais face à grande desigualdade econômica entre os municípios e Estados. Ocorre que, na prática, essa finalidade não foi concretizada de forma completa, confor observa Esteves (2007):

[...] os municípios com maior poder fiscal sempre tiveram mais verbas para aplicar na educação, em virtude de uma maior capacidade de arrecadação própria. Logo, constitui uma falácia afirmar, pelo Fundef, se promoveu, em uma dada região, o gasto equânime por estudante, em função de um montante

disponibilizado por cada aluno do ensino fundamental por ter sido o mesmo, não importa onde ele estivesse (ESTEVEES, 2007, p. 228).

Por outro lado, desde o início de sua vigência o Fundef recebeu algumas críticas, como as destacadas por Gomes (2013):

A primeira e principal crítica dizia respeito à abrangência do Fundo. O Fundef previa recursos apenas para o Ensino Fundamental, deixando de lado as demais etapas da Educação Básica, tais como, o Ensino Infantil (creche e pré-escola) e o Ensino Médio.

Uma segunda crítica diz respeito à regulamentação do Fundef. O Presidente Fernando Henrique Cardoso impôs veto ao financiamento da modalidade Educação de Jovens e Adultos no Ensino Fundamental (art. 2º. § 1º., II, da Lei n. 9.424:96), o que teria restringido o Fundef unicamente às crianças de 7 a 14 anos.

Na sua mensagem de veto encaminhada ao Congresso Nacional, entretanto, o Presidente argumentou que o MEC não dispunha de dados estatísticos consistentes para assegurar uma fidedigna contabilização dos alunos matriculados nos cursos de supletivo e que a contabilização dos alunos do supletivo, para fins de recebimento dos recursos, poderia provocar uma indesejável corrida no sentido de criar cursos desta natureza, sem a observância dos critérios técnico pedagógicos em detrimento da qualidade do ensino. [...]

[...] Uma terceira crítica aponta que o Fundo reproduziria as desigualdades. Uma vez que os fundos são estabelecidos no âmbito estadual, a redistribuição de recursos feita nesta esfera, entre cada Estado e seus municípios.

Uma quarta crítica diz respeito ao valor mínimo por aluno ano estabelecido por Decreto do Presidente da República e tem impacto na complementação da União aos Fundos dos Estados e Distrito Federal. Segundo a Nota Técnica do DIEESE, o valor mínimo nacional nem sempre atende ao disposto no art. 6º, parágrafo primeiro, da Lei n. 9.424 96. (GOMES, 2013, p. 227).

Verifica-se também, na prática, como essas mudanças trazidas pelo Fundef refletiram no financiamento da educação brasileira. Um dos problemas enfrentados foi que a implantação do Fundef não imediata e sim de forma gradual, prejudicando, assim, aqueles estados que precisavam com urgência o repasse das transferências da União. Carvalho (2015) relata que apenas o Pará foi o único Estado a receber a complementação da União em 1997:

Conforme podemos observar, a antecipação da implantação do FUNDEF a partir de julho de 1997, fez do Pará o único estado a receber complementação da União neste ano. Foram mais de R\$59.000.000 (cinquenta e nove milhões de reais) repassados, uma vez que, de acordo com a projeção da receita de impostos que compõem o fundo, o Pará só tinha condições de investir o valor correspondente a R\$ 254,22 por aluno no exercício de 1997. Ao longo dos anos subsequentes, além do Pará, mais sete estados receberam complementação da União: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí. O estado do Pará, ao longo do período de vigência do FUNDEF, manteve-se sempre entre os três que mais receberam complementação da União. Em 1998, do total de recursos repassados pela União via complementação, 23,1% foram destinados ao fundo estadual do Pará e o restante, dividido entre cinco outros estados. No último ano do FUNDEF, em função do não cumprimento do art.

6º, parágrafo 1º da Lei nº 9.424/1996 por parte da União ao longo dos anos em que este fundo esteve em vigor, somente os estados do Maranhão e do Pará receberam complementação, cabendo a este último 35,4% do total da complementação da União, em 2006. (CARVALHO, 2015, p. 4).

Outro problema enfrentado na prática foi em relação no art. 60 do ADCT promovido pela EC 14/96. Ficou determinado que a União ficaria responsável em complementar os recursos do fundo para o Estado e o DF que não atingissem o valor mínimo por aluno fixado em nível nacional (§ 3º), bem como estabeleceu que a União, os estados, o DF e os municípios deveriam ajustar suas contribuições ao Fundef a fim de que, dentro do prazo de cinco anos, fosse atingido um valor por aluno “correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente” (§ 3º do art. 60 do ADCT). Posteriormente o Fundef foi regulamentado pela Lei nº 9.424/96, a qual fixou para 1997, ano inicial de efetivação do fundo, o valor mínimo anual de R\$ 300 por aluno (art. 6º § 4º), assim como até 2003, o mencionado valor mínimo não poderia ser inferior na divisão entre a receita total do fundo e a previsão de matrícula no Ensino Fundamental (art. 6º § 1º), ou seja, o valor mínimo deveria ser igual ao valor médio nacional. Para Pinto (2018), esse procedimento jamais foi cumprido durante toda a existência do Fundef (governos Fernando Henrique Cardoso – FHC – e Lula), o que provocou uma dívida superior a uma centena de bilhões de reais da União com estados e municípios:

Do ponto de vista de sua execução financeira, o Fundef foi uma sequência de descumprimento do padrão mínimo de qualidade e da equalização de oportunidades educacionais. Com base nos Boletins do Fundef elaborados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (BRASIL, 2016c), constata-se que, em 1998, primeiro ano em que o fundo foi compulsório para todo o país, a complementação da União atingiu oito estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí) e correspondia a 2,5% dos recursos do fundo, enquanto que, em seu final melancólico de 2006, atingia apenas dois estados (Maranhão e Pará), o que representou menos de 1% dos recursos totais (PINTO, 2018, p. 12).

2.3.1 Descumprimento das obrigações da União no Fundef, jurisprudência do STF e indenização dos Estados

Na seção anterior verificou-se que o objetivo do Fundef foi tentar reduzir as desigualdades regionais. Entretanto, o Fundo foi marcado pelo descumprimento por parte da União quanto às regras de cálculo do custo-aluno nacional, gerando prejuízos aos Estados e municípios no repasse de recursos. Conforme observa Araújo (2007):

[...] Durante todos os anos de vigência do Fundef o valor decretado com o custo-aluno nacional sempre manteve em desacordo com o descrito na legislação, causando enormes prejuízos para os estados e municípios e tornando a participação financeira da União irrelevante no montante de recursos aplicados ao fundo, nunca tendo passado dos 3% (ARAÚJO, 2007, p. 78-79).

Como o objeto de pesquisa desta tese é verificar o financiamento público e garantia de padrão de qualidade na educação básica no AM, pretende-se aqui relatar a origem desse descumprimento por parte da União quanto ao repasse de recursos de complementação aos Estados e Municípios.

Como já exposto, para fins de oferta de ensino fundamental, obrigatório e gratuito, envolvendo também aqueles que não tinham acesso na idade própria, foi criado o Fundef, determinando que a União realizasse a complementação dos recursos para aqueles entes federados cujos orçamentos não fossem suficientes para o financiamento de sua área educacional. O procedimento do cálculo era realizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) tomando por base o valor por aluno multiplicando-o pela quantidade de alunos em cada Unidade da Federação. Entretanto, segundo Dias e Oliveira (2019, p. 14), a União realizou o cálculo do valor por aluno considerando como base a média de valor regional (menor) “quando deveria tê-lo feito com base no valor médio nacional, o que resultou em um repasse menor no valor da complementação”. Godoi e Resende (2021) apresentam sérias críticas em relação ao cálculo ilegal e inconstitucional realizado pelo Governo Federal, considerando que o erro apontado trouxe sérios prejuízos para os Estados considerados pobres e seus municípios:

No que diz respeito à complementação devida pela União, esta fugiu inescrupulosamente a seus deveres e calculou ilegal e inconstitucionalmente os valores que deveria complementar, prejudicando seriamente os Estados mais pobres da federação, bem como seus Municípios. Em vez de cumprir as normas claras da EC 14/1996 e da Lei 9.494/1996 e comparar o valor-ano por aluno em cada fundo estadual com o valor-ano por aluno em âmbito nacional (dividindo-se o valor total dos fundos pelo número total de matrículas em todo o território nacional), complementando os fundos cujo valor por aluno fosse menor do que o valor por aluno na escala nacional, a União se aferrou a uma interpretação canhestra da legislação que simplesmente se recusava a calcular o “mínimo definido nacionalmente” (expressão utilizada tanto na EC 14/1996 quanto na Lei 9.494/1996) para rebaixar artificialmente os valores por ela devidos. Somente duas décadas depois da flagrante ilegalidade cometida pela União Federal é que o Supremo Tribunal Federal reconheceu e declarou o direito dos Estados a reaverem as diferenças não recebidas na época própria. (GODOI; RESENDE, 2021, p. 12).

Diante dessas irregularidades nos cálculos, a Procuradoria da República no Estado de São Paulo ingressou com uma Ação Civil Pública (ACP, autos n. 1999.61.00.050616-0), cuja decisão transitada em julgado reconheceu o direito de alguns municípios ao recebimento de complementação dos valores pagos a menor pela União decorrentes do Fundef, relativos ao período de 1998 a 2006 (Nota Técnica MEC/SE nº 07/2018).³

As diferenças de complementação originadas pela ACP ficaram disponíveis por meio de precatório aos estados beneficiados. Porém, para o seu recebimento seria necessária a provocação por simples execução da sentença em cada localidade:

Dessa forma, ao longo de vários anos, a União deixou de repassar os recursos nos valores devidos, o que levou os entes federados, notadamente os Municípios, a ingressarem no Judiciário cobrando a complementação dos valores repassados a menor referente a vários exercícios financeiros (1998 a 2006). As causas tramitaram por vários anos na Justiça Federal e, após acirrada discussão nos Tribunais, essas ações foram, em regra geral, julgadas procedentes, tendo, dessa forma, sido a União condenada a pagar aos Estados e Municípios a diferença. Embora a maioria das ações tenham tramitado na Justiça Federal, há algumas ações (Ações Cíveis Originárias – ACOs 648, 660, 669 e 700) em que vários Estados (Bahia, Amazonas, Sergipe e Rio Grande do Norte) ingressaram diretamente junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), as quais também foram julgadas procedentes. Embora a decisão do STF alcançasse apenas os Estados referidos, ficou definido nas discussões do Supremo o mérito da controvérsia de forma definitiva. [...] [...] Dessa forma, o resultado das condenações da União nas ações judiciais é que deram origem a todos os valores que estão sendo – ou serão – pagos em breve por meio de precatórios, e é sobre a aplicação desses valores que se cinge a discussão (DIAS; OLIVEIRA, 2019, p. 15).

Porém, o que gerou polêmica foi o fato de que alguns municípios começaram a destinar os recursos provenientes da execução para os fins distintos da manutenção e desenvolvimento da educação. Segundo Nota acima citada do Ministério Público Federal, essas medidas adotada pelos municípios contrariaram a Lei n. 9.424/96, a qual de forma explícita determinava em seu art. 2º. que os recursos do Fundef “deveriam ser aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do magistério, não conferindo, pois, margem de discricionariedade ao gestor para utilizá-lo de modo diverso”. Ainda dispõe o seguinte dispositivo da LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do

³ Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-fundef/roteiro-de-atuacao-fundeb-fundef>. Acesso em: 9 jan. 2023.

inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região foi pelo entendimento de que os recursos devem ser utilizados exclusivamente na educação e não para outras finalidades (TRF 5ª R., Ap-Reex 00002309820144058302/AL, de 23.10.2014).⁴

Para sanar a discussão, o STF por meio das Ações Cíveis Originárias (ACOs) provocadas pelos Estados da Bahia (n. 648), do Amazonas (n. 660), de Sergipe (n. 669) e Rio Grande do Norte (n. 700), decidiu não só condenar a União ao pagamento de diferenças decorrentes do Fundef, sob o entendimento de que o valor mínimo repassado por aluno para os entes da federação não pode ser inferior à média nacional calculada, mas também reconheceu a natureza vinculada dos recursos.⁵

⁴ “PROCESSUAL CIVIL – EMBARGOS À EXECUÇÃO DE SENTENÇA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA – VMAA – COMPLEMENTAÇÃO DOS RECURSOS – FUNDEF – FUNDEB – CONTADORIA – INEXISTÊNCIA DE EXCESSO – FORMA DE EXECUÇÃO DO JULGADO – VINCULAÇÃO À EDUCAÇÃO – RETENÇÃO DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CONTRATUAIS – POSSIBILIDADE – PER RELATIONEM – 1. [...] 3. Embora se cuidando de verbas decorrentes de execução contra a Fazenda Pública, efetivamente, existe disposição legal (art. 60 do ADCT) que determina que os valores do Fundef, agora Fundeb, não podem ser utilizados para outra finalidade. 4. Na verdade, a ação ordinária objetivava justamente a complementação de tais valores, que não lhe foram transferidos voluntariamente, portanto, o crédito judicial equivale a uma indenização à Prefeitura, para a recomposição desses recursos devidos. 5. ‘A embargante afirma a existência de fato novo consistente na substituição do Fundef pelo Fundeb, implicando em nova realidade educacional, impeditiva da utilização, na atualidade, do critério de distribuição do fundo extinto. Ressalte-se que, em um momento definido no tempo, a União descumpriu o dever de repasse de recursos a que estava obrigada e nisso repousa o dever de ressarcimento. As modificações no regime jurídico dos fundos da educação em momento posterior não alteram esse cenário e em nada influenciam a dívida que se originou sob a égide de uma disciplina jurídica que foi reconhecida como ilegal por sentença transitada em julgado. O único efeito, para essa demanda, do advento do Fundeb foi o de criar um marco final para a apuração das diferenças devidas aos Municípios, nada mais’. 6. ‘No que tange ao excesso de execução, a inicial dos embargos apresenta o Parecer Técnico nº 0698-C/2013-NECAP/PRU5ªREGIÃO/AGU sob a alegação de que há excesso de execução no montante de R\$ 1.549.664,66 (um milhão, quinhentos e quarenta e nove reais, seiscentos e sessenta e quatro reais e sessenta e seis centavos), sob a alegação de o embargado/exequente ter utilizado o IPCA-E como fator de correção monetária quando o correto seria a TR (Taxa Referencial). Não possui razão a embargante, pois como ratifica a contadoria judicial em sua informação de fl. 167, o STJ fixou neste feito a utilização do IPCA-E como fator de correção monetária. Portanto, em relação ao excesso de execução, o pedido também será rejeitado’. 7. Possibilidade de retenção dos honorários advocatícios contratuais. 8. Apelação da União Federal e remessa oficial parcialmente providas.” (TRF 5ª R., Ap-Reex 00002309820144058302/AL, 1ª Turma, Rel. Des. Fed. Manoel Erhardt, Data de Julgamento: 16.10.2014, Data de Publicação: 23.10.2014).

⁵ “DIREITO FINANCEIRO – FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO – FUNDEF – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 14/1996 – COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO – FUNÇÃO SUPLETIVA – VALOR MÍNIMO NACIONAL POR ALUNO – FIXAÇÃO – LEI Nº 9.424/1996 – DECRETO Nº 2.264/1997 – FORMA DE PAGAMENTO – OBRIGAÇÃO DE PAGAR – SISTEMÁTICA DOS PRECATÓRIOS – VINCULAÇÃO À FINALIDADE CONSTITUCIONAL DE ENSINO – DANO MORAL COLETIVO – 1. [...] 2. A complementação ao Fundef realizada a partir do valor mínimo anual por aluno fixada em desacordo com a média nacional impõe à União o dever de suplementação de

Além do STF, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) foi nessa mesma esteira de entendimento quando do julgamento do REsp 1.409.240 - PE⁶. Desse modo, foi importante a eliminação da controvérsia por esses tribunais, posto que gerou segurança jurídica quanto à destinação da indenização das diferenças do Fundef que deve ser exclusiva para a educação, beneficiando, assim, inúmeros municípios brasileiros. Inclusive do AM, que foram prejudicados pelos cálculos do Fundef.

Outra matéria que rendeu discussão foi o fato de que, mesmo com baixa complexidade jurídica, inúmeros municípios contrataram, sem licitação, escritórios jurídicos para o recebimento de tais diferenças de complementação, requerendo que parte desses recursos fossem para fins de pagamento de honorários advocatícios. O assunto foi discutido no âmbito administrativo, tendo o Tribunal de Contas da União decidido que a destinação das verbas do Fundef para o pagamento de honorários advocatícios é considerada inconstitucional, em razão de ferir o art. 60 do ADCT (redação estabelecida pela EC 14/1996), e de forma ilegal, tendo em vista por estar em desarmonia da Lei nº 11.494/2007 (Acórdão nº 1824/2017, de 23.08.2017, Plenário). A controvérsia foi pacificada pelo STJ (REsp 1703697/PE, 2017/0113783-4, 1ª Seção, Rel. Min. Og Fernandes, J. 10.10.2018, DJe 26.02.2019)⁷.

recursos, mantida a vinculação constitucional a ações de desenvolvimento e manutenção do ensino. 3. [...] 8. O adimplemento das condenações pecuniárias por parte da União e respectiva disponibilidade financeira aos Autores vinculam-se à finalidade constitucional de promoção do direito à educação, única possibilidade de dispêndio dessas verbas públicas. 9. Ação cível originária parcialmente conhecida e, na parte conhecida, a que se dá parcial procedência.” (Ação Cível Originária nº 648, Bahia, Rel. Min. Marco Aurélio. Red. p/o Ac. Min. Edson Fachin, Data: 06.09.2017)

⁶ EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO DE SENTENÇA. EXPEDIÇÃO DE PRECATÓRIO. RETENÇÃO DOS HONORÁRIOS CONTRATUAIS. VERBA DO FUNDEF. ACÓRDÃO COM DUPLO ENFOQUE. SÚMULA 126/STJ. INVIABILIDADE DO APELO NOBRE.

1. Hipótese em que a Corte Regional deu provimento ao agravo de instrumento interposto pela União para obstar, na expedição do precatório, o destaque de 20% dos honorários advocatícios contratuais do montante devido ao Município de Jurema a título de complementação de verbas do FUNDEF.

2. O Tribunal de origem entendeu presente o interesse da União e inviável a retenção do valor contratual, porque a verba do FUNDEF, por expressa destinação constitucional (art. 60 do ADCT, CF/88), não pode ser reduzida para pagamento de honorários advocatícios devidos pelo Município ao escritório de advocacia. Decidida a questão com duplo enfoque, constitucional e infraconstitucional, e não interposto recurso extraordinário, é inadmissível o apelo nobre pelo óbice constante da Súmula 126/STJ.

3. Recurso especial não conhecido (STJ, REsp 1409240/PE//2013/0338953-3), 2ª Turma, Rel. Min. Og Fernandes, J. 17.12.2013, DJe 03.02.2014).

⁷ “PROCESSUAL CIVIL – RECURSO ESPECIAL – EXECUÇÃO DE SENTENÇA – RETENÇÃO DA VERBA HONORÁRIA – CRÉDITO RELATIVO A DIFERENÇAS DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO – FUNDEF – IMPOSSIBILIDADE – AMICUS CURIAE – INTIMPESTIVIDADE – INTERVENÇÃO COMO ASSISTENTE – AUSÊNCIA DE INTERESSE JURÍDICO OU VIOLAÇÃO DE PRERROGATIVA INERENTE À CARREIRA DA ADVOCACIA – 1. [...]. 7. Na execução, regra geral, é possível a requisição pelo patrono de reserva da quantia equivalente à obrigação estabelecida, entre si e o constituinte, para a prestação dos serviços advocatícios. A condição para isso é que o pleito seja realizado antes da expedição do precatório ou do mandado de levantamento,

No mesmo sentido, o STF ratificou o entendimento desses tribunais que os recursos advindos do Fundef para fins de cumprimento de decisão judicial, não podem ser utilizados para pagamento de honorários advocatícios, uma vez que não há necessidade de contratações de advogados ou de bancas advocatícias para o ajuizamento de ações visando o recebimento das diferenças de recursos do Fundef, considerando que os Municípios e Estados possuem suas procuradorias jurídicas, bem como a matéria é de baixa complexidade, requisitos estes que desautorizam a contratação de profissional especializado.⁸

Outro destaque é que, em razão das decisões judiciais acima citadas, foi aprovada EC 114/2021, assegurando que, no mínimo, 60% dos precatórios devem ser repassados aos profissionais do magistério, envolvendo também aposentados e pensionistas na modalidade de abono, não permitindo a sua incorporação na remuneração, na aposentadoria ou na pensão:

Art. 5º As receitas que os Estados e os Municípios receberem a título de pagamentos da União por força de ações judiciais que tenham por objeto a complementação de parcela desta no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) deverão ser aplicadas na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização de seu magistério, conforme destinação originária do Fundo.

Parágrafo único. Da aplicação de que trata o caput deste artigo, no mínimo 60% (sessenta por cento) deverão ser repassados aos profissionais do

mediante a juntada do contrato. Orientação do STJ e do STF. 8. Esse entendimento, todavia, não é aplicável quando os valores a que tem direito o constituinte se refere a verbas decorrentes de diferenças do Fundef que a União deixou de repassar aos Municípios a tempo e modo. 9. O fato de determinada obrigação pecuniária não ter sido cumprida espontaneamente, mas somente após decisão judicial com trânsito em julgado, não descaracteriza a sua natureza nem a da prestação correspondente. Assim, uma vez que os valores relacionados ao Fundef, hoje Fundeb, encontram-se constitucional e legalmente vinculados ao custeio da educação básica e à valorização do seu magistério, é vedada a sua utilização em despesa diversa, tais como os honorários advocatícios contratuais. 10. Reconhecida a impossibilidade de aplicação da medida descrita no art. 22, § 4º, da Lei nº 8.906/1994 nas execuções contra a União em que se persigam quantias devidas ao Fundef/Fundeb, deve o advogado credor, apesar de reconhecido o seu mérito profissional, buscar o seu crédito por outro meio. 11. Recurso especial a que se dá provimento para negar o direito à retenção dos honorários advocatícios contratuais do crédito devido pela União.” (STJ, REsp 1703697/PE, 2017/0113783-4, 1ª Seção, Rel. Min. Og Fernandes, J. 10.10.2018, DJe 26.02.2019).

⁸ “AGRAVO INTERNO – RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO – CONSONÂNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO COM ENTENDIMENTO FIXADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DO RE 636.978-RG (TEMA 422) – VINCULAÇÃO DE VERBAS DA UNIÃO PARA A MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – INVIABILIDADE DO USO DOS RECURSOS PARA DESPESAS DIVERSAS – PROVIMENTO PARCIAL – 1. O acórdão não divergiu do entendimento firmado pelo Plenário desta Corte, no julgamento do mérito da repercussão geral reconhecida no RE 841.526-RG (Rel. Min. Luiz Fux, Tema 592). 2. As verbas do Fundef não podem ser utilizadas para pagamento de despesas do Município com honorários advocatícios contratuais. 3. Agravo interno a que se dá parcial provimento.” (ARE 1.066.281-AgRg/PE, 1ª Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 26.11.2018).

magistério, inclusive aposentados e pensionistas, na forma de abono, vedada a incorporação na remuneração, na aposentadoria ou na pensão.

Posteriormente veio a Lei nº 14.325/2022, a qual acrescentou o art. 47-A à Lei nº 14.113/2020 (Lei de regulamentação do novo Fundeb), determinando que os recursos extraordinários recebidos pelos Entes em razão de decisões judiciais relativas ao antigo Fundef sejam destinados para pagamento dos profissionais da educação.

Art. 47-A. Serão utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidos para utilização do valor principal dos Fundos os recursos extraordinários recebidos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em decorrência de decisões judiciais relativas ao cálculo do valor anual por aluno para a distribuição dos recursos:

I - dos fundos e da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), previstos na Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996;

§ 1º Terão direito ao rateio de que trata o caput deste artigo:

I - os profissionais do magistério da educação básica que estavam em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, com vínculo estatutário, celetista ou temporário, desde que em efetivo exercício das funções na rede pública durante o período em que ocorreram os repasses a menor do Fundef 1997-2006 ou do Fundeb 2007-2020 a que se referem os incisos I e II do caput deste artigo;

II - os profissionais da educação básica que estavam em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, com vínculos estatutário, celetista ou temporário, desde que em efetivo exercício das funções na rede pública durante o período em que ocorreram os repasses a menor do Fundeb permanente a que se refere o inciso III do caput deste artigo;

III - os aposentados que comprovarem efetivo exercício nas redes públicas escolares, nos períodos dispostos nos incisos I e II do caput deste artigo, ainda que não tenham mais vínculo direto com a administração pública que os remunerava, e os herdeiros, em caso de falecimento dos profissionais alcançados por este artigo.

2.4 MUDANÇAS DO FUNDEB (EC 53/2006) EM RELAÇÃO AO FUNDEF

Conforme comentado na seção anterior, o Fundeb da EC 53/2006 foi implantado de forma gradual a partir de 1º de janeiro de 2007. Ele abrangeu todas as esferas da educação básica: educação infantil, ensino fundamental e médio e suas diferentes modalidades, mas estas matrículas só são contabilizadas para efeitos de repasse do Fundeb, enquanto o Fundef atingia até o ensino fundamenta.

Conte (2017) destaca as mudanças do Fundeb em relação ao Fundef quanto aos novos impostos na composição do fundo e um repasse de um volume de recursos superior ao fundo anterior a fim de atender as demais etapas da educação básica:

O fundo expandiu o percentual vinculado dos tributos que já formavam o Fundef e acrescentou outras três fontes: o Imposto Sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD, o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA e a Cota-Parte municipal do Imposto Territorial Rural – ITR (igual a 50%). Além disso, foi prevista uma maior participação da complementação da União no Financiamento do fundo, que seria igual a 10% dos recursos totais a partir de 2010.

Conforme definido no processo de implantação do novo fundo, os percentuais vinculados dos tributos que já compunham o fundo anterior aumentam de 15% para 16,66% no primeiro ano de funcionamento (2007), passando para 18,33% no segundo ano (2008) e, finalmente, alcançando 20% em 2009. A incorporação das novas fontes também ocorreu gradativamente, com a vinculação de 6,66% em 2007, 13,33% em 2008 e 20% em 2009 (CONTE, 2017, p. 107).

Conte (2017) cita também que outra mudança do Fundeb em comparação com o Fundef diz respeito à fixação do valor custo/aluno/ano, incorporando ao fundo a metodologia do fator de ponderação. Nesse sentido, a adoção do fator vai depender da etapa e da forma de organização da escola, tendo assim um custo aluno diferenciado para fins de distribuição dos recursos. Na prática, segundo os autores, foi identificado por meio de estudos que os custos foram maiores para educação infantil, especialmente creches.

O Fundeb, EC n. 53/2006, mantém as regras positivas do Fundef e ao mesmo tempo avança em termos de abrangência para a educação básica alcançando outros níveis e modalidades, estabelece prazo por meio de lei específica o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público, especifica de forma clara em valores pecuniários a complementação da União, aprimora as atribuições dos Conselhos de Controle do Fundo, ratifica a obrigatoriedade dos planos de carreira e remuneração e capacidade profissional para atingir a qualidade do ensino (CURY, 2014).

Oliveira (2021) ressalta que tanto o Fundef quanto o Fundeb tiveram um papel importante como indutores à municipalização do ensino no Brasil, de forma destacada para o ensino fundamental, assim como trouxeram pontos nevrálgicos que levaram às discussões sobre o CAQ, assunto este que será abordado nos capítulos posteriores.

Sonobe, Pinto e Ribeiro (2018) apresentam uma análise com relação aos recursos disponíveis pelo Fundeb e dos gastos por aluno com MDE na Educação Básica:

- Houve um crescimento no valor/aluno tanto no âmbito do Fundeb, quanto nos gastos com MDE;
- Parte desse aumento decorre da redução das matrículas, tanto nas redes estaduais quanto nas redes dos municípios das capitais;
- Essa queda de matrículas na Educação Básica preocupa, pois tendo em vista a EC 59/2009 a expectativa seria de seu crescimento;
- Os recursos adicionais ao Fundeb têm impacto mediano nas redes estaduais, mas muito significativo no caso das capitais dos estados analisados;

- As diferenças nos gastos por aluno das redes estaduais nos estados analisados ainda persistem e são significativas, mesmo com a vigência do Fundeb e, no caso das capitais dos mesmos estados, as discrepâncias tendem a ser ainda mais significativas;
- Há uma diferença significativa a maior (2 a 3 vezes), entre os gastos por aluno dos municípios das capitais quando comparados com os respectivos gastos das redes estaduais, o que mostra ainda o longo caminho para se garantir o princípio constitucional de igualdade de condições de acesso e permanência, mesmo se considerada apenas a rede pública de cada unidade federada. Se a comparação for feita com a rede privada a situação é muito mais crítica. (SONOBE; PINTO; RIBEIRO, 2018, p. 13-14).

Por fim, no entendimento de Tiburcio (2019) a mudança mais importante que aconteceu com finalidade foi quanto à distribuição de recursos aos fundos estaduais, em razão de adotar o número de matrículas de alunos da educação básica, com a inclusão das etapas da educação infantil e do ensino médio, bem como a incorporação das modalidades de Educação de Jovens e Adultos (EJA), educação especial, educação indígena e a educação profissional para fins de recebimentos de recursos. Além da abrangência dessas modalidades, o autor ressalta que no Fundeb houve também uma “ampliação para remuneração de todos os profissionais do magistério na educação básica pública, mantendo o dispositivo que reserva pelo menos 60% dos recursos para remuneração destes” (TIBURCIO, 2019, p. 34).

2.4.1 A distorção de não se levar em conta recursos disponíveis para a educação básica e o subfinanciamento de municípios pobres em Estados que não recebem complemento da União

Como já visto nos tópicos anteriores, tanto no Fundef quanto no Fundeb da Emenda 53/2006 havia previsão de complementação da União para os entes da federação que não tivessem atingido o valor mínimo nacional. Entretanto, na prática os resultados obtidos não foram suficientes para a redução das desigualdades entre as redes de ensino em razão de algumas distorções, conforme se verá no decorrer desta seção.

Mesmo com a vigência do Fundeb da EC 53/2006, persistiu a necessidade de um maior incremento de repasse de recursos das transferências da União aos entes da federação. Em estudo voltado para a realidade dos estados do Norte e Nordeste relativo a 2013, Bernardo *et al.* (2020) concluíram que, quanto mais os municípios receberem recursos provenientes das transferências constitucionais do Fundeb, maior o índice de qualidade da educação. Apontam também que numa visão de consumo:

[...] quanto maior a cota de recursos advindos do tributo IPVA, maiores serão os níveis educacionais dos municípios, ou seja, nos municípios em que a população possui capacidade de compra maior, provavelmente terão mais veículos circulando e, conseqüentemente, a arrecadação de impostos por conta da propriedade do bem. Especificamente quanto aos recursos advindos da Cota Parte do FPM, não houve significância estatística destes sobre a qualidade educacional quando se analisam apenas os municípios que não receberam a complementação financeira da União. Por outro lado, aqueles que receberam geraram efeitos positivos no IFDM-Educação. Tais achados reforçam a necessidade dos municípios pelas transferências intergovernamentais, os quais são importantes para financiar os itens necessários que garantem o acesso à educação de qualidade. Sob a ótica da redução das desigualdades existentes entre os municípios, o FPM mostrou-se relevante, uma vez que possui significância expressiva para aqueles municípios com baixa capacidade arrecadatória, enquanto torna-se indiferente para aqueles que não receberam a complementação (BERNARDO *et al.*, 2020, p. 14).

Na área educacional, os autores chegaram à conclusão que a elevação na taxa de distorção série-idade provocou uma diminuição na qualidade da educação, ficando superior para os municípios que não foram beneficiados pela complementação financeira da União ao Fundeb. Essa realidade comprovou que “quando há alunos matriculados em séries/anos que já deveriam ter sido cursados, não geram contribuições para o desenvolvimento da qualidade educacional”.

Propriamente em relação ao financiamento da educação por meio do Fundeb, Bernardo *et al.* (2020) ressaltam que:

[...] quanto maior a aplicação deste recurso, o IFDM-Educação tende a aumentar, reforçando a necessidade que os municípios têm destes para a garantia de educação com qualidade. Especialmente aqueles que receberam a complementação financeira, sofreram impacto maior na qualidade educacional ao receber esse recurso. (BERNARDO *et al.*, 2020, p. 15).

Uma das distorções é apontada por Tanno (2021) quando ele comenta a não inclusão da totalidade dos impostos vinculados constitucionalmente, considerando outras fontes, tais como a contribuição do salário educação, bem como outras transferências obrigatórias da União para os entes federados:

Dessa forma, o mecanismo redistributivo do Fundeb deve ser avaliado sob uma ótica ampla, que tenha como referência o impacto nos valores efetivos de financiamento, considerando-se outras receitas vinculadas à educação. Segundo esse critério, o Estudo Técnico (ET) nº 24/2017, da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, com base em dados de 2015 de 93% das redes de ensino, procede à avaliação do efeito redistributivo do Fundeb com base no parâmetro VAAT (TANNO, 2021, p. 113).

Segundo o Estudo Técnico (ET) nº 24/2017 da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados apresentado pelo autor, os valores de VAAT obtidos deixam nítidas as disparidades de financiamento existentes, demonstrando, assim, a necessidade de o Fundeb em garantir condições mínimas de funcionamento para atender aos estados e municípios. com base no parâmetro VAAT. Essa complementação estabelecida pelo Novo Fundeb é calculada “pela razão entre receitas totais vinculadas à educação e matrículas ponderadas pelas especificidades de cada etapa, modalidade, jornada e tipo de estabelecimento de ensino” (TANNO, 2021, p. 112).

Os dados apresentados no referido estudo indicam uma média de apenas R\$ 4.970/aluno, correspondente a município da região Sul (Estância Velha, Estado do Rio Grande do Sul – RS) “que pouco representa a realidade nacional de financiamento, em que 68,8% das redes de ensino, localizadas majoritariamente nas regiões Norte e Nordeste, estão aquém do valor” (TANNO, 2021, p. 115).

Para se ter uma ideia das disparidades nacionais entre municípios, considerando uma apuração do VAAT em 2015, caso não houvesse o Fundeb, Coroatá (Estado do Maranhão – MA) teria uma aplicação de apenas R\$ 572/aluno e Douradoquara (Estado de Minas Gerais – MG) teria R\$ 57.842/aluno, ou seja, representaria um aumento de 100 vezes. Já com o Fundeb, analisando sob o prisma de uma função redistributiva, a desigualdade nacional é reduzida para 12 vezes: “R\$ 1.631/aluno em Turiaçu (MA) contra R\$ 19.511/ aluno em Pinto Bandeira (RS). Após a ação da complementação da União, a diferença é reduzida para 6,6 vezes: R\$ 2.937/aluno em Turiaçu e R\$ 19.511/aluno em Pinto Bandeira”.

Continuando com a análise feita pelo autor, quando se considera o VAAT é alcançado um resultado bastante significativo, atingindo de forma concreta a redução das desigualdades interestaduais de financiamento. Com a complementação da União, o VAAT médio do estado do Maranhão sofre um aumento de R\$ 2.135/aluno para R\$ 3.421/aluno (+ 60,2%) e, em termos comparativos com o estado de São Paulo (R\$ 6.478/aluno), enseja uma diminuição de aplicação de 203,4% para 89,4%. Se continuasse sendo adotada apenas a complementação Valor Aluno Ano Fundeb (VAAF) as distorções iriam persistir, posto esse modelo de financiamento continuaria não atingindo municípios em situação de vulnerabilidade localizados em estados não atendidos. É citado como exemplo o Estado de MG, no qual há grandes disparidades, em razão de possuir um valor médio de VAAF superior ao dos estados beneficiados, sem recebimento da

complementação da União, entretanto, há naquele ente federativo municípios, como São João da Ponte, com VAAT de apenas R\$ 3.445/aluno para fins de aplicação.

Essas foram as razões pelas quais foi proposta pelo Estudo Técnico nº 24/2017 a adoção do VAAT para corrigir a deficiência na forma de distribuição de recursos da complementação da União. Para tanto, sem modificar a composição da cesta de recursos do Fundeb, seriam consideradas para fins de cálculo do VAAT outras receitas vinculadas à educação, principalmente aquelas atreladas à arrecadação de municípios: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto Sobre Serviços (ISS) e Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), os 5% repassados ao piso constitucional (25% de impostos), os quais não fazem parte do Fundeb, bem como as transferências federais da contribuição do salário educação e dos programas federais de distribuição universal (alimentação escolar, transporte escolar, livro didático e Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (TANNO, 2021).

Assim, para Tanno (2021) quando se comparam os dois modelos (VAAF e VAAT) percebe-se que há um aumento na participação da União, atingindo o VAAT de forma rápida outros estados aumentando de forma mais eficiente os mínimos de aplicação:

Com 15% de complementação, o mínimo de aplicação pelo critério VAAF seria elevado a um VAAT mínimo de R\$ 3.211/aluno (+ 9,3%) e beneficiaria 15 estados. Na mesma hipótese, segundo o critério VAAT, o mínimo de aplicação seria equalizado em R\$ 4.174/aluno (+ 42%), atingindo 23 estados. O modelo VAAF, caso a complementação chegue a 40%, praticamente perderia sua ação redistributiva, atingindo 26 unidades federativas e todas as suas redes de ensino – inclusive o Distrito Federal, que aplicou cerca de R\$ 11.500/aluno em 2015, um dos maiores valores apurados de VAAT, mas que teria seu VAAF equiparado nacionalmente em R\$ 3.715/aluno. Nessa hipótese, todas as redes de ensino do País, com exceção de Roraima, seriam beneficiadas, o que tornaria o Fundeb assemelhado a um fundo de distribuição universal, sem preocupações com a equidade e a redução de desigualdades (TANNO, 2021, p. 116).

Desse modo, conclui-se pelo estudo do autor que a tendência do modelo VAAT é beneficiar todos os entes da federação, com exceção do DF, com a finalidade de equalizar o efeito redistributivo da complementação da União e de forma seletiva alcançar as redes de ensino com piores condições de financiamento.

2.5 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO PNE DE 2014

Antes de analisarmos o financiamento da educação no PNE de 2014, é importante fazer um registro inicial como ocorreu o contexto histórico social do Brasil antes de sua aprovação.

Relatam Vieira, Ramalho e Vieira (2017, p. 3) que a discussão sobre o PNE teve início na Era Vargas, uma época da história do Brasil que ficou conhecida pelo nacionalismo chancelado pelo então Presidente Getúlio Vargas, cuja intenção era “preparar a sociedade para ser uma grande nação, era através da educação, através dela acreditava-se que todos os problemas do país (estruturais, financeiros, entre outros) iriam se resolver”.

Com o objetivo de tornar uma nação forte por meio da educação, foi criado no Governo de Getúlio Vargas o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (1930), tendo como Ministro Francisco Campos, deixando clara a pretensão do governo em unificar a área educacional do Brasil.

Já em 1931 veio a Reforma Francisco Campos, oportunidade em que foi criado o CNE, com a função de elaborar o primeiro PNE, entretanto, desde que fosse baseado nos resultados dos debates e diálogos com os segmentos da sociedade. Durante o período dessas discussões, em 1934 foi promulgada uma nova Constituição, trazendo previsão expressa do PNE por meio dos seguintes dispositivos:

Art 150 - Compete à União:

a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País; [...]

Art 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais.

Porém, segundo Vieira, Ramalho e Vieira (2017, p. 5), na prática, mesmo diante dessas previsões constitucionais, o PNE tornou-se inaplicável, uma vez que ficou apenas no âmbito teórico de discussões sem o mínimo de efetividade. Apenas em 1937, após amplos debates, a Câmara dos Deputados aprovou o projeto final do PNE, entretanto, no final daquele ano ocorreu um golpe político “dando início a era do Estado Novo, fazendo com que todos os poderes representativos (incluindo a câmara, onde o PNE se encontrava) fosse fechado”. Acrescentam os autores:

Logo, este projeto fica engavetado, e, não só ele, mas o ideal de uma educação diferenciada para uma nação democrática também. Pois, logo após o Estado Novo veio o governo de Gaspar Dutra (1946 – 1951) com uma corrente mais

liberal onde o foco da educação direcionava para atrativos do mercado de trabalho ao invés da formação humana. Mas, mesmo com outro enfoque, o objetivo de retornar a discussão de uma educação com as mesmas diretrizes em âmbito nacional retornaram, como podemos ver na constituição do ano de 1946 em seu artigo quinto: ‘Compete à União: XV - legislar sobre: d) diretrizes e bases da educação nacional;’. Mas, de forma efetiva, não houve nenhuma contribuição para a formatação e aplicação do primeiro PNE.

Somente no governo de João Goulart (1956-1964), que tivemos mais desdobramentos específicos sobre o PNE, onde foi direcionado, através da lei número 4.024, de 20 de dezembro de 1961, a retomada da atribuição do CNE em discutir e formatar o PNE. E foi um ano após, em 1962 que surgiu o primeiro PNE brasileiro, mas este documento não surgiu como um projeto de lei, e sim como um conjunto de regras que visava algumas aplicações financeiras (VIEIRA; RAMALHO; VIEIRA, 2017, p. 5).

Na sequência dos fatos, nos anos posteriores nada evoluiu ‘para que, de fato, o PNE fosse implementado, principalmente em razão de sua paralisação com o advento da ditadura de 1964.

Após o fim da ditadura e, no decorrer da década de 1980, voltaram os debates para fins de realizar a unificação de metas e objetivos para a área educacional brasileira, provocando, assim, a aprovação em 1996 da LDB (Lei nº 9.394/1996), obrigando a União a elaborar o PNE: “Art. 9º A União incumbir-se-á de: I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”.

Em seguida foi aprovada a EC nº 59, de 11 de novembro de 2009, alterando o PNE da condição de norma transitória (LDB) para uma exigência constitucional com periodicidade decenal.

Por conseguinte, no decorrer de seu segundo mandato, o ex-presidente FHC resolveu estreitar relações com investidores financeiros internacionais, o que prejudicou o avanço dos debates com os segmentos da sociedade. Mesmo diante desse cenário, foi elaborado o PNE denominado de “Plano Nacional de Educação - A Proposta da Sociedade Brasileira”. Vieira, Ramalho e Vieira (2017) fizeram uma análise das condições políticas da época que motivaram a aprovação desse PNE:

Este PNE – Proposta da sociedade brasileira, foi escrito com ideais voltados para uma vertente distinta da vigente no governo, foi realizada após discussões e debates num congresso onde tinham representantes de sindicatos e de vários setores da sociedade, ou seja, com interesses políticos e educacionais bem diferentes do que o governo FHC trazia, por isso não teve grande expressividade nacional, mas vale a pena ser relatado como ponto de resistência (VIEIRA; RAMALHO; VIEIRA, 2017, p. 7).

Já a partir do início de 2001, num cenário de um mundo globalizado e uma política neoliberal, foi aprovado outro PNE por meio da Lei nº 10.172 de 10/01/2001. Registre-

se que algumas das previsões inseridas nesse PNE foi para atender às exigências de órgãos e empresas internacionais de investimentos no Brasil citando, por exemplo, a redução do analfabetismo e o aumento da educação profissional.

Decorridos alguns anos após a aprovação do PNE de 2001, o CNE deu início aos estudos para a elaboração de um novo PNE. Finalmente no ano de 2014 foi aprovado o novo PNE por meio da Lei n.º 13.005/2014, abrangendo o período de 2014-2024, do qual se extraem dez princípios a serem aplicados para as políticas públicas educacionais, contemplando 10 diretrizes, 20 metas e mais de 254 estratégias.

As diretrizes do PNE representam o resultado de um consenso histórico de forças políticas e sociais no País que fundamentam os planos, as metas são consideradas as delimitações concretas daquilo que se pretende atingir, as estratégias descrevem os caminhos que precisam ser construídos e percorridos por meio das políticas públicas.

O PNE 2014-2024 estabelece em seu artigo 2º. as seguintes diretrizes:

Art. 2º São diretrizes do PNE:

- I - erradicação do analfabetismo ;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;
- VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
- IX - valorização dos (as) profissionais da educação;
- X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

A sua implementação deve ocorrer por meio de regime de colaboração, com a participação da União no apoio técnico e financeiro para os entes federativos, cujo o fundamento encontra-se previsto na EC n.º 59/2009, a qual assegura a obrigatoriedade da educação básica para alunos de 4 a 17 anos de idade.

Especificamente a Meta 20 está voltada para a questão financeira, prevendo o aumento no investimento público em educação para 7% do PIB em 2019 e 10% do PIB em 2024. França (2019) comenta que, se a referida Meta tivesse sido cumprida a partir de 2014, o PNE teria fôlego de recursos que poderiam beneficiar os planos dos entes da federação de acordo com as suas realidades locais estabelecidos no regime de colaboração para fins de apoio técnico e financeiro por parte da União. Acrescenta a autora:

Embora o nível atual de gastos com a educação no Brasil seja compatível com a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em termos do Produto Interno Bruto (PIB), os estudiosos do aumento do gasto enfatizam o déficit educacional histórico do país como justificativa para incrementar o investimento visando atingir níveis de universalização de atendimento e garantia do padrão de qualidade equivalentes aos dos países da OCDE. Nessa esteira, argumentam que o indicador mais adequado para se aferir o gasto público em educação é o PIB por aluno. Estudo efetivado pela Secretaria do Tesouro Nacional, “Aspectos Fiscais da Educação no Brasil”, de 2008 a 2017, as despesas da União com educação apresentaram “crescimento real de 91%, enquanto o crescimento da Receita Corrente foi de 6,7% no mesmo período. Isso significa dizer que o crescimento do gasto da União com educação foi quase 14 vezes maior que o da receita corrente”. Ressalta, ainda, que, dos 141 países avaliados, cerca de 80%, incluindo vários países desenvolvidos, gastam menos que o Brasil em educação relativamente ao PIB (FRANÇA, 2019, p. 25).

Segundo França (2019) no financiamento público da educação são incluídos os recursos públicos voltados para a educação, além de serem analisados os dados em função do PNE (2014-2024), em consonância com a previsão do § 4º do art. 5º do PNE, o qual considera gasto público em educação no sentido amplo:

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

§ 4º O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal. (FRANÇA, 2019, p. 4).

Explica a autora que, para monitorar a Meta 20, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)/MEC estabeleceu dois indicadores. O primeiro está voltado para o gasto público em educação pública, enquanto o segundo é considerado amplo (§ 4º, do art. 5º do PNE), conforme já comentado no parágrafo anterior.

Ainda em relação ao cumprimento das metas do PNE, destaque-se a Lei n.º 12.858/2013 que determina no inciso III, art. 2º, que 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social sejam direcionados para a educação pública, respeitando a preferência para a educação básica, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no PNE:

Art. 2º Para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, na forma do regulamento, os seguintes recursos:

III - 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação.

O art. 3º da citada lei assegura também que a União, os estados, o DF e os municípios aplicarão 75% na área de educação e 25% na área de saúde. Outra observação destacada por França (2019, p. 20) é que cabe ao Ministério da Educação o recebimento dos recursos relativos à educação no percentual de 75%, competindo ao Tribunal de Contas da União a fiscalização sobre os recursos adquiridos por aquele ministério do Fundo Social, assim como aos “Tribunais de Contas dos estados, DF e municípios o controle sobre os recursos dos *royalties* e participações especiais, repassados para esses entes federativos”. Segundo levantamento pela autora nos anos de 2017 e 2018 “os valores empenhados foram inferiores às receitas, totalizando cerca de 3,64 bilhões (R\$ 1,54 bilhão em 2017 e R\$ 2,10 bilhões em 2018)”, isso em decorrência dos efeitos da contenção e cortes determinada pela EC n.º 95/2016.

Quanto à relação entre o CAQi e o PNE, a Estratégia 20.10 aprovada por aquele Plano, transfere à União o dever de complementar financeiramente os entes da federação que não venham atingir o valor necessário para garantir o CAQi. Entretanto, cajo não haja uma revisão do papel da União no financiamento da educação básica, vai ficar complicado o Brasil alcançar o nível desejável de qualidade educacional (ARAÚJO, 2019). Essa mesma preocupação é relatada por Farenzena (2015):

[...] o estabelecimento de novos parâmetros para a formação do Fundeb, ou para o financiamento da educação em geral, bem como para a redistribuição dos recursos, continua na agenda de deliberação da política educacional do país. Neste cenário, o custo aluno qualidade inicial e o custo aluno qualidade, previsto no PNE 2014-2024, são propostas fortes e que representam, essas sim, uma possibilidade de concretizar aspirações de equidade substantiva na capacidade de financiamento dos estados e dos municípios, por meio dos seus recursos e recursos federais (FARENZENA, 2015, p. 103).

Assim, as observações feitas pelos citados autores são no sentido de que CAQi é um modelo de financiamento que vem sendo objeto de debates pela sociedade civil a partir de 1990. A sua criação e metodologia foram apresentadas pela CNDE e por meio de mobilização de movimentos sociais, o que levou a incorporação dos modelos CAQi e CAQ nas estratégias 20.6 e 20.7 da meta 20 do PNE 2014–2024 (ALVES *et al.*, 2019).

2.6 CONCLUSÕES PARCIAIS

Pelo que ficou exposto e do que se pode extrair das constituições do Brasil, foi a partir da Constituição de 1934 que começaram a ser adotadas medidas frutíferas para vincular um percentual mínimo de recursos tributários para a educação, estabelecendo um percentual mínimo de recursos para a MDE. Entretanto, em razão de inúmeros fatos históricos ocorridos, tal vinculação ou ficava interrompida ou retornava por meio de algumas constituições que lhe sucederam.

Mas o que tornou-se marcante na história do financiamento da educação brasileira foi a fase das chamadas políticas de fundos para a educação, as quais nasceram em razão do reconhecimento da necessidade do combate das desigualdades educacionais por meio da utilização do investimento público. O primeiro fundo foi criado em 1996 denominado de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) por meio da aprovação da EC nº 14/96 e o segundo foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), aprovado pela EC nº 53/2006.

O Fundef, como o Fundeb da EC 53, apresentaram significativos avanços na área do financiamento público da educação. Porém, pelos resultados apresentados, na prática eles não foram suficientes para contribuir para a redução da desigualdade educacional, havendo certas distorções como, por exemplo, a existência de municípios pobres em estados ricos que eram prejudicados pelo não recebimento de complementação por parte da União. Na tentativa de eliminar essas distorções, o legislador constitucional aprovou o Novo Fundeb por meio da EC 108/2020 trazendo uma nova modalidade de complementação chamada de VAAT, permitindo, assim, a possibilidade de atender a todos os entes da federação, inclusive as redes de ensino com piores condições de financiamento.

Diante dessa configuração de uma nova complementação (VAAT) pela União promovida pelo Novo Fundeb (EC 108/20) e seus resultados concretos em 2021 a 2022, será possível a implementação do CAQi/CAQ nos estados e municípios? E especialmente em relação à realidade do Estado do Amazonas, objeto de pesquisa da presente tese, haverá viabilidade fática e jurídica para a efetivação desses dois modelos de qualidade da

educação em seus municípios? A resposta à pergunta específica em relação ao Estado do Amazonas será respondida no Capítulo 5 deste trabalho. Por ora, pelo que se pode resumir das informações exploradas ao longo do presente capítulo, a concepção que se tem é que há três fatores que podem influenciar para uma resposta positiva de efetivação do CAQi/CAQ:

- a) como a finalidade é realizar financiamento público para gerar uma educação com qualidade, o Estado deverá estar sempre vigilante e intervir juntamente com a mobilização de movimentos sociais na distribuição de recursos para a educação;
- b) o efetivo cumprimento das estratégias 20.6 e 20.7 da meta 20 do PNE 2014–2024, as quais incorporaram a metodologia dos modelos CAQi e CAQ;
- c) avaliações dos resultados alcançados para verificar se a qualidade da educação foi alcançada ou, caso contrário, a adoção de medidas necessárias para os seus ajustes.

CAPÍTULO 3: GARANTIA DO PADRÃO DE QUALIDADE DO ENSINO NA EDUCAÇÃO BÁSICA E A QUESTÃO DO CUSTO-ALUNO QUALIDADE

3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS SOBRE O SURGIMENTO DA IDEIA DO CAQ) E CAQi: CONCEITOS, ÓRGÃO E ORGANIZAÇÕES QUE PARTICIPARAM DE SUA CRIAÇÃO E INCORPORAÇÃO DESSES MODELOS NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Inicialmente serão apresentados os conceitos de CAQ e CAQi e depois a análise de como esses modelos foram incorporados na legislação brasileira.

Os conceitos desses modelos são apresentados pela CNDE:⁹

CAQ:

O Custo Aluno-Qualidade (CAQ) é um mecanismo que une qualidade, controle social e financiamento adequado da educação, colaborando para a justiça social e federativa no Brasil.

CAQi:

[...] é a referência de insumos que garante um parâmetro mínimo de qualidade na educação. O CAQ é um parâmetro mais elevado.

O CAQi é o padrão mínimo de qualidade, por isso ele recebe o “i” de inicial. Já o CAQ avança em relação ao padrão mínimo, pois considera o caráter dinâmico do conceito de custo por aluno e também a capacidade econômica do Brasil, posicionado como 6ª economia do mundo. Assim, o CAQ é o padrão de qualidade que se aproxima dos custos dos países mais desenvolvidos em termos educacionais. Ele deve ser estabelecido no prazo de três anos, porém sua implementação pode ocorrer até 2024 (BRASIL, 2014).

Portanto, a CNDE faz uma diferenciação entre CAQi e CAQ. O CAQi adota como referência para a remuneração dos profissionais a Lei do Piso Nacional Salarial do Magistério e como jornada escolar dos alunos o tempo parcial (5 horas), excepcionando a creche cuja carga horária é de 10 horas. Já o CAQ considera, pelo menos, uma jornada de 7 a 10 horas para os alunos e o piso para todos os profissionais da educação pautado no salário mínimo do Dieese (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). Esclarece que esse cálculo do Dieese é realizado tomando como parâmetro o custo apurado para a cesta básica da cidade de São Paulo e o salário mínimo definido pela CF/88, a qual determina que ele deve ser necessário para custear as despesas

⁹ Disponível em: <https://campanha.org.br/caqi-caq/o-que-e-o-caq/>. Acesso em: 3 jan. 2022.

de um trabalhador e de sua família com alimentação, moradia, saúde, educação, vestuário, higiene, transporte, lazer e previdência.¹⁰

Ainda para realizar uma diferenciação entre esses dois modelos, destaca-se a contribuição de José Marcelino de Rezende Pinto (2006), autor de grande referência intelectual e acadêmica e um dos criadores da proposta do CAQ e CAQi, modelos esses desenvolvidos coletivamente pela CNDE:

Toda a metodologia de construção do CAQ não tomou como postulado a noção de uma escola ideal, que serviria de modelo para o resto do país, mas sim o de uma escola real, dotada daqueles insumos dos quais não se pode abrir mão quando se pensa em qualidade. Assim, o CAQ foi composto a partir de insumos básicos que todas as escolas do país deveriam assegurar. Por isso, ele é um ponto de partida, dentro da convicção de que à medida que os parâmetros de atendimento melhoram, aumenta-se também o grau de exigência e novas metas de qualidade vão sendo incorporadas. Daí a escolha do nome CAQi (Custo Aluno Qualidade Inicial) (PINTO, 2006, p. 213).

Outro aspecto importante que surgiu nas oficinas de construção do CAQi foi a necessidade de se explicitar os custos referentes à construção de novas escolas ou reforma das já existentes, dotando-as dos recursos de infraestrutura e equipamentos adequados. Considerando que estes custos se dão, em geral de uma única vez, não cabe incluí-los na matriz do CAQi, que se refere aos custos anuais para garantir a manutenção e atualização desta escola construída dentro dos novos parâmetros de qualidade. Por isso, foi considerado como referência que os custos de implantação, que são basicamente custos de capital, corresponderiam ao “ano zero” do CAQi (ou seja, o ponto de partida do novo padrão de qualidade) e seriam indicados em um local à parte nas tabelas de apresentação dos resultados. Quanto ao CAQi propriamente dito, seriam apenas os custos anuais de manutenção e de atualização das escolas. Como veremos, manter uma escola em funcionamento adequado significa, proporcionalmente, um ônus muito superior a construí-la, já que se trata de um custo que se repete ano após ano.

Nesse contexto, um insumo importante apontado por Pinto (2006) para fins de CAQi é o que diz respeito aos custos de bens e serviços:

Assim, para os itens referentes a água/luz/telefone, material de escritório e material de limpeza fixou-se um valor em reais por aluno-mês, considerando-se a etapa de ensino. Foi fixado ainda um patamar anual de R\$ 100 por aluno para a aquisição de material didático. Na proposta, estão previstos também R\$ 100 por aluno-ano para que a escola possa desenvolver atividades específicas previstas em sua proposta pedagógica. Para a conservação predial, foi fixado

¹⁰ Disponível em: <https://campanha.org.br/caqi-caq/o-que-e-o-caq/>. Acesso em: 3 jan. 2022.

um índice percentual tendo por base o valor de construção do prédio da escola e a etapa de ensino atendida, fixando-se um índice de 2% para escolas de educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental e de 3% para as escolas que atendem as séries finais do ensino fundamental e o ensino médio, onde a conservação tende a ser mais dispendiosa. Por fim, foi fixado um valor em reais por aluno-mês para a manutenção e reposição dos equipamentos. (PINTO, 2006, p. 217).

Depois de apresentar esses conceitos, é necessário destacar como eles foram incorporados à legislação e seu grau de importância para o direito à qualidade da educação básica.

Como visto no Capítulo 2 deste trabalho, de forma cronológica, observa-se que a CF/88 trouxe de modo inédito a previsão de um importante princípio para a área da educação, o da “garantia de padrão de qualidade” previsto no artigo 206, inciso VII. Porém, diante da permanência da desigualdade no financiamento e sem a garantia de um valor mínimo, na prática, os entes federativos têm encontrado muitas dificuldades para concretizar tal princípio.

Em seguida à CF/88 veio a aprovação da LDB, pela Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na qual há em seu artigo 4º., inciso IX, a previsão da garantia de “padrões mínimos de qualidade de ensino” como obrigação do Estado: “definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.”. Vê-se, portanto, que a ideia do CAQ foi claramente incluída nesta formulação.

Ainda em seu artigo 74, a LDB disciplina a colaboração entre os entes da federação quanto à responsabilidade para a adoção do padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental: “[...] a União, em colaboração com os Estados, o DF e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade”.

Na seara do financiamento da educação básica, emendas constitucionais criaram os seguintes fundos, com a finalidade de reduzir parte das desigualdades entre os entes: o Fundef, criado pela EC nº 14, de 12 de setembro de 1996, o qual previu expressamente a garantia do padrão mínimo de qualidade no seguinte dispositivo constitucional, regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização

de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Apesar de ter sido aprovada a EC 14/96, permaneceu sem regulamentação por lei o padrão mínimo de qualidade. Essa análise foi feita por Godoi e Resende (2021):

Se por um lado o potencial redistributivo do Fundeb acabou sendo prejudicado por essa chicana vergonhosa da União Federal no cálculo das parcelas a serem complementadas, por outro lado algumas normas da EC 14/1996 permaneceram numa espécie de limbo, não tendo sido devidamente regulamentadas para que gerassem efeitos. Foi o caso da nova redação do art. 211, § 1.º da Constituição, que passou a exigir da União uma função “redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios”. Essa equalização de oportunidades aliada à definição de um padrão mínimo de qualidade do ensino seria um passo mais além do Fundeb, um passo importante também previsto expressamente no § 4.º do art. 60 do ADCT, um passo que, contudo, ainda não se concretizou (GODOI; RESENDE, 2021, p. 17).

Posteriormente foi instituído o Fundeb pela EC nº 53, de 19 de dezembro de 2006, prevendo tanto pelo seu art. 211, § 1º, quanto pelas leis regulamentadoras de nos. 11.494, de 20 de junho de 2007 e 14.113, de 25 de dezembro de 2020), a garantia do padrão mínimo de qualidade do ensino:

Art. 49 da Lei 14.113/2020:

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

Relatam Souza, Alves e Moraes (2021) que, apesar de já existirem previsões constitucionais e infraconstitucionais sobre garantia de padrão de qualidade (indicadas por nós no início desta seção), foi a partir de 2002 que a CNDE deu início aos debates sobre a necessidade de implementação do CAQ e CAQi, com as contribuições de representantes da sociedade civil, de pesquisadores especialistas nessa área, além das pesquisas e estudos regionais realizadas pelo Inep. A ideia inicial foi apresentar uma proposta baseada na definição dos insumos, estes não considerados suficientes para garantir finalidade, mas importantes e necessários para o desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem.

Pinto (2006) relata o início desses estudos e o papel importante da CNDE:

[...] a Campanha Nacional pelo Direito à Educação estabeleceu, em 2002, o custo-aluno qualidade como uma de suas prioridades. A Campanha é uma articulação que surgiu em 1999, com o objetivo de somar diferentes forças políticas pela efetivação dos direitos educacionais garantidos em lei e reúne um grande número de organizações e movimentos com atuação na área da educação, dos direitos da infância e juventude, dos direitos humanos, dos direitos das mulheres, desenvolvimento comunitário, direitos da população negra e indígena, entre outros. Como forma de mobilização e de pressão sobre os poderes públicos a entidade optou pela construção de uma proposta de CAQ, elaborada através de uma metodologia participativa, envolvendo entidades representativas da área da educação, pais e alunos, especialistas, em uma série de oficinas nas quais foram sendo delineados os eixos norteadores e os valores do CAQ que serão apresentados neste trabalho. (PINTO, 2006, p. 210-211).

Em 2010, produziu-se o Parecer CNE/CEB nº 8, de 5 de maio de 2010, emitido pelo CNE para fins de apresentação de argumentos jurídicos para a implementação do CAQ.

Em 2014 foi aprovado o PNE pela Lei nº 13.005/2014, estabelecendo prazos para a implementação do CAQi e do CAQ.

Seguindo essa trajetória histórica apresentada por Souza, Alves e Moraes (2021), foi com o PNE que foram definidas as seguintes estratégias para a implantação do CAQi e do CAQ. Na estratégia 20.6, ficou consignado o prazo de dois anos de vigência do PNE para a implantação do CAQi, enquanto na 20.8 foi inserido prazo para a definição do CAQ, com os respectivos responsáveis pela sua definição e acompanhamento. Na Estratégia 20.10, ficou estabelecida a obrigação da União para a complementação definida por meio de lei de recursos financeiros aos entes que não atingirem o valor do CAQi e do CAQ: “[...] caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao DF e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ”.

Na tentativa de dar cumprimento ao PNE de 2014, o MEC tomou a iniciativa de criar em maio de 2015, Grupo de Trabalho (GT) tendo como missão a apresentação de estudos para fins de efetivar o CAQ e de forma gradativa o CAQi.

No ano seguinte, o MEC, por meio da Portaria no. 142, de 16 de março de 2016, criou a Comissão Interinstitucional de Acompanhamento para Implementação do CAQi/CAQ, com prazo de 02 (dois) anos para conclusão e cronograma definido, tendo como membros representantes do próprio Ministério (Secretaria de Educação Básica – SEB), da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase), FNDE, Inep e Secretaria Executiva, além do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), da Confederação

Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), do Fórum Nacional de Educação (FNE) e da CNDE.

Infelizmente a citada Comissão não se reuniu no período programado, tendo sido extinta por meio da Portaria MEC nº 233, de 15 de março de 2018 na gestão do Ministro José Mendonça Filho, oportunidade em que foi criado o Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação (CPACEB), composto pelas secretarias do MEC; FNDE; Inep; Consed; FNE e Undime. Esse Comitê tinha a finalidade de assessorar o ministro da educação na apreciação dos temas voltados para a implementação do CAQ e do CAQi, dentre eles a viabilidade, mecanismos federativos de cooperação e colaboração, bem como o levantamento de fontes de financiamento. Entretanto, conforme já visto no capítulo 1 desta tese, o Parecer CNE/CEB nº 8, de 5 de maio de 2010 sofreu em março de 2019 uma reavaliação pelo CNE, com parecer contrário à competência da CEB para definir o valor financeiro e a precificação do CAQi (Parecer CNE/CEB nº 3, de 26 de março de 2019). Ainda no mês de março de 2019, o MEC publicou a Portaria nº 649, de 22 de março de 2019, assinada pelo Ministro da Educação, Senhor Ricardo Vélis Rodrigues, alterando dispositivos da Portaria nº 233, de 15 de março de 2018, que instituiu o CPACEB, modificando as competências do comitê, permitindo que ele avaliasse a viabilidade de implementação de valores *per capita* associados à qualidade da educação básica, vinculada à existência das correspondentes fontes de custeio ou financiamento.

Para desenvolver as suas atividades, o Comitê, que foi criado (o CPACEB), recebeu no segundo semestre de 2019, a colaboração da equipe de pesquisas da Coordenação-Geral de Instrumentos e Medidas Educacionais (Cgime), da Diretoria de Estudos Educacionais (Dired) e do Inep. No primeiro momento foi feita a atualização dos valores do CAQ com base no relatório de 2015, permanecendo em termos proporcionais os valores do CAQ por etapa em relação ao PIB *per capita*. A segunda situação foi realizar uma análise do relatório de 2015, com a sua conclusão por meio da Nota Técnica Dired/Cgime nº 12, de 2019 (SOUZA; ALVES; MORAES, 2021).

Finalmente em 2020, com a EC no. 108 do novo Fundeb o CAQ foi constitucionalizado por meio do artigo 211, § 7º:

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

Após vários estudos feitos por pesquisadores do Inep, com análise de dados constantes nesse próprio órgão, no FNDE e no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre outros, com a participação de pesquisadores de inúmeras universidades, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), da consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, de organizações da sociedade civil e do FNDE, foi emitida no final de 2020 a Nota Técnica Dired/Cgime nº 25, de 2020, com a apresentação de conclusões debatidas pelo comitê.

Nesse íterim de discussões e pesquisas realizadas, sobreveio em 2020 a importante aprovação da EC nº 108, de 26 de agosto de 2020, com a introdução do CAQ no já citado § 7º do artigo 211.

O que se pode também extrair do § 7º do art. 211 é a previsão do regime de colaboração entre os entes da federação, bem como a constitucionalização da previsão dos insumos necessários para a implementação do CAQ previstos no art. 212-A, inciso X, a, da CF/88, redação após a EC 108/2020:

- a) a organização dos fundos referidos no inciso I do caput deste artigo e a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, observadas as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade.

Sobre o art. 211, § 7.º da CF/88, Godoi e Resende (2021, p. 17) apresentam sérias críticas, destacando que esse dispositivo não atingiu o resultado esperado, uma vez que, após 24 anos dessa previsão constitucional, o “padrão mínimo de qualidade” do ensino nem sequer foi debatido no Congresso Nacional, havendo a necessidade de “muita luta política e social ao longo dos próximos anos para que o Custo Aluno Qualidade finalmente seja implantado”.

3.2 ANÁLISE DO RELATÓRIO FINAL DO GT DE 2015 E A RELAÇÃO EXISTENTE ENTRE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, INSUMOS-REFERÊNCIAS E QUALIDADE DO ENSINO

Os autores Souza, Alves e Moraes (2021) informam que o Relatório Final do GT de 2015 destacado no tópico anterior foi considerado um documento oficial muito importante, posto que apresentava uma proposta de implementação do CAQi/CAQ. Dada

a sua finalidade de assessoria ao ministro, não chegou a explorar uma proposta fechada de CAQi e CAQ. O destaque de seu relatório foi evidenciar “as ações do MEC no diálogo futuro com o CNE, o FNE, as Comissões de Educação da Câmara e do Senado e a sociedade como um todo, para a construção de uma alternativa que resulte em efetiva implementação do CAQ” (BRASIL; MEC; GTCAQ, 2015, p. 32). Destaque-se que essa iniciativa foi na gestão do Governo Dilma, não tendo o seu prosseguimento nos governos posteriores.

Em resumo, segundo os autores, a proposta se divide em duas etapas. No primeiro momento, são realizadas análises e apresentação de sugestões para a elaboração de uma proposta definitiva de CAQi/CAQ, baseada na legislação e nas experiências adquiridas por meio de pesquisa do Inep de 2003/2004 e da CNDE desenvolvida a partir de 2002. Na outra fase, é sugerida a implantação de forma gradual do CAQi, porém, com implementação imediata, obedecendo a ampliação e reorganização dos recursos totais utilizados em educação.

Segundo afirmado no relatório de 2015, a qualidade da educação nas escolas está vinculada a condições objetivas como, por exemplo, existência de profissionais da educação, infraestrutura escolar, projeto pedagógico, alimentação escolar e transporte e também condições subjetivas representadas pela ênfase e expectativa no aprendizado dos estudantes, responsabilidades e direitos definidos, liderança, monitoramento etc. (BRASIL; MEC; GTCAQ, 2015).

O citado Relatório traz uma proposta baseada nas seguintes perspectivas complementares e importantes:

- a) as condições necessárias para a oferta com qualidade, envolvendo as necessidades de pessoal e suas condições de remuneração; as instalações; os recursos educacionais e sua adequação ao currículo; bem como das condições que propiciam a participação democrática no projeto da instituição educativa, atendendo, assim, aos padrões mínimos de qualidade previstos no art. 4º, inc. IX, da LDB.
- b) a efetiva qualidade da oferta da educação básica, considerando a “capacidade de transformar o conjunto de insumos em oportunidades educacionais”;
- c) o cumprimento dos objetivos educacionais, que seriam o “desenvolvimento e aprendizado dos estudantes”.

Os autores Souza, Alves e Moraes (2021, p. 84) esclarecem que ficou clara na proposta a diferença entre o CAQi e o CAQ: “O CAQi deveria garantir para as escolas uma ‘condição básica inicial de oferta’”. Já o CAQ seria a implantação plena da vinculação entre o financiamento e os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Oferta da Educação Básica:

O CAQi deverá garantir os insumos necessários para que todas as instituições educativas, independente da etapa, segmento ou modalidade, cheguem a uma condição básica inicial de oferta, assegurando especialmente e cumprindo as determinações legais já instituídas, como o Piso Salarial Profissional Nacional (Lei 11.738/08), e outras condições mínimas indispensáveis, ainda por serem pactuadas e regulamentadas. O CAQ, por sua vez, será a implantação plena de um mecanismo que vinculará o financiamento aos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Oferta da Educação Básica, com escalas de condições de oferta que integrarão o Sistema Nacional de Avaliação e que serão regularmente atualizadas. (BRASIL; MEC; GTCAQ, 2015, p. 53).

Não há dúvida que o Fundeb foi um passo importante para o financiamento da educação básica, entretanto, não foi o suficiente para atender às expectativas de aumento dos recursos públicos na área do ensino, inclusive vinculados ao PIB, como estava previsto na proposta do GT. Por conta dessa visível deficiência no Fundeb, o GT de 2015 apresentou em seu estudo um “valor referencial hipotético” de R\$ 3.694,37. Souza, Alves e Moraes (2021) explicam a respeito da definição desse valor:

Esse valor era equivalente ao CAQi para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, atualizando a proposta da Campanha para 2015. Esse valor foi calculado com base na atualização do valor do PIB per capita para o ano mais recente disponível em julho de 2015, no caso, o ano de 2013, já que o Parecer CNE/CEB nº 8, de 5 de maio de 2010, apresentava a relação percentual entre o CAQi de cada etapa/modalidade e o PIB per capita. Realizou-se, portanto, uma vinculação percentual entre o CAQi de cada etapa/modalidade com o PIB per capita (SOUZA; ALVES; MORAES, 2021, p. 85).

Nos dados fornecidos pelo GT 2015, o aumento de recursos necessários para a implantação do CAQi viria dos “recursos do petróleo”, da revisão dos programas atuais do MEC e do modelo vigente de distribuição, cuja simulação até 2020 ficaria no patamar de R\$ 12,3 bilhões, distribuído da seguinte forma: R\$ 7,2 bilhões provenientes de aumento da complementação da União ao Fundeb e R\$ 5,1 bilhões para a “ação suplementar extraordinária no período”.

É indiscutível que a proposta do GT 2015 trouxe relevantes elementos e debates acerca da necessidade da implantação CAQi/CAQ para aumentar a qualidade na

educação. Entretanto, segundo os autores a proposta apresentou algumas lacunas e vulnerabilidades que exigiriam mais debates quanto à definição e implementação do CAQi/CAQ. Essas incoerências podem ser identificadas em dois momentos: o primeiro com relação à proposta definitiva de CAQi/CAQ e o segundo com a implantação gradativa do CAQi, de início imediato.

A proposta definitiva do CAQi/CAQ apresentou um excessivo grau de complexidade para sua implementação. Haveria a necessidade de um acordo nacional para a sua concretização, no qual o financiamento do CAQ seria organizado por “condições de oferta definidas por um mecanismo de avaliação, em ação colaborativa” entre os vários entes públicos, com a implementação do Sinaeb e do SNE (BRASIL; MEC; GTCAQ, 2015, p. 52).

Com relação à efetivação gradativa do CAQi de início imediato, as críticas que são feitas são no sentido de que, na proposta apresentada, não houve uma maior discriminação das fontes que iriam gerar um aumento para R\$ 12,3 bilhões de recursos para a implementação. A definição de cada uma das fontes seria de grande importância para garantir o dimensionamento adequado da proposta, principalmente no que diz respeito à organização e planejamento na distribuição de gastos, considerando que os entes que teriam mais recursos teriam que receber menos recursos federais.

Souza, Alves e Moraes (2021, p. 88) também observam que a utilização da atualização dos valores de CAQi de cada etapa/modalidade em relação ao PIB *per capita* gera, na prática, uma situação preocupante. A atualização proposta cria uma vinculação que não atende ao objetivo das metodologias de CAQi, uma vez que há estimativa de custos baseada nos “insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”, conforme consignado no inciso IX, art. 4º, da LDB, podendo impactar na remuneração dos profissionais da educação, os materiais de consumo, a infraestrutura escolar, dentre outros. Assim, numa situação hipotética, caso haja uma queda do PIB, os valores de CAQi podem ficar subdimensionados, ou seja, os custos educacionais podem mudar de acordo com a variação do PIB.

Souza, Alves e Moraes (2021) apresentam lacunas e vulnerabilidades do Parecer CNE/CEB nº 8, de 5 de maio de 2010, este reavaliado em março de 2019 pelo CNE, com parecer contrário à competência da CEB para definir o valor financeiro e a precificação do CAQi (Parecer CNE/CEB nº 3, de 26 de março de 2019). Para eles, há fragilidades da memória de cálculo dos custos envolvidos, uma vez que não há a especificação ou detalhamento de todos os itens. Como é importante a definição dos valores de CAQi, não

foi apresentada no trabalho a pesquisa sistemática realizada a nível nacional para a obtenção de custos em escolas. Por exemplo, deveria ter sido considerada a pesquisa do Inep realizada em oito estados nos anos de 2003 e 2004 (FARENZENA, 2005).

Há de se ressaltar que a constitucionalização do CAQ com a EC 108/2020 foi uma medida para fazer retomar as iniciativas para implantar o CAQ/CAQi, que estavam “suspensas” após a revogação do Parecer CNE/CEB n. 8 supracitado.

3.3 CRÍTICAS SOBRE O CAC/CAQi E SUA SOLIDEZ METODOLÓGICA

Como foi explorado no tópico anterior, nas últimas décadas as propostas do CAQi/CAQ foram motivos de debates públicos, inclusive com a sua incorporação ao ordenamento constitucional e infraconstitucional. Entretanto, no decorrer desses anos algumas críticas também foram feitas quanto à metodologia de sua implementação. Assim, pretende-se nesta seção trazer alguns desses questionamentos para fins de enriquecer o debate e gerar mais subsídios para a elaboração dos próximos capítulos desta tese.

Não há dúvida que a grande discussão nesse debate é quanto à definição do termo “qualidade”. O que poderia ser enquadrado como educação de qualidade? O que ela pode proporcionar de ensino aos alunos? No entendimento de Cara e Pellanda (2021), o CAQi/CAQ não amarra os caminhos, pelo contrário, tem a finalidade de garantir:

- 1) as condições para que cada escola possa fazer suas escolhas pedagógicas, com abordagem territorializada;
- 2) a estrutura para colocar essa educação em prática;
- 3) a possibilidade de as comunidades educacionais, os gestores e os órgãos de controle gerenciarem o financiamento e promoverem o controle da aplicação dos recursos;
- 4) as condições para o enfrentamento necessário às desigualdades em todas as regiões do País, chamando à responsabilidade compartilhada a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, sendo indutor de justiça social e federativa (CARA; PELLANDA, 2021, p. 251).

Porém, existem alguns questionamentos quanto à implementação do CAQi/CAQ nos aspectos da sua abordagem por insumos e a solidez metodológica. Os autores apresentam esses questionamentos e os combatem com os seguintes fundamentos: “a) Sobre a lista de insumos, as supostas subjetividades, a hipotética dependência do nível de conhecimento dos participantes, a possível captura corporativa de “juízes” e a dependência do salário dos profissionais da educação”.

Com relação aos insumos, os autores afirmam que eles não são e não devem ser considerados como uma simples listagem de itens. Pelo contrário, eles apresentam os elementos concretos para a oferta do ensino com qualidade, obedecendo, assim, aos fundamentos jurídicos do direito à educação, bem como a nível internacional como, por exemplo, a teoria 4A de Katarina Tomasevski (BECO, 2009), já citada no Capítulo 2 desta tese.

Não se pode, portanto, alegar, segundo os autores, essa “dependência do nível de conhecimento dos participantes”, considerando que esse argumento é refutado com base na existência de procedimentos e referências normativos e acadêmicos no cenário internacional, com adoção de metodologia de Tomasevski e convalidada no Brasil por meio da realização de estudos acadêmicos e de pesquisadores de conceituadas universidades, com ampla publicação de pesquisas balizadas por rigorosos critérios científicos.

No mesmo sentido, os autores contestam o questionamento quanto à “subjetividades do método”, uma vez que a parte metodológica do direito à educação é ratificada por critérios objetivos ligados à: “disponibilidade (*availability*), acessibilidade (*accessibility*), admissibilidade (*acceptability*) e adequação (*adaptability*)”. Ainda refutando o caráter da subjetividade do método, os insumos, que dão sustentação jurídica ao CAQi/CAQ, são considerados elementos essenciais baseados em normativas nacionais e internacionais responsáveis pela “efetivação da educação como direito, sem os quais não há sua garantia plena”.

Os autores Cara e Pellanda (2021, p. 253) citam também que houve uma preocupação com a possibilidade da existência de uma possível “captura corporativista” por parte dos membros que participaram das oficinas e consultas a grupos de interesse da área da educação, citados por Mancuso e Gozetto (2018, p. 33) como “elemento crítico no uso metodológico de ‘juízes’”. Alves e Souza (2021, p. 339) apresentam o significado de “juízes” como sendo “especialistas/pesquisadores em políticas educacionais que, fundamentados em pesquisa empírica, identificam programas e políticas educacionais efetivos e estimam os custos de sua implementação”. Os objetivos dessas oficinas se resumiam da seguinte maneira:

Para dirimir tal risco, a consulta a esses grupos se deu em uma etapa de refinamento da pesquisa, após construídas as bases de insumos a partir de referenciais normativos (nacionais e internacionais, como já mencionado) e de estudos científicos.

Ainda nessa fase, construiu-se um equilíbrio de forças ao colocar na mesa toda a diversidade de grupos de interesse do campo: secretários de educação e sindicatos, por exemplo, tiveram que construir um ponto de consenso sobre uma série de insumos, em que interesses poderiam inclusive ser antagônicos – “salários dos profissionais da educação”, por exemplo, que precisavam ser justos e atraentes para a carreira, por um lado, mas ter possibilidade de cumprimento e implementação, por outro. Nesse caso, tanto pesquisas quanto o marco legal foram utilizados como referência. (CARA; PELLANDA, 2021, p. 253).

Nesse particular acerca dos salários dos profissionais da educação, Pinto (2006) considera o *peçoal* como um insumo que possui um dos maiores impactos nos custos e na qualidade. Foi na importância desse insumo que a base de construção do CAQi teve como ponto de partida a elaboração de um Plano Referencial de Cargos e Salários. É certo que melhores salários não necessariamente geram qualidade de ensino, mas sem eles, segundo o autor, torna-se “impossível atrair e manter bons profissionais em um sistema que abrange mais de dois milhões de profissionais, considerando apenas o pessoal do magistério, sem falar nos profissionais de apoio administrativo e operacional” (PINTO, 2006, p. 215-216).

Entendem Cara e Pellanda (2021) que essa metodologia adotada, o seu refinamento e o fundamento de forma concreta de cada insumo, foram os elementos responsáveis pela eliminação do risco de cooptação da agenda, além de terem projetado o CAQi/CAQ para uma grande aceitação nas conferências nacionais de educação e no próprio Congresso Nacional, na edição da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, do Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica; da EC nº 59, de 11 de novembro de 2009; da Lei nº 13.005, de 5 de junho de 2014, do PNE; e da EC nº 108, de 26 de agosto de 2020, do Fundeb permanente.

3.3.1 Sobre a crítica do CAQ/CAQi como algo “ideal” que levaria a uma “padronização” das escolas

Relatam Cara e Pellanda (2021) que, desde a primeira publicação (CARREIRA; PINTO, 2007), essa questão foi apresentada pela CNDE, porém, O CAQi/CAQ não estabeleceu um “ideal” de escola, uma vez que tal previsão seria enquadrada numa dimensão exageradamente subjetiva e impossível de determinar. Para os autores, o

CAQi/CAQ estabelece o que é indispensável (CAQi) e necessário (CAQ) para a garantia das condições adequadas de oferta, que materializam o ‘padrão mínimo de qualidade’ (Brasil, 1988, art. 211, § 1º; Brasil, 2014, e art. 4º, inc. IX) – CAQi – e o ‘padrão de qualidade’ (Brasil, 1988, art. 206) – CAQ. (CARA; PELLANDA, 2021, p. 254).

Com relação a essa crítica, os autores não sustentam o entendimento de que os insumos sejam suficientes para a garantia da qualidade na educação, uma vez que existem situações de ordem imaterial no processo ensino-aprendizagem, denominadas por Freire (1981, p. 79) de “mediatizadas pelo mundo”. Na verdade o CAQi/CAQ não pode ser considerado um único elemento de qualidade, ele estabelece sim as condições indispensáveis, entretanto, não suficientes para uma educação de qualidade.

Cara e Pellanda (2021) citam um exemplo, que aparentemente poderia ser enquadrado como simples, mas na prática considerado relevante, é o caso das avaliações por resultado, procedimento que mede indicadores e que podem ser realizados ao implementar o CAQi/CAQ. Assim, deduz-se que tanto os indicadores quanto o CAQi/CAQ não serão suficientes, mas sim haverá entre eles uma relação de complementaridade.

Também descabe a interpretação equivocada de que o conceito do CAQi/CAQ proposto pela CNDE esteja ligado à ideia de retrocesso no debate sobre a qualidade da educação, sob o fundamento que ele esteja somente restrito aos insumos. Segundo Cara e Pellanda (2021), não é verdade tal argumento, tendo em vista que a Campanha, além dos insumos, admite também outros elementos de qualidade para a oferta do ensino como essenciais, indispensáveis e necessário:

É preciso ressaltar que a proposta de CAQi/CAQ garante, para além da quantidade suficiente de profissionais da educação, remuneração e carreira, recursos para formação continuada, favorecendo o efeito do trabalho dos professores na aprendizagem. Ainda, o CAQi/CAQ traz em seus insumos a tradução da preocupação com parâmetros adequados de alunos por turma, insumos esses que devem ser implementados juntamente com os demais, articulados no projeto pedagógico da escola, de forma a potencializarem-se. [...]

[...] Importante também explicitar que, com sua proposta de CAQi/CAQ, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação não defende e nunca defendeu uma “padronização” das escolas, que todas sejam iguais ou do mesmo tamanho, que sigam um modelo arquitetônico padrão ou qualquer inferência do gênero. Afirmar isso é erro de compreensão. Foi construído um formato simbólico que, ao projetar custos, fosse capaz de abranger as diferentes realidades e diversidades das redes de ensino do Brasil, seguindo os parâmetros e diretrizes definidos pela legislação – conforme demonstramos na parte deste artigo dedicada a explicitar os referenciais para os insumos (CARA; PELLANDA, 2021, p. 255).

Ainda em relação aos indicadores de avaliações por resultado, o CAQi/CAQ não se confunde com o Ideb. Eles possuem finalidades distintas, porém, não são contraditórios. O CAQi/CAQ visam garantir as condições de dignidade de forma a permitir que os professores possam ensinar e os alunos aprenderem, enquanto o Ideb visa obter resultados em avaliações envolvendo outras situações (taxa de rendimento escolar: aprovação e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente. Nesse contexto, a rede de ensino para atingir uma boa educação deve oferecer escolas com insumos compatíveis de acordo com resultados positivos de uma gestão democrática e efetivação de projeto político pedagógico, dentre outras condições, as quais, caso sejam alcançadas, certamente irão influenciar em bons resultados de avaliações no Ideb (CARA; PELLANDA, 2021).

Seguindo nas críticas apontadas, Cara e Pellanda (2021) destacam que alguns contendores alegam que o CAQi/CAQ apresenta uma metodologia ineficiente, em razão do envolvimento de uma grande quantidade de requisitos, quando na verdade existem elementos importantes que podem trazer retornos positivos numa aprendizagem como são os casos da formação e experiência dos profissionais da educação e razão alunos/turma e professor/alunos.

Contra essa crítica, Cara e Pellanda (2021) defendem que a finalidade do CAQi/CAQ é de garantir não somente a quantidade necessária de profissionais da educação, remuneração e carreira, recursos para formação continuada, beneficiando as condições do trabalho dos professores na fase da aprendizagem, mas também apresentar em seus insumos a atenção para que haja a existência de parâmetros adequados de alunos por turma, devendo esses insumos se unirem a outros previstos no projeto pedagógico da escola, tornando-se potencialmente importantes para atingir a qualidade do ensino.

A CNDE, ao propor o CAQi/CAQ, jamais objetivou que houvesse uma “padronização” das escolas, ou seja, constituídas por um formato e características iguais. Essa é uma interpretação errônea. Na verdade, a proposta é baseada numa escola com um formato simbólico, ou seja, “ao projetar custos, fosse capaz de abranger as diferentes realidades e diversidades das redes de ensino do Brasil, seguindo os parâmetros e diretrizes definidos pela legislação – conforme demonstramos na parte deste artigo dedicada a explicitar os referenciais para os insumos” (CARA; PELLANDA, 2021, p. 255).

Pinto (2006) considera a chamada “escola típica” para fins de assegurar o CAQi de forma simples e concreta, ou seja,

[...] uma escola que se enquadrasse, do ponto de vista do número de alunos (e só neste aspecto), no tamanho médio das escolas daquela etapa de ensino. Como se sabe, a questão do tamanho é crítica, pois quanto maior a escola, maior o ganho de escala. Nesse sentido, optou-se por um critério que estivesse próximo do tamanho real encontrado em um número significativo de escolas ao longo do país, ponderado, entretanto, por um critério de qualidade que indica que escolas com muitos alunos dificilmente conseguem oferecer um ensino de qualidade. Buscou-se, assim, uma otimização entre ganhos de escala e qualidade (PINTO, 2006, p. 215).

Segundo Cara e Pellanda (2006), a padronização das escolas gerada pelo CAQ não proporciona uma “obsolescência” para os insumos utilizados, o CAQi/CAQ propõe que os insumos sejam apenas um referencial, de maneira universal, permanente, válidos a nível nacional e de conformidade com as peculiaridades, enquanto as suas características serão adaptadas de acordo com o espaço, contexto e tempo. Há uma diferença entre o que é permanente e o que é variável. No primeiro, são apontados, por exemplo, a exigência de banheiros com condições de higiene. No segundo, há situações que mudam no decorrer do tempo, como nos casos do tamanho dos banheiros, os produtos de higiene, os custos de construção e manutenção.

Nesse mesmo sentido, também não cabe a alegação da “obsolescência”, uma vez que os materiais tecnológicos, equipamentos e recursos didáticos podem sofrer a atualização de acordo com a localidade e em momento diferenciado, sem que possa prejudicar as previsões de simulação de custos, considerando que o fator de ponderação desses insumos é mínimo na constituição do valor final estabelecido por aluno. Desse modo, no entendimento dos autores, são inadmissíveis os argumentos de que o CAQi/CAQ padroniza escolas e provoca a “obsolescência” das condições materiais, tendo em vista que a sua finalidade é de “garantir os direitos básicos e as condições materiais e profissionais, inalienáveis, para todas elas” (CARA; PELLANDA, 2021, p. 256).

Há também um grande erro de interpretação em considerar aqueles que o estabelecimento de custos (com previsão de valores para diversos insumos), é reduzido a uma “precificação” de forma determinante e universal. Certamente essa concepção equivocada despreza as informações contidas nos estudos de custos, enriquecidos por meio dos artigos que abordam a metodologia do SimCAQ, o qual será tratado mais à

frente, bem como não consideram os parâmetros para a constituição da gestão educacional. Enfim, enfatizam os autores que:

A proposta buscou materializar a relação da qualidade com o financiamento por meio da relação insumo- preço. Não defendemos qualquer padronização de valores de insumos, que devem ser definidos por processos de precificação por meio da implementação progressiva e contextualizada deles, de acordo com as realidades locais, conforme já acontece na gestão pública federativa, mas possuem condicionantes federais como as atas de preço do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

É por trazer tal concretude aos insumos determinados pela legislação educacional que ministérios públicos e tribunais de contas são apoiadores do CAQi/ CAQ (Ação Educativa et al., 2020) – mais um elemento que demonstra a possibilidade de aplicabilidade do mecanismo. (CARA; PELLANDA, 2021, p. 256).

3.4 O CAQI E O CAQ NA VISÃO DE XIMENES

Para Ximenes (2014), com relação ao CAQi, não se trata de resumir a questão da qualidade educacional a um único critério de custo e nem de defender uma uniformização nacional de um único padrão a ser cumprido pelas redes de ensino, mas de admitir a existência de insumos essenciais que devem ser considerados como parâmetro para a oferta de ensino de qualidade em todo território nacional, uma vez que, sem eles seria impossível a implementação de processos importantes no ensino-aprendizagem numa área educacional de massas. Assim, como consta no Parecer CNE/CEB no. 8, de 2010 (revogado pelo Parecer CNE/CEB nº 3, de 26 de março de 2019), a previsão de insumos para fins de parâmetros de cálculos do custo-aluno a nível nacional, entende o autor que seria viável às redes de ensino e aos órgãos públicos a apresentação de requisitos para a adaptabilidade de forma a atender às variadas situações escolares como, por exemplo, a educação indígena e o ensino no campo.

Com a sua homologação e regulamentação, o CAQi seria implementado para fins de complementação financeira da União ao Fundeb, fazendo com que fosse “suprimida a omissão inconstitucional e se asseguraria a necessária vinculação normativa entre qualidade e igualdade de base nas condições de acesso à escola, ainda que, inicialmente, em patamares básicos” (XIMENES, 2014, p. 380). Dado o seu caráter progressivo de proteção jurídica quanto à qualidade na implementação do modelo CAQi, devem ser consideradas duas importantes observações:

Na primeira a sua adoção não deve atingir aqueles entes públicos que possuem capacidade para alcançar com os seus próprios recursos um padrão superior ao que foi estabelecido em nível nacional.

Nesse sentido, conforme Ximenes (2014, p. 380), deve-se preservar a autonomia federativa na área educacional para adoção de padrões próprios de acordo com a previsão inserida no art. 25 da LDB (Lei no. 9.394/96), ou seja, “nunca na perspectiva de justificar iniquidades e violação a direitos no acesso ao ensino”. Ainda nesse aspecto federativo, com padrões mínimos estabelecidos pela União para nível nacional e, levando em consideração a competência concorrente desse ente para legislar no campo educacional, caberá então aos Estados legislar de forma suplementar sobre a matéria, conforme asseguram os artigos 24, IX, e 211 § 1º., da CF/88, inclusive adotando os seus próprios padrões básicos de qualidade na ausência de normas gerais por parte da União.

A segunda observação feita pelo autor diz respeito ao “princípio da realização progressiva como máximo de recursos disponíveis” a partir da jurisprudência do Comitê DESC, assunto este já tratado no capítulo 1 da tese (XIMENES, 2014, p. 381). Com isso, os entes com mais recursos orçamentários podem adotar padrões de insumos e de financiamento superiores ao mínimo nacional. Esclarece, ainda, Ximenes (2014):

Ou seja, segundo o regime de proteção ao direito humano à educação de qualidade, o CAQi é expressão do padrão mínimo aceitável, abaixo do qual há flagrante violação ao preceito constitucional. Enquanto isso, o CAQ seria a materialização de uma etapa posterior, mais próxima à realização plena do princípio do padrão de qualidade nas dimensões relativas aos insumos e ao financiamento. (XIMENES, 2014, p. 381).

Por fim, o autor, nas conclusões de sua obra, destaca que, num sentido ampliado de qualidade, as questões ligadas ao financiamento, aos insumos e às condições de ensino devem ser concretizadas na legislação como elementos indispensáveis. Por outro lado, defende o autor que deve haver uma gestão democrática para que sejam utilizados como instrumentos para a garantia da qualidade de forma sociável, sempre num permanente processo de negociação, considerando que o Estado deve oferecer as condições essenciais de funcionamento na área educacional. Com isso, compete às escolas interpretar as diretrizes amplas e fazer com que elas sofram adaptações de acordo com a realidade de seus alunos e comunidades. Essa dimensão também está inserida numa importante base de outros compromissos de agenda de juridificação, como são os casos do modelo CAQ e o Sistema Nacional de Educação (XIMENES, 2014).

3.5 COMO O CAQ E O IDEB FORAM INCORPORADOS NAS METAS DO PNE 2014

Conforme visto em tópicos anteriores, a partir da década de 1990, além do Fundef e Fundeb, surgiram outros instrumentos importantes de orientação da política pública na área do ensino: o CAQ, proposto pela CNDE, com a finalidade de estabelecer os insumos necessários para atingir um padrão mínimo de qualidade no acesso ao ensino, bem como o Ideb, considerado um indicador de monitoramento da qualidade educacional das escolas.

O Ideb foi criado em 2007, pelo Inep, tendo por finalidade medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino.¹¹

Ainda de acordo com a fonte acima citada:

O Ideb funciona como um indicador nacional que possibilita o monitoramento da qualidade da Educação pela população por meio de dados concretos, com o qual a sociedade pode se mobilizar em busca de melhorias. Para tanto, o Ideb é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente.

As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil, para escolas e municípios, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), para os estados e o País, realizados a cada dois anos. As metas estabelecidas pelo Ideb são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar 6 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos.

No Ideb há a combinação de informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou Saeb) – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) e de rendimento escolar (aprovação):

Como o Ideb é resultado do produto entre o desempenho e do rendimento escolar (ou o inverso do tempo médio de conclusão de uma série) então ele pode ser interpretado da seguinte maneira: para uma escola A cuja média padronizada da Prova Brasil, 4ª série, é 5,0 e o tempo médio de conclusão de cada série é de 2 anos, a rede/ escola terá o Ideb igual a 5,0 multiplicado por 2, ou seja, $Ideb = 2,5$. Já uma escola B com média padronizada da Prova Brasil,

¹¹ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conheca-o-ideb>. Acesso em: 21 nov. 2020.

4ª série, igual a 5,0 e tempo médio para conclusão igual a 1 ano, terá Ideb = 5,0.¹²

A criação do Ideb decorreu da necessidade do monitoramento da qualidade da educação no Brasil diante da complexidade da administração pública sob dois fatores: a do federalismo brasileiro, inaugurado com a CF/88 (ABRUCIO, 2010), e a do entendimento de Estado pós- burocrático compreendido por alta racionalidade técnica, regulação e desconcentração (BARROSO, 2005; FREITAS, 2007).

Os estudos realizados no Brasil e em nível internacional demonstram que o desempenho dos alunos nos testes padronizados sofre uma grande influência do NSE de suas famílias. Segundo Pinto (2006), esses reflexos são em decorrência do “efeito NSE familiar”, motivados por problemas nos ranqueamentos das escolas, provenientes da atuação no vestibular ou no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Para o autor “Como as escolas particulares atendem famílias com maior NSE, o melhor desempenho de seus alunos não decorre naturalmente de um ensino de melhor qualidade” (PINTO, 2006, p. 212). Nos estudos realizados por Soares e Araújo (2006 *apud* PINTO, 2006), na comparação feita entre alunos de escolas públicas e privadas de Belo Horizonte, ficou evidenciado que no vestibular prestado perante a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), o melhor desempenho ficou por conta dos alunos da rede privada, em razão do NSE e não propriamente das práticas pedagógicas. Na mesma pesquisa ficou demonstrado um ótimo resultado das escolas federais quando se considera o efeito NSE.

O que se extrai da pesquisa acima é que, nos testes de desempenho realizados, as escolas que possuem adequados recursos físicos e humanos (tendo como exemplo as federais), terão um ensino com melhor qualidade. Nesse sentido, Pinto (2006) ressalta que, para se atingir essa qualidade, é necessária uma melhoria dos insumos por meio de uma constatação empírica:

Se a ausência de uma biblioteca adequada ou de recursos de informática pode ser facilmente contornada para crianças da classe média e alta, que já possuem estes insumos em casa, para as crianças de famílias pobres, que compõem a maioria absoluta das matrículas públicas do país, a escola é a única chance de acesso aos mesmos. Por último, cabe comentar que, se estes insumos são estratégicos para melhorar o desempenho em testes, mais ainda são quando se pensa em uma escola que tem como referência a qualidade social, a formação para a cidadania (PINTO, 2006, p. 212).

¹² Disponível em:

https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concecaoIDEB.pdf. Acesso em: 29 maio 2022.

Na Tabela 1, Araújo e Codes (2021) apresentam o período de evolução do Ideb desde o ano inicial (2007) até 2017 e após será feita uma análise do Ideb de 2019:

Tabela 1 – Período de evolução do Ideb desde o ano inicial (2007) até 2017

ANOS INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL	2007		2017	
Ideb maior ou igual a 6	53	(1%)	2.298	(42%)
Ideb entre 5 e 6	777	(14%)	1.583	(29%)
Ideb maior que 5	4.653	(85%)	1.595	(29%)
Todos	5.483	(100%)	5.476	(100%)
ANOS FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL	2007		2017	
Ideb maior ou igual a 6	7	(0%)	423	(8%)
Ideb entre 5 e 6	534	(10%)	2.264	(41%)
Ideb maior que 5	4.084	(90%)	2.775	(51%)
Todos	5.525	(100%)	5.462	(100%)
ENSINO MÉDIO	2017	ESTADOS	2017 MUNICÍPIOS	
Ideb >= 5,2	0	(0%)	30	(1%)
4,2<=Ideb<5,2	1	(4%)	987	(19%)
Ideb<4,2	26	(96%)	4.261	(80%)
Todos	27	(100%)	5.278	(100%)

Fonte: Brasil (2020 *apud* ARAÚJO; CODES, 2021, p. 317).

Segundo dados do Inep, no resultado do Ideb de 2019, 61,9% das redes municipais dos municípios brasileiros atingiram a meta proposta para o Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental em 2019. Vale ressaltar a situação do Estado do Ceará (CE), em cujo Estado apenas dois municípios que não alcançaram a meta projetada para os anos iniciais do ensino fundamental.

Enquanto a rede municipal de cada ente da federação obteve a meta proposta para o Ideb nos anos finais do ensino fundamental em 2019, sendo que 29,0% dos municípios atingiram suas metas. Realizando uma comparação, nos anos iniciais essa proporção foi de 61,9%, ou seja, uma diferença de mais de 30 pontos percentuais. Novamente o CE obteve resultados positivos, com mais de 85% dos municípios atingindo a meta de 2019.

Como a rede estadual participa com mais de 97% da matrícula na rede pública, em termos de resultado em 2019 aumentou 0,4 ponto em relação ao ano de 2017.

Entretanto, essa situação não garantiu o cumprimento da meta de 2019, sendo que apenas dois estados alcançaram a meta de 2019: Estados de Pernambuco (PE) e Goiás (GO).

Ao analisar a Tabela 1, percebe-se que em todo o período, os municípios obtiveram um bom desempenho nos anos iniciais do ensino fundamental. No primeiro ano de 2007, apenas 1% obteve um Ideb maior ou igual a 6, tendo um significativo avanço em 2017 com 42%. Já nos anos finais o quadro não foi tão positivo, com índices bem menores.

Quanto ao ensino médio, não foi possível realizar uma comparação, considerando que pela primeira vez a prova foi feita em 2017 de forma censitária. Entretanto, como pode ser observado na tabela, o quadro dessa rede de ensino não evoluiu quando comparado com as metas do PNE, ou seja, apenas 30 municípios obtiveram o índice estabelecido pelo Plano para 2024.

Com relação à participação do CAQ no PNE 2014, o Ipea, elaborou o denominado CAQ_PNE, considerado este como um indicador, atendendo às diretrizes apresentadas pela CNDE, com a incorporação dos valores necessários para o cumprimento das metas estabelecidas no PNE (Araújo e Codes, 2021, p. 318).

Vejam a Tabela 2 elaborada por Araújo e Codes (2021), com a apresentação dos valores do padrão Caq PNE:

Tabela 2 – Valores do padrão Caq PNE

Padrão CAQ PNE	Observações	Creche	Pré-Escola	Fundamental Iniciais	Fundamental Final
Caq Integral Sem integral	Valor total da escola/número de alunos	9.228,10	4.752,66	6.418,78	5.579,33
Caq Integral com integral	Acréscimo de 7,5% ao valor anterior, para manter 25% das matrículas no integral, supondo o aumento de 30% no custo	9.920,21	5.109,11	5.900,19	5.997,78
Caq Campanha CNE 2015	http://www.custoalunoqualidade.org.br/calculos-do-caqi-e-do-xaq#PosicaoLink3	7.696,61	3.873,96	3.694,37	3.617,41
Relação Caq PNEe Caqi_CNDE		28%	31,9%	86,8%	65%

Fonte: baseada em Carreira e Pinto (2007) e CNDE (2021) *apud* Araújo e Codes (2021).

Os autores explicam que os valores do CAQ_PNE encontrados, levando em consideração os preços para 2015, foram superiores aos do CAQi da CNDE, conforme

consta na tabela acima. A proposta da CNDE é a implementação desse padrão de qualidade na ordem de 10% do PIB, já o estudo do Ipea projeta 6,2% do PIB, na hipótese dos recursos fossem distribuídos de forma igual entre as matrículas.

3.6 AS RELAÇÕES EMPÍRICAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS ENTRE FAIXAS DO VAAT, CUMPRIMENTO DAS METAS DO IDEB E NECESSIDADE DE RECURSOS PARA ATINGIR OS VALORES DO CAQ

Nesta seção será feita a abordagem deste item em dois momentos. Primeiro, uma análise das relações empíricas entre as faixas do VAAT nos municípios do Brasil e numa segunda situação a apresentação do quadro real do cumprimento desses entes da federação quanto às metas estabelecidas no Ideb.

Como foi explorado no capítulo anterior, o VAAT do Fundeb é calculado pela divisão das receitas totais vinculadas à educação sobre as matrículas ponderadas (com a especificação de cada etapa, modalidade, jornada e tipo de estabelecimento de ensino).

Alves e Souza (2021) apresentam um estudo com detalhamento de dados sobre o investimento nas redes municipais de ensino no Brasil. Os gastos em educação dos municípios foram analisados de acordo com os dados de despesas totais em educação do Siope/FNDE no período de 2014 a 2018. Nas informações coletadas foram excluídas algumas despesas que não representavam gastos com educação como, por exemplo, juros, empréstimos e amortizações da dívida; subvenções sociais; subfunções não educacionais (assistência, previdência dentre outras); transferências ao exterior; elementos de despesas previdenciárias etc.

Partindo para as informações com relação às despesas educacionais de cada município e a quantidade de matrículas fornecida pelo Censo da Educação Básica, foram projetadas a média (a soma de todos os números de uma lista dividida pela quantidade de números que foi somada) e a mediana (o número que fica no centro do conjunto, caso seus elementos estejam organizados em ordem crescente ou decrescente) sobre os investimentos por matrícula no período de 2014 a 2018. Os valores receberam uma correção em dezembro de 2018 por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)/IBGE.

Pelo Tabela 3, apresentada pelos autores, observa-se que o gasto médio por aluno ficou na faixa de R\$ 7.000,00. Houve uma média de gasto por aluno nos anos de 2014

e 2018 na ordem de R\$ 7.043 e R\$ 7.264, respectivamente, tendo um incremento apenas de 3%.

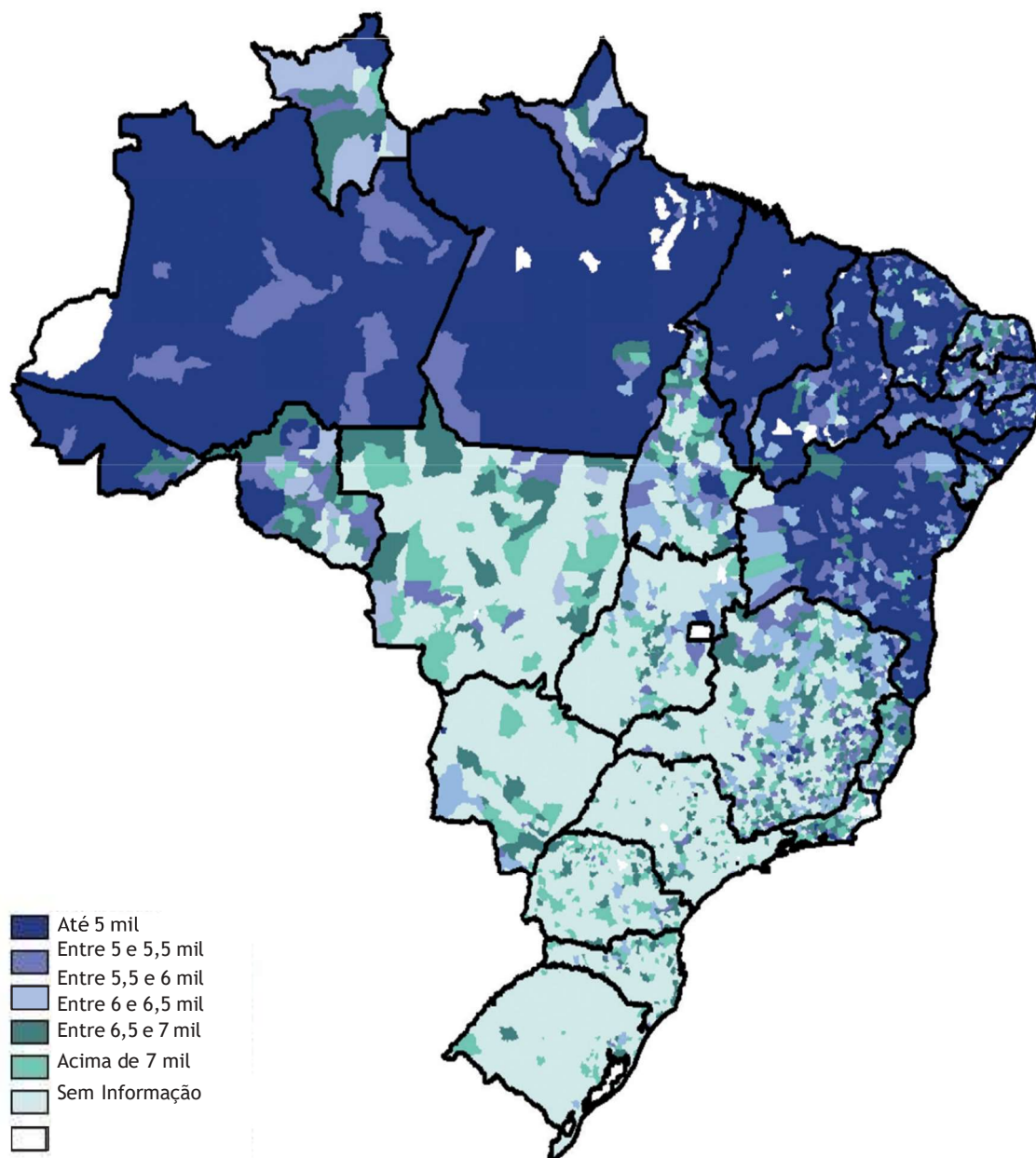
Tabela 3 – Medidas descritivas para a parcela dos gastos educacionais declarados no SIOPE que não correspondem a despesas educacionais de fato - Brasil - 2014-2018

		2014	2015	2016	2017	2018
N. Municípios		2.733	2.202	2.088	2.049	1.735
Média		2,8%	2,3%	2,2%	2,2%	1,8%
Mediana		1,6%	1,2%	1,1%	1,1%	0,8%
Desvio Padrão		3,5%	3,3%	3,6%	3,4%	3,0%
Mínimo		<0,1%	<0,1%	<0,1%	<0,1%	<0,1%
Máximo		31,2%	32,2%	42,7%	42,7%	33,8%
Percentis	25	0,5%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%
	75	3,5%	3,1%	2,7%	2,8%	2,2%
	90	6,6%	6,0%	5,4%	5,4%	4,7%
	95	9,7%	9,1%	8,1%	7,5%	7,4%

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de Siope (BRASIL; FNDE, c2021) *apud* Alves e Souza (2021).

Conforme a Figura 1 e Tabela 4, a seguir apresentadas por Alves e Souza (2021, p. 346), utiliza-se como foco o ano de 2017, por ter sido um ano com maior quantidade de municípios representados, no total de 5.522 municípios (99,1%), constam dados que demonstram as disparidades entre os municípios com relação ao investimento anual em educação por matrícula. Nas regiões Norte e Nordeste houve uma boa quantidade de municípios que gastaram até 5 mil reais e nas demais regiões houve um pequeno número de municípios com investimentos de até 5 mil reais. Quanto às regiões Sul e Sudeste, observa-se uma grande participação de municípios com valor superior a 7 mil reais por matrícula ano.

Figura 1 – Investimentos em educação por matrícula – municípios – 2017



Fonte: SIOPE (BRASIL; FNDE, 2020) e Censo da Educação Básica(BRASIL; INEP, 2017) *apud* Alves e Souza (2021).

Nota: Os municípios sem informação de despesas educacionais no Siope aparecem na cor branca. O DF também está.

Tabela 4 – Quantitativo de municípios com dados no SIOPE e que apresentaram alguma despesa considerada como não educacional – Brasil – 2014-2018

Ano	Municípios com informação – SIOPE		Municípios com despesas não Educacionais	
	Quantidade	Percentual	Quantidade	Percentual
2014	5541	99,5%	2.733	49,3%
2015	5512	99,0%	2.202	39,9%
2016	5466	98,1%	2.088	38,2%
2017	5522	99,1%	2.049	37,1%
2018	5382	96,6%	1.735	32,2%

Fonte: Elaboração própria baseada em dados de SIOPE (BRASIL; FNDE, c2021) *apud* Alves e Souza (2021).

Nota: O percentual de municípios com informação no Siope se refere à quantidade de municípios com despesas educacionais presentes na base de dados do Siope sobre o total de municípios brasileiros (5.570). O percentual de municípios com declaração de despesa não educacional se refere à quantidade de municípios que apresentaram alguma despesa classificada como não educacional sobre o total de municípios com informação no Siope.

Esclarecem Alves e Souza (2021) que, quando se analisa o investimento em educação por unidade da Federação (considerando as despesas totais em educação), de um modo geral as redes municipais das regiões Norte e Nordeste retratam os menores investimentos por matrícula. Observa-se, por exemplo, que na região Norte o menor investimento VAAT ficou com os municípios do Estado do Pará (PA), aproximadamente 4,5 mil reais. Já os municípios de Roraima (RR) tiveram a maior média de investimento: 6,6 mil reais por matrícula. Utilizando os dados da região Nordeste, o MA fez o menor investimento (R\$ 3.842,00) e a maior média ficou com Sergipe (SE) (R\$ 5.542,00). Os dados também informam que os estados da região Centro-Oeste investiram 7 mil por matrícula. Quanto ao Sudeste, o Espírito Santo (ES) teve o menor investimento (R\$ 6.110,00) e o maior da região e do País ficou com o Estado de São Paulo (SP) com valor superior a 10 mil reais. Na região Sul, os municípios do Paraná (PR) e de Santa Catarina (SC) realizaram o investimento com cerca de 8 mil reais e os do RS na média de 9 mil reais.

Especificamente com relação à realidade dos municípios, foram utilizados os indicadores no que dizem respeito às condições socioeconômicas, tais como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 2010, o produto interno bruto *per capita* (PIB *per capita*) voltado para o ano de 2017 e o coeficiente de desigualdade de Gini (Gini) de 2010s, bem como o Indicador de Nível Socioeconômico (Inse), o qual tem como finalidade traçar o panorama socioeconômico dos estudantes pertencentes à rede municipal, com os seus valores calculados e divulgados pela instituição de ensino.

Pelo que se constata nas informações fornecidas pelos autores, o Inse foi o indicador que retratou uma maior relação com o investimento, atingindo um coeficiente positivo em 0,66. Em outras palavras, havendo um alto NSE dos estudantes a projeção é de que haja também um maior investimento em educação em VAAT no município. No que se refere ao IDHM, o resultado também foi positivo com índice de 0,56, com a conclusão de que, os municípios que possuem maior coeficiente desse indicador terão maiores investimentos. Quanto ao PIB *per capita* o índice foi positivo e moderado, apresentando um retorno de 0,41. Para o Gini o coeficiente foi negativo de -0,37, significando que foi fraca a relação com as demais variáveis. Para efeito de explicação, toda vez em que for maior o índice de Gini do município, maiores serão as desigualdades na divisão da renda e, conseqüentemente, haverá pouco investimento em educação pública.

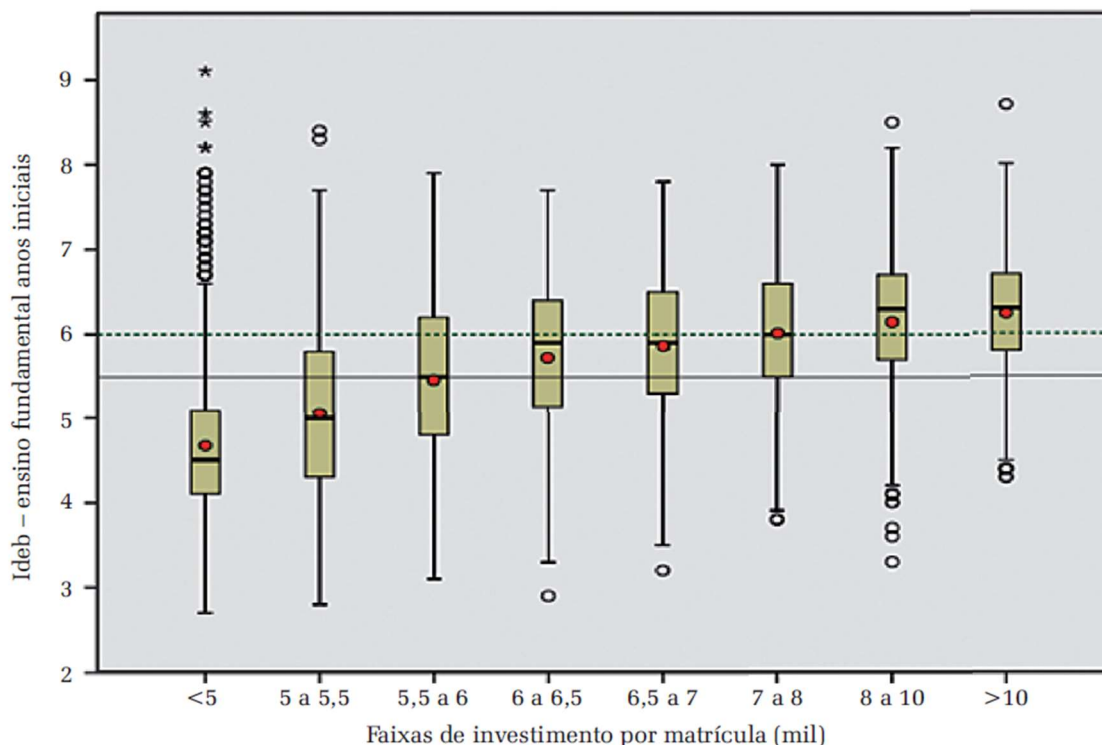
Ainda no cenário da realidade socioeconômica dos municípios, constata-se que nos indicadores de IDHM, PIB *per capita*, Inse e Gini, aqueles com a apresentação de boas condições socioeconômicas e com menos desigualdade social, temos um reflexo de grandes investimentos por matrícula quando envolve rede municipal (ALVES; SOUZA, 2021).

Agora será abordado um estudo apresentado pelos autores Alves e Souza (2021), sobre o cumprimento dos municípios das metas do Ideb.

Esse indicador é utilizado na Meta 7 do PNE 2014-2024, tendo como proposta incrementar a melhoria da qualidade da educação no Brasil. Apesar de estarem previstas no *caput* dessa meta, nas de nível nacional do Ideb para os anos iniciais e finais do ensino fundamental e para o ensino médio, os autores direcionaram a sua pesquisa para os anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal, considerando a prioridade de atendimento dessa etapa na rede municipal de ensino.

A seguir reproduzimos o Gráfico apresentado pelos autores (Gráfico 1) onde constam dados para melhor compreender a relação entre a evolução do Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental e os gastos por matrícula dos 5.157 municípios brasileiros relativos ao ano de 2017:

Gráfico 1 – Relação entre o Ideb do ensino fundamental anos iniciais e o investimento por matrícula nos municípios brasileiros – 2017



Fonte: Elaboração própria baseada em dados de SIOPE (BRASIL; FNDE, 2020) e do Censo da Educação Básica (BRASIL; INEP, 2017) *apud* Alves e Souza (2021).

Nota: O traço pontilhado em verde se refere à meta Brasil para o Ideb do ensino fundamental anos iniciais de 2021 e o traço em preto se refere à meta Brasil de 2017.

No Gráfico 2, a seguir, apresentado por Alves e Souza (2021, p. 360), existem dados sobre a quantidade de investimento que os municípios necessitariam para atingir os valores estipulados para o CAQ, baseados nas despesas em MDE declarados no Siope/FNDE:

Gráfico 2 – Impressões iniciais sobre o CAQ a partir de algumas faixas de investimento



Fonte: Dados do Siope (BRASIL; FNDE, 2020) e do Censo da Educação Básica (BRASIL; INEP, 2017) *apud* Alves e Souza (2021).

Verifica-se no Gráfico 2 que na hipótese do CAQ ser de 5 mil, aproximadamente 25% (1.396) do total dos municípios (5.568) precisariam destinar mais recursos para educação. Para os valores do CAQ de 5,5 mil, 34% (1.875) precisariam gastar mais, assim com um CAQ de 6 mil reais e de 7 mil, cerca de 40% dos municípios (2.277) e 56% (3.132), respectivamente, teriam que destinar mais recursos para educação. Assim, diante desses dados apresentados pelos autores, podemos concluir que, quanto maior for o valor do CAQ, maior será a quantidade de municípios que necessitaria gastar com educação para atingir esse modelo.

3.7 A NECESSIDADE DE AUMENTO DE RECURSOS DA UNIÃO NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

É pacífico o entendimento entre os especialistas da área financeira educacional no sentido de que o aumento de recursos para serem utilizados na área do financiamento da educação tem que estar atrelado ao aumento da contribuição da União aos Estados e Municípios, cuja concepção refletiu no avanço de debates e apresentações de soluções por parte dos movimentos sociais, sindicatos e pesquisadores.

A exigência desse aumento da participação da União no financiamento da educação está prevista na Estratégia 20.10 no PNE, conforme transcrição feita no tópico 4.1: “[...] caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ”.

Tiburcio (2019) comenta como podem ocorrer esses procedimentos de amplitude:

Entre as 12 estratégias definidas para ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de dez por cento do Produto Interno Bruto até 2014, há apenas duas que citam formas de ampliação de recursos: uma se refere à vinculação da parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural com despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino e a outra, já citada, do aumento da participação da complementação da União. Portanto, o esforço para ampliação do financiamento da educação estaria concentrado na União.

Esta definição impressiona, uma vez que, no campo educacional existe a formação de um consenso sobre a criação um Sistema Nacional da Educação que estabelecerá mecanismos institucionais de colaboração entre a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios (TIBURCIO, 2019, p. 62).

O autor também apresenta em sua obra as determinações exploradas por alguns pesquisadores que participaram dos debates na Câmara dos Deputados sobre o PNE, os quais fundamentam o argumento de que a responsabilidade é exclusiva da União pelo aumento do investimento na educação. Essas determinações se resumem em quatro:

- a) o baixo esforço da União para ampliação de recursos;
- b) os comparativos internacionais de investimento em educação;
- c) as abordagens que defendem um papel preponderante da União para o enfrentamento das desigualdades regionais do país e;
- d) as afirmações em relação à carga tributária.

A primeira determinação “Baixo esforço da União para ampliação de recursos” é baseada por questão de orçamento. Para se ter uma ideia, segundo Tiburcio (2019) no orçamento de 2014 as despesas da função Educação tiveram o incremento de apenas 4,2% do total de despesas. Para o autor “a análise está amplamente comprometida devido à forma em que pactuamos os direitos sociais na Constituição e o impacto da dívida pública no orçamento”. Na área das funções sociais, a União teve a maior despesa com a Previdência Social, chegando a 21,81%. Assim, ao contrário do que ocorre nas políticas de Educação e Saúde, as despesas com o Regime Geral de Previdência Social são realizadas apenas pela União, enquanto que os gastos previdenciários de Estados e Municípios envolvem apenas os servidores públicos.

Para Peres e Santos (2019 *apud* TIBURCIO, 2019) as despesas com a previdência comparadas com o PIB aumentaram de 4,98% em 1995 para 8,54% em 2014, superando, assim, a soma de todas as funções sociais. Na Saúde e Educação, os gastos foram R\$ 93,8 bilhões e R\$ 91,7 bilhões, respectivamente, o que significa que, nessas áreas, excluindo a Previdência social, “não há um descolamento do gasto social referente às outras funções”.

Além dos acima citados, existem outros problemas que comprometem o investimento na educação: o pagamento de elevadas taxas de juros; a diminuição do prazo de vencimentos dos títulos públicos implicando um alto custo de rolagem da dívida.

Conforme Pinto, Cara e Araújo (2013, p. 2), outra situação que fundamenta a baixa participação da União no investimento da educação está retratada por meio das tabelas oficiais do INEP, onde se extrai que no ano de 2009, para “cada R\$ 1,00 investido em educação pública, o Governo Federal contribui apenas com R\$ 0,20, contra R\$ 0,41 dos 26 Estados e do Distrito Federal e R\$ 0,39 dos Municípios”, concluindo que “o ente

federado que mais arrecada, possuidor de mais dametade da receita tributária líquida, é aquele que menos contribui com a educação”.

Quanto ao cumprimento da União na aplicação de dezoito por cento da receita resultante de impostos em MDE (art. 212, *caput*, da CF/88), há uma forte crítica de especialistas com relação ao desvio de 20% dos recursos provenientes da Desvinculação de Recursos da União (DRU), a qual sucedeu o Fundo de Estabilização Fiscal.

No entendimento de Tiburcio (2019), a DRU refletiu de forma significativa na destinação dos recursos na educação, gerando um retrocesso em relação às vinculações de impostos e transferências constitucionais à MDE. Destaca o autor:

Entretanto, a incidência da Desvinculação das Receitas da União nas receitas vinculadas a MDE apresenta uma trajetória descendente iniciada em 2003. A Emenda Constitucional nº 42 de 2003, foi uma das emendas constitucionais que estendeu o prazo da DRU, no caso até dezembro de 2007. Porém, definiu que não seria reduzida da base de cálculo as transferências aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, o impacto da medida atingiu especialmente duas transferências, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE), com o fim da restrição os fundos iniciaram 2004 com um acréscimo de 20%, o aumento impactou diretamente nos valores disponíveis para educação, pois 25% dos impostos e transferências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). A regularidade das transferências aos entes federados reestabelece a previsão de aplicação de recursos na educação prevista pela Constituição Federal, o que privilegia especialmente os entes das regiões Norte e Nordeste dependentes das transferências federais. Porém a DRU ainda capturava recursos da União que seriam destinados à MDE, o dispositivo reduzia em 20% a base de cálculo para a aplicação direta dos 18% da União, a exclusão deste mecanismo ocorreu com a aprovação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que reduziu progressivamente o percentual capturado pela DRU, para 12,5% em 2009, para 5% em 2010 e a zero em 2011 (TIBURCIO, 2019, p. 66).

Agora veremos quais foram os problemas na complementação da União em relação ao Fundef e Fundeb. Segundo Tiburcio (2019) alguns especialistas do ramo da educação como, por exemplo, Pinto, Cara e Araújo (2013), criticam que esses modelos não apresentaram uma regra que estabelecesse um repasse da União obedecendo aos critérios de qualidade. Em outros termos, a definição do valor mínimo nacional segundo os valores disponíveis da União foi sem um critério que pudesse definir um valor mínimo de acordo com uma educação de qualidade.

Acrescentando a essas críticas, Godoi e Resende (2021) são de opinião que no término do ano de 1996 (EC 14) e com a vigência da Lei 9.394 (LDB), houve uma programação por parte do legislador para que fossem efetivadas em nível nacional as condições de acesso e permanência na escola por meio da implementação de um

padrão mínimo de qualidade com base em insumos necessários ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. Entretanto, segundo os autores, isso não se tornou realidade: “[...] não houve vontade política nem mesmo para honrar o compromisso de efetuar corretamente e de boa-fé os cálculos da parcela federal a ser complementada ao Fundef” (GODOI; RESENDE, 2021, p. 20).

Em termos comparativos, houve uma previsão no Fundeb de que a partir de 2010 a complementação da União passaria a 10% dos recursos destinados ao fundo pelos Estados, DF e Municípios, representando uma subvinculação na ordem de R\$ 13,3 bilhões em 2015, enquanto no Fundef foram gastos aproximadamente R\$ 515 milhões em 2006. Assim, no período de nove anos o total da complementação da União foi 24 vezes superior ao que foi aplicado até 2006. Para Tiburcio (2019, p. 68) “há o fato de que, no mínimo, 70% dos recursos da complementação da União deveriam ser novos, ou seja, que a União não poderia utilizar os 18% vinculados a MDE, tal restrição foi introduzida na regulamentação do Fundeb”.

Outra crítica citada pelo autor quanto ao “Baixo esforço da União para ampliação de recursos” é que, devido ao aumento de arrecadação com as contribuições, a União deveria se utilizar desses recursos para investir na educação, não tendo elas vinculação quanto aos repasses aos Estados e aos Municípios. Na sua destinação, as contribuições sociais estão voltadas para o custeio de atividades específicas, ao contrário dos impostos que não possuem uma finalidade determinada.

No ano de 2014, a receita de contribuições era 30% do total, representando aproximadamente o dobro da receita de impostos (17,9% dos recursos). Entretanto, do total des R\$ 670 bilhões oriundos das contribuições, 93,7% advinham de contribuições para atender à seguridade social (R\$ 628 bilhões). Já o restante (6,3%) atrelado à contribuição do salário-educação, com R\$ 18,2 bilhões. Desse modo, segundo o autor:

[...] neste caso há uma questão de conflito distributivo de dois direitos constitucionais, educação e seguridade social, uma possível vinculação destes recursos para manutenção e desenvolvimento de ensino limitaria o financiamento de políticas de saúde, previdência e assistência social (TIBURCIO, 2019, p. 69).

Na segunda determinação em relação aos comparativos internacionais de investimento em educação que fundamentam o aumento do investimento público em educação, Tibúrcio (2019) apresenta alguns dados citados por Amaral (2015):

O percentual de investimento em educação em relação ao PIB não difere tanto dos demais países, Amaral (2015) apresenta que o país investiu 5,08% do PIB em 2011, enquanto o bloco dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) investiram 5,17%. Em relação aos países que compõem o bloco dos BRICS¹⁶ somente a África do Sul investiu percentual superior ao Brasil, com investimento de 5,4%. No entanto, ao equacionar o valor aplicado em educação em relação à população em idade escolar o resultado demonstra a distância do país em relação ao bloco da OCDE. [...]

[...] Com base nesses números o autor conclui que para o Brasil atingir o valor aplicado por pessoa em idade educacional, ajustado em dólares segundo o poder de paridade de compra, deverá multiplicar 4,2 vezes o atual investimento em educação, isto implicaria na necessidade de um investimento público de 21,3% do PIB em despesas educacionais (TIBURCIO, 2019, p. 69).

Na terceira determinação relativa às “abordagens que defendem um papel preponderante da União para o enfrentamento das desigualdades regionais do país”, Tiburcio (2019) enfatiza que há o entendimento de que o “Estado necessita atuar em inúmeras frentes para possibilitar melhores condições de vida aos seus cidadãos, mas a estratégia de ampliação dos gastos educacionais torna-se prioridade absoluta”.

Acrescenta o autor que o problema é que o aumento do gasto na educação encontra resistência somente por parte dos representantes do poder público (TIBURCIO, 2019). Com a introdução de grandes debates em torno do cálculo do CAQ, os pesquisadores abrem mão dos atuais modelos de financiamento realizados por meio dos fundos estaduais e propõem o estabelecimento de um valor de investimento em nível nacional, obedecendo exigências mínimas de qualidade, ou seja, na hipótese da implantação do CAQ, teríamos uma destinação total dos recursos da educação básica para atendê-lo, com a expectativa da inexistência de diferenciação entre os estados para fins de investimento por aluno: “com sua implantação todas as unidades da federação, no âmbito da atual política de fundos, teriam ao menos no Ensino Fundamental e na Pré-Escola, valores disponibilizados por aluno próximos àqueles praticados em São Paulo” (PINTO; CARA; ARAÚJO, 2013, p. 6).

Porém, Tiburcio (2019) apresenta uma preocupação quanto às dificuldades que seriam enfrentadas caso venha a ser implantado um valor único nacional:

A definição parece interessante do ponto de vista de justiça regional, mas descola de uns dos pressupostos do indicador - os custos efetivos de uma educação de qualidade, infelizmente os custos reais para uma educação segundo critérios de qualidade seriam diferentes, há distinções importantes nos custos dos insumos entre os Estados, unificá-los em um valor único nacional dificultaria a gestão educacional em Estados com os maiores custos, pois estes não teriam condições de aportar mais recursos, haveria desequilíbrio do financiamento da educação.

Há uma distinção entre atuar para diminuir desigualdades regionais e financiar com valores iguais todos os entes da federação, a atual política de financiamento da educação possibilitou avanços expressivos por meio do Fundeb, especialmente pela complementação da União, que aportava importantes quantias nos fundos estaduais com o menor valor aluno, isto implicou em melhorias substanciais, com destaque para remuneração dos profissionais do magistério (TIBURCIO, 2019, p. 71).

Portanto, nessa determinação específica sobre o “papel preponderante da União para o enfrentamento das desigualdades regionais do país”, Tibúrcio (2019, p. 72-73) conclui que a capacidade de redução desses desníveis com a utilização de financiamento da educação básica pode ser calculada por meio de critérios objetivos, estes atrelados de forma direta com a educação como, por exemplo, o acesso, infraestrutura escolar e remuneração dos profissionais da educação. Para o autor, o sistema escolar está submetido a algumas variações quanto aos índices de atividade econômica, de desigualdades sociais ou de desenvolvimento econômico, não tendo condições de superar uma significativa estrutura econômica de desigualdade social.

Tibúrcio (2019) afirma que é possível a carga tributária brasileira suportar o aumento da despesa com educação em 1% do PIB. Segundo o autor, o fundamento que é defendido se respalda em dois pontos: no primeiro momento, realizar a comparação da carga tributária bruta em relação ao PIB e no segundo verificar a participação da União na carga tributária. Nos dados apresentados pelo autor, a carga tributária bruta no exercício de 2014 foi na ordem de 33,47% do PIB, distribuída a arrecadação da seguinte forma: União (68,47%), Estados (25,35%) e municípios (6,29%). Esse quadro demonstrado sobre a carga tributária representa um cenário favorável para fundamentar a participação da União no financiamento da educação básica.

Por outro lado, Tibúrcio (2019) esclarece a diferença entre carga tributária bruta e carga tributária líquida. Esta última é a que melhor reflete o impacto da política fiscal sobre a receita disponível do poder público, uma vez que nela são descontadas todas as transferências para previdência, assistência social e subsídios (TAPS) e repassadas para as famílias ou empresas, cujos recursos não estão disponíveis para os entes porque elas possuem finalidade de garantir a proteção e inclusão social das famílias ou incentivos ao setor produtivo de forma a ajudar no desenvolvimento do país. Com base nessa diferenciação apresentada, temos as seguintes consequências no financiamento da educação básica:

Ao descontar as TAPS a carga tributária vai de 33,47% do PIB (carga tributária bruta) para 17,39% (carga tributária líquida), sendo que 81,2% das TAPS são da União. Neste percentual ainda caberia à dedução do gasto com pagamento de juros e amortização da dívida pública, e ainda as deduções decorrentes de transferências da União aos Estados e Municípios. Após as deduções, que devem ser operadas por qualquer governante a frente do Estado, a distância da União em relação aos demais entes é diminuta perdendo significado este embate entre eles, pois as competências para gerir as políticas sociais estão entrelaçadas e não há espaço orçamentário sem conflito político (TIBURCIO, 2019, p. 73).

Por fim, conclui o autor que as discussões voltadas para a qualidade da educação e seu respectivo financiamento tiveram como objeto a estruturação de um fundo (Fundef e Fundeb), a fim de que pudesse garantir com eficiência a distribuição de recursos públicos. Entretanto, parte dos pesquisadores defende como ponto central a adoção de medidas capazes de aumentar a participação do poder público na transferência de recursos públicos para a melhoria da qualidade da educação, mesmo a despeito da União ter acabado com a DRU, nas transferências constitucionais aos demais entes e dos recursos direcionados à MDE no âmbito da União, bem como em relação à elevação dos recursos do Fundeb por meio da complementação da União. Complementa o autor que o “diagnóstico mais conservador entre os pesquisadores deste campo é de que há necessidade da União acrescentar ao fundo de educação básica, no mínimo, o valor correspondente a 0,78% no PIB” (TIBURCIO, 2019, p. 75).

3.8 LIMITES DO FUNDEB E OS RECURSOS NECESSÁRIOS PARA IMPLANTAR O CAQI

Como destacado no segundo capítulo desta tese, houve um avanço do Fundeb (2006 a 2020) em relação ao Fundef, tanto no aspecto de abranger todas as etapas e as modalidades da educação básica, quanto por ter aumentado de forma significativa os valores da complementação da União, passando, portanto, os municípios a receberem mais recursos do que os repassados pelo Fundeb, beneficiando regiões mais pobres do país.

Entretanto, como destaca Araújo (2019), alguns problemas persistiram com o Fundeb, uma vez que não houve avanço no aumento das matrículas, não atingindo o que seria necessário para atender aos dispositivos constitucionais, dentre eles o art. 206, inciso VII (garantia de padrão de qualidade na oferta do ensino):

A lógica do Fundeb é repartir de forma mais equitativa os recursos disponíveis em cada unidade da federação, vinculando tal redistribuição ao número de alunos que cada ente federado possui registrado no censo do ano anterior. E tal redistribuição obedecendo os limites de variação dos fatores de ponderação entre cada etapa e modalidade. Qualquer diminuição da distância entre o valor por aluno encontrado entre os fundos estaduais depende da complementação financeira da União, que está consignada em pelo menos (o que tem sido teto e não piso até o momento) 10% do depositado pelos entes federados no conjunto dos fundos estaduais.

Acontece que a Constituição (BRASIL, 1988) foi além da preocupação com a redistribuição de recursos em razão da desigualdade entre os entes federados. Na Carta, é possível ler que a redistribuição deveria ter em vista a garantia de um padrão mínimo de qualidade (ARAÚJO, 2019, p. 5).

Em outras palavras, a CF/88 não fez distinção do local de residência, qualquer brasileiro tem o seu direito protegido de ter acesso à educação com padrão de finalidade, independentemente de suas condições econômicas, conforme lhe assegura o inciso I do art. 206 da CF/88.

Assim, diante dessas dificuldades em atingir a qualidade no ensino, surgiram – como destacados nas seções anteriores deste capítulo da tese, os debates e a necessidade de adotar como passo inicial o modelo do CAQi.

Em termos comparativos, o autor enfatiza que, quanto à distribuição de recursos, o modelo CAQi está distante da metodologia adotada pelo Fundeb, uma vez que neste fundo, os recursos são aqueles vinculados pela CF/88 ao financiamento da educação divididos pelo número de alunos matriculados, enquanto naquele é encontrado o “valor necessário para que em cada etapa ou modalidade dado padrão de qualidade seja alcançado” (ARAÚJO, 2019, p. 6).

Outra observação importante é que a diversificação entre os índices de ponderação para as diversas etapas e modalidades de ensino não encontra harmonia com os procedimentos do CAQi. Na identificação do valor do padrão de qualidade inicial, o CAQi não está diretamente preocupado com a distância entre as etapas, “isso é mera consequência dos custos diferenciados, expressos na necessidade diferenciada de insumos” (ARAÚJO, 2019, p. 6).

Por meio da Estratégia 20.10 do PNE, ficou estabelecido que caberia à União a obrigação de realizar uma complementação financeira aos entes federados na hipótese de não atingirem o valor previsto para garantir o CAQi, o que, contudo, nunca foi implementado. Porém, no caso da não revisão dessa atribuição da União, certamente haverá dificuldade para alcançar o nível necessário para obter a qualidade na educação. Para Araújo (2019), uma solução para tentar resolver esse problema é a realização de um

novo pacto federativo, a fim de que a União possa ter uma maior participação no financiamento da educação básica.

Para se ter ideia da desigualdade, o autor destaca que na distribuição dos recursos do Fundeb, existe uma grande concentração de arrecadação nas capitais dos estados:

Enquanto a participação das 26 capitais nos recursos oriundos de transferências da União e dos estados é de apenas 17%, nas Receitas Próprias Municipais a participação é de 44,1%. Esse desequilíbrio na arrecadação municipal, com forte concentração nas capitais e em alguns estados, deverá ser preocupação ao se formatar o atual Fundeb, para ser compatível com a determinação legal de ser estabelecido um padrão de qualidade educacional. Na prática, essa desigualdade se expressa em desigual capacidade de prover os serviços públicos ou, pelo menos, na oferta de serviços com qualidades bastante variadas e desproporcionais.

Esse desequilíbrio na arrecadação municipal, com forte concentração nas capitais e em alguns estados, deverá ser preocupação ao se formatar o atual Fundeb, para ser compatível com a determinação legal de ser estabelecido um padrão de qualidade educacional. Na prática, essa desigualdade se expressa em desigual capacidade de prover os serviços públicos ou, pelo menos, na oferta de serviços com qualidades bastante variadas e desproporcionais (ARAÚJO, 2019, p. 8).

Pinto (2006) apresenta em sua obra a Tabela, reproduzida a seguir (Tabela 5), na qual há uma síntese dos diferentes valores do CAQI como proposta pelos participantes das oficinas promovidas pela CNDE. Observa o autor que, nos dados apresentados, exceto em relação às creches e às escolas do campo, “a distância entre o maior valor (pré-escola) e o menor (séries finais do ensino fundamental) é de apenas seis pontos percentuais”. Quanto às creches, os valores diferenciados são motivados de acordo com a jornada em tempo integral dos alunos e pela menor razão entre o número de crianças atendidas e o número de professores. Para as escolas do campo, o custo maior está atrelado ao tamanho das turmas, motivado pela baixa densidade demográfica na área rural. Comenta o autor que seria necessária a adoção de políticas ativas de reforma agrária para que pudessem gerar rendimentos de qualidade e otimização dos custos no caso do ensino rural:

Tabela 5 – Síntese do CAQI por etapa da educação e localização da escola

Tipo de escola	Creche	Pré-escola	EF-si	EF-sF	Ensino médio	Ed. Campo ES-si	Ed. Campo EF-sF
Tamanho médio (alunos)	120	264	400	600	900	60	100
Jornada diária dos alunos (horas)	10	5	5	5	5	5	5

Média de alunos por turma	12	22	25	30	30	12	25
Pessoal + Encargos (%)	79,3%	74,3%	73,5%	73,3%	74,3%	74,9%	72,9%
Custo-aluno MDE* (R\$)	3.783	1.659	1.618	1.591	1.645	1.997	2.048
Custo-aluno total (R\$ de 2005)	4.139	1.789	1.724	1.697	1.746	2.390	2.201
Custo-aluno total (% do PIBper capita)	39,3%	17,0%	16,4%	16,1%	16,6%	22,7%	20,9%
Diferenciação (EF 1ª a 4ª = 1)	2,40	1,04	1,00	0,98	1,01	1,39	1,28

Fonte: adaptado de Pinto (2006).

*Exclui gastos com alimentação

Nota: EF-SI - ensino fundamental - séries iniciais; EF-SF - ensino fundamental - séries finais.

O autor destaca que a proposta apresentada pela Campanha é considerada factível, uma vez que, fazendo uma comparação entre os valores do CAQi constantes na tabela acima quanto aos gastos/aluno em relação ao PIB *per capita* de alguns países da América Latina, conforme dados apresentados pela UNESCO (2004), verifica-se que eles estão muito próximos aos valores adotados pela Argentina, Chile, Colômbia e México. Entretanto, aquele organismo internacional informa ainda que, por exemplo, EUA e Japão possuem um gasto por aluno superior a 21% do seu PIB *per capita*, o qual inclusive é superior aos países latino-americanos citados. Salienta que, em termos de impacto das propostas comentadas, deve ser multiplicada a matrícula pública nas diversas etapas e modalidades, pelos valores de CAQi propostos, identificando uma necessidade de 5,3% do PIB, ou seja, um acréscimo de 1% em relação aos gastos com MDE (PINTO, 2006).

O autor também observa que as desigualdades sociais e econômicas refletem de forma significativa na qualidade do ensino público. Por conta desse problema estrutural da sociedade brasileira, a proposta foi desenvolver adicionais ao valor do CAQi, os quais fossem “garantidos para escolas situadas em bolsões de pobreza ou que atendessem grupos sociais fragilizados (considerando recortes de etnia, gênero, orientação sexual, etc)” (PINTO, 2006, p. 223). Essa ideia é baseada no princípio de “garantir mais para quem tem menos”. E, nesse mesmo sentido, sinais positivos já vêm sendo apresentados por alguns municípios ao adotarem políticas com concessões de adicional salarial para profissionais da educação de escolas localizadas na periferia das grandes cidades ou na zona rural. Esse tipo de medida comprova que há uma grande possibilidade de aumentar concretamente

qualidade na educação, por ser um atrativo de melhores profissionais para áreas consideradas precárias e prejudicadas por projeto pedagógico de longo prazo.

Araújo (2019) apresenta em seu trabalho algumas simulações sobre o impacto financeiro da implantação do CAQi, considerando a metodologia atual de redistribuição de recursos disponíveis por meio de fundos estaduais, utilizando-se de alguns parâmetros, tais como, recursos reais arrecadados pelos entes públicos em 2015, tendo como fontes o SIOPE⁷ com valores totais da MDE e Recursos Municipais e FNDE para fins de execução de recursos subvinculados ao Fundeb, as matrículas e os valores dos fatores de ponderação do CAQi (CNDE) para 2015.

Especificamente em relação aos fatores de ponderação, estes considerados itens de referências aplicáveis às diferentes etapas e modalidades da educação básica para determinar o valor/aluno/ano como, por exemplo, os citados no art. 43 da Lei do Novo Fundeb (Lei n. 14.113/20): creche em tempo integral (pública: 1,30), pré-escola em tempo integral: 1,30, anos iniciais do ensino fundamental urbano: 1,00, “não representam estudo técnico sobre os reais custos entre as etapas e as modalidades, mesmo que tal procedimento esteja previsto na lei que regulamentou o Fundeb” (ARAÚJO, 2019, p. 10). Por conta disso, as disputas ocorreram entre representantes da Undime e Consed visando valorizar as etapas, modalidades e tipologias de oferta.

Numa de suas simulações, Araújo (2019) apresenta dados que mostram uma significativa distância entre os fatores do Fundeb e do CAQi, esclarecendo que “ao subvalorizar o repasse para determinada etapa e modalidade, o Fundeb induz comportamentos de precarização da oferta do serviço”.

Verifica-se que os fatores de ponderação do CAQi conforme proposto pela CNDE são considerados elevados quando se trata de Creche conveniada (integral) com fator 2,29, inclusive chegando acima do dobro em relação ao fator de ponderação do Fundeb (1,10). O quadro dos fatores aumenta quando se refere à Creche sem convênio (tempo integral) com um CAQi de 2,71 e Fundeb com 1,30. A elevação dos fatores do CAQi nessas fases é justificada em razão de que as creches são consideradas áreas de maior vulnerabilidade, principalmente quando necessita de recursos adicionais por aluno para atender às condições quanto à estrutura e de recursos humanos especializados. Em contrapartida, quanto mais reduz essa vulnerabilidade em relação às demais etapas mais diminui o fator de ponderação, com pequena variação como, por exemplo, no Ensino Fundamental anos finais – urbano (parcial) com o CAQi (0,98) e Fundeb (1,10),

chegando inclusive a empatar nos casos de Ensino Fundamental tempo integral (1,30) e Ensino Fundamental – urbano (parcial) com 1,0.

Na Tabela apresentada pelo autor (Tabela 6), foi feita uma simulação para a análise da diferença entre o valor da complementação da União nos moldes do Fundeb e o valor dessa complementação com a possível adoção da lógica do CAQi conforme proposto pela CNDE:

Tabela 6 – Comparação entre complementação da União no Fundeb e no CAQi (2015).

(continua)				
UF	Rede	Fundeb 2015	CAQi por estado	Diferença
AC	Estadual	0	64.257.614,84	64.257.614,84
	Municipal	0	47.175.273,75	47.175.273,75
	Total	0	111.432.888,59	111.432.888,59
AL	Estadual	175.465.398,42	229.696.547,66	54.231.149,24
	Municipal	452.259.856,35	790.879.867,67	338.620.011,32
	Total	627.725.254,77	1.020.576.415,33	392.851.160,56
AM	Estadual	326.658.588,10	559.240.647,74	232.582.059,64
	Municipal	394.261.120,63	854.778.278,69	460.517.158,06
	Total	720.919.708,73	1.414.018.926,42	693.099.217,69
BA	Estadual	794.767.211,10	989.043.463,40	194.276.252,30
	Municipal	1.875.550.713,30	3.054.684.556,35	1.179.133.843,05
	Total	2.670.317.924,40	4.043.728.019,75	1.373.410.095,35
CE	Estadual	389.502.972,90	455.608.727,77	66.105.754,87
	Municipal	1.142.290.209,88	1.848.121.593,14	705.831.383,26
	Total	1.531.793.182,78	2.303.730.320,91	771.937.138,13
MA	Estadual	663.515.321,99	804.665.693,17	141.150.371,18
	Municipal	2.461.006.491,07	3.844.556.443,55	1.383.549.952,48
	Total	3.124.521.813,06	4.649.222.136,71	1.524.700.323,65
MG	Estadual	0	166.195.098,36	166.195.098,36
	Municipal	0	188.073.040,23	188.073.040,23
	Total	-	354.268.138,59	354.268.138,59
MT	Estadual	0	25.366.808,22	25.366.808,22
	Municipal	0	26.137.501,96	26.137.501,96
	Total	-	51.504.310,19	51.504.310,19
PA	Estadual	866.388.186,35	1.113.766.942,17	247.378.755,82
	Municipal	2.015.254.894,44	3.248.460.821,85	1.233.205.927,41
	Total	2.881.643.080,79	4.362.227.764,02	1.480.584.683,23
PB	Estadual	106.448.391,54	202.449.504,27	96.001.112,73

	Municipal	170.735.954,85	429.655.919,52	258.919.964,67
	Total	277.184.346,39	632.105.423,79	354.921.077,40
PE	Estadual	269.883.010,11	395.890.349,49	126.007.339,38
	Municipal	443.689.195,60	842.902.422,59	399.213.226,99
	Total	713.572.205,71	1.238.792.772,08	525.220.566,37
PI	Estadual	155.898.060,48	265.725.421,63	109.827.361,15
	Municipal	386.535.530,78	785.360.871,96	398.825.341,18
	Total	542.433.591,26	1.051.086.293,59	508.652.702,33
RN	Estadual	77.778.368,94	85.006.092,25	7.227.723,31
	Municipal	119.808.470,56	171.164.709,13	51.356.238,57
	Total	197.586.839,50	256.170.801,38	58.583.961,88

Fonte: simulação do CAQi de Araújo (2019).

UF: Unidade da Federação; Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; CAQi: Custo Aluno-Qualidade Inicial.

Na referida simulação foram considerados os valores do CAQi para 2015 em diferentes etapas e modalidades, com o resultado de que treze fundos estaduais necessitariam de complementação da União para atingir o CAQi, ou seja, a previsão dessa ajuda chega ser superior a fórmula do Fundeb no que diz respeito ao valor aluno e o total dos recursos bloqueados de estados e municípios.

3.9 SIMCAQ – ORIGEM, CONCEITO, FUNCIONALIDADE E METODOLOGIA

Nesta seção serão analisadas algumas informações importantes acerca do SimCAQ, dentre elas a sua origem, seus objetivos, metodologia e funcionalidade, de forma a gerar subsídios para as análises a serem feitas nos capítulos seguintes da tese.

3.9.1 Objetivos, características e público-alvo do SimCAQ

O SimCAQ é um sistema disponível na internet de forma gratuita (www.simcaq.c3sl.ufpr.br), onde pode ser estimado o custo da oferta de ensino em condições de qualidade na rede pública de educação básica, denominado de CAQ.

Para entender a origem do SimCAQ é necessário verificar a trajetória da discussão do CAQ no Brasil, conforme analisado no tópico 3.1 deste capítulo.

Um dos momentos históricos fundamentais que explicam o surgimento do SimCAQ foi a previsão do CAQ e para o CAQi no PNE 2014-2024, com o estabelecimento das seguintes estratégias:

Estratégia 20.6:

[...] no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ.

Estratégia 20.7:

[...] implementar o Custo Aluno Qualidade – CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar (BRASIL; MEC, 2015).

Estratégia 20.10:

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

Segundo Silveira, Schneider e Alves (2021), foi nesse contexto histórico de incorporação legislativa do CAQ/CAQi que surgiram a partir de 2010 as pesquisas que ajudaram no desenvolvimento do SimCAQ:

Essas pesquisas se basearam na concepção de que o CAQ/CAQi deve ser a referência para o financiamento da educação e, portanto, deve substituir outros parâmetros de financiamento, como a estimativa do valor-aluno/ano do Fundeb, que parte de um percentual das receitas de impostos sem observar os custos e as reais necessidades das escolas e de cada ente federativo (SILVEIRA; SCHNEIDER; ALVES, 2021, p. 154).

Explicam os autores que, para se atingir a versão atual do SimCAQ, ele passou por três etapas. O passo inicial foi a tese de doutorado realizada por Thiago Alves (2012), onde foi explorado o modelo conceitual, a apresentação dos primeiros cálculos e funcionalidades do SimCAQ. Em 2011 o simulador começou a ser desenvolvido, com o seu financiamento tendo sido pelo Observatório da Educação/Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), cujo projeto ficou sob a coordenação da professora Cláudia Souza Passador (FEARP/USP). Em razão da limitação dos recursos obtidos, apenas foi realizado o protótipo do simulador com a

utilização de planilhas eletrônicas, sofrendo a partir de julho de 2012 uma interrupção por um período de dois anos.

Com a edição do PNE 2014-2024, ocorreu a segunda etapa do SimCAQ a partir de 2014. O retorno ao desenvolvimento do protótipo do simulador foi possível graças a uma parceria firmada entre a Sase/MEC e a Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Universidade Federal de Goiás (Face/UFG), sob a coordenação de Thiago Alves. Com uma nova versão (*desktop*), foi possível a realização de suas inúmeras funcionalidades, transformando o SimCAQ como um instrumento de planejamento.

Com o financiamento assegurado até 2019, a terceira etapa teve início a partir de 2015 como o desenvolvimento do simulador na sua versão online (www.simcaq.c3sl.ufpr.br). Assim, após uma forte pressão de entidades que integravam o FNE, Sase/MEC disponibilizaram ao público em 2019 o acesso via internet dessa nova ferramenta tecnológica. Com a participação de mais de vinte pessoas e significativa parceria com o professor José Marcelino de Rezende Pinto (FFCLRP/USP), houve uma grande evolução do SimCAQ na sua versão *online* no que diz respeito a sua concepção, funcionalidades, *design* e tecnologia.

Segundo Alves, Schneider e Del Fabro (2019), o simulador visa fornecer importantes informações de forma a responder as seguintes perguntas:

- Quanto custa a educação de qualidade para cada aluno nas etapas e modalidades da educação básica? Ou seja, qual é custo-aluno qualidade (CAQ) das etapas?
- Qual deve ser o orçamento da educação em cada município e estado da federação para garantir o financiamento em condições de qualidade?
- Qual é o impacto da adoção do CAQ como valor de referência no montante total investido em educação básica em âmbito nacional, incluindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)? (ALVES; SCHNEIDER; DEL FABRO, 2019, p. 5).

Quanto aos objetivos do simulador, desenvolvido no período de outubro de 2015 a outubro de 2019, Silveira, Schneider e Alves (2021) explicam que são os seguintes:

- disponibilizar o SimCAQ como ferramenta de suporte ao processo de elaboração/adequação e monitoramento/avaliação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação, visando à articulação das metas educacionais locais com as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, e a previsão do montante de recursos financeiros necessários para a oferta da educação básica em condições de qualidade no período dos planos;
- fomentar pesquisas e publicações sobre financiamento da educação, custos educacionais e oferta da educação básica em condições de qualidade;

- promover a interação entre pesquisadores, gestores das redes de ensino, governos, profissionais da educação e sociedade civil para debater os desafios para o cumprimento da Meta 20 do PNE 2014-2024 (SILVEIRA; SCHNEIDER; ALVES, 2021, p. 156).

Além desses objetivos, o SimCAQ tem também o seu público-alvo definido:

[...] gestores e equipes de planejamento das secretarias subnacionais e do Ministério da Educação; agentes dos órgãos de planejamento e finanças; tribunais de conta; casas legislativas; Ministério Público; conselhos de educação; sindicatos; movimentos sociais, organizações da sociedade civil, comunidade escolar; comunidade acadêmica e imprensa. (SILVEIRA; SCHNEIDER; ALVES, 2021, p. 156).

Desse modo, o simulador foi projetado para esse público-alvo a fim de que todos tenham o livre acesso às informações e análise do custo da oferta educacional com um padrão de qualidade, além de possibilitar aos gestores, legisladores e a sociedade o conhecimento e a tomada de melhores decisões sobre as metas dos PNE, de modo a garantir o direito à educação de qualidade para todos dentro dos limites no campo da política pública educacional.

Como a proposta do SimCAQ foi de gerar uma opção de aperfeiçoamento dos cálculos do CAQ/ CAQi, o modelo conceitual do simulador é apresentado por Alves *et al.* (2019) nos seguintes termos:

- fazer diagnóstico da realidade educacional dos estados e municípios com base nos dados de diferentes fontes;
- comparar a realidade verificada no diagnóstico com um padrão de qualidade nacional tomado como referência, denominado de padrão de qualidade de referência (PQR);
- simular valores do CAQ, do orçamento necessário e do impacto do CAQ no montante total investido em educação básica em âmbito nacional para a oferta educacional em condições de qualidade (ALVES *et al.*, 2019, p. 10).

Os autores apresentam o seguinte quadro comparativo para sintetizar esse modelo conceitual do simulador:

Quadro 3 – Modelos de financiamento da educação básica

MODELO VIGENTE	MODELO CAQ
Valor-aluno a partir das receitas Disponíveis: lógica do financiamento pré-estabelecido	Custo-aluno baseado nas necessidades das escolas: lógica do financiamento adequada

Fonte: Alves *et al.* (2019).

Com relação às características gerais do simulador, os autores enfatizam que o SimCAQ foi projetado para apresentar resultados em três esferas de desagregação: municipal, estadual e nacional. Ressalte-se que o foco principal de cálculos e de análise é o município, considerando nele inserida a estrutura das redes públicas (federal, estadual e municipal). A razão da ênfase no município é porque os resultados tanto a nível estadual quanto a nível nacional são agregações das análises municipais, significando que “[...] a eventual sobra de recursos em um município (por exemplo, salas de aula) não pode compensar a falta do mesmo recurso em outro município” (ALVES *et al.*, 2019, p. 11).

A segunda característica é a possibilidade do simulador permitir as estimativas do orçamento necessário para garantia do padrão técnico de qualidade representado pelo CAQ. Outra característica é que o SimCAQ foi projetado para calcular valores de CAQ para creche, pré-escola, fundamental anos iniciais e finais, médio e EJA para os turnos parcial/integral e para as escolas urbanas e do campo. Ficaram de fora dos cálculos a educação especial e profissional técnica (de nível médio), considerando que essas modalidades possuem inúmeras diversidades e especificidades nas condições de oferta, exigindo, portanto, mais pesquisas para o desenvolvimento de uma nova versão do simulador.

Portanto, uma característica muito importante do SimCAQ é a capacidade de permitir a simulação com grande velocidade os diversas probabilidades do financiamento da educação básica pararedes municipais, estaduais e a nível nacional, com as alterações dos parâmetros do PQR.

3.9.2 Metodologia dos cálculos do SimCAQ

Conforme já comentado no início desta seção, a criação do SimCAQ se deu em razão do modelo do CAQi defendido pela CNDE. No entendimento de Silveira, Schneider e Alves (2021, p. 282), as características desse modelo têm uma proximidade do denominado método “julgamento profissional”.

Segundo os autores, o “julgamento profissional” foi utilizado para a reforma do financiamento do ensino do estado de Kentucky (EUA). Nesse modelo houve a necessidade da identificação do conceito de adequação fixado pela legislação daquele estado americano, a definição das regras de sua responsabilização e dos insumos e resultados. Para a questão dos insumos, foram considerados: “número de dias letivos,

carga horária semanal e diária, tamanho máximo das turmas, padrões curriculares e requisitos de pessoal”. No enquadramento com relação aos resultados, foram adotados, dentre outros, os seguintes: “indicadores de níveis de desempenho dos alunos, taxas de evasão e frequência e lacunas entre os estudantes, buscando a desagregação dos grupos demográficos” (SILVEIRA; SCHNEIDER; ALVES, 2021, p. 282).

Inicialmente os insumos são definidos por especialistas da área da educação, tais como: professores, conselheiros, diretores, gestores e pesquisadores. O próximo passo é a precificação dos insumos, ou seja, o estabelecimento dos seus valores de acordo com o mercado. São também definidos padrões de tamanho e de custos de escolas para as diferentes etapas, inclusão de gastos adicionais para as redes municipais ou estaduais de acordo com a realidade brasileira como, por exemplo, as despesas das atividades da secretaria de educação e o transporte escolar.

Os autores esclarecem que a metodologia do SimCAQ está fundamentada na apresentação de uma proposta de parâmetros de qualidade, com a fixação de insumos baseados numa análise dos documentos normativos e pareceres adotados pelo CNE, conselhos estaduais de educação e conselhos municipais de educação das capitais brasileiras, bem como em “dados do diagnóstico da realidade das escolas; em levantamentos de dados das secretarias municipais e estaduais; e em rodadas de apresentação e discussão com gestores e pesquisadores” (SILVEIRA; SCHNEIDER; ALVES, 2021, p. 283).

A metodologia tanto do CAQi-Campanha quanto do SimCAQ possui a mesma finalidade: a de prever o custo dos insumos necessários para garantir as condições de qualidade no ensino, sem ficar atrelado aos resultados dos estudantes. Eles também se assemelham com relação aos itens de insumos (carga horária, jornada, remuneração de profissionais, tamanho das turmas, manutenção e conservação dos prédios escolares e da rede de ensino).

Vejamos, segundo os autores, quais são as diferenças:

As principais diferenças entre os dois métodos estão relacionadas à unidade de análise e à forma de disponibilização dos resultados. Enquanto no CAQi-Campanha a análise é feita considerando um tamanho “típico” de escola para cada etapa de ensino, o SimCAQ toma como referência as características das matrículas e das escolas existentes em cada município com base nos dados do Censo Escolar/Inep mais recente disponível. No modelo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, são divulgadas tabelas com os valores resultantes do custo por aluno, enquanto o SimCAQ, por ser um sistema computacional on-line, permite a simulação de diversos cenários de valores do CAQ a partir da alteração dos parâmetros dos insumos previstos e o cálculo do

orçamento necessário para financiar o CAQ em cada rede municipal e rede estadual do país. (SILVEIRA; SCHNEIDER; ALVES, 2021, p. 283).

Especificamente em relação aos procedimentos de cálculos, os autores abordam as principais etapas de cálculo dos relatórios “Custo Aluno Qualidade (CAQ)” e “Orçamento Educacional” do SimCAQ. São 30 etapas divididas em sete partes, com o detalhamento dos principais resultados relativos às previsões das despesas correntes para fins do cálculo do CAQ, excluindo a apresentação de “procedimentos de diagnóstico, estimativa de adequação, ampliação e construção de novos prédios escolares realizados pelo simulador e que constituem despesas de capital (e, desse modo, não compõem cálculos e valores do CAQ)” (SILVEIRA; SCHNEIDER; ALVES, 2021, p. 283).

O foco de análise do SimCAQ são as matrículas, as escolas e o município, respeitando, é claro, o PNE 2014-2024 (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, artigo 8º), o qual prevê que deve haver planos estaduais e municipais. Vale salientar que o cálculo do SimCAQ é realizado tendo como objeto município.

As nove primeiras etapas dos cálculos estão voltadas para a “análise do número de matrículas por etapa/modalidade, série/ano (ou idade das crianças da educação infantil), área da localidade (urbana e rural) e turno (diurno e noturno), com base nos dados do Censo Escolar/Inep”. Abrange apenas matrículas de escolas públicas a nível federal, estadual e municipal, excluindo as matrículas de atividade complementar e/ou AEE.

O SimCAQ possibilita a alteração do número de matrículas para a realização de simulação dos cenários de expansão ou redução da oferta. Permite também a utilização de vários parâmetros do Padrão de Qualidade de Referência (PQR) quanto à carga horária de ensino, ao tamanho das turmas e à jornada de trabalho docente.

Alves *et al.* (2019) explicam que a simulação do SimCAQ é constituída por um sistema de retroalimentação, com entradas (*input*) e saídas (*output*).

No processamento de entrada, o sistema é alimentado com os seguintes parâmetros:

- a) dados para diagnóstico do sistema educacional;
- b) um conjunto de parâmetros objetivos para se atingir um PQR.

No primeiro caso, o diagnóstico da educação básica nos níveis municipal, estadual e nacional, ocorre por meio do processamento de 27 indicadores sobre a oferta de ensino, considerando os itens relativos ao contexto, características, demanda, condições de oferta e financiamento.

Com as informações obtidas do diagnóstico, o SimCAQ direciona os dados de acordo com as condições de oferta, utilizando um total de 169 parâmetros de qualidade espalhados em 11 aspectos:

- a) carga horária de ensino;
- b) tamanho das turmas;
- c) jornada de trabalho docente;
- d) carreira e remuneração dos professores;
- e) quadro de funcionários e remuneração;
- f) formação continuada;
- g) funcionamento e manutenção das escolas;
- h) alimentação escolar;
- i) infraestrutura das escolas;
- j) novas salas e prédios escolares;
- k) encargos e adicionais.

Destaque-se na metodologia do SimCAQ o denominado “Padrão de Qualidade de Referência (PQR)”, cujos detalhes de sua funcionalidade são explicados por Alves *et al.* (2019):

Em suma, os valores do PQR expressam condições de oferta sob a forma de números (preços, quantidades, percentuais etc.), insumos e recursos. Esses parâmetros podem ser visualizados e alterados pelos usuários nas telas do SimCAQ para simular novos cenários de financiamento. Os parâmetros utilizados nas simulações que geraram os resultados deste artigo estão disponíveis na nota. Eles foram definidos segundo normatizações existentes (leis, resoluções) e, na ausência destas, com base em documentos orientadores de políticas públicas, bem como em estudos e pesquisas acadêmicas. Além disso, alguns parâmetros foram estabelecidos por meio do diagnóstico da realidade educacional, tendo em vista não propor um PQR que seja inacessível ou inferior à situação já existente. (ALVES *et al.*, 2019, p. 14).

Acrescentam os autores que a finalidade do SimCAQ é possibilitar um padrão de qualidade nacional, procurando reduzir as desigualdades educacionais regionais. Em outras palavras, em cumprimento ao princípio da igualdade, o PQR visa a adoção de um padrão para que as escolas não sejam despojadas dos recursos mínimo necessários para oferecer um ensino de qualidade. Entretanto, diante das diversidades e realidades regionais, torna-se difícil aplicar o padrão proposto em todas as situações. Na verdade, o PQR e CAQ devem servir como instrumentos analíticos para interpretação da realidade, permitindo, assim, a implementação de políticas com objetivo de garantir o direito à

educação em condições de qualidade para todos, mesmo que haja diversificação desse padrão para que seja aplicado no tempo e lugar específicos.

Após a exposição dos elementos de cálculos e estimativas que compõem as entradas (*input*), Alves *et al.* (2019) explicam em seu estudo quais são as saídas (*output*) consideradas no simulador.

Para os autores, as saídas estão relacionadas às respostas para as seguintes perguntas: “[a] Qual é o CAQ de cada etapa e modalidade?; [b] Qual deve ser o orçamento da educação em cada localidade?; e [c] Qual seria o impacto da adoção do CAQ no investimento em educação básica em âmbito nacional)” (ALVES *et al.*, 2019, p. 25).

Com relação à primeira pergunta, são apresentados os resultados sobre o cálculo do valor CAQ, com a especificação dos itens de custo, o número de matrículas e o CAQ, sendo que neste último o procedimento de cálculo dos valores é com base na divisão da despesa total e o número de matrículas de cada etapa/modalidade/área da localidade/do turno.

Na resposta à segunda pergunta, o simulador estima o orçamento necessário para a oferta de ensino em condições de qualidade. Segundo os autores, esse procedimento tem uma grande importância “para o planejamento da expansão das redes de ensino, sobretudo em ações que demandam tempo para execução, tais como a realização de concursos para contratação de pessoal e a construção de escolas” (ALVES *et al.*, 2019, p. 25).

Quanto ao orçamento da educação em cada localidade, é necessário demonstrar a oferta de educação na localidade escolhida, observando-se diversos fatores ao mesmo tempo. A análise realizada está voltada para todos os entes estatais e municipais, com a finalidade de apresentar o impacto de um padrão de qualidade de acordo com a realidade local e, ao mesmo tempo, oferecer a oportunidade de adoção de políticas e definição de parâmetros a nível nacional.

Quanto ao impacto do CAQ no financiamento no contexto nacional, reproduzimos aqui a Tabela apresentada pelos autores (Tabela 7), representando como exemplo, um dos relatórios do SimCAQ, levando em consideração:

- o total de matrículas da rede pública por estado da federação referente ao ano anterior (2018);
- a estimativa do CAQ-médio por unidade da federação (UF) para o primeiro ano do plano (2019);

- o montante da receita líquida de impostos de estados e municípios vinculada para a educação (conforme CF/88, art. 212) e a receita do Fun deb (ambas do ano anterior);
- a estimativa das despesas correntes (com base nos valores do CAQ);
- a estimativa da complementação da União (calculada pelo total da estimativa das despesas menos o total das receitas vinculadas). (ALVES *et al.*, 2019, p. 25).

Tabela 7 – Simulação do impacto do financiamento da educação básica baseada no custo-aluno qualidade (CAQ) por unidade da federação (UF), valores da receita 2017 e estimativas de despesas para 2019.

(continua)

UF	Número de matrícula	CAQ-médio	Total das receitas vinculadas realizadas	Receitas do Fundeb realizadas	Estimativa das Despesas correntes	Estimativa da Complementação da União
	2018	2019	2017 (*)	2017 (**)	2019 (***)	2019 (****)
RO	379.471	6.643	1.980,6	1.346,63	2.521,0	540,4 (27,3%)
AC	266.605	6.803	1.361,0	925,19	1.813,6	452,7 (33,3%)
AM	1.063.996	6.401	5.271,8	3.974,36	6.811,1	1.539,4 (29,2%)
RR	140.033	6.910	906,7	645,68	967,6	60,9 (6,7%)
PA	2.083.211	6.559	9.045,7	7.031,43	13.663,9	4.618,3 (51,1%)
AP	198.226	6.189	1.105,8	808,89	1.226,9	121,1 (11,0%)
TO	357.435	7.372	2.227,3	1.504,30	2.634,9	407,6 (18,3%)
MA	1.793.803	7.089	7.575,9	6.059,64	12.716,4	5.140,5 (67,9%)
UF	Número de matrícula	CAQ-médio	Total das receitas vinculadas realizadas	Receitas do Fundeb realizadas	Estimativa das Despesas correntes	Estimativa da Complementação da União
	2018	2019	2017 (*)	2017 (**)	2019 (***)	2019 (****)
PI	835.839	7.191	3.740,0	2.585,26	6.010,7	2.270,7 (60,7%)
CE	1.746.893	6.987	8.291,6	5.791,14	12.205,9	3.914,3 (47,2%)
RN	646.861	7.458	3.364,8	2.227,26	4.824,5	1.459,8 (43,4%)
PB	790.139	7.463	3.787,3	2.620,20	5.896,8	2.109,5 (55,7%)
PE	1.691.412	6.521	8.735,7	5.850,46	11.030,0	2.294,3 (26,3%)
AL	721.585	6.547	3.053,1	2.168,33	4.724,0	1.670,9 (54,7%)
SE	418.596	7.087	2.414,4	1.601,97	2.966,4	552,0 (22,9%)
BA	2.966.524	6.969	14.455,7	10.230,58	20.673,9	6.218,2 (43,0%)
MG	3.823.011	7.007	21.234,3	13.067,05	26.786,6	5.552,3 (26,1%)

ES	764.061	7.605	4.176,0	2.608,80	5.810,7	1.634,7 (39,1%)
RJ	2.437.706	6.472	17.684,3	8.158,09	15.776,1	
SP	7.564.159	6.957	62.157,3	33.042,89	52.623,7	
PR	2.111.310	7.664	13.899,3	8.402,19	16.181,2	2.281,8 (16,4%)
SC	1.301.192	8.246	8.706,3	5.271,09	10.729,1	2.022,8 (23,2%)
RS	1.858.533	7.505	13.954,6	8.648,85	13.947,9	
MS	595.234	7.068	3.709,9	2.237,70	4.207,0	497,0 (13,4%)
MT	753.818	7.260	4.414,7	2.756,75	5.472,7	1.058,1 (24,0%)
GO	1.170.618	6.847	7.142,9	4.414,31	8.015,2	872,4 (12,2%)
DF	452.784	5.607	4.180,3	1.994,34	2.538,6	
TOTAL	38.933.055	7.011	238.577,2	145.973,38	272.776,6	47.289,6 (19,8%)

Fonte: Alves *et al.* (2019).

(*) Considera a receita vinculada para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) 25% da receita líquida de impostos + o resultado das transferências para o Fundeb + complementação da União + recursos do salário educação. Valores em milhões;

(**) Considera o resultado das transferências para o Fundeb + complementação da União. Valores em milhões;

(***) Estimativa das receitas correntes necessárias calculadas pelo Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ) com base no padrão de qualidade de referência (PQR). Valores em milhões (R\$ 1.000.000);

(****) Complementação calculada pela subtração do valor da estimativa de despesas correntes pela receita vinculada realizada. Valores em milhões. Fonte: com base nos resultados do Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ), disponível em . Acesso em: 17 mar. 2019.

Comentando a respeito da tabela, os autores esclarecem que o CAQ-médio não só aumentou significativamente o valor por aluno, mas também possibilitaria a redução das desigualdades no cenário de financiamento nas redes educacionais entre os entes federativos. Observando os dados constantes na tabela, constata-se que o menor CAQ-médio ficou com o DF (R\$ 5.607) e o maior com SC (R\$ 8.246). Outro dado importante: 50% dos valores das UFs representam uma projeção entre R\$ 6.559 (1º quartil = Pará) e R\$ 7.372 (3º quartil = Tocantins), significando, portanto, que a dispersão é pequena (amplitude interquartil de 10,8% e coeficiente de variação de 7,6%).

A partir dos dados apresentados na tabela, os autores formularam as seguintes perguntas: considerando que a proposta é de que os parâmetros de qualidade (PQR) sejam a nível nacional, então qual é a razão dos valores do CAQ-médio dos estados terem sido diferentes? Pelo menos os valores não deveriam ser iguais ou muito próximos? Para eles um dos argumentos relevantes para responder a essas perguntas está relacionado com o número de matrículas nas etapas de ensino de cada ente da federação. Nesse aspecto, tem que ser verificada a proporção de matrículas de creche e pré-escola em relação ao total de matrícula disponível em cada ente federativo, cujas etapas possuem grandes custos. Para

se ter ideia, o CAQ da creche urbana no seu turno parcial, representa 87% a mais do que o CAQ dos anos iniciais do ensino fundamental urbano (turno parcial), enquanto o CAQ da pré-escola urbano parcial está na faixa de 11% maior. Assim, conclui-se que os entes que possuem maior oferta em educação infantil terão CAQ-médio superior” (ALVES *et al.*, 2019, p. 29).

Especificamente em relação ao SC, no ano de 2018, as matrículas de educação infantil totalizam 23,2% de matrículas, sendo que ele possui a maior estimativa de CAQ-médio, na ordem de R\$ 8.246. Ocupando a penúltima e última posições estão o Amapá, com 10,5% de matrículas na educação infantil e o DF, com 9,7%, nos valores do CAQ-médio, respectivamente. Considerando duas variáveis (tendo o CAQ-médio como variável dependente), deduz-se da análise que a proporção de matrículas na educação infantil implica em 63% da variância do CAQ-médio entre os entes estatais.

Desse modo, acrescentam os autores que a condição de oferta de ensino de cada ente federativo influencia nas diferenças do valor por aluno em razão do financiamento do CAQ. Por conta disso, observa-se que, nos dados apresentados na tabela acima, a participação da União na complementação permite que haja a correção com a adoção de melhoria das condições de financiamento e políticas educacionais mais eficientes, procedimento este que não ocorre com a metodologia do Fundeb, o qual não possibilita eliminar as desigualdades, exatamente por desprezar as disparidades reais entre os custos das etapas, uma vez que “adota um fator de ponderação arbitrário, e por não levar em conta as reais demandas de recursos para garantir oferta de ensino com padrão de qualidade” (ALVES *et al.*, 2019, p. 29).

Por fim, na tabela acima constam as receitas da educação em dois cenários: a) receita vinculada com o mínimo de 25% da receita líquida de impostos dos estados e municípios; b) receita recebida do Fundeb (com o complemento da União). Nesse sentido, a receita do Fundeb corresponde a 70% ou mais das receitas de alguns estados (AM, RR, AP, PA, MA, CE, AL e BA), diferentemente em relação a outros entes que equivale a 50% ou menos (DF e RJ). Quando se consideram as despesas correntes necessárias para proporcionar uma oferta de ensino com padrão de qualidade, em termos comparativos entre as receitas vinculadas de apenas 25% e a projeção da complementação da União, verifica-se que a despesa dessa complementação supera a atual estabelecida pelo Fundeb.

Em termos práticos, a parte inferior da tabela retrata que a complementação adicional para 2019 totaliza R\$ 47,3 bilhões, ou seja, 19,8% superior a receita

vinculada para estados e municípios em 2017. Significa, portanto, a existência de uma grande desigualdade, com a complementação da União em vários cenários, considerando as receitas vinculadas de cada ente estatal. Aplicando os PQRs, quatro estados não têm necessidade financeira de receber a complementação da União (DF, RJ, RS e SP) e em seis a complementação seria de até 20% da receita vinculada (RR, AP, GO, MS, PR e TO). A complementação seria superior a 20% para nove estados com o limite de até 40% (SE, SC, MT, MG, PE, RO, AM, AC e ES). Com a complementação superior a 40% seis estados receberiam (BA, RN, CE, PA, AL e PB) e dois entes estatais atingiriam o total de até 60% (MA e PI).

3.9.3 Simulações com a utilização dos dados do SimCAQ

Nesta seção iremos apresentar algumas simulações realizadas pelos autores Alves *et al.* (2019), com a finalidade para responder às seguintes perguntas:

- a) Qual deve ser o orçamento de cada município para garantir a educação em condições de qualidade?
- b) Qual é o impacto do CAQ no financiamento em âmbito nacional?

Em seguida faremos uma simulação levando em conta a realidade de alguns municípios do Estado do Amazonas em relação às condições necessárias para a implantação do CAQ.

Com relação à primeira pergunta (Qual deve ser o orçamento de cada município para garantir a educação em condições de qualidade?), os autores desenvolveram uma simulação com dados de um município real, de modo a apresentar a potencialidade do SIMCAQ para fins de elaboração de um plano municipal de educação. Sem citar o nome, foi selecionado um município brasileiro real, com as seguintes características: “população (2016) de 9.906 habitantes, PIB *per capita* (2014) igual a R\$ 9.993 (2º quintil entre os municípios brasileiros), IDHM (2010) igual a 0,684 (considerado médio)”.

Outros dados do município escolhido são os seguintes: no ano de 2018 ele possuía 2.238 matrículas, 95 na rede particular e 2.143 na rede pública, com oito escolas, sendo duas estaduais, cinco *municipais* (dentre elas apenas uma rural) e uma privada com fins lucrativos. Quanto à responsabilidade pela oferta na rede pública, esta atingia 100% da rede municipal nas matrículas de creche (2), da pré-escola (308) e dos anos iniciais do ensino fundamental (844). Já na rede estadual, a oferta era de 100% das matrículas dos

anos finais do ensino fundamental (612), ensino médio (280) e EJA (97). No ano de 2017, o município selecionado teve um gasto-aluno anual de R\$ 5.431, com 22,5% inferior ao CAQ-médio nacional (R\$ 7.011) encontrado na simulação.

Assim, reproduzimos a seguinte tabela desenvolvida pelos autores (Tabela 8):

Tabela 8 – Projeção da oferta de ensino em condições de qualidade e orçamento necessário para um município, 2019–2022

(continua)

Dimensão de Projeção	Atual	Projetado	Projetado	Projetado	Projetado
{A} Projeção da oferta de ensino	2018	2019	2020	2021	2022
Número de Matrículas	2.143	2.143	2.271	2.361	2.581
Número de Turmas	87	92	99	105	115
Número de Salas	49	58	62	68	77
Número de Professores	77	89	97	106	119
Número de Auxiliares	2				
Número de Funcionários	105	96	111	111	12
Dimensão de Projeção	Atual	Projetado	Projetado	Projetado	Projetado
{ B } Projeção da despesa corrente (R\$)	Potencial de Receitas (*) (2017)	2019	2020	2021	2022
Governo Federal		0,00	0,00	0,00	0,00
Governo Estadual		5.886.346	6.512.431	6.485.157	7.002.997
Governo Municipal	5.798.414	8.532.432	9.358.185	10.179.959	11.608.841
Total		14.418.668	15.870.616	16.665.116	18.611.838
{C} Despesa de capital da rede pública (R\$) (**)		2019	2020	2021	2022
		5.831.172	5.831.172	5.831.172	5.831.172
TOTAL DESPESAS (correntes+capital)		20.249.840	31.701.788	22.496.288	24.443.010

Fonte: adaptado de Alves *et al.* (2019).

MDE: manutenção e desenvolvimento do ensino;

(*) Potencial de recursos para educação básica resultantes da vinculação de impostos, transferências do Fundeb e salário educação. Calculada com base nos dados analíticos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e dos microdados do Finanças do Brasil (Finbra);

(**) As despesas de capital foram compostas de: ampliação da infraestrutura em escolas existentes (novas dependências/espacos): 47,56% (R\$ 2.773.408); e construção de novos prédios escolares e salas de aula: 52,44% (R\$ 3.057.764). Fonte: com base nos resultados do Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ), disponível em . Acesso em: 17 mar. 2019.

A Tabela 8 se refere ao resultado da simulação do orçamento necessário para o município selecionado durante o período de quatro anos (2019 a 2022). Com base nos dados obtidos, 2.143 matrículas foram ofertadas na rede pública em 2019, com uma amplitude de 20,4% (438 matrículas) no total de quatro anos. Foram preservadas 2.143 matrículas no primeiro ano do plano (2019), com o aumento para 2.271 em 2020, para 2.361 e 2.581, respectivamente, nos anos de 2021 e 2022. Foi na creche que se deu o maior aumento, uma vez que nesse segmento foram ofertadas apenas duas matrículas em 2018 e teria um resultado de 200 matrículas ao final de quatro anos. Seriam alcançadas 80 novas matrículas na pré-escola, ficaria inalterado o número no ensino fundamental, haveria um incremento no ensino médio na ordem de 80 matrículas (de 280 para 360) e a EJA aumentaria de 97 para 177 matrículas (expansão de 80 matrículas). Em 2018 foi mantida a responsabilidade pela oferta entre estado e município.

Visando estimar o orçamento que seria utilizado para realizar a oferta de ensino de acordo com as condições de qualidade, o SIMCAQ aplica o PQR ao número de matrículas fornecido e especificado para cada ano e projeta a necessidade quanto ao número de turmas, salas de aula, professores e funcionários. Esse é um procedimento operacional muito importante para o planejamento da expansão das redes de ensino, inclusive para situações que exigem tempo para implementação como, por exemplo, a seleção de pessoal por meio de concursos e a construção de escolas. Pela Tabela 8 (parte A) relativa a 2019, percebe-se que, caso fosse mantido o total de matrículas de 2018, haveria a necessidade de um aumento do número de salas (+9) e professores (+12) para ajustar a oferta ao padrão de qualidade.

No ano de 2019 a oferta de ensino em condições de qualidade para o município selecionado exigiria um orçamento total de R\$ 20,2 milhões, com R\$ 14,4 milhões em despesas correntes e R\$ 5,8 milhões em despesas de capital. Verificando a parte B da tabela, houve uma inserção de parte da despesa corrente para o poder público estadual e municipal proveniente da divisão de responsabilidades atribuídas ao município escolhido, cujos dados podem ser modificados com base na criação de cenários.

Outra situação é que haveria um grande aumento do investimento do município na educação na hipótese de uma expansão de matrículas a partir de 2020. Em 2022 o orçamento total atingiria R\$ 24,4 milhões e as despesas correntes chegariam a um patamar de R\$ 11,6 milhões naquele mesmo ano, provocando um aumento na ordem de 100,2% quanto à receita vinculada à educação estabelecida em 2017.

Agora, com base nos dados obtidos junto ao Simulador SimCAQ, elaboramos a Tabela 9, onde há uma projeção sobre a realidade de alguns municípios do AM em relação as suas condições necessárias para a implantação do CAQ.

Tabela 9 – Projeção sobre a realidade de alguns municípios do AM em relação as suas condições necessárias para a implantação do CAQ

Amazonas/ Municípios	Matrículas	Receitas Vinculadas	Despesas Realizadas	Despesas Correntes	ValorCAQ	Complem.(R\$)	Complem. (%)
Itamarati	26	12463605	13437486	25593371	9712,85	13129766	105
Itapiranga	1856	8474381	10983567	17704325	9538,97	9229944	108
Japura	2636	12838405	14129303	27413803	10399,77	14575398	113
Jurua	2697	13810565	17858851	28359744	10515,29	14549179	105
Jutai	7326	31951037	66951443	63980066	8733,29	32029029	100
Labrea	7269	37036030	38823637	69039080	9497,74	32003050	86
Manacapuru	17255	75614312	73214840	1,36E+08	7886,96	60475144	79
Manaquiri	4211	21516604	22037971	35215363	8362,71	13698759	63
Manaus	243793	1,39E+09	1,36E+09	1,61E+09	6600,08	2,21E+08	15
Manicore	9774	40940392	41181817	92622485	9476,42	51682093	126
P. Figueiredo	8163	45628079	51932815	60523194	7414,33	14895115	32
Tapaua	4450	19387931	22461270	44804614	10068,45	25416683	131

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados do SimCAQ (Acesso em: 14.03.2022)

Segundo informações obtidas junto ao site <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/am.html>, o AM possui atualmente 62 municípios, com uma população estimada para 2021 em 4.269.995 habitantes. Com base nos dados constantes na tabela acima, observa-se que Manaus, capital do Estado do Amazonas é o município com maior número de habitantes (2.255.903), e o que possui a menor necessidade de complementação financeira para poder ofertar educação de qualidade, ou seja, de 15% além dos recursos atuais, enquanto o maior é o município de Tapauá com 131%. Isso significa que, exceto Manaus, todos os demais municípios necessitam de significativos aportes adicionais de recursos como complementação, ou seja, necessitando de um grande volume de verba de

financiamento para fins de implantação do CAQ. O município de Presidente Figueiredo é o segundo município que possui o menor percentual de complementação (32%), porém, é o terceiro com maior quantidade de matrículas oferecidas (8.163), este antecedido por Manaus (243.793), Manacapuru (17.255) e Manicoré(9.774).

Vale ressaltar que essa é uma amostra envolvendo apenas 13 municípios do AM, uma vez que nos próximos capítulos iremos nos aprofundar na análise das simulações abrangendo os demais municípios da região quanto à questão da qualidade do ensino e estimativas dos modelos CAQi/CAQ.

Após a apresentação dessas informações importantes e os procedimentos de cálculos sobre o SimCAQ, conclui-se nesta seção que ele será de grande utilidade no Capítulo 5, considerando que será uma grande ferramenta para a simulação de alguns cenários de comparação entre os impactos do novo Fundeb e as potencialidades da implementação do CAQ no AM e seus Municípios.

3.10 CONCLUSÕES PARCIAIS

Neste capítulo foram apresentadas informações importantes quanto aos conceitos de CAQ e CAQi, como esses modelos foram incorporados na legislação brasileira, as críticas e defesas sobre a sua implementação, as análises feitas por autores sobre os reflexos nas metas do PNE 2014, Ideb, insumos e a necessidade de atingir os valores do CAQ, além da exploração em uma seção específica sobre o SimCAQ, a sua origem, seus objetivos, metodologia e funcionalidade, de forma a proporcionar subsídios para as explicações das interpretações dos dados a serem explorados no capítulo 5.

Dentre importantes conclusões acerca da proposta CAQi/CAQ, destacam-se as seguintes: Apesar de críticas pontuais de alguns especialistas, há uma posição majoritária no sentido de reconhecer que esse modelo já incorporado à legislação há muito tempo é a melhor proposta para se buscar uma melhoria na qualidade de ensino e diminuir as desigualdades até hoje existentes entre os entes da federal e entre eles e seus municípios.

Como se extrai da opinião de Ximenes (2014), a sua adoção não deve limitar a atuação daqueles entes públicos que possuem capacidade para alcançar com os seus próprios recursos um padrão superior ao que foi estabelecido em nível nacional, em razão da autonomia federativa na área educacional para adoção de padrões próprios de acordo com a previsão inserida no art. 25 da LDB (Lei no. 9.394/96). Enfatiza o autor que deve ser também levado em consideração a aplicação do “princípio da realização

progressiva com o máximo de recursos disponíveis” a partir da jurisprudência do Comitê DESC, fazendo com que os entes com maiores recursos orçamentários, além de poderem adotar padrões de insumos e de financiamento superiores ao mínimo nacional, este também poderia ser ajustado em nível nacional de forma progressiva até atingir o CAQ.

Os fundos adotados pelo Brasil a partir de 1996, inicialmente por meio do Fundef e depois com o Fundeb, foram importantes passos para o financiamento da educação básica com mais equidade, entretanto, não foram suficientes para atender às expectativas de aumento dos recursos públicos na área do ensino, inclusive com recebimento de críticas de pesquisadores por não ter apresentado regras que estabelecessem um repasse da União obedecendo aos critérios de qualidade.

CAPÍTULO 4: O NOVO FUNDEB (EC 108/2020, LEI 14.113/2020) E SUAS PRINCIPAIS INOVAÇÕES

Neste capítulo será feita uma análise do novo Fundeb aprovado pela EC 108/2020, os debates políticos e sociais iniciais que levaram a sua aprovação no Congresso Nacional, as novidades introduzidas em comparação ao Fundeb anterior. Para cumprir o que se propõe no presente capítulo, após o relato das normas jurídicas a respeito do novo Fundeb e de sua lei regulamentadora (Lei 14.113/2020), serão realizadas análises para verificar se a complementação VAAT atenderá aos princípios da equidade e da qualidade das redes de ensino dos municípios do AM e sobre a questão da persistência das distorções das ponderações do Fundeb e adiamento para 2024 da definição das novas ponderações, especialmente quanto aos Municípios do Estado do Amazonas.

Na sequência será apresentada uma pesquisa sobre quais os estados que adotaram providências concretas para a implementação do ICMS educacional criado pela EC 108 e quais as consequências jurídicas na hipótese de algum estado deixar de editar a lei dentro do prazo exigido pelo art. 3º. da EC 108/2020.

4.1 BREVE RELATO HISTÓRICO SOBRE A APROVAÇÃO DO NOVO FUNDEB

Como será visto nos tópicos seguintes, importantes modificações foram introduzidas no novo Fundeb em relação ao anterior. Para tanto, para se chegar a essas mudanças houve amplos debates a partir de 30 de novembro de 2016, com o funcionamento da Comissão Especial da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n.º 15/15, obtendo a sua aprovação pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, com a sua promulgação pelo Congresso Nacional em 26 de agosto de 2020.

Durante a tramitação da PEC 15/15, inúmeras discussões foram realizadas envolvendo especialistas da área educacional, intelectuais, governos e organizações da sociedade civil, tendo como objeto o aumento da complementação da União, as polêmicas quanto ao financiamento do ensino particular com recursos do Fundeb e a extinção da vinculação de recursos para o pagamento de salários de professores, o incentivo para desempenho e a destinação de recursos para pagamento de despesas previdenciárias.

Quando se aproximou da fase final da tramitação legislativa, o Governo Federal por meio do Ministério da Economia apresentou proposta para que o fundo fosse restabelecido somente em 2022, bem como parte dos recursos fossem destinados à transferência direta de renda, o programa Renda Brasil, que posteriormente iria substituir o Bolsa Família.¹³ Godoi e Resende (2021) comentam que essas propostas do Executivo Federal foram mal recebidas, inclusive gerando a abertura de espaço para renegociação de uma maior complementação da União ao fundo:

O acordo final chegou ao valor de 23% de complementação pela União, com 5% destinados às creches e pré-escolas, respeitando o seguinte escalonamento: 12% em 2021, 15% em 2022, 17% em 2023, 19% em 2024, 21% em 2025 e 23% em 2026.

A tramitação da PEC nº 15/15 superou a resistência e a inércia do governo federal ao assegurar a continuidade, com aprimoramentos, da principal política de financiamento da educação básica. O único ponto polêmico foi a referência, no texto da Emenda, ao Custo Aluno Qualidade (CAQ) como referência para pactuação do padrão mínimo de qualidade do ensino (GODOI; RESENDE, 2021, p. 23).

Após esses acirrados debates, foi aprovado o relatório da deputada Professora Dorinha Seabra (DEM/TO) em primeiro turno por 499 votos a 7 e no segundo turno da Câmara foram 492 votos favoráveis a 6. Posteriormente a PEC nº 15/15 foi encaminhada para votação no Senado Federal, recebendo outra numeração (PEC nº 26/2020), tendo como relator o senador Flávio Arns (Rede-PR), sendo aprovada por unanimidade no dia 25 de agosto em dois turnos com a votação de 79 senadores, com a promulgação da EC pelo Congresso Nacional no dia 26 de agosto sob o número 108/2020. A referida Emenda abarcou a maior e importante parte das matérias discutidas, dentre elas o aumento da complementação da União de 10% para 23% do total arrecado pelos 27 fundos estaduais, a adoção de critérios de eficiência e a ampliação da destinação de recursos para o pagamento de salários de professores de 60% para 70%, abrangendo os demais profissionais da educação.

4.2 NOVIDADES DO NOVO FUNDEB (EC 108/2020) EM RELAÇÃO AO FUNDEB ANTERIOR

¹³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/677813-plenario-da-camara-pode-votar-a-pec-do-novo-fundeb-nesta-terca-feira/> Acesso em: 22 ago 2022.

Nesta seção será apresentado um resumo das principais modificações trazidas pela EC 108/2020, comparando-as com o Fundeb anterior.

4.2.1 Novos critérios de distribuição da cota municipal do ICMS

Godoi e Resende (2021), ao analisar as principais alterações introduzidas pela Emenda 108/2020, comentam que elas não ficaram restritas ao novo Fundeb, mas trouxeram também importantes mudanças para o financiamento da educação pública como, por exemplo, a vedação expressa de que forma clara que os recursos previstos no art. 212 da CF/88 sejam destinados ao pagamento de aposentadorias e pensões, conforme estabelece o novo § 7.º do precitado artigo:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 7º É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões. (GODOI; RESENDE, 2021, p. 23).

Os autores destacam que outra regra também positiva e que não está ligada diretamente ao novo Fundeb é em relação aos critérios de distribuição da cota municipal do ICMS a ser transferido pelos Estados, cujo valor representa uma significativa fonte de receita para maioria dos pequenos municípios. Por meio do novo texto do artigo 158, parágrafo único, a forma de distribuição dos 25% da receita do ICMS aos Municípios ficou alterada nos seguintes termos:

Artigo 158, parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. (GODOI; RESENDE, 2021, p. 23).

Desse modo, essa nova regra irá beneficiar os municípios que venham a ter uma boa gestão na área educacional, bem como caso venham a obter resultados positivos na

aprendizagem e na elevação da equidade. Godoi e Resende (2021, p. 24) advertem que “Não se trata de premiar os Municípios com maior Ideb: leva-se em conta o processo dinâmico de melhoria nos resultados e também os indicadores de equidade em cada Município”.

Nova redação também foi feita no § 4.º do art. 211 da CF/88, estabelecendo que deve haver a colaboração federativa na área educacional tanto na universalização quanto na “qualidade e a equidade do ensino obrigatório”. O sobredito parágrafo está em consonância com o § 7.º acrescentado ao art. 211 da CF/88:

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

Segundo Godoi e Resende (2021, p. 23), essa previsão constitucional (§ 7º do art. 211) foi “o único dispositivo da EC 108/2020 que gerou certa polêmica entre os congressistas”, uma vez que foram levadas ao nível constitucional as normas previstas em 1996 pela LDB (art. 4.º, IX) e em 2014 no PNE (estratégias 7.21 e 20.6 a 20.10). Enfatizam que essas regras antes nunca foram concretizadas e agora com a previsão do parágrafo 7º o legislador afasta “a ferrenha resistência do executivo federal contra a implantação de um padrão mínimo de qualidade em âmbito nacional tomando como referência o Custo Aluno Qualidade”.

A CNDE defende que essa constitucionalização do CAQ não só abre a oportunidade para que haja uma gestão democrática para gerir o fundo, mas também traz mais recursos de complementação pela União¹⁴:

Ao constitucionalizar o CAQ, a emenda do novo Fundeb garante que o Fundo seja regido pela qualidade democrática de que falávamos anteriormente, sendo aprimorado em sua perspectiva de gestão democrática, indução de justiça social e federativa, e controle. A PEC do Fundeb, dessa forma, não só traz mais recursos de complementação da União ao Fundo como garante que esses recursos cheguem efetivamente nas escolas. Isso acontece graças ao CAQ. Se formos considerar a precificação do CAQ para a garantia de um financiamento adequado, seria preciso mais recursos do que os propostos na PEC da Câmara. Mas pelo fato de o Fundeb determinar uma complementação mínima da União no patamar de 23%, consideramos que esse já é um grande passo para a concretização da educação de qualidade prevista pela Constituição Federal, mas nunca efetivada nas escolas do país. A partir desse passo, caminharemos, enfim, para a escola que almejamos para todas e todos. Assim, garantir o CAQ

¹⁴ Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Fundeb2020_NotaTecnica_2020_08_12_CAQ-SenadoFederal_FINAL.pdf. Acesso em: 20 abr. 2022.

no texto da PEC do Fundeb hoje vai muito além da garantia de maior patamar de financiamento, ele é necessário frente aos compromissos de boa gestão, distribuição e controle do recurso que será aplicado.

Acrescenta a Campanha que a constitucionalização do CAQ será um forte aliado para transformar a realidade do Brasil, classificado como “um país que bem legisla, mas mal realiza a educação”.

4.2.2 Subvinculação do Fundeb e de MDE para despesas específicas - EC 108/20 Art. 212-A, XI

Segundo as normas do Fundeb anterior, no mínimo 60% dos recursos recebidos por meio do Fundeb deviam ser destinados à remuneração dos profissionais do Magistério na ativa.

Pelo novo Fundeb, conforme art. 212-A, XI, da CF/88, no mínimo, 70% dos recursos recebidos deverão ser destinados à remuneração dos profissionais da Educação na ativa:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital.

A Lei n. 14.276/21, que alterou a norma regulamentadora do novo Fundeb (Lei 14.113/20), ampliou a lista dos profissionais e os critérios de recebimento dessa remuneração:

Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do caput do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

§ 1º Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se: (Transformado em § 1º pela Lei nº 14.276, de 2021)

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito

Federal ou do Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II – profissionais da educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica; (Redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021)

III - efetivo exercício: a atuação efetiva no desempenho das atividades dos profissionais referidos no inciso II deste parágrafo associada à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, não descaracterizada por eventuais afastamentos temporários previstos em lei com ônus para o empregador que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

§ 2º Os recursos oriundos do Fundeb, para atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, poderão ser aplicados para reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial. (Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021). [...]

[...] Art. 26-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão remunerar, com a parcela dos 30% (trinta por cento) não subvinculada aos profissionais da educação referidos no inciso II do § 1º do art. 26 desta Lei, os portadores de diploma de curso superior na área de psicologia ou de serviço social, desde que integrantes de equipes multiprofissionais que atendam aos educandos, nos termos da Lei nº 13.935 de 11 de dezembro de 2019, observado o disposto no caput do art. 27 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021).

Outra alteração inserida no novo Fundeb foi que a complementação da União no critério “VAAT” (10,5 p.p), pelo menos 15% dos recursos deverão ser aplicados em despesas de capital (obras e investimentos):

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: [...]

VI - o VAAT será calculado, na forma da lei de que trata o inciso X do caput deste artigo, com base nos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, acrescidos de outras receitas e de transferências vinculadas à educação, observado o disposto no § 1º e consideradas as matrículas nos termos do inciso III do caput deste artigo.

4.2.3 Maior transparência e controle social do Fundeb – Art. 163-A “caput”, Art.212-A, X, “d” e “e” - EC 108/20

Os entes da federação possuem um Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), com autonomia e competência previstas em lei para acompanhar as contas municipais, estaduais e distritais do Fundeb.

Com a nova regra, os CACS são mantidos, porém, com a nova possibilidade para que sejam integrados aos demais conselhos de Educação. Ficam garantidos aos CACS por meio do art. 163-A a rastreabilidade, comparabilidade e publicidade dos dados fiscais e contábeis, com divulgação em meio eletrônico de amplo acesso público:

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público.

Quanto à realidade do Conselho do CACS no AM, a Lei Estadual n. 5.456, de 11.05.2021, dispõe sobre a sua criação, composição e atribuições. Por essa lei estadual o CACS é constituído por 17 (dezesete) Conselheiros Titulares e para cada titular tem um suplente, que representam os seguintes órgãos (art. 2º.):

I- 03 (três) representantes do Poder PExecutivo Estadual sendo, pelo menos, 01 (um) deles da Secretaria de Estado de Educação e Desporto;
 II- 02 (dois) representantes dos poderes Executivos Municipais;
 III- 02 (dois) representantes do Conselho Estadual de Educação;
 IV- 01(um) representante da Seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME;
 V- 01 (um) representante da Seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE;
 VI- 02 (dois) representantes dos pais de alunos da Educação Básica Pública;
 VII- 02 (dois) representantes dos estudantes da Educação Básica Pública, dos quais 01 (um) indicado pela entidade estadual de estudantes secundaristas;
 VIII-02 (dois) representantes de organizações da sociedade civil;
 IX- 01 (um) representante das escolas indígenas;
 X- 01 (um) representante das escolas quilombolas.

O mandato dos membros do CACS é de 04 (quatro) anos, vedada a recondução, com início em 1º. de janeiro do terceiro ano de mandato do Governador do Estado (art. 6º.). As suas atribuições estão estabelecidas no art. 7º. da referida Lei Estadual:

I – acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo;
 II – supervisionar a realização do Censo Escolar Anual;
 III – supervisionar a elaboração da Proposta Orçamentária Anual do Poder Executivo Estadual, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e Financeiros que alicerçam a operacionalização do FUNDEB;
 IV –examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados e retidos à conta do Fundo;
 V – emitir parecer sobre as prestações de contas dos recursos do Fundo, que deverão ser disponibilizados, mensalmente, pelo Poder Executivo Estadual;

- VI – acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE e, ainda receber e analisar as prestações de contas referentes a esses programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE;
- VII – elaborar o seu Regimento Interno, a ser aprovado por Decreto Governamental, respeitadas as disposições da legislação federal e desta Lei; e
- VIII – outras atribuições que a legislação específica estabeleça.

Já o CACS no município de Manaus está previsto na Lei n. 2.752, de 23.06.2021 e encontra-se estruturado da seguinte forma:

- Art. 2º. O Conselho será constituído por quinze membros, sendo:
- I - dois representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos um da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
 - II - um representante dos professores da educação básica pública municipal; ..]
 - III - um representante dos diretores das escolas básicas públicas municipais;
 - IV - um representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas municipais;
 - V - dois representantes dos pais de alunos da educação básica pública municipal;
 - VI - dois representantes dos estudantes da educação básica pública, dos quais um indicado pela entidade de estudantes secundaristas;
 - VII - um representante do Conselho Municipal de Educação (CME);
 - VIII - um representante do Conselho Tutelar, indicado pelos seus pares;
 - IX - dois representantes de organização da sociedade civil;
 - X - um representante das escolas indígenas;
 - XI - um representante da Escola do Campo.

A referida lei municipal estabelece os critérios para indicação dos membros do CACS:

- § 1º Para cada membro titular deverá ser indicado e nomeado um suplente, representante da mesma categoria ou segmento social, que substituirá o titular em seus impedimentos temporários, provisórios e em seus afastamentos definitivos, ocorridos antes do fim do mandato atribuído ao conselheiro.
- § 2º Os representantes do Poder Executivo devem ser indicados pelos gestores municipais.
- § 3º Os representantes dos diretores, pais de alunos e estudantes devem ser indicados, em seus pares, pelos respectivos segmentos, por meio de processo eletivo organizado para esse fim.
- § 4º Para os representantes dos professores e dos servidores técnico-administrativos, a indicação deverá ser feita pelas entidades de classe respectivas, por meio de seus presidentes, utilizando-se de processo eletivo organizado para esse fim.
- § 5º Os representantes das organizações da sociedade civil serão indicados em processo eletivo dotado de ampla publicidade, vedada a participação de entidades que figurem como beneficiárias de recursos fiscalizados pelo Conselho ou como contratadas da Administração da localidade a título oneroso.
- § 6º Realizadas as indicações, o Prefeito, por meio de ato próprio, fará as designações para o exercício das funções de conselheiro.

O mandato dos membros do Conselho do Fundeb é de quatro anos, com a proibição de recondução (Art, 6º). Dentre as suas principais atribuições (art. 9º.) estão o acompanhamento e controle da repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo, a supervisão e realização do Censo Educacional Anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, bem como a elaboração de parecer das prestações de contas a serem apresentadas pelo Município ao Tribunal de Contas do Estado e fiscalização e controle com relação ao cumprimento do art. 212-A da CF/88.

4.2.4 Cesta de tributos incluídos no Fundeb - Art. 212 § 8º (EC 108/20)

No modelo do Fundeb anterior, eram os seguintes os recursos que faziam parte do fundo: 20% das arrecadações do ICMS (art. 158, IV, da CF/88), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) (art. 158, III da CF/88), cotas do FPE (art. 159, I, “a” da CF/88), FPM (art. 159, I, “b” da CF/88), cota parte municipal de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) (art. 158, II, da CF/88), cotas estaduais da arrecadação do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD) (art. 155, I, da CF/88), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp) 10% da arrecadação do IPI (art. 159, II, da CF/88), Desoneração do pagamento do ICMS as exportações de produtos primários, industrializados semi-elaborados e prestações de serviços para o exterior prevista no art. 32, I, da LC nº 87/96 (Lei Kandir). Ainda faziam parte do fundo anterior as receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

No novo Fundeb foram mantidos fora da cesta os impostos próprios do Município: IPTU (art. 156, I, da CF/88), ITBI, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (art. 156, II, da CF/88) e ISS (Art. 156, III, CF/88).

Os recursos oriundos da LC nº 87/96, conhecida como Lei Kandir, foram excluídos das cestas de tributos do novo Fundeb¹⁵. A Agência Câmara de Notícias¹⁶ explica, em resumo, qual era a finalidade da Lei Kandir:

¹⁵ Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/novo-fundeb-aprovado-no-congresso-nacional/>. Acesso em: 10 set. 2022.

¹⁶ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/719786-sancionada-lei-com-regras-para-compensacao-da-lei-kandir-aos-estados/>. Acesso em: 29 ago. 2022.

A disputa entre estados exportadores e União sobre perdas de arrecadação existe desde 1996, quando a Lei Kandir exonerou as exportações de todos os tributos, inclusive estaduais, e remeteu a uma outra lei complementar como seriam feitas as compensações aos estados e ao Distrito Federal.

Nesse período, o Congresso não votou essa lei; e vários estados entraram, junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), pois a existência da lei estava prevista na Constituição desde 2003 (Emenda Constitucional 42). Essa emenda prevê repasses anuais provisórios enquanto não houver uma lei definitiva.

Em 2016, o Supremo deu ganho de causa aos estados e, desde então, tem renovado prazos para o Congresso aprovar a lei complementar prevista.

Ainda segundo a Agência Câmara de Notícias, com a aprovação da LC 176/20, a qual disciplina regras para compensação da Lei Kandir aos estados, no período de 2020 e 2037, a União irá repassar R\$ 58 bilhões para compensar as perdas por desoneração de exportações.

Caso haja a extinção ou substituição de impostos por meio da reforma tributária, será garantida aplicação equivalente à anteriormente praticada no Fundeb e nas despesas com MDE, conforme determina o § 8º. do art. 212 da CF/88:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. [...]

§ 8º Na hipótese de extinção ou de substituição de impostos, serão redefinidos os percentuais referidos no caput deste artigo e no inciso II do caput do art. 212-A, de modo que resultem recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, bem como os recursos subvinculados aos fundos de que trata o art. 212-A desta Constituição, em aplicações equivalentes às anteriormente praticadas.

4.2.5 Os impactos do novo Fundeb sobre municípios com renda *per capita* relativamente baixa localizados em Estados de renda *per capita* relativamente alta

Pelas regras do novo Fundeb, os recursos de financiamento da educação básica devem contemplar rincões nunca antes beneficiados pela sistemática anterior do fundo.

Segundo as regras do Fundeb anterior, a complementação financeira da União não alcançava escolas públicas de municípios pobres (com renda *per capita* relativamente baixa) que estivessem localizados em estados que não tinham as menores arrecadações *per capita*, uma vez que era levada em consideração apenas a média de receitas estaduais e não o volume de recursos disponíveis em cada município.

Na sistemática anterior, apenas dez estados recebiam complemento VAAF da União pelo fato de não terem atingido o valor mínimo por aluno. Porém, com as novas regras do Fundeb, e, com base na Portaria Interministerial MEC/ME nº 08/2021, exceto RO e RS, em 2021 todos os demais estados foram contemplados pela nova complementação VAAT, totalizando 1.374 municípios.

Para fins de exemplo, cite-se o caso de MG, cujos Municípios antes da EC 108 não recebiam complementação federal no âmbito do Fundeb, e que a partir de 2021 passou a contar com 72 municípios recebendo a complementação VAAT.

Inúmeros municípios mineiros têm historicamente poucos recursos para o financiamento da educação, e mesmo assim não recebiam complementação federal recursos no âmbito do Fundeb antes de 2021. A cidade de Josenópolis, localizada entre as regiões mineiras do Médio Jequitinhonha e Alto Rio Pardo, com menos de 5 mil habitantes, possui apenas duas escolas, uma municipal e outra estadual, com improvisações de materiais escolares, falta de sala para os professores descansarem ou comerem, e mesmo assim nunca havia recebido complementações federais no Fundeb antes de 2021.¹⁷

Conforme visto no tópico 5.3 deste capítulo, a EC 108/20 manteve a complementação do VAAF, com a complementação de 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do DF, sempre que o VAAF não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Entretanto, sem modificar a cesta de recursos do Fundeb, a mencionada EC criou outra complementação denominada de VAAT, considerando na sua composição outras receitas vinculadas à educação, mas que não compõem o Fundeb: os impostos municipais (IPTU, ISS e ITBI), os 5% destinados ao piso constitucional (25% de impostos), as transferências federais da contribuição do salário educação e dos programas federais de distribuição universal (alimentação escolar, transporte escolar, livro didático e PDDE). O procedimento do repasse do VAAT está previsto no art. 5º, II, da norma regulamentadora do Fundeb (Lei n. 14.113/20):

Art. 5º A complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o art. 3º desta Lei, nas seguintes modalidades: [...]

II - complementação-VAAT: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), nos termos da

¹⁷ Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2020/08/novo-fundeb-levara-recursos-a-cidades-pobres-que-nunca-foram-contempladas/>. Acesso em: 10 jun. 2022.

alínea a do inciso II do caput do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Pela complementação VAAF fica preservada a regra atual de repasse para os atuais dez estados mais pobres que já vinham sendo beneficiados durante a vigência do Fundeb anterior. Para Tanno (2021) o problema é que, mesmo com a transferência pelo critério VAAF, as distorções ocorriam na equalização das redes de ensino:

O critério VAAF, porém, ao transferir recursos a todas as redes de ensino de determinado estado beneficiado, traz distorções quando analisado sob a ótica da capacidade efetiva de financiamento. Redes com melhores condições são complementadas, assim como outras em piores condições. O que, na ótica restrita ao VAAT, pode ser entendido como ineficiência de alocação. Porém, à medida que a participação da União ultrapassa os 10%, a utilização do critério VAAT, de forma bastante efetiva, corrige essas distorções.

Preservada a transferência aos entes federados pelo critério VAAF, aqueles com maiores valores de VAAT deixam de receber por esse novo parâmetro. Com o acréscimo da complementação da União, redes de maior vulnerabilidade elevam valores de VAAT de modo a se aproximarem daquelas indevidamente favorecidas pelo VAAF ou alcançando-as, corrigindo-se as distorções criadas.

O critério VAAT, no intuito de equalizar aplicações mínimas por aluno, atinge rapidamente um grande quantitativo de redes de ensino, uma vez que são beneficiados pela nova regra pequenos municípios com reduzidas matrículas. Somente com a equiparação de valores em milhares de municípios em todo o território nacional são atingidas as redes de ensino estaduais das regiões Norte e Nordeste, que passariam também a ser atendidas pelo novo critério (TANNO, 2021, p. 118).

A norma regulamentadora do novo Fundeb (Lei n. 14.113/20) disciplina as regras para o repasse do VAAT aos municípios:

Art. 8º Para os fins da distribuição dos recursos de que trata esta Lei, serão consideradas exclusivamente as matrículas presenciais efetivas, conforme os dados apurados no censo escolar mais atualizado, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), observadas as diferenças e as ponderações mencionadas nos arts. 7º e 10 desta Lei.

§ 1º Os recursos serão distribuídos ao Distrito Federal e aos Estados e seus Municípios, considerando-se exclusivamente as matrículas nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme os §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal, observado o 1º do art. 25 desta Lei.

§ 2º Serão consideradas, para a educação especial, as matrículas na rede regular de ensino, em classes comuns ou em classes especiais de escolas regulares, e em escolas especiais ou especializadas, observado o disposto na alínea d do inciso I do § 3º do art. 7º desta Lei.

§ 3º Para efeito da distribuição dos recursos dos Fundos, será admitida a dupla matrícula dos estudantes:

I - da educação regular da rede pública que recebem atendimento educacional especializado;

II - da educação profissional técnica de nível médio articulada, prevista no art. 36-C da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e do itinerário de formação técnica e profissional do ensino médio, previsto no inciso V do caput do art. 36 da referida Lei.

§ 4º Os profissionais do magistério da educação básica da rede pública de ensino cedidos para as instituições a que se refere o § 3º do art. 7º desta Lei serão considerados como em efetivo exercício na educação básica pública para fins do disposto no art. 26 desta Lei.

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 30 (trinta) dias, contado da publicação dos dados preliminares do Censo Escolar da Educação Básica, deverão, quando necessário, retificar os dados publicados, sob pena de responsabilização administrativa, nos termos da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. (Redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021)

§ 6º Para a educação profissional técnica de nível médio articulada, na forma concomitante, prevista no inciso II do caput do art. 36-C da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e para o itinerário de formação técnica e profissional do ensino médio, previsto no inciso V do caput do art. 36 da referida Lei, desenvolvidos em convênio ou em parceria com as instituições relacionadas no inciso II do § 3º do art. 7º desta Lei, o estudante deverá estar matriculado no ensino médio presencial em instituição da rede pública estadual e na instituição conveniada ou celebrante de parceria, e as ponderações previstas no caput do art. 7º desta Lei serão aplicadas às duas matrículas.

§ 7º Fica vedada a alteração nos dados após realizada a publicação final das informações do censo escolar. (Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021) [...]

Art. 15. A distribuição da complementação da União, em determinado exercício financeiro, nos termos do Anexo desta Lei, considerará:

II - em relação à complementação-VAAT, no cálculo do VAAT e do VAAT-MIN: receitas dos Fundos, nos termos do art. 3º desta Lei, complementação da União, nos termos do inciso II do caput do art. 5º desta Lei e demais receitas e disponibilidades vinculadas à educação, nos termos do § 3º do art. 13 desta Lei realizadas no penúltimo exercício financeiro anterior ao de referência; [...]

Parágrafo único. Para fins de apuração do VAAT, os valores referidos no inciso II do caput deste artigo serão corrigidos pelo percentual da variação nominal das receitas totais integrantes dos Fundos, nos termos do art. 3º desta Lei, para o período de 24 (vinte e quatro) meses, encerrado em junho do exercício anterior ao da transferência. [...]

Art. 13. A complementação-VAAT será distribuída com parâmetro no valor anual total mínimo por aluno (VAAT-MIN), definido nacionalmente, na forma do Anexo desta Lei.

§ 1º O valor anual total mínimo por aluno (VAAT-MIN) constitui valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, observadas as diferenças e as ponderações de que tratam os arts. 7º e 10 desta Lei, e será determinado contabilmente a partir da distribuição de que tratam os arts. 11 e 12 desta Lei, consideradas as demais receitas e transferências vinculadas à educação, nos termos do § 3º deste artigo, e em função do montante destinado à complementação-VAAT, nos termos do inciso II do caput do art. 5º desta Lei.

Devem ser também consideradas nos cálculos as diferenças e as ponderações entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino:

Art. 7º A distribuição de recursos que compõem os Fundos, nos termos do art. 3º desta Lei, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal e da complementação da União, conforme o art. 5º desta Lei, dar-se-á, na forma do Anexo desta Lei, em função do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, observadas as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno (VAAF, VAAT ou VAAR) entre

etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino e consideradas as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade, bem como o disposto no art. 10 desta Lei.

§ 1º A ponderação entre diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino adotará como referência o fator 1 (um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano. [...]

Art. 9º As diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, bem como as relativas ao art. 10 desta Lei, utilizadas na complementação-VAAR e na complementação-VAAT, nos termos do Anexo desta Lei, poderão ter valores distintos daquelas aplicadas na distribuição intraestadual e na complementação-VAAF.

Parágrafo único. As diferenças e as ponderações entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, nos termos do art. 7º desta Lei, aplicáveis à distribuição de recursos da complementação-VAAT, deverão priorizar a educação infantil. [...]

Art. 43. Esta Lei será atualizada até 31 de outubro de 2023, para aplicação no exercício de 2024, com relação a: (Redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021)

§ 2º Para fins de distribuição da complementação-VAAT, no exercício financeiro de 2021, 2022 e 2023, as diferenças e as ponderações especificadas nas alíneas a, b, c e d do inciso I do § 1º deste artigo terão a aplicação de fator multiplicativo de 1,50 (um inteiro e cinquenta centésimos). (Redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021).

Após essas explicações sobre os procedimentos para a realização da complementação VAAT, observa-se que, pela Portaria Interministerial 8/2021, os recursos distribuídos dessa complementação foram na ordem de R\$ 3,7 bilhões, beneficiando 1.510 municípios de 24 Estados. Desses 1.510 municípios 186 não recebiam nenhuma complementação no VAAF do Fundeb anterior. Já em 30 de agosto de 2022 foi publicada a Portaria Interministerial MEC/ME 4/2022 que altera a Portaria Interministerial 02/2022, do Ministério da Educação e do Ministério da Economia, com estimativa de R\$ 11,1 bilhões do VAAT para o ano de 2022, não havendo mudança em relação aos municípios beneficiados pela portaria anterior. Desse modo, a tendência será o aumento nos anos posteriores do repasse dos recursos do VAAT aos municípios brasileiros.¹⁸

4.2.6 As mudanças relacionadas à busca de mais equidade e de indução de mais qualidade nos serviços educacionais

Claudia Costin, diretora do Centro de Excelência e Inovação em Políticas Educacionais (Ceipe) da Getúlio Vargas (FGV) e Ursula Peres, professora do curso de

¹⁸ Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/publicada-nova-estimativa-de-receitas-do-fundeb-para-2021>. Acesso em: 31 ago. 2022.

Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP), comentam a respeito da questão de equidade no repasse do Fundeb para os entes da federação¹⁹:

1. Mais recursos via Fundeb para quem tem pouco fora dele

O Fundeb é muito importante, mas há outras fontes de recursos vinculados à Educação nos municípios e Estados que deveriam ser consideradas na hora de direcionar dinheiro às redes: 25% da receita de impostos municipais, recursos do salário-Educação e 5% da cesta de impostos, além de recursos oriundos dos royalties do petróleo e gás. Na alocação desse montante fora do Fundeb, cada ente federativo enfrenta uma realidade específica, alguns tendo mais, outros menos para investir (dependendo de quanto arrecadam). Isso, no entanto, não é levado em conta na hora de calcular a redistribuição do Fundeb, nem questões socioeconômicas dos estudantes. ‘O fundo não é suficientemente redistributivo. Precisamos de um Fundeb que faça isso olhando para as diferenças socioeconômicas entre os entes e também que recompense pela boa gestão voltada para aprendizagem’, afirma Claudia.

Em sua proposta, **o Todos sugere que o valor do repasse do Fundeb varie de acordo com a realidade de recursos totais vinculados à Educação de cada município, o que reduziria a desigualdade do valor investido por aluno a cada ano entre as redes de ensino**, como explica a professora Úrsula. ‘Será mais justo se as receitas que estão fora do fundo forem consideradas para haver um cálculo comparativo. Há municípios com recursos importantes de ISS e IPTU que hoje não consideramos. Ao levar isso em conta no repasse, o País colocará mais recursos onde de fato precisa’.

2. Dinheiro da União direto para os entes federativos que mais precisam

A lógica de redistribuição por fundos garante que cada estado tenha um valor mínimo por aluno ao ano, e aos fundos estaduais com os menores valores por aluno, a União tem de direcionar complementação financeira. No entanto, Úrsula explica que a redistribuição por estados não é suficiente para alcançar eficientemente todos os municípios mais pobres. ‘Pode haver municípios pobres dentro de estados que não são pobres e, portanto, sequer recebem a complementação. Um exemplo são os municípios mais vulneráveis de Minas Gerais, estado que não recebe a quantia complementar. Por isso, é preciso uma regra que chegue a qualquer rede municipal, ainda que esteja em estado rico’. [...] Em sua proposta, **o Todos combate essa distorção (30% da complementação atual é mal-direcionada) e propõe que a complementação passe a ser feita aos entes federativos separadamente**. Isto é, uma distribuição direta a cada município, estado e distrito federal, calculando a quantia complementar com base nos recursos totais disponíveis para a Educação naquele ente. O objetivo é tornar mais equitativo o valor por aluno ao ano considerando as receitas do Fundeb e fora dele.

3. Ampliar a complementação da União

Melhorar a gestão dos recursos – com uma redistribuição mais eficiente – é essencial, mas avançar para uma política de financiamento mais justa requer aumento no investimento por parte da União. Hoje, embora ela seja o ente que mais arrecada, é também quem menos colabora com o Fundeb. ‘O discurso do ministro da Educação vai na direção de aumentar os recursos para Educação Básica e o Fundeb é bom mecanismo para fazer isso’, comenta Claudia.

Diante dos problemas fiscais do País, **a proposta do Todos traz a sugestão de um aumento (de pelo menos 5 pontos percentuais – saindo de 10% para 15%) feito de forma responsável, com previsão de fontes e regras de transição claras**. Ainda que o fundo não esteja submetido ao teto de gastos da

¹⁹ Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/fundeb-equidade-boa-gestao-e-mais-investimento-lado-a-lado/>. Acesso em: 8 jul. 2022.

União (parágrafo 6º do Art. 107 da Emenda Constitucional 95/2016), é necessário prever de onde virão os recursos a mais e como se darão as mudanças. Essa proposta está fundamentada na evidência de que o atual patamar de complementação não garante um valor aluno/ano suficiente para que, com uma boa gestão, as redes de ensino alcancem resultados de aprendizagem desejáveis.

FUNDEB EQUIDADE: boa gestão e mais investimento – dois lados da mesma moeda

A proposta do Todos tem como valor importante tratar o Fundeb como instrumento tanto para ampliar o investimento quanto para potencializar a equidade.

‘Boa gestão é mais que ser idôneo e seguir a lei. É ter capacidade de gerir os recursos para trazer qualidade e equidade, isto é, mais oportunidades para todos. Se o gasto vai para algo que não seja garantir qualidade educacional para todos com altas expectativas, é desperdício de recursos públicos’, pondera Cláudia.

Para Úrsula, é impossível pensar em equidade sem boa gestão. ‘Toda política pública tem que pensar em como reduzir desigualdade regional e para isso é necessário ter a melhor gestão possível, com o máximo de eficiência no uso dos recursos. Porque ineficiência é a perda da possibilidade ser o mais equânime possível. A eficiência é necessária para aumentar a equidade e a boa gestão é fundamental para os recursos chegarem a quem mais precisa’, conclui.

Observa-se que a destinação de um percentual para a indução de resultados educacionais associados à equidade é vista como um ponto positivo da EC 108/20, uma vez que irá estimular não apenas a melhoria de indicadores médios, mas também o avanço destes com a redução das disparidades educacionais.

4.2.7 Fundo permanente

Anteriormente o Fundeb era temporário, destinando-se a vigorar por um prazo determinado de 14 anos, com vigência até 31 de dezembro de 2020. Pela EC n.º 108/2020, ficou assegurado que o novo Fundeb será permanente.

Por esse caráter de prazo indeterminado, torna-se o novo Fundeb um fundo estável no sentido de garantir permanentes transferências redistributivas dos recursos da educação básica de acordo com o número de matrículas para cada nível de ensino. Porém, não significa que será totalmente imutável, conforme art. 60-A do ADCT da Constituição da República, pois o Congresso Nacional fará a sua primeira revisão em 2026, e depois a cada 10 anos (2036, 2046 e assim por diante):

Art. 60 A

Os critérios de distribuição da complementação da União e dos fundos a que se refere o inciso I do caput do art. 212-A da Constituição Federal serão revistos em seu sexto ano de vigência e, a partir dessa primeira revisão, periodicamente, a cada 10 (dez) anos.

4.3 TRÊS FORMAS DE COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO

Diante da inovadora forma de distribuição de recursos do novo Fundeb, pretende-se nesta seção trazer alguns estudos sobre as modalidades de complementação, especialmente em relação ao denominado “valor anual total por aluno” (VAAT) introduzida pela EC 108/20, bem como nas próximas seções alguns estudos e simulações sobre o seu impacto na qualidade de ensino em municípios dos estados brasileiros, especificamente no Estado do Amazonas.

Antes de explorar as três formas de complementação federal asseguradas pela EC 108/20, é necessário ressaltar a importância do modelo redistributivo de recursos para promover a qualidade da educação.

As transferências de recursos federais aos entes estaduais e municipais vêm como uma tentativa de amenizar as desigualdades e os desequilíbrios regionais na área educacional. Sem essas transferências inevitavelmente teremos a disparidade de concentração de regiões desenvolvidas e de outras não desenvolvidas economicamente.

Nessa seara de transferências federativas, é importante salientar que elas se desdobram em dois tipos. Para Bregman (*apud* CASTIONI; CERQUEIRA; CARDOSO, 2021) são as seguintes:

[...] a devolução tributária, que ‘[...] é a transferência ao ente subnacional (município, por exemplo) da arrecadação efetuada em seu território por um ente superior (estado ou governo federal)’; e a redistributiva, ‘[...] aquela destinada a reduzir simultaneamente as desigualdades horizontais e verticais’ entre os entes (Bregman *4apud* CASTIONI; CERQUEIRA; CARDOSO, 2021, p. 237).

As complementações que veremos a seguir realizadas por meio do Fundeb são classificadas como transferências federativas redistributivas, enquanto o salário-educação é considerado como uma transferência federativa de devolução tributária, ou seja, é uma contribuição social arrecadada em cada território dos entes da federação e depois os recursos são devolvidos a eles pela União proporcional à arrecadação, observando o número de matrículas da educação básica de suas redes de ensino.

No entendimento de Mascarenhas (2022), as complementações VAAF e VAAT são enquadradas como critérios de equalização fiscal:

No campo do federalismo, a função distributiva relaciona-se com a equalização fiscal. A equalização fiscal é uma característica proeminente de muitos (mas

não todos) sistemas federais de financiamento. As medidas de equalização tomam várias formas diferentes, mas seu objetivo básico é transferir receitas para jurisdições fiscalmente fracas. Em certos casos, a equalização fiscal pode estar embutida em um sistema de partilha de receitas em que o governo central fornece transferências com valores distintos para governos provinciais, estaduais e ou locais com fundamento nas necessidades fiscais específicas de cada ente subnacional. (MASCARENHAS, 2022, p. 25).

Nesse sentido de equalização fiscal, busca-se nas complementações VAAF e VAAT proporcionar um valor mínimo de gastos por aluno nos entes considerados de baixa arrecadação tributária, de modo a evitar que alunos dos estados mais pobres sejam prejudicados com a falta de recursos. A própria a EC 108/2020 assegurou essa equalização fiscal por meio do § 6º do art. 211 da CF/88:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. [...]
 § 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação a suas escolas.

Mesmo com previsões de complementação nos fundos anteriores (Fundef e o antigo Fundeb) as desigualdades regionais permaneceram, inclusive municípios ricos em estados pobres beneficiados pela complementação da União, bem como municípios pobres em estados ricos que não a recebiam, ficando prejudicados na tarefa de construir uma educação com qualidade.

O novo Fundeb trouxe um modelo híbrido de complementação da União, com a finalidade de reduzir essas desigualdades regionais educacionais. Foi mantida a complementação de 10% sobre o total arrecadado pelos 27 fundos, cujo percentual é repassado aos estados que não tenham alcançado o valor anual por aluno ano em nível nacional por meio da complementação VAAF (RN, PI, PE, PB, PA, MA, CE, BA, AM, AL), acrescentando na Emenda 108/20 mais duas complementações:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: [...]

V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, distribuída da seguinte forma:

- a) 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos do inciso III do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
- b) no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor

anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica; [...]

VI - o VAAT será calculado, na forma da lei de que trata o inciso X do caput deste artigo, com base nos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, acrescidos de outras receitas e de transferências vinculadas à educação, observado o disposto no § 1º e consideradas as matrículas nos termos do inciso III do caput deste artigo;

VII - os recursos de que tratam os incisos II e IV do caput deste artigo serão aplicados pelos Estados e pelos Municípios exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 desta Constituição.

Conforme nova redação do art. 107, § 6.º, I do ADCT, introduzida pela Emenda 108/20, essas três espécies de complementação apresentadas não são incluídas no cálculo do Teto de Gastos estabelecido pela EC 95/2016:

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias: [...]

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo: I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do caput do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21 e as complementações de que tratam os incisos IV e V do caput do art. 212-A, todos da Constituição Federal.

Os critérios de distribuição dessas complementações e dos fundos estaduais serão revistos em 2026 e, a partir desse ano, a revisão será feita a cada 10 anos (novo art. 60-A do ADCT): “Art. 60-A. Os critérios de distribuição da complementação da União e dos fundos a que se refere o inciso I do caput do art. 212-A da Constituição Federal serão revistos em seu sexto ano de vigência e, a partir dessa primeira revisão, periodicamente, a cada 10 (dez) anos”.

Godoi e Resende (2021) esclarecem que a nova complementação de 10,5% acima citada considera como critério o VAAT) e não o valor anual por aluno calculado de acordo com as receitas do próprio do Fundeb (VAAF). Em outros termos, a sua finalidade é eliminar a grave distorção prevista no Fundeb anterior, ou seja, tal fundo desconsiderava em relação aos Municípios a utilização dos seus impostos (IPTU, Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN e ITBI) nos gastos educacionais obrigatórios. Em razão disso, segundo os autores, inúmeros Municípios de Estados que não recebem complementação da União “apresentam gastos totais *per capita* em educação básica bem

inferiores aos gastos totais *per capita* de Municípios (com boa arrecadação de impostos próprios) situados em Estados que recebem complementação federal”.

Para fins de previsão, essa nova modalidade de complementação irá beneficiar “estudantes de redes de 24 estados da Federação, 15 a mais do que os 9 estados abarcados atualmente” (ARNS, 2020) e irá “levar mais dinheiro a 2.750 municípios, de 25 estados, atingindo 17 milhões de alunos”²⁰.

Ainda segundo previsão na EC 108/2020 (art. 212-A, § 1.º), devem integrar no cálculo do VAAT, pelo menos, as receitas dos Estados, do DF e dos Municípios vinculadas à MDE e que não fazem parte do Fundeb, no caso dos 25% do ISSQN, ITBI e IPTU, as cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação, bem como a complementação de 10% da União recebida pelas redes estaduais que não tenham atingido o VAAF definido nacionalmente.

Conforme art. 60, § 1.º do ADCT (EC 108/20), a destacada complementação de no mínimo 10,5% do valor total dos fundos será aplicada de forma gradativa: 2% em 2021; 5% em 2022; 6,25% em 2023; 7,5% em 2024; 9% em 2025 e 10,5% em 2026, sendo 50% dessa complementação devem ser repassados à educação infantil (art. 212-A, § 3.º) e no mínimo 15% dos valores totais devem se referir a despesas de capital (art. 212-A, XI).

A complementação de 10% continua no novo Fundeb (VAAF) por Estado. Nos últimos anos nove estados vêm recebendo essa complementação: AM, PA, AL, BA, CE, MA, PB, PE e PI. Em 2022 essa relação foi mantida, conforme Portaria Interministerial no. 4, de 31 de agosto de 2022.

Outra complementação de 10,5% (VAAT), considera, além dos recursos do Fundeb, outras receitas vinculadas à MDE, as quais não fazem parte da cesta do Fundo, bem como as cotas estaduais e municipais do salário-educação, destinados a municípios com menos recursos em estados que não são beneficiados pelos 10% da complementação da União.

A EC 108/2020 trouxe também uma novidade de complementação denominada de Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), disciplinada no art. 212-A, V, “c” da CF, caracterizando como uma transferência intergovernamental de desempenho e resultado:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à

²⁰ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2020/07/novo-fundeb-vai-tirar-46-das-cidades-de-condicao-de-subfinanciamento.shtml>. Acesso em: 4 jun. 2021.

manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: [...]

V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, distribuída da seguinte forma: [...]

c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.

O terceiro modelo de complementação VAAR terá vigência a partir de 2023, conforme previsão do art. 60, § 2º, I, do ADCT da CF/88:

Art. 60. A complementação da União referida no inciso IV do caput do art. 212-A da Constituição Federal será implementada progressivamente até alcançar a proporção estabelecida no inciso V do caput do mesmo artigo, a partir de 1º de janeiro de 2021, nos seguintes valores mínimos [...]

§ 2º A parcela da complementação de que trata a alínea "c" do inciso V do caput do art. 212-A da Constituição Federal observará os seguintes valores:

I - 0,75 (setenta e cinco centésimos) ponto percentual, no terceiro ano.

O VAAR será destinado às redes públicas de ensino desde que elas venham a atender às condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei e alcancem a evolução de indicadores, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades. O “R” inserido na sigla está relacionado a “resultados educacionais”.

A lei regulamentadora do novo Fundeb (Lei n. 14.113/2020) exige em seu art. 14, § 1º, as condicionalidades e indicadores para a efetivação de seu repasse:

§ 1º As condicionalidades referidas no caput deste artigo contemplarão:

I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;

II - participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica;

III - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades; [...]

[...] IV - regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020;

V - referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino.

Pelo que se observa, o inciso I está direcionado ao caráter técnico da gestão escolar, exigindo que a seleção da pessoa que vai exercer o cargo de direção escolar seja baseada em seu histórico profissional, currículo e outros requisitos específicos voltados para a qualificação e sem indicação política.

Quanto ao inciso II, Mascarenhas (2022) ressalta que a sua finalidade foi preservar o princípio da moralidade administrativa e evitar fraudes e outros artificios que venham a mascarar os indicadores de desempenho dos estudantes:

O inciso II diz possuir uma relação íntima com o princípio da moralidade administrativa (artigo 37, da CF). A participação mínima de 80% dos estudantes tenta antever e evitar comportamentos oportunistas por parte de agentes públicos incentivados, que acabam se preocupando primordialmente com os incentivos decorrentes dos indicadores em prejuízo do objetivo da política pública. No caso, combate-se a tentativa de fraudar, mascarar ou inutilizar os indicadores de desempenho utilizados na política de financiamento, fazendo que somente os melhores estudantes tenham acesso ao sistema de avaliação. Ressalta-se que o §4º do art. 14 suspende essa condicionalidade nos casos de calamidade pública, desastres naturais ou excepcionalidades de força maior em nível nacional que não permitam a realização normal de atividades pedagógicas e de aulas presenciais nas escolas participantes do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) durante a aplicação dessa avaliação. Cuida-se de ressalva que foi incluída pela Lei nº 14.276, de 2021 (MASCARENHAS, 2022, p. 26).

Já o inciso III está relacionado ao cumprimento da equidade de ensino, de forma a promover a redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais, especialmente a educação indígena e sua realidade local.

Enquanto o inciso IV, cuja análise mais detalhada será apresentada nos tópicos seguintes, prevê o chamado “ICMS educacional”, com o repasse dos estados aos seus municípios mediante regulamentação e critérios a serem definidos por meio de lei estadual, a qual deve ser editada até agosto de 2022, conforme inciso II do parágrafo único do art. 158 da CF/88.

Por fim, o inciso V condiciona o repasse do ICMS educacional desde que os estados adotem currículo escolar voltado a atender às normas que contenham programas de conhecimentos básicos obrigatórios de acordo com a Base Nacional Comum Curricular.

Com relação ao citado inciso V, é importante destacar a atual problemática na sistemática de distribuição do ICMS. Para Brandão (2014, p. 30), a distribuição desse imposto acaba privilegiando os municípios economicamente fortes como, por exemplo, as capitais dos estados e as cidades desenvolvidas. Por essa razão, Souza (2021) vê com cautela essa forma de redistribuição dos recursos do ICMS Educacional, uma vez que, considerar aspectos meritocráticos, pode aumentar a desigualdade em vez de diminuí-la:

No Brasil, em 2019, segundo o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), do Ministério da Economia (BRASIL, 2019), R\$ 603 bilhões foram arrecadados pelos estados e Distrito Federal (DF) com ICMS.

Isso significa que em torno de R\$ 452 bilhões ficaram com os estados e R\$ 151 bilhões com os municípios. De acordo com a EC 108/20, levando em consideração os valores de 2019, cerca de R\$ 21 bilhões, no mínimo, obrigatoriamente deverão ser distribuídos com base na melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade.

A EC 108/20 poderia atenuar essa desigualdade ao retirar 10% dos 75% e condicioná-los a uma distribuição que privilegiasse os municípios mais pobres e com necessidades de expansão de sua rede de ensino. Contudo, lançou mão de uma lógica redistributiva que poderá ir ao encontro da mesma lógica praticada atualmente, pois são os municípios com maior disponibilidade de recursos que, via de regra, poderão aumentar seus índices de resultado de aprendizagem aumentando, desse modo, suas receitas através dos 10% reservados aos indicadores de aprendizagem.

É importante considerar que redes públicas da educação básica com significativo número de estudantes com pais analfabetos, com escolas sem infraestrutura adequada, com docentes recebendo remuneração pífia, entre outros limitadores, provavelmente não conseguirão aumentar seus índices. Além disso, o dispositivo da EC 108/20 estimula a busca por soluções para o alcance do aumento do índice de aprendizagem por parte dos governantes municipais, o que poderá gerar a busca pelo setor privado com seus ‘mirabolantes’ serviços (projetos, consultorias, palestras...) para aumentar esses índices, o que resultará em recursos públicos aplicados no setor privado – ou simplesmente os governos podem recorrer às fraudes nas estatísticas, o que não tem sido incomum no cenário educacional brasileiro.

Segundo a EC 108/20, os estados terão dois anos a partir da promulgação da emenda para aprovar lei estadual que discipline a distribuição dos recursos do ICMS para os municípios. Cabe salientar que esse mecanismo meritocrático afeta somente as redes municipais e não as estaduais, já que o percentual e a forma de distribuição do ICMS não se modificam para governos estaduais, o que significa uma injustiça já que muitas redes estaduais têm níveis de aprendizagem inferiores à de muitos municípios (SOUZA, 2021, p. 5).

A Lei 14.113/20 traz no § 2º do art. 14 alguns itens que devem ser considerados, tais como as taxas de aprovação, evasão escolar e desempenho dos estudantes em exames nacionais. A definição da equidade educacional exigido para o repasse da complementação do VAAR está claramente prevista no § 3º do art. 14 (modificado pela Lei nº 14.276, de 2021), com o cumprimento de fatores como NSE, raça e deficiência dos estudantes:

§ 3º A medida de equidade de aprendizagem, prevista no inciso I do § 2º deste artigo

I – será baseada na escala de níveis de aprendizagem, definida pelo Inep, com relação aos resultados dos estudantes nos exames nacionais referidos no inciso I do § 2º deste artigo;

II - considerará em seu cálculo a proporção de estudantes cujos resultados de aprendizagem estejam em níveis abaixo do nível adequado, com maior peso para: a) os estudantes com resultados mais distantes desse nível; b) as desigualdades de resultados nos diferentes grupos de nível socioeconômico e de raça e dos estudantes com deficiência em cada rede pública.

Analisando o VAAR e suas respectivas previsões descritas nos incisos acima do art. 14 da Lei n. 14.113/2020, observa-se que ele é enquadrado pela doutrina como uma típica transferência intergovernamental direcionada por resultado ou desempenho. Esclarece Mascarenhas (2022, p. 12) que essas espécies de transferência se distinguem daquelas relacionadas às receitas de aplicação obrigatória como as previstas nos artigos 158 e 159 da CF/88, as quais exigem “uma lógica de controle procedimental ou formal, enquanto aquelas seguem a lógica do controle de resultados”. O autor ainda apresenta as diferenças entre essas duas modalidades de transferência:

Em termos gerais, o controle procedimental (formal) é voltado para os instrumentos da ação, quais sejam, os procedimentos — verifica-se a origem dos recursos e se foram efetivamente aplicados na área predeterminada e em quais condições. O modelo normativo do controle procedimental é o clássico: parte-se da verificação de uma hipótese de incidência para a aplicação ou não de uma sanção ao infrator (geralmente punitiva). Da mesma forma, pode-se julgar pela validação ou invalidação do ato praticado em desconformidade com o procedimento prescrito pelo ordenamento jurídico. Na prática, um gasto feito de forma irregular ou desviado pode ser decretado inválido ou pode responsabilizar o infrator nas áreas criminal, cível, eleitoral e política. Uma lei em desconformidade com o sistema constitucional de finanças públicas pode igualmente ser invalidada pelo Poder Judiciário dentro desse controle. Os principais agentes do controle procedimental são órgãos de fiscalização: Ministério Público, Poder Judiciário, Ministério Público de Contas, Tribunais de Contas, Controladorias etc.

O controle de resultados, por sua vez, foca a substância de que resulta a ação — ou seja, os frutos alcançados. Verifica-se se as metas objeto do contrato das transferências foram cumpridas. O modelo normativo do controle de resultados é vinculado à noção de eficiência — analisam-se a finalidade do ato, os instrumentos de alcance destas finalidades,²⁶ o custobenefício e, por fim, pode-se aplicar uma sanção premial ou não. Aqui entram as transferências orientadas por desempenho, que utilizam repasses como incentivos para induzir comportamentos de agentes públicos conforme metas e indicadores apurados. Os principais agentes desse modelo de controle de resultados são instituições pertencentes à administração pública: secretarias, ministérios, autarquias, agências reguladoras etc. (MASCARENHAS, 2022, p. 12-13).

Apesar de previsão constitucional, a Lei Regulamentadora do novo Fundeb (Lei n. 14.113/20) não definiu a fórmula da complementação VAAR. Foi por meio da Resolução n. 1, de 28 de julho de 2022, que a Comissão Intergovernamental do Fundeb,

que aprovou “as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão para fins de distribuição da Complementação VAAR, às redes públicas de ensino, para vigência no exercício de 2023 e dá outras providências”.

A Undime²¹ apresenta, em resumo, as metodologias previstas na Resolução n. 1/2022 para a aferição das condicionalidades que foram deliberadas e aprovadas pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, composta por representantes da SEB, Secretaria de Modalidades Especializadas (Semesp) e Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) do MEC, do Inep, do FNDE, Consed e Undime, com vigência para o exercício de 2023:

Condicionalidade I - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho

O que estabelece a Resolução?

- Estados, DF e municípios terão de indicar a Lei, Decreto, Portaria, Resolução que trata do processo de seleção de gestor escolar;

- Deverá ser informado: o(s) nº(s) do(s) artigo(s) que aponte(m) os critérios técnicos de mérito e desempenho OU o(s) nº(s) do(s) artigo(s) que aponte(m) a consulta pública à comunidade escolar, precedida de análise dos critérios técnicos de mérito e desempenho;

- Define o período de 1º de agosto a 15 de setembro de 2022 para estados e municípios inserirem os documentos e as informações em sistema do Ministério da Educação;

Condicionalidade II - participação de pelo menos 80% dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica

O que estabelece a Resolução?

Declara suspensa, para o exercício de 2023, a aplicação dessa condicionalidade em virtude da situação de calamidade pública, em 2021, decorrente da pandemia de covid-19.

Condicionalidade III - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades

O que estabelece a Resolução?

- Declara habilitados para as condicionalidades II e III, referentes aos exames nacionais do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), os entes federados que não contêm população de referência para a aplicação dos referidos exames para os exercícios a serem utilizados na aferição das condicionalidades previstas neste artigo.

- Diz que deve ser requisitado ao Inep a apresentação de estudos técnicos complementares para a referida condicionalidade e define que esses estudos devem ser enviados até 30 de agosto de 2022 à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade.

Condicionalidade IV - regime de colaboração entre estado e municípios formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do

²¹ Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/28-07-2022-14-29-publicada-resolucao-que-aprova-as-metodologias-de-afericao-das-condicionalidades-de-melhoria-de-gestao-para-fins-de-distribuicao-da-complementacao-vaar-do-fundeb-em-2023>. Acesso em: 12 set. 2022.

parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020 – (ICMS Educação) [...]

[...] *O que estabelece a Resolução?*

- São exigíveis apenas para os estados as informações referentes à condicionalidade do inciso IV. Lei estadual deverá ser sancionada até 26 de agosto de 2022, tratando da redistribuição de, no mínimo, 10 pontos percentuais do ICMS cota-parte municipal com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos;

- Anexo da Resolução detalha a metodologia e a forma de registro dessas informações. Os estados deverão informar o(s) nº(s) do(s) artigo(s) que aponte(m) o % final vinculado à educação; o indicador de melhoria da aprendizagem e se tal indicador considera a melhoria de aprendizagem entre dois ciclos de avaliação; e se a lei prevê o indicador que leva em conta o aumento da equidade na aprendizagem e o indicador que considera o nível socioeconômico dos educandos;

- Define o período de 1º de agosto a 15 de setembro de 2022 para os estados inserirem os documentos e as informações em sistema do Ministério da Educação.

Condicionalidade V - referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino

O que estabelece a Resolução?

- Determina a apresentação pelos estados e municípios os seguintes documentos: Referencial Curricular alinhado à BNCC; Parecer de Homologação emitido pelo Conselho de Educação ou outro documento oficial válido, no caso de adesão do município ao currículo estadual; e declaração do dirigente máximo da Secretaria Estadual ou Municipal de Educação, atestando o atendimento da condicionalidade e a veracidade das informações prestadas;

- Define o prazo de 1º de agosto a 15 de setembro de 2022 para os entes federados apresentarem em sistema do Ministério da Educação.

4.4 SISTEMAS DE DADOS E DE MONITORAMENTO PARA ESTABELECE O GASTO POR ALUNO

Mesmo diante dessa inovação estabelecida pela EC 108/20 para novas modalidades de complementação, conforme visto nos tópicos anteriores, não há dúvida que as dificuldades para o levantamento do valor do gasto por aluno ano ainda persistem diante da precariedade ou insuficiência de dados básicos e detalhados das despesas dos entes da federação que possam refletir a realidade nacional. Um dos bancos de dados conhecidos é o SIOPE (https://www.fn.de.gov.br/siope/o_que_e.jsp), uma fonte importante onde se pode obter informações de todas as receitas e despesas dos entes públicos de acordo com o nível e modalidade de ensino.

Ribeiro (2022) comenta algumas dificuldades enfrentadas antes do Siope para a obtenção de dados de financiamento da educação. Para se ter uma ideia, antes da década de 1990, a informação que se tinha sobre o custo médio aluno/ano divulgado em 1988, era de 1986.

Destaca a autora que, conforme monitoramento feito pelo INEP no período de 1997 a 1999, o gasto médio por aluno para o ensino fundamental no ano de 1998 foi na ordem de R\$ 668, ou seja, superior ao valor mínimo do Fundef (R\$ 315,00), cuja vigência desse fundo foi a partir de 1996. Com essa significativa diferença resulta a importância da existência de um sistema de controle de dados para a adoção de uma política de distribuição de recursos dos fundos de forma a equalizar os valores regionais (RIBEIRO, 2022).

Com o objetivo de melhorar e ampliar o sistema de informações, o Inep criou no ano de 2000 o Sistema Nacional de Informações de Gasto Social (Sing), em parceria com a UFMG, para fins de obtenção de dados de financiamento e gasto em educação, tendo como fontes os balanços publicados pelos entes da federação.

Outro sistema de controle e monitoramento das informações contábeis, financeiras e de estatísticas fiscais de todos os órgãos governamentais é realizado pela STN (<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br>) com a utilização do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) (<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>), de forma a atender às exigências da Lei nº 4.320/1964 e LRF (LC 101/2000).

4.5 ASPECTOS DA EC 108 E DA LEI 14.113 RELACIONADOS À GARANTIA DE PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE DO ENSINO

Com base na Lei de nº 14.113/2020, que regulamenta o novo Fundeb aprovado pela EC nº 108/2020, será feita uma análise de algumas regras importantes na área do financiamento da educação pública e de reflexos diretos na garantia do padrão mínimo de qualidade do ensino no Brasil. Serão também comentadas algumas indefinições extraídas da própria lei, as quais, se não forem solucionadas nos próximos anos, poderão comprometer a qualidade na educação no Brasil.

Logo nos seus primeiros dispositivos, a lei deixou de maneira clara a previsão de que estará caracterizado crime de responsabilidade da autoridade competente nos casos da falta de cumprimento pela União na complementação dos fundos dos estados e do DF (Art. 4º, § 4º), bem como na distribuição de recursos que compõem os Fundos (art. 11, § 2º). Assim, essas previsões são importantes, porque exigirá uma maior atenção e responsabilidade das autoridades quanto ao cumprimento da complementação e distribuição dos fundos, envolvendo tanto agentes públicos federais (Presidente da

República e ministros dos órgãos competentes) quanto estaduais, distritais e municipais (governadores e prefeitos e seus secretários).

A EC 108/2020 apresentou novos fatores de ponderação de equidade (art. 2012-A, § 2º): NSEdo educando, disponibilidade fiscal da rede de ensino e o esforço de arrecadação de cada ente federativo:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições: [...]

§ 2º Além das ponderações previstas na alínea "a" do inciso X do caput deste artigo, a lei definirá outras relativas ao nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de cada ente federado, bem como seus prazos de implementação.

Tanno (2021) esclarece a respeito dessas novas ponderações previstas na EC 08/2020:

Além dos tradicionais fatores de ponderação de matrículas, por etapas e modalidades, o Novo Fundeb adota para a complementação da União ponderações em função do nível socioeconômico dos educandos, a fim de priorizar as redes de ensino com maior população em situação de vulnerabilidade, e em função do seu potencial de arrecadação tributária, com o intuito de direcionar recursos para entes federados que não se acomodem na busca por maior esforço fiscal em prol da arrecadação de impostos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

As novas ponderações se afastam do conceito estrito de equalização de financiamento e de gasto, porém, no caso do nível socioeconômico, atende ao preceito constitucional de que a distribuição dos recursos públicos, face às demandas educacionais, assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade. (TANNO, 2021, p. 128).

Apesar de estarem também previstos no art. 10, I, II e III da Lei, faltou uma melhor discriminação e adoção de metodologia de cálculos desses fatores, principalmente por serem considerados relevantes para o enfrentamento das desigualdades educacionais.

Uma regra importante que foi introduzida na Lei foi quanto aos fatores de ponderação das matrículas para distribuição de recursos estaduais do Fundeb e da complementação da União, com a criação da contabilização de dupla matrícula para a educação profissional técnica de nível médio articulada ao ensino regular:

Art. 8º Para os fins da distribuição dos recursos de que trata esta Lei, serão consideradas exclusivamente as matrículas presenciais efetivas, conforme os dados apurados no censo escolar mais atualizado, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep),

observadas as diferenças e as ponderações mencionadas nos arts. 7º e 10 desta Lei.

§ 3º Para efeito da distribuição dos recursos dos Fundos, será admitida a dupla matrícula dos estudantes:

I - da educação regular da rede pública que recebem atendimento educacional especializado;

II - da educação profissional técnica de nível médio articulada, prevista no art. 36-C da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e do itinerário de formação técnica e profissional do ensino médio, previsto no inciso V do caput do art. 36 da referida Lei.

Nesse contexto, foi publicado o decreto nº 10.656, de 22 de março de 2021, o qual, além de trazer regras que fortalecem e aumentam a oferta da educação profissional técnica de nível médio nas redes públicas de ensino no País, denominada de Educação Profissional e Tecnológica (EPT), bem como amplia as fontes de financiamento da educação profissional, permitindo a contabilização da dupla matrícula, para fins de repasse de recursos. “O reconhecimento da dupla matrícula amplia a oferta do ensino nessa modalidade, admitido o duplo cômputo de matrículas para instituições que possuam estudantes cursando o nível médio e técnico”²².

De acordo com a realidade do Estado do Amazonas, não há EPT na Capital Manaus e nem nos municípios do interior do Estado. Na rede estadual não havia escola com oferta em cursos técnicos. Em 2021, com a aula inaugural do projeto “Da Escola para o Trabalho”, apresentado pela Secretaria de Estado de Educação e Desporto, foi dado um passo importante para a oferta de cursos técnicos aos estudantes das 2ª e 3ª séries do Ensino Médio, oportunizando uma formação técnica para que eles, quando chegarem ao mercado de trabalho, já tenham uma qualificação. A escola atenderá 550 alunos, divididos em 22 turmas, e terá oito cursos técnicos.²³

Pela interpretação que se faz dos dispositivos acima transcritos, a rede estadual do Amazonas será a única beneficiada com a dupla matrícula para fins de recebimento dos recursos do fundo, uma vez que em Manaus e nos demais municípios do Estado não há escolas nessa área educacional.

Outro assunto importante identificado na Lei n. 14.113/20 é que, antes tanto o Fundef (Lei 9.424/96) quanto o Fundeb (Lei 11.494/07) destinavam 60% dos seus recursos para pagamento de salários de profissionais. Com a lei do novo Fundeb houve um aumento desse percentual para 70%.

²² Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/fundeb-amplia-recursos-para-a-educacao-profissional-tecnico-de-nivel-medio>. Acesso em: 4 maio 2022.

²³ Disponível em: <http://www.educacao.am.gov.br/da-escola-para-o-trabalho-governo-do-amazonas-inicia-oferta-de-cursos-tecnicos-a-estudantes-da-rede-estadual/>. Acesso: 4 maio 2022.

A lei em destaca estabelece em seu artigo 26, § 2º, que parte desse percentual seja destinado para reajuste salarial sob as modalidades de bonificação, abono, aumento ou atualização salarial:

§ 2º Os recursos oriundos do Fundeb, para atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, poderão ser aplicados para reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial.

Conforme modificação realizada pela Lei 14.276/21, foram incluídos além dos profissionais do magistério (professor, diretor e pedagogo), os profissionais de apoio técnico, administrativo ou operacional em efetivo exercício, tendo esses profissionais o direito ao rateio dos excedentes do Fundeb 70%.

Uma questão polêmica é sobre o efeito retroativo do § 2º do art. 26 acima transcrito da Lei n. 14.276/21 para os profissionais que foram admitidos posteriormente. Sobre esse assunto, a CNTE emitiu nota pública, com o entendimento da inadmissibilidade da retroatividade da lei, posto que o seu fato gerador deverá ser considerado no momento da divisão das sobras:

Sobre a vigência da lei 14.276/21, a CNTE entende o seguinte: i) o art. 2º tornou a norma vigente a partir de 27.12.2021, com uma única referência a efeitos retroativos, disposta no art. 53. Nenhum outro dispositivo conta com autorização parlamentar para aplicação pretérita; e ii) a Lei de Introdução ao CC/02 (decreto-lei 4657/1942), em seu art. 6º, resguarda os atos jurídicos perfeitos da lei anterior.²⁴

Nesse mesmo sentido, o FNDE por meio do Ofício-circular 5/22 foi também pela não retroatividade da lei:

A norma analisada não se refere a condutas passadas, não atingindo os efeitos de atos jurídicos praticados sob o império da norma anterior. Entende-se, portanto, que a alteração do rol de profissionais que poderão auferir proporção não inferior a 70% possui efeito 'ex nunc'. [...] Por lógica, somente deve ocorrer pagamento de rateio ao novo público nas parcelas que sucederem à publicação da lei 14.276/21.²⁵

Outra polêmica identificada na lei é a discussão acerca do repasse e rateio do Fundeb aos profissionais do sistema "s". A própria CNTE ajuizou uma ação direta de

²⁴ Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/358690/as-alteracoes-advindas-da-lei-14-113-20-pela-lei-14-276-21>. Acesso em: 16 jun. 2022.

²⁵ Disponível em: <https://undime.org.br/noticia/13-01-2022-09-17-fnde-divulga-informacoes-sobre-aplicabilidade-e-eficacia-das-alteracoes-previstas-na-lei-do-fundeb>. Acesso em: 12 set. 2022.

inconstitucionalidade contra a lei 14.276/21, cujo objeto é a extensão aos profissionais dessas entidade que fazem parte do sistema “s” da subvinculação de 70% do Fundeb. O fundamento jurídico para essa ação é que o repasse do Fundeb para essas entidades viola o artigo 213 da CR/88.

A Lei também disciplinou sobre os quatro conceitos diferentes de valor aluno/ano previstos na Emenda 108/20: VAAF, VAAT, VAAR e CAQ. Especificamente em relação ao VAAR, ou seja, a nova complementação da União por resultados educacionais, a lei apenas trouxe algumas previsões em relação às condições em que ele deve ocorrer, cuja análise será feita mais adiante. Entretanto, o legislador deixou de definir a sua fórmula de cálculo. Apesar de já ser considerado um preceito constitucional, o legislador também não avançou quanto ao CAC, apenas mencionou no art. 49 § 2º que ele ainda será regulamentado, nos termos do § 7º do art. 211 da CF/88:

Art. 49. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no art. 212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente. [...]

§ 2º As diferenças e as ponderações aplicáveis entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, bem como seus custos médios, de que trata esta Lei, considerarão as condições adequadas de oferta e terão como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), quando regulamentado, nos termos do § 7º do art. 211 da Constituição Federal.

Outro destaque é que o legislador no parágrafo único do art. 9º priorizou a educação infantil, estabelecendo no art. 41, § 2º, que na distribuição desses recursos federais, as matrículas na educação infantil serão contabilizadas com peso multiplicado por x1,5. Com isso, por esse grau de importância, a complementação VAAT irá contemplar uma maior distribuição de recursos na área da educação infantil localizada em cidades mais vulneráveis do país.

Quanto ao VAAF, ele é um valor de referência, fixado anualmente pelo Governo Federal, considerando apenas os recursos do Fundeb. Esse valor é calculado utilizando as receitas do Fundeb sobre o número de matrículas ponderadas nas redes de ensino dos entes da federação. No segundo momento de apuração, caso o ente estatal não venha a alcançar o Valor Anual Mínimo por Aluno Final (VAAF-MIN), este definido nacionalmente, ele será beneficiado com a complementação-VAAF. Na sequência, com o somatório dos recursos originais do Fundeb com a complementação-VAAF parte-se para um outro momento, dividindo o resultado pelo número de matrículas ponderadas das respectivas redes de ensino de cada Estado e do DF.

Com relação ao VAAT previsto na lei do novo Fundeb também é considerado um valor de referência, fixado anualmente pelo Governo Federal, em cujo cálculo abrange além do Fundeb todos os recursos vinculados à educação. Assim, o cálculo do VAAT deve ser realizado após a distribuição da complementação-VAAF, considerando cada rede de ensino, podendo ser municipal, distrital e estadual, e não mais os Estados e o DF. A apuração do VAAT é feita pela divisão dos recursos vinculados à educação pelo número de matrículas ponderadas de cada ente da federação. Verificando que o ente estatal não alcançou o Valor Anual Total Mínimo por Aluno (VAAT-MIN), parte-se para um outro momento: a divisão do resultado pelo número de matrículas ponderadas das respectivas redes de ensino.

Saliente-se que as contas do Fundeb não estão protegidas pelo sigilo bancário exigido pelo artigo 1º da LC 105/2001. Como é considerada uma conta pública, logicamente deve ser aplicado o princípio da publicidade previsto no artigo 37 da CF/88, bem como pelo artigo 3º do Decreto nº 7.507/2011, o qual obriga que os recursos transferidos para contas públicas sejam objeto de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. Nesse mesmo sentido, assegura o art. 21, §6º, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, o acesso ao extrato da conta única e específica do Fundo:

Art. 21. Os recursos dos Fundos, provenientes da União, dos Estados e do Distrito Federal, serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos governos estaduais, do Distrito Federal e municipais, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim, e serão nelas executados, vedada a transferência para outras contas, sendo mantidas na instituição financeira de que trata o art. 20 desta Lei. [...]

§ 6º A instituição financeira disponibilizará, permanentemente, em sítio na internet disponível ao público e em formato aberto e legível por máquina, os extratos bancários referentes à conta do Fundo, incluídas informações atualizadas sobre:

- I - movimentação;
- II - responsável legal;
- III - data de abertura;
- IV - agência e número da conta bancária.

Seguindo na análise da Lei nº14.113/20, o seu art. 25 estabelece que os recursos do Fundeb, abrangendo as complementações da União, devem ser utilizados no exercício financeiro em que são creditados. Desse modo, considerando o princípio da anualidade, o correto é que os recursos devem ser utilizados dentro do exercício da transferência.

É importante salientar que, conforme dispõe a lei do novo Fundeb em comento, a fiscalização da aplicação dos recursos do Fundeb é desenvolvida pelos Tribunais de

Contas dos Estados e Municípios e, na hipótese de haver o repasse de recursos federais na composição do Fundo para algum Estado, a fiscalização ficará sob a competência do Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União:

Art. 30. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:
 I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
 II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, perante os respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;
 III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União;
 IV - pelos respectivos conselhos de acompanhamento e controle social dos Fundos, referidos nos arts. 33 e 34 desta Lei.

A lei também exige que os governos estaduais e municipais apresentem a comprovação da utilização dos recursos do Fundo ao CACS do Fundeb, por meio da apresentação de relatórios gerenciais sobre o recebimento e emprego dos recursos do Fundo (art. 36 da Lei nº 14.113/ 2020).

Por fim, o art. 21, § 7º, da Lei nº 14.113, de 2020 deixa claro que os recursos do Fundeb, devem ser geridos pela Secretaria de Educação ou órgão equivalente.

4.6 ANÁLISE PARA VERIFICAR SE A COMPLEMENTAÇÃO VAAT ATENDERÁ AOS PRINCÍPIOS DA EQUIDADE E DA QUALIDADE DAS REDES DE ENSINO DOS MUNICÍPIOS DO AM

Os preceitos constitucionais de universalização, equidade e a redução das desigualdades sociais e regionais estão previstos nos artigos 212, § 3º e 3º, inciso III, da CF/88:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. [...]
 § 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. [...]
 Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
 [...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Para a análise desses dispositivos constitucionais é necessário verificar o que se por equidade-qualidade. Numa pesquisa realizada, extrai-se o entendimento que inexistência evidência que a relação equidade-qualidade seja de ordem causal. Organismos internacionais apresentaram relatórios com pesquisas amplas, cujos resultados mostram que investir mais em alunos e regiões mais vulneráveis gera maiores retornos em termos de resultado de aprendizagem (BANERJEE *et al.*, 2005; UNESCO, 2019).

Para Callegari (2020) a equidade não pode ser analisada apenas sob o foco utilitário:

A equidade educacional tem importância da ordem da justiça social, como trataremos aqui mais adiante. A análise de equidade educacional é multifatorial e seu conceito é polissêmico, tanto na literatura internacional como na nacional (Simielli, 2015). Em uma visão pluralista de equidade (Benadussi, 2001; Sherman e Poirier, 2007), nem os insumos nem os resultados em termos de políticas públicas deveriam estar condicionados à origem do estudante. Para romper a lógica observada na Educação brasileira, uma distribuição injusta de insumos educacionais deveria ser equilibrada através de ações compensatórias redistributivas que deem mais recursos pedagógicos e financeiros para quem é socialmente mais vulnerável e para quem tem menos oportunidades educacionais (Callegari e Gomes, 2018). Esta é uma visão de equidade vertical (Unesco, 2019) Mesmo com as diversas estratégias nacionais de fins redistributivos na Educação, os municípios que atendem os estudantes mais pobres dispõem de menos recursos financeiros para investir em Educação – em média, 44% a menos (Todos Pela Educação, 2019b). Tal diferença se desdobra em desigualdades nos insumos educacionais ofertados para os diferentes grupos populacionais – por exemplo, na infraestrutura escolar e na capacitação de professores. Isso impacta as oportunidades de aprendizagem dos grupos populacionais de estudantes. O quadro é desafiador nesse sentido: já no início da trajetória escolar, no 3º ano do Ensino Fundamental da rede pública, os estudantes de maior nível socioeconômico têm 5 vezes mais chance de ter uma aprendizagem adequada em matemática que os estudantes de menor nível socioeconômico. Ao final do Ensino Fundamental, essa diferença chega a ser de 22 vezes. (CALLEGARI, 2020, p. 65).

A OCDE citada por Callegari (2020) defende que a ideia central de equidade é no sentido de que todos venham a obter o apoio/suporte de acordo com suas necessidades a fim de haja uma homogeneidade nas oportunidades oferecidas, sem levar em consideração o local de seu nascimento:

[...] estudantes de diferentes status socioeconômicos, gêneros ou origem familiar e imigrante alcançam, durante o ciclo de ensino, níveis semelhantes de resultado acadêmico nos domínios cognitivos – como leitura, matemática e ciências – e níveis semelhantes de bem-estar social e emocional em áreas como satisfação na vida, autoconfiança e integração social. Equidade não significa que todos os estudantes obtenham resultados educacionais iguais, mas que as diferenças entre os resultados dos estudantes não estejam relacionados a sua origem ou a circunstâncias econômicas e sociais sobre as quais os estudantes não tenham controle. (OCDE *apud* CALLEGARI, 2020, p. 65).

O autor cita em seu estudo que a Unesco propõe cinco categorias de equidade educacional, cada qual com um diferente ferramental empírico de medição:

Meritocracia: a noção de justiça social nessa perspectiva de valoriza aqueles indivíduos que mais esforçaram para alcançar oportunidades educacionais. O mérito pode comportar tanto o cumprimento de práticas educacionais quanto o nível ou avanço em resultados educacionais, como é o caso da distribuição do ICMS Cearense. Essa categoria pode não ser suficiente para identificar desigualdades de partida ou variáveis condicionantes que impeçam uma “corrida justa”. Vale salientar que essa perspectiva de equidade pressupõe uma competição entre indivíduos, sendo uma distribuição equitativa aquela que valoriza aqueles indivíduos mais meritorios frente a outros.

- Padrões mínimos: a equidade como garantia de padrões mínimos é estruturada na linha de que há condições básicas de dignidade ou subsistência que devem ser comuns a todos os indivíduos. Nesse sentido, uma situação de equidade é aquela em que toda a população se encontra acima do padrão mínimo, não sendo central a desigualdade entre os indivíduos acima do mínimo. Tal é a noção, por exemplo, da linha de pobreza. O padrão mínimo pode ser construído tanto na perspectiva de insumos educacionais quanto de resultados educacionais.
- Imparcialidade: nessa linha de equidade, a noção fundamental é que as oportunidades educacionais devem ser distribuídas igualmente com relação a diferenças que, normativamente, não deveriam ser condicionantes. No seio dessa perspectiva, há a ideia de que o sistema educacional deve ser livre de discriminação e que diferentes grupos populacionais devem ter uma chance igual de acessar cada tipo de oportunidade. Recursos e oportunidades devem então ser distribuídos igualmente entre todos os grupos populacionais – gênero, etnia, religião, idioma, localização e riqueza, por exemplo. Trata-se de uma “equidade horizontal
- Igualdade de condições: uma variante de equidade horizontal é a perspectiva de que deve haver tratamento igual de todos os indivíduos da população, na medida que partilham de mesma importância na sociedade. Sob essa ótica, a equidade deve ser analisada segundo a distribuição de oportunidades não-segmentada por grupos, mas de forma contínua. Políticas de atendimento universal, como a distribuição de material didático do PNLD, estão imbuídas da ideia de equidade como “igualdade de condições”. A própria dinâmica intraestadual do FUNDEB segue essa linha de equidade, ao redistribuir o bolo tributário de um estado entre todos os seus entes federativos unicamente de acordo com o número ponderado de matrículas.
- Redistribuição: essa categoria de equidade pressupõe a distribuição desigual de insumos educacionais de modo a compensar desvantagens existentes, com o objetivo de igualar resultados dos diferentes indivíduos da população. Trata-se, de acordo com Berne e Stiefel (1984), de “equidade vertical”. Esta perspectiva aborda a visão de Simielli (2015), de que deve haver maior atenção aos menos favorecidos na sociedade e que as diferenças sejam consideradas para criar mecanismos contrários ao ciclo da pobreza e da desigualdade (CALLEGARI, 2020, p. 66-68).

Simielli (2015) cita os tipos de equidade horizontal e vertical como princípios:

- Equidade horizontal: requer tratamento igual para os indivíduos com características iguais. Equidade horizontal requer pequena ou nenhuma dispersão do acesso, dos recursos e dos resultados;
- Equidade vertical: considera que os alunos não são todos iguais e leva em consideração o ponto de partida de cada um em relação aos demais alunos. Equidade vertical pressupõe uma distribuição desigual de recursos visando a atingir resultados similares; [...]
- [...] Igualdade de Oportunidade Educacional: baseia-se no entendimento que todas as crianças devem ter uma chance igual de atingir os resultados esperados e que características individuais ou locais de residência não impactem nestes resultados. Para que exista igualdade de oportunidade educacional, é necessário que os alunos tenham acesso a recursos que os coloquem em uma “linha de partida justa” e as condições devem ser estabelecidas de modo que possibilitem todos a terem um bom desempenho. (SIMIELLI, 2015, p. 26).

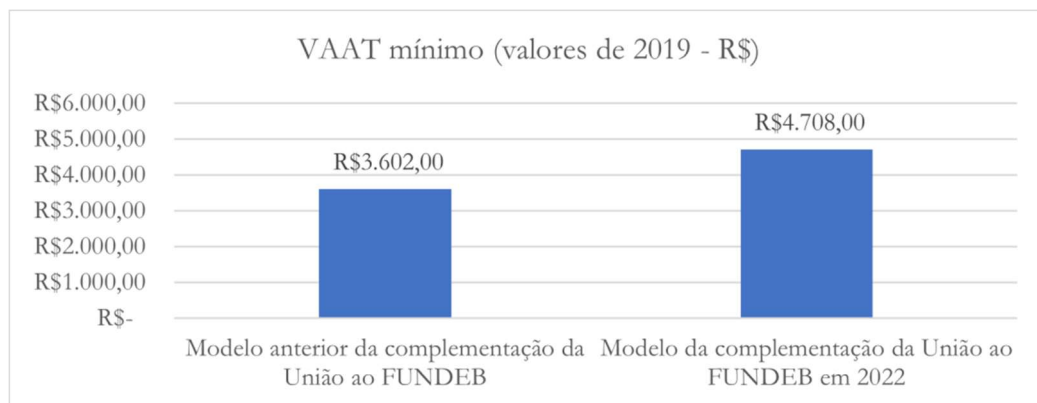
Agora serão apresentadas opiniões de alguns autores acerca da complementação VAAT como fator gerador de equidade e qualidade na educação básica.

Santos e Callegari (2022) entendem que o novo modelo de complementação VAAT pode sim alcançar a equidade no financiamento da educação básica:

Do ponto de vista do padrão mínimo de financiamento, o menor VAAT do país salta de R\$ 3.602,00 para R\$ 4.708,00, em valores correntes de 2019. Em outras palavras, a nova complementação alcança um conjunto maior de Municípios, promovendo uma equalização das condições de financiamento de todos os Municípios abaixo desse patamar. Outro movimento decorrente desse efeito redistributivo é uma aproximação entre o valor mínimo e a mediana nacional do VAAT, outro elemento que sugere maior equidade no financiamento – já que os Municípios mais vulneráveis passam a ter nível de recursos per capita que se assemelha mais às condições do Município no centro da curva de distribuição desse indicador. (SANTOS; CALLEGARI, 2022, p. 18).

A seguir reproduz-se o gráfico apresentado pelos autores (Gráfico 3) que demonstra a realidade em termos de equidade entre os municípios brasileiros quando se compara a complementação do novo Fundeb em relação ao Fundeb anterior.

Gráfico 3 – Variação do Valor Aluno/Ano Total Mínimo do País entre 2020 e 2022, em Decorrência do Novo Fundeb



Fonte: Todos Pela Educação *apud* Santos e Callegari (2022).

Santos e Callegari (2022) comentam que, pelo que se observa no Gráfico 3, mesmo ter havido um aumento no número de Municípios e ter atingido com mais intensidade um quadro de entes não tão vulneráveis, os municípios com alto grau de vulnerabilidade em Estados de renda mediana são alcançados, assim como há um queda do valor relativo recebido por municípios ricos em Estados pobres.

Quanto à questão de mensurar essa equidade pelo novo Fundeb, Ribeiro (2022, p. 8) destaca que, com base nos dados no Siope, é possível realizar o cálculo da aplicação da receita de impostos e contribuições de acordo com os 25% exigidos constitucionalmente para estados e municípios, bem como o VAAT por nível e etapa de ensino.

A autora explica que a metodologia dos cálculos do VAAT foi baseada em indicadores específicos para mensurar o gasto educacional médio por estudante para cada etapa, considerando todas as receitas de impostos, contribuições, transferências e outras fontes de recursos, vinculadas ou não, próprias ou não. Ressalta que os dados apresentados pelo Siope ainda não estão devidamente ajustados, posto que o cálculo do gasto aluno precisa de outras informações relativas as despesas pessoais e administrativas conjuntas como, por exemplo, no caso de sistemas de ensino com instituições escolares híbridas (envolvendo mais de uma etapa e modalidade de ensino ao mesmo tempo). Por essa razão, Ribeiro (2022, p. 9) realizou a sua análise comparativa baseada em indicador de gasto aluno aglomerado para a educação básica, utilizando-se de dados e metodologia do sistema, considerando para o cálculos do valor todas as despesas com MDE realizadas por cada ente da federação, bem como o número total de estudantes cadastrados no Censo da Educação Básica do exercício anterior.

No estudo realizado pela autora, são identificadas as diferenças de VAAT entre os municípios de uma mesma região (Nordeste) e também de um mesmo estado. No período

de 2013 a 2017, dois municípios do MA, Bom Jardim e Amarante do Maranhão, e São Francisco do Conde e Catu localizados na Bahia, apresentaram o custo aluno do Fundeb inferior à média nacional, recebendo todos os municípios desses estados a complementação realizada pela União.

Extraí-se do estudo feito pela autora que 79% dos municípios brasileiros apresentam o VAAT da educação básica em 2017 na faixa entre R\$ 3,5 mil e R\$ 7,5 mil. Do total dos municípios 334 municípios (6%) não prestaram as informações ou gastaram no máximo até R\$ 3,5 mil por aluno.

Pelos dados informados, percebe-se uma heterogeneidade na distribuição e gestão de recursos para a educação nos municípios brasileiros, havendo a necessidade de alterar os procedimentos de transferência desses recursos por meio do Fundeb, especialmente para as redes que apresentam uma alta vulnerabilidade, não importando onde elas estejam localizadas.

Numa relação entre o VAAT e a distribuição de recursos, observa-se que em 2017 32% dos municípios brasileiros (1758) receberam complementação da União para composição do Fundo, sendo que nesse mesmo ano a maioria deles (96%) teve os menores valores gastos aluno da educação básica (até R\$ 5,5 mil). Diante desse quadro, a maioria dos municípios que não recebe complementação fica nas maiores faixas de VAAT (entre R\$ 5,5 mil e R\$ 48 mil). Porém, 293 municípios que não recebem a complementação do Fundeb, ficam enquadradas nas menores faixas de gasto, entre R\$ 1,9 mil a R\$ 4,5 mil.

Ribeiro (2022) apresenta uma problemática na distribuição de recursos do Fundeb para buscar reduzir as desigualdades no âmbito de cada estado. Segundo a autora, quando se agregam os recursos próprios dos municípios, principalmente aqueles que possuem maior arrecadação, ocorre um aumento do VAAT e um descontrole na equalização estadual. Verifica-se também a existência de uma dispersão entre o VAAT médio nos estados que não recebem complementação do Fundeb como, por exemplo, entre o AC (4.281,46) e o RS (8.389,08) há uma grande diferença (195%).

Conclui a autora que, diante das análises comparativas realizadas, foi possível observar que ainda há desigualdades no financiamento educacional no País, quadro este que pode ser constatado por meio do monitoramento do VAAT e dos dados que podem ser obtidos junto ao Siope, um importante sistema que permite acompanhar, realizar estudos e o monitoramento institucional e social dos gastos públicos direcionados para a política de financiamento da educação (RIBEIRO, 2022).

Tanno (2021, p. 117) entende que o repasse dos recursos dessa complementação às redes com menor capacidade de financiamento, cumpriria melhor o preceito constitucional de equidade.

Entretanto, o autor faz uma ressalva:

Porém, a adoção imediata do critério implicaria perdas drásticas em relação à complementação da União, às redes estaduais, de capitais e de grandes municípios.

Caso fosse alterada a regra de distribuição somente pelo VAAT, mantida a complementação em 10%, haveria perdas integrais em parcela significativa das redes estaduais e de capitais atualmente beneficiadas. À medida que a participação da União é aumentada, com a utilização somente do critério VAAT, parte dessas perdas são recuperadas, porém mantêm-se relativamente em níveis elevados, especialmente nas capitais. (TANNO, 2021, p. 117).

Tanno (2021) destaca que, por razão do equilíbrio federativo, a implantação da complementação VAAT de forma integral aumentaria a desigualdade entre os entes da federação. Essa observação é importante porque diz respeito à preocupação quanto à distribuição com cautela e gradual de recursos a fim de não comprometer os preceitos constitucionais da universalização e da equidade:

Grandes redes de ensino das regiões Norte e Nordeste perderiam recursos que são destinados à parcela majoritária de matrículas dos respectivos estados e direcionados à população de maior vulnerabilidade do País. Estados e municípios devem ainda exercer ação redistributiva em relação a suas escolas. Os parâmetros VAAF e VAAT foram incorporados à discussão do Novo Fundeb. A alteração da regra de alocação da complementação da União é uma das grandes inovações da Emenda Constitucional (EC) nº 108/2020. Fundamenta-se na redução de desigualdades de financiamento das redes de ensino, estaduais e municipais, distribuindo recursos segundo os preceitos constitucionais da universalização e da equidade, além de buscar a redução das desigualdades regionais (TANNO, 2021, p. 117).

Entretanto, segundo Tanno (2021) para que esses preceitos constitucionais sejam atingidos não pode ser adotado o VAAT exclusivamente como modelo de distribuição de recursos para a educação:

Assim, é prudente que se conserve as duas formas de complementação até que haja maior disponibilidade de dados e avaliação dos impactos oriundos da aplicação do novo modelo de distribuição. Entendemos, pois, que não deva ser adotado exclusivamente o parâmetro VAAT. Outras questões dificultam a sua utilização como medida inequívoca de equidade entre as redes de ensino, entre elas: i) definição das receitas que expressem as condições de financiamento; ii) condições de oferta e equalização da infraestrutura; iii) valoração dos fatores de ponderação das etapas e modalidades de ensino; e iv) diferentes contextos geográficos, sociais e econômicos.

Entre as receitas adicionais ao Fundeb a serem incluídas no cálculo do VAAT, questões operacionais impõem à lei de regulamentação simplificações na metodologia de cálculo. Devem ser incluídas disponibilidades de estados, do

Distrito Federal e de municípios vinculadas à educação, de natureza obrigatória, por determinação constitucional, considerando-se que a vinculação de impostos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino é integralmente aplicada na educação básica, sem compensação de parcela destinada ao ensino superior estadual.

Cabe ainda à lei de regulamentação do Fundeb definir a forma de inclusão da vinculação legal de recursos decorrentes da participação de estados, do Distrito Federal e de municípios na exploração de petróleo e gás natural, de que trata a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, bem como das transferências de natureza legal, tais como os programas federais de distribuição universal. (TANNO, 2021, p. 122).

4.7 ANÁLISE DA QUESTÃO DA PERSISTÊNCIA DAS DISTORÇÕES DAS PONDERAÇÕES DO FUNDEB E ADIAMENTO PARA 2024 DA DEFINIÇÃO DAS NOVAS PONDERAÇÕES, ESPECIALMENTE QUANTO AOS MUNICÍPIOS DO AM

Como foi visto no Capítulos 2 desta tese, o Fundeb é constituído pela cesta de impostos e transferências de cada estado, sendo a sua redistribuição feita de acordo com as matrículas nas escolas públicas e conveniadas, considerando o universo dos alunos nas etapas e modalidades da educação básica.

A Lei nº 11.494/2007 que regulamentava o antigo Fundeb disciplinava em seu art. 13 que os fatores de ponderação para todas as etapas e modalidades deveriam ser definidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (art. 13), cumprindo os limites previstos pelo parágrafo 2º do art. 10 da Lei, variando os fatores entre 0,7 e 1,3. Ainda estabelecia esse art. 13 que a referida Comissão deveria levar “em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep” (art. 10, inc. I). Sobre essa exigência legal, a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) por meio de sua nota técnica comenta que:

[...] Quem define os fatores de ponderação para todas as etapas e modalidades é a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (art. 13), conforme determina a Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb. Contudo ela deve seguir os limites dados pelo parágrafo 2º do art. 10 da Lei, o qual determina que os fatores podem variar entre 0,7 e 1,3, tendo como referência o fator 1 para os anos iniciais do ensino fundamental urbano em tempo parcial.

O mesmo art. 13 estabelece a necessidade de se levar ‘em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep’ (art. 10, inc. I). Ora, esses estudos nunca foram feitos desde então em caráter oficial pelo INEP e o limite de 1,3 como fator máximo

é sabidamente insuficiente para atender as diferenças de custo, seja da educação infantil, seja do ensino em tempo integral ou das escolas do campo (FINEDUCA, 2020, p. 3).

Desse modo, a partir da criação do Fundeb anterior, os fatores de ponderação foram estabelecidos de acordo com as etapas, modalidades, duração da jornada (parcial ou integral) e tipo de estabelecimento (urbano ou rural, público ou privado conveniado), com a finalidade de assegurar os custos diferenciados do atendimento escolar. Em sua Nota Técnica a Fineduca aponta algumas precariedades quanto à aplicabilidade dos fatores de ponderação:

Por isso, desde o início do Fundeb, para as etapas, modalidades, duração da jornada (parcial ou integral) e tipo de estabelecimento (urbano ou rural, público ou privado conveniado) há diferentes fatores de ponderação, com a justificativa de assegurar os custos diferenciados do atendimento escolar. No entanto, não há qualquer memória de cálculo que tenha sido apresentada justificando o estabelecimento de tais fatores, dando a impressão de que resultam da busca de 'equilíbrio' entre a valorização de matrículas estaduais e municipais, dado que o cômputo se restringe às respectivas etapas prioritárias de atuação na educação básica.

No período de vigência Fundeb, tais fatores sofreram alterações estabelecidas pela Comissão, sem apresentação dos cálculos decorrentes de seus 'acertos', como também se modificou a denominação da instância responsável pela sua decisão. Tais fatores foram decididos por uma 'Junta de Acompanhamento dos Fundos' no primeiro ano do Fundeb (2007) e por uma 'Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade' a partir de 2008, de acordo com o disposto na Lei nº 11.494/2007 (FINEDUCA, 2020, p. 3).

Para a Fineduca é necessário buscar mecanismos de forma a atingir uma maior racionalidade no estabelecimento de fatores de ponderação, a fim de deixar de forma clara os custos reais das diferentes etapas e modalidades. Para tanto, segundo aquela entidade, nos custos reais da educação básica, o elemento pessoal corresponde a uma parcela que varia entre 80% e 90% do valor total, com os seguintes fatores que justificam as diferenças no custo/aluno:

1. Jornada escolar diária e semanal do aluno: maior a jornada (implica) à mais professores e demais profissionais da educação;
 2. Número de alunos por turma: menor a razão (implica) à mais professores.
 3. Tamanho da escola: escolas menores, como as rurais e creches (implica) à os custos/aluno com direção e funcionários pesam mais por falta de escala.
- Esses três parâmetros, portanto, são cruciais na definição dos fatores de ponderação e não são considerados atualmente. O que existe hoje é uma longa lista de etapas e modalidades e respectivos fatores de ponderação que possui pouca lógica ou racionalidade, uma vez que é definida pela já citada comissão por critérios que levam em conta basicamente o perde e ganha, entre estados e municípios, de recursos do Fundeb e os limites entre 0,7 e 1,3. Não obstante a sua extensão, a lista deixa

de fora várias modalidades de ensino, entre outras: Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Educação Profissional do Campo; Educação Profissional em Tempo Integral (FINEDUCA, 2020, p. 5).

Nesse contexto, a Fineduca propõe um critério mais racional para os fatores de ponderação por meio da adoção da seguinte fórmula:

Fator de ponderação = Fetapa x Fjornada x Flocalização x Fescala x FVulnerabilidade

Onde:

- Fetapa : fatores referentes às especificidades de custos das etapas e modalidades de ensino. • Fjornada: diferenças na carga horária diária de ensino. Em geral, parcial igual a 4h; tempo integral de 8h no ensino fundamental e ensino médio e 10h, nas creches;
- Flocalização: área da localidade: rural ou urbana.
- Fescala: fator economia escala, considerando que uma creche de 100 alunos, tem um custo aluno maior que uma creche de 400 alunos, por exemplo.
- FVulnerabilidade: nível de vulnerabilidade socioeconômica dos estudantes nas escolas.

Para se chegar a esses fatores, obviamente, são fundamentais os estudos de custo, estudos que o INEP deveria ter feito desde 2008 e não os realizou. Portanto, os fatores a serem considerados no atual projeto de regulamentação devem ser PROVISÓRIOS, com um prazo limite definido para que o INEP realize os estudos para se chegar ao peso dos diferentes fatores, bem como à definição do Padrão Mínimo de Qualidade de Ensino na forma do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), como determina a meta 20 do PNE 2014-2024, assim como para o Custo-Aluno Qualidade (CAQ), conforme preconiza a própria EC 108/2020 (FINEDUCA, 2020, p. 6).

Complementa aquela entidade que não haverá mais problemas quanto à definição dos fatores de ponderação se forem adotados os valores do Padrão Mínimo de Qualidade de Ensino (CAQi), uma vez que na complementação da União deverá ser levado em consideração “a distância entre a capacidade de financiamento de cada ente e o orçamento necessário para financiar o padrão mínimo de qualidade”.

O que se percebe que, mesmo com a lei regulamentadora do novo Fundeb (Lei n. 14.113/2020) estabelecendo fatores de ponderação, não houve avanço quanto à definição de critérios racionais, a exemplo dos defendidos pela Fineduca. Além da persistência das distorções nas ponderações por etapas e modalidades de ensino, o legislador por meio das modificações feitas pela Lei no. 14.276/2021, empurrou para o ano de 2024 as deliberações por meio de resolução previstas no § 2º do art. 17 da referida Lei baseadas em estudos elaborados pelo Inep e pelo Ministério da Economia, nos termos do art. 18 desta Lei, e encaminhados à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade até 31 de julho de 2023:

Art. 43. Esta Lei será atualizada até 31 de outubro de 2023, para aplicação no exercício de 2024, com relação a:

§ 1º Nos exercícios financeiros de 2021, 2022 e 2023 serão atribuídos:

§ 2º Para fins de distribuição da complementação-VAAT, no exercício financeiro de 2021, 2022 e 2023, as diferenças e as ponderações especificadas nas alíneas a, b, c e d do inciso I do § 1º deste artigo terão a aplicação de fator multiplicativo de 1,50 (um inteiro e cinquenta centésimos).

§ 3º Para vigência em 2024, as deliberações de que trata o § 2º do art. 17 desta Lei constarão de resolução publicada no Diário Oficial da União até o dia 31 de outubro de 2023, com base em estudos elaborados pelo Inep e pelo Ministério da Economia, nos termos do art. 18 desta Lei, e encaminhados à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade até 31 de julho de 2023.

§ 4º Para o exercício financeiro de 2023, os indicadores referidos no inciso III do *caput* do art. 5º desta Lei serão excepcionalmente definidos por regulamento, de forma a considerar os impactos da pandemia da Covid-19 nos resultados educacionais. (NR)

Essa persistência de distorções dos fatores de ponderação e o artifício do legislador transferir para 2024 a realização de estudos pelo Inep para a definição das ponderações refletem de forma significativa os valores das complementações VAAF e VAAT a serem repassados aos entes da federação. Tanno (2021, p. 122) defende que haja uma cautela diante dessa problemática existente, entendendo que devem ser conservadas essas duas formas de complementação “até que haja maior disponibilidade de dados e avaliação dos impactos oriundos da aplicação do novo modelo de distribuição”. Complementa o autor que os fatores de ponderação é uma questão que dificulta a adoção pelo poder público de medidas de equidade entre as redes de ensino:

Entendemos, pois, que não deva ser adotado exclusivamente o parâmetro VAAT. Outras questões dificultam a sua utilização como medida inequívoca de equidade entre as redes de ensino, entre elas: i) definição das receitas que expressem as condições de financiamento; ii) condições de oferta e equalização da infraestrutura; iii) valoração dos fatores de ponderação das etapas e modalidades de ensino; e iv) diferentes contextos geográficos, sociais e econômicos.

Não haveria espaço para se considerar os recursos decorrentes de transferências voluntárias e demais aplicações diretas. Essas receitas, alocadas de forma discricionária, muitas vezes sem atender a critérios equitativos e afetadas por distintos ciclos econômicos entre regiões, contribuíram ou contribuem para as atuais condições de oferta e de estruturação das redes de ensino.

Municípios com VAAT equivalentes podem possuir diferentes realidades em termos de infraestrutura, alguns com creches e escolas construídas e em condições adequadas de funcionamento, outros com graves déficits de oferta. A equalização segundo o critério VAAT somente poderia assegurar a equidade das condições de financiamento caso houvesse, previamente, a adequação das condições de infraestrutura das redes de ensino (TANNO, 2021, p. 122).

Para Tanno (2021, p. 123) os fatores de ponderação são importantes para o estabelecimento dos cálculos do VAAF e VAAT, mas desde que haja um tratamento

diferenciado de matrículas das inúmeras etapas e modalidades da educação básica. Para o autor, o custo do financiamento de um aluno vai depender da etapa e da modalidade de ensino onde ele se encontra como, por exemplo, “um aluno da educação infantil é superior a um da educação fundamental, de escola rural é superior à escola urbana, de ensino integral é superior à parcial, e assim por diante”. Mas na prática isso não ocorre porque, segundo o autor, as ponderações não são exatas e estão em desacordo com a realidade das redes de ensino, com uma oscilação somente de 30%, para cima ou para baixo, considerando nesse cômputo os anos iniciais do ensino fundamental.

Seguindo no raciocínio sobre a variação da realidade de cada ente da federação para o estabelecimento dos fatores de ponderação e os respectivos valores do VAAT, Tanno (2021, p. 123) é do entendimento de que:

A adoção de fatores de ponderação mais realistas tende a reduzir valores de VAAT segundo as características de cada rede de ensino, o que demonstraria maior necessidade de recursos daquelas que possuem maior número de matrículas em etapas, modalidades, jornadas e tipos de estabelecimento de maior dispêndio. Outras variáveis impossibilitam comparabilidade direta entre redes de ensino com VAAT similares, em especial as características geográficas, sociais e econômicas das localidades onde se encontram. Inicialmente, cabe ressalva quanto às variações de custos de acordo com as diferentes regiões do País. De modo similar à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que utiliza o conceito de paridade de poder de compra (PPC) em dólar para as comparações internacionais relativas aos investimentos por aluno, o VAAT deveria refletir o valor real da disponibilidade de recursos face aos custos locais existentes. [...]
[...] O mecanismo redistributivo do Novo Fundeb prevê a ponderação adicional, tanto no critério VAAF quanto no VAAT, em relação ao nível socioeconômico dos educandos. Alinhado com as políticas progressivas de financiamento, a medida direcionará recursos às redes de ensino com população atendida de maior vulnerabilidade (TANNO, 2021, p. 123).

Portanto, nesta seção certamente ficou claro e de forma inequívoca que distorções dos fatores de ponderação existem e é uma questão que precisa urgentemente ser debatida com especialistas da área da educação, políticos e representantes da sociedade. A cada ano que se adia na solução dessas distorções há um comprometimento do financiamento e da busca pela qualidade do ensino em nível nacional, posto que municípios pobres ficam prejudicados em receber as complementações VAAF e VAAT repassados pela União de acordo com fatores de ponderações mais realistas, inclusive dificultando a adoção pelo poder público de medidas de equidade entre as redes de ensino.

4.8 ICMS EDUCACIONAL CRIADO PELA EC 108

O foco de análise neste tópico será a apresentação de informações acerca das providências concretas que os estados brasileiros adotaram em relação ao ICMS educacional criado pela EC 108/20.

4.8.1 Previsão constitucional sobre o ICM educacional e as consequências jurídicas na hipótese de algum estado deixar de editar a lei dentro do prazo exigido pelo art. 3º. da EC 108/2020

Um das novidades da EC nº108/2020 foi a introdução do inciso II do art. 158, estabelecendo alterações nos critérios de distribuição do ICMS aos municípios, permitindo a possibilidade de distribuir até 35% do montante conforme critérios distintos do critério do valor adicionado:

Art. 158. Pertencem aos Municípios: [...]

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: [...]

I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

II - **até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.** (grifamos).

No entendimento de Mascarenhas (2022, p. 20) essa espécie de repasse não é considerada um tipo de vinculação ou afetação de receita fiscal e sim de uma “norma de indução política”. Significa que as verbas recebidas pelos municípios serão destinadas às áreas que desejarem, conforme estabelece o art. 167, IV, da CF:

Art. 167. São vedados: [...]

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no

§ 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (MASCARENHAS, 2022, p. 20).

Com essa nova redação do inciso II do Parágrafo único do art. 158 da CF/88, há uma obrigação aos estados de aprovarem lei para que seja assegurada a distribuição de no mínimo 10% do ICMS para os municípios, como forma de premiar esses entes, desde que venham a comprovar a melhoria de seus “resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”.

Mas o que seria esse repasse dos estados para os seus municípios mediante “resultados”? Mascarenhas (2022) explica que na área educacional essa transferência de receitas de ICMS de acordo com o VAAR é baseada nos “indicadores de resultados de exames padronizados (*outputs*)”, enquanto os recursos orçamentários a serem investidos na educação pública são considerados os insumos (*inputs*). Esclarece ainda o autor:

Os indicadores de produtos e metas de curto e médio prazo (*outputs*), a depender do objetivo do programa político, são o aumento do número de matrículas na rede pública de ensino, diminuição da taxa de evasão escolar, melhoria das notas em exames padronizados etc. Os resultados esperados (*outcomes*) e o impacto teriam uma carga principiológica elevada, porquanto refletem o conteúdo programático de uma Constituição. No caso, os resultados esperados (*outcomes*) são a universalização do ensino escolar (art. 214, II, da CF), erradicação do analfabetismo (art. 214, I, da CF), efetivação do direito ao ensino público de qualidade (art. 206, VII, e art. 214, III, da CF) e formação para o trabalho (art. 214, IV, da CF). [...]

A utilização de ‘indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos’, logo, classifica o ‘ICMS educacional’ como uma transferência intergovernamental de desempenho. Da mesma forma, a utilização de critérios de distribuição como ‘condicionalidades de melhoria de gestão’ e ‘evolução de indicadores a serem definidos’ qualifica igualmente a complementação federal de recursos ao FUNDEB prevista no art. 212-A, V, ‘c’, como uma transferência intergovernamental de desempenho (MASCARENHAS, 2022, p. 11).

Para Mascarenhas (2022, p. 20) a transferência do de ICMS educacional previsto no art. 158, II, da CF/88 deve obedecer a dois critérios cumulativos: “1) indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem (*accountability* escolar); e 2) indicadores de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”.

O autor comenta que o primeiro critério assegurado pelo dispositivo constitucional, denominado de “*accountability* escolar”, está relacionado ao desempenho dos estudantes em testes padronizados. Já o segundo critério “nível socioeconômico dos educandos” está respaldado no artigo 5º da Declaração de Viena de 1993, no qual está consignado que todos os direitos humanos são “universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados”.

Mascarenhas (2022, p. 21) destaca que no ICMS educacional a equidade está evidenciada como um importante indicador para fins do cálculos dos repasses:

Trata-se de uma diretriz social a ser seguida pelos incentivos financeiros aos gestores e agentes públicos da educação, condicionando o custo-benefício utilizado no elemento qualitativo de desempenho educacional dos estudantes. O elemento social inclusivo é uma manifestação do princípio da equidade de ensino e aprendizagem (artigo 206, I, da CF), evitando que iniquidades insustentáveis ocorram na gestão pública da educação. O desenho dos incentivos baseados no desempenho dos estudantes não pode seguir cegamente uma lógica neoliberal de livre mercado, em que só se investe nas melhores redes municipais de ensino, melhores escolas, melhores professores e melhores alunos. As manifestações desse elemento podem ser melhores nos Estados do Ceará e Alagoas. As redes municipais de ensino que, não estando no topo da lista estadual do IQE ou IDEB, demonstram evolução em seus indicadores de desempenho em testes padronizados, também são premiadas dentro dessa lógica (MASCARANHAS, 2022, p. 21).

É claro que, na busca dessa equidade, há inúmeros fatores que podem influenciar nos resultados a serem alcançados, tais como a evasão escolar, déficit de vagas, o desemprego e o NSE dos alunos.

4.8.2 Providências concretas dos estados para implementação do ICMS educacional

O art. 3º. da EC 108/2020 estabelece o prazo de dois anos para o cumprimento do inciso II do artigo retrocitado: “Art. 3º Os Estados terão prazo de 2 (dois) anos, contado da data da promulgação desta Emenda Constitucional, para aprovar lei estadual prevista no inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal”.

Assim, considerando que a EC foi promulgada em 26 de agosto de 2020, o prazo de 2 anos expirou em 26 de agosto de 2022.

Em pesquisa realizada por Godoi *et al.* em meados de 2022, em artigo já avaliado e aprovado para publicação no Dossiê especial da Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas sobre o tema “Educação: direito constitucional indispensável às democracias” (GODOI *et al.*, 2022), com previsão de publicação durante o ano de 2023, revelou-se um quadro em que 95% dos estados brasileiros ainda não haviam cumprido o prazo estabelecido pela EC 108/20 para a criação do ICMS Educacional. O estudo realizado pelos autores se desdobrou em três situações:

- a) estados que já haviam elaborado as suas leis;
- b) estados que tinham projetos de lei de criação do ICMS-Educação em tramitação ou arquivados/vetados;

c) estados que não haviam tomado nenhuma iniciativa de projeto de lei.

Godoi *et al.* (2022) argumentaram que a inércia da maior parte dos estados em não aprovar lei de criação do ICMS Educacional decorria de “uma intensa atividade de pressão política exercida pelas capitais e pelos Municípios com mais atividade econômica em cada Estado, cujo orçamento se verá diminuído com a implementação do ICMS-Educação”. Nessa disputa política, citaram o exemplo o SC, em que mais da metade do ICMS que o Estado rateia entre os seus municípios é destinada para apenas 25 dos seus 295 municípios, destacando os municípios da Grande Florianópolis e da região litorânea do Estado que têm o maior PIB. Assim, com a criação do ICMS Educacional, haverá uma redistribuição dos recursos orçamentários do ICMS, ampliando o rateio para outros municípios, desde, é claro, eles venham atender aos requisitos exigidos pela EC 108/20.

Outro exemplo nesse contexto citado pelos autores é o Estado de Minas Gerais, no qual há também uma grande concentração das cotas-partes municipais do ICMS em poucos Municípios, ou seja, aqueles com um forte poder econômico, razão pela qual justifica a inércia daquele estado em não ter adotado até agora nenhuma lei ou projeto de lei para criação do ICMS Educacional.

Quais são as consequências jurídicas na hipótese de algum estado deixar de editar a lei dentro do prazo exigido pelo art. 3º. da EC 108/2020?

A resposta veio por meio do legislador infraconstitucional quando aprovou a lei que regulamentou o Novo Fundeb (lei 14.113/2020), na qual em seu art. 14, §1º, inciso IV, impede que tais estados que se enquadrarem nessa situação recebam a complementação do Fundeb prevista no art. 212- A, V, “c” da CF/88.

Lei 14.113/2020:

Art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do caput do art. 5º desta Lei.

§ 1º As condicionalidades referidas no caput deste artigo contemplarão:

IV - regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020.

Mascarenhas (2022) explica que essa obrigatoriedade dos estados ao cumprimento do comando constitucional (art. 3º da EC nº 108/2020) é perfeitamente aplicável, em razão da existência do federalismo cooperativo, considerado este uma cláusula pétrea constitucional:

De qualquer forma, o federalismo cooperativo é cláusula pétrea na Constituição de 1988, não podendo ser abolido para a volta do estado unitário nem do federalismo dual. Considerando o acesso à educação de qualidade, assistência à saúde, habitação e proteção ao meio ambiente como valores inerentes à dignidade da pessoa humana, não há como se defender um direito federativo à ‘inércia’ de gestores em áreas sociais. O federalismo nada mais é que um instrumento do estado social democrático de direito, não sendo um fim em si (MASCARENHAS, 2022, p. 16).

Godoi *et al.* (2022, p. 19) destacam em seu estudo que, em razão dessa inércia legislativa de 95% dos estados brasileiros até os primeiros meses de 2022, foi emitida em março de 2022 uma Nota Conjunta por meio de inúmeras associações e entidades ligadas aos Tribunais de Contas deste País, “alertando para a necessidade de todos os Estados cumprirem o prazo previsto na EC 108/2020”:

Referida Nota Conjunta interpreta corretamente as mudanças promovidas pela EC 108/2020, e afirma com clareza que, a partir desta Emenda, “passa a ser obrigatória a distribuição da receita do ICMS conforme critérios educacionais”, não se tratando de uma escolha discricionária por parte de cada Estado e sim de uma imposição constitucional. O não cumprimento do prazo, conforme aponta a Nota Conjunta, levará a perdas para os Estados (que não poderão receber a complementação federal VAAR do Fundeb, conforme explicado nas seções anteriores desta pesquisa) e a perdas duplas para os Municípios que apresentem melhorias nos resultados de aprendizagem com aumento de equidade, visto que não poderão receber nem o ICMS-Educação nem a complementação federal VAAR do Fundeb.

Em agosto de 2022, como o AM ainda não havia aprovado a lei do ICMS educacional, o autor da presente Tese ingressou com um requerimento junto à Assembleia Legislativa do AM, conforme protocolo datado de 12.08.2022. Foi lembrado inicialmente no referido expediente que a EC 108/20 tornou obrigatória a elaboração de lei estadual para adequar os percentuais de repasse do ICMS para os Municípios, de forma que os Estados devem dispor, no mínimo 10% do ICMS aos Municípios conforme índices de melhoria nos resultados de aprendizagem e aumento da equidade, considerado o NSE dos educandos.

No documento protocolizado foi esclarecido ao Chefe daquele Poder Legislativo que a redação da EC dá margem para que os Estados realizem uma análise particular da situação educacional em seu território, a fim de que fosse elaborada a melhor redação possível para distribuir o ICMS, possibilitando a destinação de recursos consideráveis para os locais que mais necessitam, viabilizando a melhoria da aprendizagem e a redução de desigualdades considerando o NSE dos educandos, bem como o descumprimento do art. 158, parágrafo único, inciso II da EC nº 108/2020) pode impedir os Estados de

receberem a complementação do Fundeb relativa ao VAAR (complementação da União conforme resultados educacionais) que ocorrerá a partir de 2023, correspondente a 2,5% dos recursos da complementação da União por meio do Fundeb e se destina às redes públicas que, cumpridas as condicionalidades de melhoria de gestão, alcancarem evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, conforme art. 14 da Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o Fundeb.

Até o final de 2022, todos os Estados da federação aprovaram leis regulamentando o ICMS educacional, como exceção do Estado de Minas Gerais, que, por esse motivo, foi excluído (juntamente com seus numerosos municípios) da complementação federal VAAR estimada conforme a Portaria Interministerial 7, de 29 de dezembro de 2022 (BRASIL, 2022b). Em relação à legislação aprovada pelo Estado do Amazonas, ela será objeto de análise mais específica no Capítulo 5 da Tese.

4.9 CONCLUSÕES PARCIAIS

Diante do que ficou explorado ao longo deste capítulo, importantes conclusões podem ser extraídas:

Não há dúvida que a EC 108/2020 trouxe algumas inovações importantes para o financiamento da educação pública, dentre elas a que tornou o Fundeb permanente, a introdução de novas modalidades de complementação de recursos, bem como constitucionalizou o CAQ por meio do § 7.º do art. 211.

Na prática o que se buscou no primeiro momento deste capítulo foi trazer para o debate algumas discussões acerca das modificações introduzidas na EC 108/20 e algumas pendências que existem e que dificultam o cumprimento e efetivação da referida EC.

O que se extrai das análises aqui realizadas é que a EC 108/20 teve como uma das suas principais finalidades aperfeiçoar e corrigir algumas distorções que ocorreram no Fundeb anterior, principalmente quanto à desigualdade entre os municípios no recebimento de recursos de complementação da União para a educação. A aprovação do novo Fundeb representou um alívio para as redes municipais de ensino mais vulneráveis, posto que no Fundeb anterior somente cidades de 10 estados recebiam a complementação VAAF por não terem atingido o Valor Aluno Ano, enquanto os demais municípios considerados pobres de arrecadação pertencentes a estados ricos ficavam de fora do recebimento dessa complementação.

O VAAR foi outra novidade de complementação trazida pela EC 108/20 (art. 212-A, V, “c” da CF), com repasse de 2,5% para as redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, com vigência a partir de 2023, conforme previsão do art. 60, § 2º, I, do ADCT da CF/88.

Outra parte de grande enfoque neste capítulo foi em relação ao ICMS Educacional. Como foi explanado, uma das novidades da EC nº 108/2020 foi a introdução do inciso II do art. 158 estabelecendo alterações nos critérios de distribuição do ICMS aos municípios, permitindo o percentual de repasse de ICMS aos municípios conforme o VAF, reduzido de 75% para 65% e aumentou de 25% para 35%, sendo ao que esse percentual de 10% deve ser repassado aos municípios de acordo com indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade. No art. 3º. da referida Emenda ficou estabelecido o prazo de 02 (dois) anos para o cumprimento do inciso II do artigo retrocitado. Entretanto, por meio de pesquisa realizada, poucos estados brasileiros atenderam à determinação constitucional. Foi salientado que isso representa um quadro triste em que revela o descaso e a falta de interesse de 95% dos estados brasileiros em cumprirem uma obrigação constitucional, omissão esta que compromete a busca pela redução da desigualdade e qualidade na área educacional. As consequências para os estados que ainda não editaram as suas leis, a exemplo do Estado do Amazonas, será o impedimento deles em receber a complementação do Fundeb prevista no art. 212-A, V, “c” da CF/88.

Portanto, caso não haja uma pressão social e política dificilmente o art. 3º. da EC 108/2020 será concretizado, uma vez que já ficou claro na exposição na pesquisa realizada que, até o fechamento desta tese, 95% dos estados brasileiros estão inertes, demonstrando, assim, um grande desinteresse em aprovar as suas leis para o repasse aos seus municípios o ICMS Educacional.

No próximo capítulo este assunto relativo ao ICMS Educacional voltará à tona, oportunidade em que será apresentado um estudo sobre os seus efeitos financeiros nos municípios do Estado do Amazonas, a sua comparação com o impacto do VAAT e o Fundeb, a fim de identificar quais são os seus reflexos na qualidade da educação básica no Estado do Amazonas.

CAPÍTULO 5: ANÁLISE SOBRE A EFETIVA CAPACIDADE DE O FUNDEB PERMANENTE INSTITUÍDO PELA EC 108/2020 PROPICIAR AOS MUNICÍPIOS AMAZONENSES RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS SUFICIENTES PARA IMPLANTAR O CAQ

Nos capítulos anteriores desta tese, verificou-se que o mecanismo de financiamento da educação básica tradicionalmente utilizado no Brasil (vinculações orçamentárias tomando por base os recursos disponíveis em cada unidade federativa) propiciou um crescente aumento do acesso da população à educação básica, mas não foi capaz, historicamente, de propiciar condições financeiras para que a educação básica fosse acessada por toda a população com um *padrão mínimo de qualidade, sob condições adequadas de oferta*.

Verificou-se no Capítulo 5 da tese que, com o Fundeb permanente instituído em 2020 (EC 108), buscou-se criar um arcabouço normativo com maior participação federal na complementação de recursos para o financiamento da educação básica, de modo a gerar um salto qualitativo na oferta educacional em nosso país.

No presente capítulo, que encerra a pesquisa, pretende-se dar uma contribuição original ao campo de estudos sobre financiamento da educação básica no Brasil, respondendo-se a seguinte indagação: o funcionamento prático e concreto do Fundeb permanente instituído pela EC 108/2020 vem se mostrando capaz de propiciar aos municípios do AM reais condições financeiras-orçamentárias de oferecer à população condições adequadas de acesso a uma educação de qualidade, tendo como referência o “Custo Aluno Qualidade”?

Para responder tal indagação, ainda não formulada na literatura especializada, será realizada uma análise quantitativa e qualitativa a partir de correlações entre diversos materiais: legislação relativa ao Fundeb instituído pela EC 108/2020; estudos empíricos sobre o vulto concreto de recursos necessários para a implantação do CAQ no Brasil e nos municípios do AM; documentos oficiais do governo federal com valores realizados e projetados no âmbito dos fluxos financeiros do Fundeb anterior e posterior à EC 108/2020; dados e estatísticas educacionais disponíveis em repositórios públicos e pesquisas bibliográficas.

5.1 EVOLUÇÃO, ENTRE 2008 E 2019, DA DISTÂNCIA ENTRE OS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DISPONÍVEIS AOS MUNICÍPIOS MAIS POBRES PARA FINANCIAR A EDUCAÇÃO BÁSICA E OS RECURSOS NECESSÁRIOS PARA A IMPLANTAÇÃO DO CAQ

Em 2010, a CEB/CNE/MEC produziu um Parecer acerca dos padrões mínimos de qualidade de ensino na educação básica e sua relação com a adoção do CAQ (BRASIL, 2010). Neste Parecer, foi apresentado um quadro comparando os valores estimados para 2008 do CAQi (estudado e calculado pela CNDE – CARREIRA; PINTO, 2007; EDUCAÇÃO, 2011) e os valores garantidos em 2008 a todos os municípios brasileiros pela sistemática da vinculação orçamentária do Fundeb (EC 53/2006). Eis o quadro que consta de referido Parecer (Tabela 10):

Tabela 10 – 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 previstos pelo CAQi – ano 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
Ensino Fundamental – Educação do Campo – anos iniciais	3.627,12	1.194,00	+2.433,12
Ensino Fundamental – Educação do Campo – anos finais	2.773,68	1.308,00	+1.465,68

Fonte: adaptado de Brasil (2010, p. 38).

Havia, portanto, em 2008, uma distância abissal entre os valores garantidos pelo Fundeb a todos os municípios brasileiros e os valores que, conforme os cálculos dos especialistas em educação básica reunidos na CNDE, seriam necessários para garantir o financiamento dos insumos necessários para ofertar uma educação de qualidade. No caso do ensino médio, os valores do Fundeb cobriam somente 60% dos valores necessários para implantar o CAQi. Nas demais etapas da educação básica, a diferença era ainda

maior: no ensino fundamental urbano, os valores do Fundeb cobriam somente 50% dos valores necessários para implantar o CAQi, ficando essa cobertura em apenas 20% no caso das creches e 30% no caso do ensino fundamental no campo.

Vejamos, agora, como estava a situação em 2019, especialmente com relação aos municípios do Amazonas. Iremos comparar a seguir, com base nesse ano de 2019, os valores totais por aluno disponíveis aos municípios do AM para o financiamento da educação básica e os valores do CAQi médio estimado pela plataforma Simcaq (<https://www.simcaq.c3sl.ufpr.br/>).

Na Tabela 11, comparamos os valores orçamentários totais por aluno para o financiamento da educação básica no ano de 2019 disponíveis aos municípios do AM (a partir dos dados do levantamento do Instituto Todos pela Educação²⁶) e o valor do CAQi médio para o ano de 2019 estimado pelo Simcaq, de R\$ 7.011,00 (TANNO, 2021, p. 136):

Tabela 11 – Valores orçamentários totais por aluno para o financiamento da educação básica no ano de 2019 disponíveis aos municípios do AM e o valor do CAQi médio para o ano de 2019 estimado pelo Simcaq

(continua)

Ente federativo	Estado	VAAT 2019	CAQi médio Simcaq	VAAT/CAQi
Amaturá	AM	3.951,54	7.011,00	56,4%
Anamã	AM	4.102,43	7.011,00	58,5%
Anori	AM	4.096,71	7.011,00	58,4%
Apuí	AM	4.213,38	7.011,00	60,1%
Barcelos	AM	4.189,20	7.011,00	59,8%
Barreirinha	AM	3.723,01	7.011,00	53,1%
Benjamin Constant	AM	3.793,48	7.011,00	54,1%
Beruri	AM	3.803,75	7.011,00	54,3%
Boa Vista do Ramos	AM	3.866,25	7.011,00	55,1%
Boca do Acre	AM	3.964,63	7.011,00	56,5%
Borba	AM	3.824,97	7.011,00	54,6%
Canutama	AM	4.160,31	7.011,00	59,3%
Carauari	AM	4.014,05	7.011,00	57,3%
Careiro	AM	3.894,32	7.011,00	55,5%
Careiro da Várzea	AM	3.951,55	7.011,00	56,4%
Coari	AM	4.523,75	7.011,00	64,5%

²⁶ Novo Fundeb: Todos divulga cálculos inéditos do valor aluno/ano Total 2019 (VAAT), Todos pela Educação, 1 nov. 2020. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/novo-fundeb-todos-lanca-vaat-2019/>. Acesso em 13 fev. 2023.

Tabela 11 – Valores orçamentários totais por aluno para o financiamento da educação básica no ano de 2019 disponíveis aos municípios do AM e o valor do CAQi médio para o ano de 2019 estimado pelo Simcaq

(continuação)

Ente federativo	Estado	VAAT 2019	CAQi médio Simcaq	VAAT/CAQi
Codajás	AM	4.123,69	7.011,00	58,8%
Eirunepé	AM	3.887,87	7.011,00	55,5%
Envira	AM	4.006,30	7.011,00	57,1%
Fonte Boa	AM	3.806,78	7.011,00	54,3%
Guajará	AM	4.001,56	7.011,00	57,1%
Humaitá	AM	3.914,84	7.011,00	55,8%
Ipixuna	AM	4.051,81	7.011,00	57,8%
Iranduba	AM	3.776,49	7.011,00	53,9%
Itacoatiara	AM	4.004,41	7.011,00	57,1%
Itamarati	AM	3.857,21	7.011,00	55,0%
Itapiranga	AM	3.965,80	7.011,00	56,6%
Japurá	AM	3.894,39	7.011,00	55,5%
Jutaí	AM	3.754,73	7.011,00	53,6%
Lábrea	AM	3.817,13	7.011,00	54,4%
Manacapuru	AM	3.864,41	7.011,00	55,1%
Manaquiri	AM	3.871,83	7.011,00	55,2%
Manaus	AM	5.275,68	7.011,00	75,2%
Manicoré	AM	3.838,24	7.011,00	54,7%
Maraã	AM	3.829,04	7.011,00	54,6%
Maués	AM	3.852,47	7.011,00	54,9%
Nhamundá	AM	3.900,65	7.011,00	55,6%
Nova Olinda do Norte	AM	3.791,84	7.011,00	54,1%
Novo Airão	AM	4.080,94	7.011,00	58,2%
Novo Aripuanã	AM	4.071,74	7.011,00	58,1%
Parintins	AM	3.848,00	7.011,00	54,9%
Pauini	AM	3.997,47	7.011,00	57,0%
Presidente Figueiredo	AM	4.553,23	7.011,00	64,9%
Rio Preto da Eva	AM	3.895,80	7.011,00	55,6%
Santa Isabel do Rio Negro	AM	4.233,20	7.011,00	60,4%
Santo Antônio do Içá	AM	3.772,45	7.011,00	53,8%
São Gabriel da Cachoeira	AM	3.781,89	7.011,00	53,9%
São Sebastião do Uatumã	AM	4.378,95	7.011,00	62,5%
Silves	AM	3.981,74	7.011,00	56,8%
Tabatinga	AM	3.817,85	7.011,00	54,5%

Tabela 11 – Valores orçamentários totais por aluno para o financiamento da educação básica no ano de 2019 disponíveis aos municípios do AM e o valor do CAQi médio para o ano de 2019 estimado pelo Simcaq

(conclusão)

Ente federativo	Estado	VAAT 2019	CAQi médio Simcaq	VAAT/CAQi
Tapauá	AM	4.004,65	7.011,00	57,1%
Tefé	AM	3.858,80	7.011,00	55,0%
Tonantins	AM	3.776,08	7.011,00	53,9%
Uarini	AM	3.880,32	7.011,00	55,3%
Urucará	AM	4.099,20	7.011,00	58,5%
Urucurituba	AM	4.077,32	7.011,00	58,2%
MÉDIA		3.986,97	7.011,00	56,86%

Fonte: adaptado de Tanno (2021).

Vê-se que em 2019, ano anterior ao da promulgação da EC 108/2020, a situação ainda era de uma enorme diferença entre os valores totais por aluno disponíveis aos municípios do AM para o financiamento da educação básica e os valores do CAQi médio estimado pelo SimCAQ. Em média, os recursos disponíveis aos municípios amazonenses para financiar a educação básica correspondem a apenas 56,86% do que seria necessário para implementar a sistemática do CAQ.

Vejam, na seção a seguir, como a situação se alterou com a promulgação da EC 108/2020.

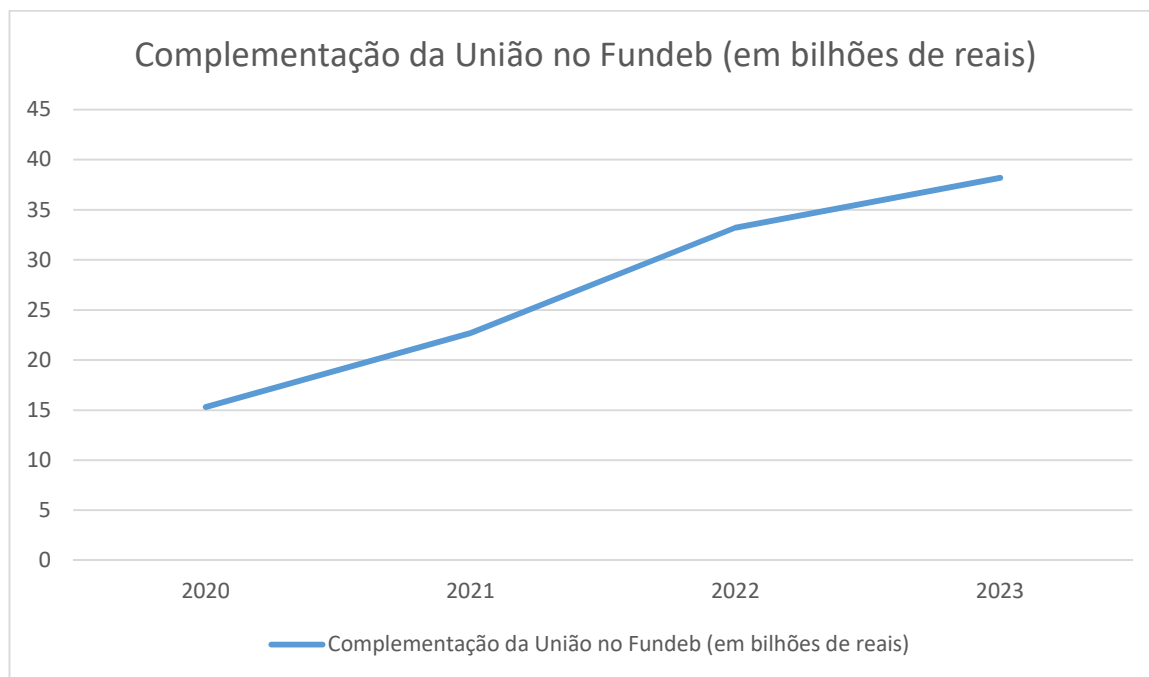
5.2 SENSÍVEL AUMENTO DE RECURSOS EDUCACIONAIS POR ALUNO/ANO GARANTIDOS AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM O NOVO FUNDEB (EC 108/2020): RÍTMO CRESCENTE DAS COMPLEMENTAÇÕES DA UNIÃO

Conforme explicitado no Capítulo 5 desta tese, o Fundeb permanente, instituído pela EC 108 de 2020, ampliou consideravelmente as complementações devidas pela União, que antes eram de 10% sobre o valor global dos fundos estaduais, e com a EC 108/2020 passaram a ter valores crescentes, sendo de 12% sobre o valor global dos fundos em 2021 até chegar a 23% sobre o valor global dos fundos estaduais em 2026.

A partir das Portarias Interministeriais que regularam o tema de 2020 até 2023, elaboramos o gráfico a seguir, que ilustra o sensível crescimento do vulto concreto em

reais das complementações federais desde o último ano de vigência do velho Fundeb (EC 53 de 2006) até o ano de 2023, sendo que os valores de 2023 são estimativas previstas na Portaria Interministerial Ministério da Educação/Ministério da Economia n.º 7, de 29 de dezembro de 2022 (BRASIL, 2022b).

Gráfico 4 – Complementação da União no Fundeb (em bilhões de reais)



Fonte: elaboração própria.

Mesmo se descontada a inflação do período, houve aumento considerável na complementação federal, tendo os montantes reais mais do que duplicado entre 2020 e 2023, lembrando que os números de 2023 são uma projeção do MEC e do Ministério da Economia (BRASIL, 2022b). O crescimento da complementação da União Federal em reais para o Fundeb se deveu não só ao aumento nos percentuais dessa complementação tal como previsto na EC 108 de 2020, mas também ao aumento na arrecadação tributária dos Estados (base de cálculo para a apuração do valor global do fundo e, por consequência, da complementação federal) nos anos de 2021 e 2022. Enquanto em 2020 os Estados arrecadaram tributos no valor de R\$ 611,92 bilhões, o valor arrecadado em 2021 subiu para R\$ 757,71 bilhões e o valor arrecadado em 2022 subiu para R\$ 814,42 bilhões²⁷. Se nossa análise recair somente sobre o Estado do Amazonas, iremos constatar

²⁷ Informações obtidas no Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais do site do Conselho de Política Fazendária (Confaz). Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>. Acesso em: 13 fev. 2023.

que a arrecadação de tributos neste Estado cresceu nada menos que 18,80% entre 2021 e 2020, voltando a crescer 8,75% entre 2022 e 2021²⁸.

5.3 COMPARAÇÃO, NOS ANOS DE 2021 A 2023, ENTRE OS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DISPONÍVEIS AOS MUNICÍPIOS AMAZONENSES PARA FINANCIAR A EDUCAÇÃO BÁSICA E OS RECURSOS NECESSÁRIOS PARA A IMPLANTAÇÃO DO CAQ

Nesta seção, numa contribuição original ao campo de estudos sobre financiamento da educação básica no Brasil, iremos demonstrar como, entre os anos de 2021 e 2023, o montante crescente dos valores do novo Fundeb (tanto em função do aumento da arrecadação tributária dos Estados como em função do aumento do percentual das complementações federais determinadas pela EC 108/2020) provocou uma notável aproximação entre, de um lado, os recursos orçamentários disponíveis aos municípios amazonenses para financiar a educação básica, e, de outro lado, o valor do QAC médio para os referidos municípios, conforme estimativas da plataforma do SimCAQ.

Para fundamentar nossa contribuição e elaborar o gráfico a seguir, obtivemos o VAAT (valor anual total de recursos orçamentários disponíveis para financiamento da educação básica, dividido pelo número de matrículas na educação básica) médio dos municípios amazonenses de 2019 com base no levantamento publicado em 2020 pelo Instituto Todos pela Educação²⁹, e o VAAT médio dos municípios amazonenses de 2021, 2022 e 2023 (após a complementação federal) com base nas Portarias Interministeriais do MEC/Ministério da Economia n.º 10 de 2021 (BRASIL, 2021) para os valores de 2021, n.º 6 de 2022 (BRASIL, 2022a) para os valores de 2022 e n.º 7 de 2022 (BRASIL 2022b) para os valores projetados para 2023. O VAAT médio indicado em nosso levantamento corresponde à média aritmética dos valores individuais constantes dos documentos acima referidos.

Ainda quanto à fundamentação documental de nossa contribuição e elaboração do gráfico a seguir, obtivemos o CAQ médio dos municípios do AM ano-base 2021 apurando

²⁸ Informações obtidas no Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais do site do Confaz. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>. Acesso em: 13 fev. 2023.

²⁹ Novo Fundeb: Todos divulga cálculos inéditos do valor aluno/ano Total 2019 (VAAT). Todos pela Educação, 1 nov. 2020. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/novo-fundeb-todos-lanca-vaat-2019/>. Acesso em: 13 fev. 2023.

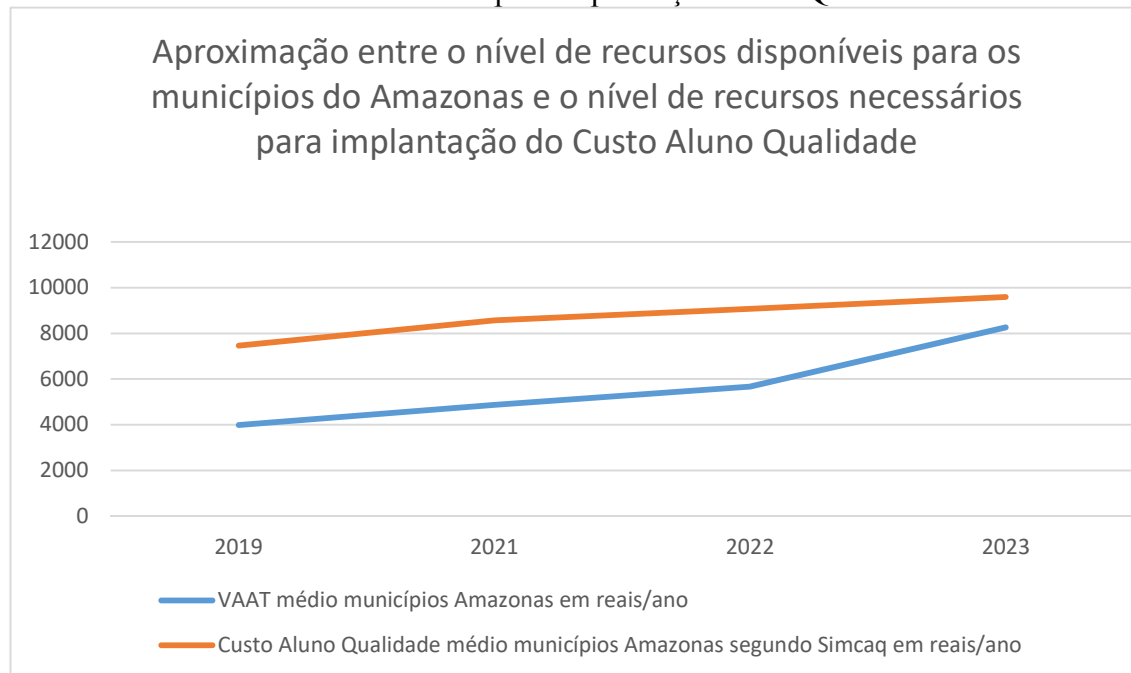
a média aritmética dos valores municipais individuais informados na planilha “Financiamento dos entes federados – esfera municipal”, conforme arquivo eletrônico baixado em 29 de maio de 2022 da plataforma Simcaq (<https://www.simcaq.c3sl.ufpr.br/>). Como não constava na plataforma SimCAQ a planilha com o CAQ de anos anteriores a 2021, estimamos o valor do CAQ ano-base 2019 deflacionando o valor de 2021 pelo IPCA-E (índice oficial de inflação) relativo a 2021 (10,06%) e 2020 (4,52%). Por outro lado, como a plataforma Simcaq atualmente (fev 2023) está em manutenção e não fornece planilhas com o CAQ e de 2022 e 2023, estimamos o CAQ desses anos com base no valor de 2021 acrescido do IPCA-E de 2022 (5,9%) e com base na inflação projetada para 2023 (5,79%), conforme Boletim Focus – Banco Central de fevereiro de 2023³⁰.

Deste modo, o levantamento combina valores exatos e realizados com valores estimados, que em seu conjunto podem fornecer de modo satisfatório uma tendência (ainda não identificada de modo específico na literatura especializada) quanto ao fenômeno que buscamos estudar (a efetiva capacidade de o Fundeb atual propiciar aos municípios do Amazonas recursos suficientes para implantação do CAQ como mecanismo de criação de um padrão mínimo de qualidade na oferta do ensino da educação básica).

Eis os resultados a que chegamos:

³⁰ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>. Acesso em: 14 fev. 2023.

Gráfico 5 – Aproximação entre o nível de recursos disponíveis para os municípios do AM e o nível de recursos necessários para implantação do CAQ



Fonte: Elaboração própria, com base nos valores e estimativas mencionadas acima.

Nota-se que a distância entre as duas grandezas diminui um pouco em 2022 e posteriormente diminui com grande intensidade em 2023, fruto da forte aceleração da complementação federal para o Fundeb, conforme visto anteriormente.

O achado a que chegamos na pesquisa indica que, pelo menos no que diz respeito aos municípios do Amazonas, estavam corretos os prognósticos do pesquisador Cláudio Riyudi Tanno (2021), que num estudo publicado em 2021 afirmou que o novo ciclo de complementações federais do Fundeb pós-EC 108 propiciaria uma certa “convergência conceitual” entre a sistemática do VAAT – mínimo e a ideia do CAQ:

Dessa forma, há convergência conceitual entre VAAT e CAQ, parâmetro destinado a apontar a efetiva necessidade de recursos, indiferente às limitações impostas pelas disponibilidades existentes.

Com seus preceitos incluídos na Constituição Federal e na LDB, além da definição formal na Lei do PNE 2014-2024, o Custo Aluno-Qualidade inicial deveria ter sido implementado em 2016. A aprovação do Novo Fundeb, com o aprimoramento de seu mecanismo redistributivo, possibilita direcionar às redes de ensino, por meio da complementação da União, segundo critério VAAT, os recursos necessários para fazer frente aos custos mínimos identificados na definição do CAQi (TANNO, 2021, p. 144).

Apesar de a implantação do CAQ ainda carecer de estudo, consenso e aprovação por lei, sua viabilidade se tornou muito mais concreta após o ciclo de maiores

complementações federais inaugurado em 2021 com a EC 108/2020, tal como prognosticara Tanno (2021):

Nesse contexto, a ampliação da participação da União para patamares superiores a 20%, segundo uma lógica de transferência mais redistributiva, nos termos do parâmetro VAAT, aproxima o Fundeb da obtenção do Custo Aluno-Qualidade inicial. Registre-se que qualquer ampliação na complementação da União está excetuada do entrave fiscal imposto, até 2036, pela EC nº 95/2016, denominada ‘Teto de Gastos’ (TANNO, 2021, p. 144).

Para oferecer outro ângulo de visão sobre o fenômeno de aproximação entre o vulto dos recursos orçamentários efetivamente disponíveis nos municípios amazonenses para financiamento da educação básica e o vulto dos recursos necessários para uma possível implantação do CAQ, elaboramos um levantamento que, em vez de focar no valor aluno/ano disponível e no CAQ, explicita os montantes orçamentários de cada município amazonense, tanto o montante total efetivamente disponível (com base nas vinculações orçamentárias da educação previstas na CF/88) como o montante de verbas orçamentárias que seria necessário para fazer frente ao CAQ.

Iremos explicitar nossos achados em duas tabelas, a primeira relativa ao ano-base de 2021 e a segunda relativa ao ano-base de 2023, que leva em conta as projeções já publicadas pelo Ministério da Educação e pelo Ministério da Economia (BRASIL, 2022b).

A Tabela 12, a seguir, compila os dados que constam da planilha “Financiamento dos entes federados – esfera municipal” (ano-base de 2021), conforme arquivo eletrônico baixado em 29 de maio de 2022 da plataforma SimCAQ (<https://www.simcaq.c3sl.ufpr.br/>). Em relação aos municípios de Atalaia do Norte, Maraã e Tonantins, o arquivo da plataforma SimCAQ não informa o valor dos recursos orçamentários disponíveis, e neste caso utilizamos o valor das despesas com educação empenhadas por referidos municípios no ano de 2021, conforme informações do Relatório “Demonstrativo da Função Educação” do SIOPE, disponível no sítio eletrônico do FNDE.³¹ Em relação ao município de Caapiranga, não constam informações sobre valores orçamentários e gastos com educação em 2021 nem no arquivo da plataforma Simcaq nem nos relatórios do SIOPE.

³¹ Informações disponíveis em: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatoriosMunicipais.jsp>. Acesso em: 14 fev. 2023.

Tabela 12 – Financiamento dos entes federados – esfera municipal

Município	Despesa necessária para implantação CAQ 2021 (R\$)	Recursos orçamentários disponíveis para financiamento educação básica 2021 (R\$)	Complementação orçamentária requerida (%)
Alvaraes	37.487.287,47	19.784.481,59	89%
Amatura	21.924.583,48	12.160.046,76	80%
Anama	16.431.497,42	9.326.797,35	76%
Anori	17.735.910,67	11.996.632,23	48%
Apui	16.190.807,87	10.709.626,51	51%
Atalaia do Norte	37.146.543,13	25.957.289,00	43%
Autazes	52.837.922,83	38.180.255,61	38%
Barcelos	30.801.139,61	15.624.520,73	97%
Barreirinha	70.487.284,53	41.111.378,24	71%
Benjamin Constant	69.875.571,66	44.978.974,26	55%
Beruri	40.815.069,44	24.877.461,36	64%
Boa Vista do Ramos	31.904.816,62	17.655.003,04	81%
Boca do Acre	48.808.095,16	23.939.242,16	104%
Borba	74.847.064,52	35.814.062,18	109%
Caapiranga	26.853.954,28		
Canutama	20.266.393,84	10.794.089,84	88%
Carauari	41.921.305,64	23.928.867,94	75%
Careiro	56.705.742,34	34.809.843,57	63%
Careiro Da Varzea	30.205.019,28	18.538.956,29	63%
Coari	86.872.027,68	66.668.281,94	30%
Codajás	32.693.183,32	16.114.180,20	103%
Eirunepe	50.789.647,63	30.382.267,78	67%
Envira	26.803.759,28	14.772.457,08	81%
Fonte Boa	45.530.616,32	27.706.270,43	64%
Guajara	24.382.909,62	12.033.979,30	103%
Humaita	65.996.704,42	41.541.983,56	59%
Ipixuna	23.791.156,89	14.305.563,92	66%
Irlanduba	82.626.232,20	57.641.958,89	43%
Itacoatiara	129.946.116,30	87.183.992,93	49%
Itamarati	24.558.064,51	12.463.604,64	97%
Itapiranga	16.669.018,90	8.474.381,42	97%
Japura	27.413.803,28	12.838.405,26	114%
Jurua	26.289.131,49	13.810.565,08	90%
Jutai	60.874.147,63	31.951.036,83	91%
Labrea	68.003.774,04	37.036.030,07	84%

Manacapuru	128.842.313,70	75.614.312,15	70%
Manaquiri	34.180.057,25	21.516.604,15	59%
Manaus	1.498.334.882,00	1.388.495.325,00	8%
Manicore	92.622.484,81	40.940.391,53	126%
Maraá	51.797.397,64	46.173.548,00	12%
Maues	98.672.085,82	57.245.337,30	72%
Nhamunda	31.999.875,29	17.206.625,78	86%
Nova Olinda Do Norte	50.795.633,62	28.332.254,65	79%
Novo Airao	20.822.589,71	14.827.906,18	40%
Novo Aripuana	29.725.323,98	15.423.749,21	93%
Parintins	139.160.793,40	81.043.759,59	72%
Pauini	35.744.864,71	16.295.782,90	119%
Presidente Figueiredo	58.452.582,04	45.628.078,86	28%
Rio Preto da Eva	42.135.601,95	27.383.525,58	54%
Santa Isabel do Rio Negro	25.453.854,57	11.981.946,71	112%
Santo Antonio do Ica	52.788.900,64	27.718.793,48	90%
Sao Gabriel da Cachoeira	98.409.593,42	47.705.717,31	106%
Sao Paulo de Olivenca	57.305.906,53	38.495.636,16	49%
Sao Sebastiao do Uatuma	12.611.837,42	7.442.432,29	69%
Silves	14.639.165,70	10.756.162,47	36%
Tabatinga	101.767.726,60	60.117.699,98	69%
Tapaua	43.769.307,67	19.387.930,73	126%
Tefe	113.751.268,50	66.881.185,89	70%
Tonantins	42.761.305,79	34.392.285,00	24%
Uarini	27.810.999,77	15.992.600,41	74%
Urucara	24.155.819,65	15.012.778,77	61%
Urucurituba	28.023.324,97	14.520.111,51	93%
Média da complementação orçamentária requerida			73%

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 12 demonstra que todos os 62 municípios do Amazonas tinham em 2021 (primeiro ano de vigência do novo Fundeb) recursos orçamentários insuficientes para fazer face à implantação do CAQ, sendo que na maioria dos municípios a diferença entre o disponível e o necessário superava os 70%. O município cujos recursos orçamentários mais se aproximaram do necessário para poder implantar o CAQ foi a capital Manaus, em que a diferença entre as duas grandezas foi de apenas 8%.

A Tabela 13 refere-se aos valores projetados para 2023. No caso dos recursos orçamentários disponíveis para financiamento da educação básica, retiramos os números

do levantamento da Confederação Nacional de Municípios publicado no início de 2023³². No caso da despesa necessária para implantação do CAQ 2023, como a plataforma como SimQAC atualmente (fev 2023) está em manutenção e não fornece planilhas com o CAQ de 2022 e 2023, estimamos o CAQ do ano de 2023 com base no valor de 2021 (que a plataforma Simcaq publicou no ano de 2022 – vide explicações sobre a tabela anterior) acrescido do IPCA-E de 2022 (5,9%) e da inflação projetada para 2023 (5,79%) conforme Boletim Focus – Banco Central de fevereiro de 2023³³.

Tabela 13 – Valores projetados para 2023

(continua)

Município	Despesa necessária para implantação CAQ 2023 (R\$)	Recursos orçamentários disponíveis para financiamento educação básica 2023 (R\$)	Complementação orçamentária requerida (%)
Alvaraes	41.959.520,87	36.190.837,60	16%
Amatura	24.540.186,29	22.964.999,50	7%
Anama	18.391.775,06	13.170.156,83	40%
Anori	19.851.804,81	18.389.592,85	8%
Apui	18.122.371,25	17.672.478,65	3%
Atalaia do Norte	41.578.125,73	33.112.854,10	26%
Autazes	59.141.487,02	52.610.032,69	12%
Barcelos	34.475.715,57	20.576.107,91	68%
Barreirinha	78.896.417,57	75.107.233,54	5%
Benjamin Constant	78.211.727,36	78.390.437,50	0%
Beruri	45.684.307,22	46.943.279,96	-3%
Boa Vista do Ramos	35.711.061,24	32.549.723,88	10%
Boca do Acre	54.630.900,91	40.950.282,61	33%
Borba	83.776.319,32	51.930.842,56	61%
Caapiranga	30.057.631,03	16.523.306,90	82%
Canutama	22.684.174,63	18.248.243,28	24%
Carauari	46.922.517,40	39.499.054,83	19%
Careiro	63.470.737,40	58.013.243,83	9%
Careiro da Varzea	33.808.478,08	22.145.495,73	53%
Coari	97.235.860,58	65.934.075,00	47%
Codajas	36.593.480,09	26.319.070,69	39%
Eirunepe	56.848.852,59	53.488.071,69	6%

³² Informações disponíveis em:

https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/Estimativa_Fundeb_2023/Estimativa_Total_Fundeb_com_VAAF_VAAT_VAAR_2023_AM.pdf. Acesso em: 14 fev. 2023.

³³ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>. Acesso em: 14 fev. 2023.

Envira	30.001.447,76	26.189.941,91	15%
Fonte Boa	50.962.418,85	54.356.102,30	-6%
Guajara	27.291.790,74	19.165.135,53	42%
Humaita	73.870.111,26	78.773.776,45	-6%
Ipixuna	26.629.441,91	25.843.781,13	3%
Irاندوبا	92.483.541,70	83.837.140,69	10%
Itacoatiara	145.448.687,97	112.101.957,92	30%
Itamarati	27.487.841,61	22.786.019,35	21%
Itapiranga	18.657.632,85	13.138.843,83	42%
Japura	30.684.270,01	28.563.837,41	7%
Jurua	29.425.424,88	18.005.671,97	63%
Jutai	68.136.433,44	63.113.956,92	8%
Labrea	76.116.624,28	64.312.074,70	18%
Manacapuru	144.213.201,72	146.318.642,79	-1%
Manaquiri	38.257.738,08	30.356.802,32	26%
Manaus	1.677.086.233,42	1.370.255.518,29	22%
Manicore	103.672.347,25	97.674.951,10	6%
Maraa	57.976.827,18	36.102.663,10	61%
Maues	110.443.665,66	88.962.678,17	24%
Nhamunda	35.817.460,41	26.620.030,25	35%
Nova Olinda do Norte	56.855.552,71	51.678.279,39	10%
Novo Airao	23.306.724,66	19.530.484,72	19%
Novo Aripuana	33.271.555,13	22.458.904,23	48%
Parintins	155.762.676,05	130.104.379,84	20%
Pauini	40.009.227,07	27.637.521,28	45%
Presidente Figueiredo	65.425.975,08	47.683.859,06	37%
Rio Preto da Eva	47.162.379,26	48.372.239,41	-3%
Santa Isabel do Rio Negro	28.490.499,42	22.009.712,76	29%
Santo Antonio do Ica	59.086.616,49	66.054.033,86	-11%
Sao Gabriel da Cachoeira	110.149.857,92	83.122.411,55	33%
Sao Paulo de Olivenca	64.142.501,18	61.797.610,37	4%
Sao Sebastiao do Uatuma	14.116.429,62	14.047.829,26	0%
Silves	16.385.618,17	18.397.401,28	-11%
Tabatinga	113.908.616,38	121.751.232,52	-6%
Tapaua	48.990.986,08	36.652.395,76	34%
Tefe	127.321.794,83	129.516.709,52	-2%
Tonantins	47.862.729,57	42.765.080,08	12%
Uarini	31.128.852,04	32.254.096,97	-3%
Urucara	27.037.608,93	16.257.580,42	66%
Urucurituba	31.366.507,64	25.187.378,20	25%

Média da complementação orçamentária requerida	21%
--	-----

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 13 revela um achado importante: em 2023, terceiro ano de vigência do novo Fundeb, as projeções indicam que caiu fortemente a diferença entre os valores orçamentários efetivamente disponíveis para os municípios amazonenses e os valores orçamentários necessários para a implantação do CAQ. A média dessa diferença caiu de 73% em 2021 para 21% em 2023, sendo que em 10 municípios do Estado (Beruri, Fonte Boa, Humaitá, Manacapuru, Rio Preto da Eva, Santo Antônio do Ica, Silves, Tabatinga, Tefé e Uarini) a diferença passou a ser ligeiramente negativa, no sentido de que, em tais localidades, os recursos orçamentários disponíveis em 2023 já se mostram suficientes para uma possível implantação do CAQ.

O motivo principal para essa notável redução da diferença entre as duas grandezas é que o forte aumento do montante da complementação federal entre 2021 e 2023 possibilitou que o valor anual total por aluno mínimo (VAAT-mínimo) disponível para financiamento da educação básica nos municípios brasileiros fosse fixado em R\$ 8.180,24 para o ano de 2023 (BRASIL, 2022b), o que representa um aumento de 68,79% em relação ao VAAT-mínimo de 2021 (R\$ 4.846,26) (BRASIL, 2021).

Esse sensível aumento do VAAT mínimo nacional, propiciado pela crescente complementação federal, impactou fortemente os recursos dos municípios amazonenses, pois praticamente todos eles apresentam VAAT bastante inferior ao mínimo definido nacionalmente com a complementação federal. Com efeito, 93% dos municípios amazonenses receberam complementação federal VAAT em 2021, 88% dos municípios em 2022 e 93% dos municípios em 2023, o que coloca o Estado do Amazonas na condição de ser o Estado brasileiro cujos municípios mais necessitam da complementação federal para atingir o VAAT mínimo definido nacionalmente.

Por isso houve um aumento tão grande do fluxo de recursos federais para os municípios amazonenses nos últimos 2 anos, sendo que, em 2023, inicia-se também outra via de complementação federal no Fundeb, a que se refere à complementação por “melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades” (art. 212-A, V, “c” da CF/88), que conforme projeções da Portaria Interministerial n.º 7 de 2022 (BRASIL, 2022b) beneficiará 41 municípios do AM, num valor aproximado, segundo nossos cálculos, de aproximadamente R\$ 100,00 por aluno/ano matriculado na educação básica.

Para chegarmos a esse montante aproximado de R\$ 100,00 por aluno/ano matriculado na educação básica, dividimos o montante da complementação federal VAAR informado na Portaria Interministerial n.º 7 de 2022 (BRASIL, 2022b) pelo número de matrículas nas redes municipais do Amazonas tal como informado pelo Laboratório de Dados Educacionais³⁴. Em Manaus, por exemplo, essa quantia da complementação VAAR chega a R\$ 136,23 por aluno/ano. Em Presidente Figueiredo, essa quantia chega a R\$ 198,43 por aluno/ano. Em Tabatinga, essa quantia chega a R\$ 97,67 por aluno/ano.

5.4 POSSÍVEIS EFEITOS FINANCEIROS DO ICMS EDUCACIONAL NO AM COMO MECANISMO ADICIONAL PARA PROPICIAR UMA APROXIMAÇÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS DISPONÍVEIS NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS COM OS RECURSOS NECESSÁRIOS PARA IMPLANTAÇÃO DO CAQ

Como visto no capítulo anterior desta tese, com a aprovação da EC 108/20, foi introduzida a seguinte modificação no art. 158 da CF/88:

Artigo 158, parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

- I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;
- II - até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

Godoi e Resende (2021) explicam essa mudança de proporcionalidade dos percentuais do ICMS trazida pela EC 108/20:

Até a EC 108/2020, as proporções eram de no mínimo 75% de acordo com o valor adicionado nos territórios dos Municípios, e até 25% com base em critérios da legislação estadual. Portanto, a EC 108/2020 deu aos Estados a possibilidade de aumentarem sensivelmente a parcela do ICMS a ser distribuída segundo critérios de governança educacional existente em cada Município. Vale dizer: a mudança é feita no sentido de buscar premiar os Municípios que tenham ou passem a ter uma boa governança na área educacional e consigam melhorias nos resultados de aprendizagem e aumento

³⁴ Informações disponíveis em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>. Acesso em: 14 fev. 2023.

da equidade. Não se trata de premiar os Municípios com maior Ideb: leva-se em conta o processo dinâmico de melhoria nos resultados e também os indicadores de equidade em cada Município (GODOI; RESENDE, 2021, p. 24).

Na verdade, não se trata de um aumento do montante de ICMS a ser distribuído aos municípios. O percentual de repasse pelos Estados aos seus municípios continua de 25%. O que a EC 108/20 alterou foi a forma de distribuição desse valor, ou seja, o percentual de repasse de ICMS aos municípios conforme o VAF foi reduzido de 75% para 65%, e aumentou de 25% para 35% o montante passível de distribuição segundo outros critérios, sendo que esse acréscimo de 10% deve ser necessariamente dividido e repassado aos municípios de acordo com indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade.

Em uma importante pesquisa realizada por Godoi *et al.* (2023), já mencionada no Capítulo 5 da tese, os Estados no ano de 2021 arrecadaram com o ICMS o total de R\$ 652 bilhões³⁵ e sobre esse valor uma transferência de 25% aos seus Municípios corresponde a R\$ 165 bilhões. Assim, considerando o ICMS Educacional previsto na EC 108/2020, estabelecendo no mínimo 10% do total da arrecadação, o impacto nacional do ICMS-Educação é na ordem de R\$ 16,5 bilhões por ano. É importante notar que esse total é superior ao montante da complementação da União do Fundeb relativo ao ano de 2020 na ordem de R\$ 15 bilhões.

Quanto à complementação VAAR da União prevista no art. 212-A, V, “c” da CF/88, Godoi *et al.* (2023) apresentam estimativas de seu impacto financeiro na hipótese de que os Estados venham aprovar em suas leis estaduais o ICMS Educacional:

Tomando por base a última estimativa oficial do valor do Fundeb para 2022 (R\$ 215,6 bilhões computando-se tão somente os recursos oriundos dos Estados e Municípios)³⁶, o impacto da complementação federal VAAR em 2023 (0,75% do total dos fundos estaduais) será da ordem de R\$ 1,6 bilhão, impacto que triplicará até 2026, quando a complementação federal VAAR saltará para 2,5% do valor total dos fundos estaduais.

As estimativas acima apresentadas podem se mostrar exageradas se levarmos em conta que a Lei Complementar 194, de 23 de junho de 2022, promoveu forte redução da alíquota do ICMS aplicável sobre energia elétrica, serviços de comunicação e transporte coletivo, combustíveis e gás natural, levando a uma redução da arrecadação do imposto da ordem de R\$ 87 bilhões anuais, segundo estimativas do Comitê Nacional dos Secretários de Fazenda dos Estados e do

³⁵ CONFAZ. **Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais**. Disponível em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>. Acesso em: 24 jul. 2022.

³⁶ BRASIL. Ministério da Educação-Ministério da Economia. **Portaria Interministerial n.º 2, de 29 de abril de 2022**. Brasília, DF, 29 abr. 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-2-de-29-de-abril-de-2022-396512467%20>. Acesso em: 24 jul. 2022.

Distrito Federal³⁷. Com essa redução da arrecadação do imposto promovida pela LC 194, a organização não-governamental Todos pela Educação estimou em até R\$ 19,2 bilhões a queda de recursos anuais para o Fundeb em âmbito nacional, visto que a principal fonte de recursos para o Fundeb é o ICMS, bem como uma redução adicional de R\$ 2,5 bilhões em termos de complementação federal para o Fundeb³⁸ (GODOI *et al.*, 2023, p. 11).

Após a exposição sobre o impacto do ICMS Educacional em nível nacional, vejamos a estimativa de seus possíveis efeitos financeiros nos municípios do AM.

Na Tabela 14 foram obtidos inicialmente dados concretos junto ao site da Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Amazonas³⁹, onde constam os valores do repasse do ICMS para todos os seus 62 municípios no ano de 2021, bem como os recursos do FUNDEB e complementações VAAF e VAAT por meio do SIOPE⁴⁰.

Tabela 14 – Possíveis efeitos financeiros do icms educacional (10% sobre 25% da arrecadação do imposto = 2,5%) para os municípios do estado do Amazonas no ano de 2021 (Período de arrecadação: 01/01/2021 a 31/12/2021 – Valor da arrecadação total do ICMS: R\$13.052.865.335,92)

(continua)

Municípios do Amazonas	Valor Bruto da Cota Municipal do ICMS (2021)	Valor Fundeb do Município (2021)	Complementação União VAAF 2021	Complementação União VAAT 2021	Total Fundeb + VAAF + VAAT do Município (2021)
Alvarães	11.399.002,12	20.894.917,11	5.903.796,39	0	21.438.366,51
Amatura	10.302.561,43	14.218.447,73	4.017.379,92	3.555.647,10	17.677.570,65
Anama	10.433.090,05	9.808.222,13	2.771.283,85	1.908.720,53	11.723.041,23
Anori	11.607.847,75	11.635.554,33	3.287.591,11	1.574.717,24	13.320.750,2
Apui	13.634.305,30	10.041.971,12	2.837.328,93	1.389.701,86	11.515.441,9
Atalaia do Norte	16.260.607,02	20.247.324,65	5.720.821,07	1.914.688,49	22.449.539,39
Autazes	16.907.311,14	38.996.500,76	11.018.344,76	3.018.144,14	42.720.535,37
Barcelos	20.029.621,91	14.350.824,87	4.054.782,68	1.585.630,38	16.301.181,14
Barreirinha	13.027.347,09	44.581.628,42	12.596.405,89	7.054.113,27	51.919.855,21
Benjamin Constant	17.262.414,44	50.489.342,87	14.265.612,95	8.674.038,05	59.363.159,62

³⁷ Informações disponíveis em: <https://comsefaz.org.br/novo/index.php/2022/07/21/entenda-a-analise-capciosa-que-sustentou-a-reducao-das-aliquotas-de-icms-e-que-provoca-a-desassistencia-de-servicos-publicos-essenciais/>. Acesso em: 24 jul. 2022.

³⁸ TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Perdas para a Educação: Teto do ICMS vira Lei sem recomposição para o Fundeb**. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/nota-avancos-do-novo-fundeb-correm-risco-com-projeto-que-altera-icms/> Acesso em: 24 jul. 2022.

³⁹ Disponível em: <http://sistemas.sefaz.am.gov.br/srt/publico.do>. Acesso em: 10 ago 2022.

⁴⁰ Disponível em:

https://www.fn.de.gov.br/siope/demonstrativoFundebMunicipal.do?acao=atualizar&pag=result&anos=2021&periodos=-1&cod_uf=13&municipios=120001&g-recaptcha-response=. Acesso em: 15 out. 2022.

Beruri	11.852.589,15	27.364.464,75	7.731.747,74	3.993.816,79	31.353.127,15
Boa Vista do Ramos	10.619.093,42	18.030.777,28	5.094.542,24	2.787.030,56	20.956.083,05
Boca do Acre	19.213.817,73	24.146.952,74	6.822.649,34	2.503.211,25	26.981.323,20
Borba	16.649.517,02	34.235.761,61	9.673.212,14	1.794.286,80	36.783.089,27
Caapiranga	10.736.569,09	13.135.462,04	3.711.385,55	1.591.097,27	17.231.287,15
Canutama	13.941.047,54	9.580.630,21	2.706.978,44	0	9.878.416,65
Carauari	17.255.888,00	23.843.276,95	6.736.846,65	3.642.330,25	27.650.723,74
Careiro	17.119.420,25	36.490.570,82	10.310.301,74	4.943.819,51	41.754.244,63
Careiro da Varzea	12.550.917,41	17.301.823,45	4.888.578,51	277.546,32	18.040.981,73
Coari	83.383.139,66	56.543.507,78	15.976.199,16		58.115.356,61
Codajas	15.738.492,46	15.779.926,19	4.458.570,99	2.612.282,25	18.475.526,22
Eirunepe	22.969.779,79	32.118.826,93	9.075.078,57	6.329.210,28	38.498.936,4
Envira	12.968.609,09	14.046.489,40	3.968.793,60	1.372.696,64	15.633.481,37
Fonte Boa	13.334.089,36	27.820.528,17	7.860.607,10	2.962.464,64	31.201.536,47
Guajara	11.461.003,18	11.544.737,46	3.261.931,07	1.594.702,69	13.249.060,89
Humaita	26.768.163,53	41.482.860,01	11.720.858,13	3.803.835,39	45.956.340,03
Ipixuna	11.960.275,26	12.856.634,45	3.632.603,65	293.658,04	13.458.428,69
Irاندوبا	14.179.262,30	58.780.505,44	16.608.256,16	5.436.447,57	64.903.352,19
Itacoatiara	63.051.866,00	87.021.254,05	24.587.595,29	7.161.386,77	95.694.005,88
Itamarati	12.453.020,86	12.841.681,55	3.628.378,75	1.775.461,30	11.222.018,30
Itapiranga	10.638.672,61	8.688.733,77	2.454.975,76	1.821.707,62	10.501.396,44
Japura	13.868.669,38	12.816.173,66	3.621.171,57	1.219.578,19	14.198.931,41
Jurua	11.699.217,85	13.203.189,87	3.730.521,84	1.803.354,10	15.163.548,94
Jutai	17.044.366,32	36.299.041,77	10.256.185,78	7.472.681,31	43.807.787,06
Labrea	24.689.494,73	35.852.213,97	10.129.935,92	2.759.337,11	39.301.381,87
Manacapuru	43.828.258,60	85.594.131,79	24.184.366,16	18.954.804,13	104.275.261,33
Manaquiri	11.385.949,16	21.777.797,83	6.153.251,70	1.642.563,45	23.813.396,73
Manaus	2.026.249.150,14	1.129.083.943,85	319.019.294,35	0	1.158.751.899,58
Manicore	21.739.547,23	49.675.289,46	14.035.604,59	12.664.114,81	61.952.654,01
Maraa	12.678.182,92	24.785.969,27	7.003.201,55	3.706.663,39	28.703.774,58
Maues	36.238.017,45	57.708.294,63	16.305.306,20	3.881.768,93	62.928.229,14
Nhamunda	13.386.300,76	17.547.007,01	4.957.854,40	2.218.621,99	19.960.787,51
Nova Olinda do Norte	13.826.835,10	30.734.364,41	8.683.902,82	6.167.443,81	36.892.686,23
Novo Airao	14.234.736,97	14.027.358,48	3.963.388,22	921.329,41	14.880.554,88
Novo Aripuana	13.582.093,73	14.327.296,04	4.048.134,68	1.852.355,04	16.315.616,56
Parintins	43.958.787,28	84.336.768,90	23.829.102,03	14.607.167,76	99.290.152,29
Pauini	14.763.378,08	16.673.142,01	4.710.946,45	1.876.202,95	18.753.729,37
Presidente Figueiredo	139.020.651,67	39.627.820,95	11.196.722,39	0	44.053.877,28
Rio Preto da Eva	12.433.441,59	28.321.670,18	8.002.203,28	4.475.069,70	32.946.354,38

Santa Izabel do Rio Negro	15.624.279,81	11.275.145,49	3.185.758,67	1.225.277,11	12.647.206,43
Santo Antonio do Ica	13.399.353,67	31.711.580,33	8.960.012,26	7.519.160,27	39062046
Sao Gabriel da Cachoeira	21.543.754,24	48.570.534,10	13.723.459,27	2.279.347,30	51.904.444,55
Sao Paulo de Olivenca	12.978.398,64	41.219.205,21	11.646.363,26	3.890.569,21	45.546.717,22
Sao Sebastiao do Uatuma	10.661.515,07	6.493.736,16	1.834.785,75	282.439,03	6.911.628,10
Silves	10.106.768,44	11.320.663,87	3.198.619,75	2.172.997,94	13.505.470,10
Tabatinga	19.276.406,33	72.279.674,76	20.422.406,11	19.107.849,44	90.674.043,70
Tapaua	21.941.866,61	22.024.300,77	6.222.900,37	4.725.310,98	26.702.995,46
Tefe	32.354.789,90	71.670.344,12	20.250.241,56	13.908.647,60	85.668.556,53
Tonantins	11.118.365,44	24.449.968,84	6.908.265,63	6.540.040,72	81.829.356,66
Uarini	10.625.619,76	16.311.633,69	4.608.803,36	1.865.765,67	18.372.620,62
Urucara	16.629.350,36	14.206.133,58	4.013.900,59	1.074.028,45	15.551.296,26
Urucurituba	12.619.444,79	15.634.135,43	4.417.378,25	4.350.078,52	19.814.709,58
Total	3.263.216.333,98	2.918.478.669,50	824.607.426,91	242.536.961,32	3.286.421.988,84

Total de ICMS educacional passível de redistribuição entre os municípios (10% do montante total a ser distribuído pelo Estado)

326.321.633,30

Fonte: Elaboração própria com base em dados disponibilizados no site da SEFAZ, levantamento da Confederação Nacional dos Municípios⁴¹.

Pela Tabela 14, sobre o total dos valores do ICMS transferidos pelo Estado do Amazonas aos municípios (R\$ 3.263.216.333,98), foi calculado o percentual de 10%, chegando ao montante de R\$ 326.321.633,39, que na lógica do ICMS Educacional previsto na EC 108 pode vir a ser redistribuído aos municípios conforme critérios educacionais e desde que seja aprovada a lei estadual em cumprimento ao art. 3º. da EC no. 108/20. Com a implementação do ICMS Educacional, os Municípios com melhores indicadores de melhoria de resultados educacionais com aumento da equidade podem elevar sua cota de transferência de ICMS, em detrimento dos Municípios que recebem mais recursos em função do critério do VAF (Municípios mais ricos, com maior atividade econômica).

Ainda de acordo com os dados constantes na Tabela 14, percebe-se que o total dos 10% de ICMS Educacional (R\$ 326.321.633,39) a ser redistribuído entre os municípios pelos critérios educacionais é superior ao total da complementação VAAT (R\$ 261.372.817,32) repassado em 2021 para os Municípios do Estado.

⁴¹ Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/comunicacao_novo/links/06102021_-_Estimativa_Fundeb/compl_vaaf/Estimativa_com_Compl_Uniao_Fundeb_VAAF_2021_AM.pdf. Acesso em: 24 out. 2022;
https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/comunicacao_novo/links/06102021_-_Estimativa_Fundeb/compl_vaaf/Arquivo_unico_VAAT.pdf. Acesso em: 25 out. 2022

Em 18 de agosto de 2022, o Estado do Amazonas publicou, no Diário Oficial do Estado, a Lei Ordinária nº 6.035, de 18 de agosto de 2022 que altera a Lei nº 2.749/ 2002. A nova lei efetuou alterações na distribuição do ICMS com o intuito de adequar a legislação estadual aos mandamentos da EC nº 108/2020.

Pelo texto anterior da Lei nº 2.749/ 2022, o ICMS a ser distribuído entre os Municípios era dividido da seguinte forma: 75% conforme o VAF e 25% conforme os seguintes critérios: 24% distribuídos equitativamente entre os Municípios; 0,7% distribuídos conforme a proporção populacional do Município em relação à população do Estado; e 0,3% distribuídos conforme a proporção territorial do Município em relação ao território estadual.

Com a nova lei, não houve nenhuma alteração na proporção de ICMS que é destinado aos Municípios conforme o VAF, que permaneceu em 75%. Mesmo sendo admitido pela EC 108/2020 que o valor do ICMS a ser rateado pelo critério do valor adicional fosse reduzido para até 65%, o Estado do Amazonas manteve esse percentual intacto, beneficiando, assim, os Municípios com maior PIB no Estado, especialmente o Município de Manaus, que já fica com aproximadamente 60 % do total do ICMS distribuído aos Municípios.

A mudança promovida pela lei de 2022 incide sobre os critérios de distribuição distintos do valor adicionado. Foi diminuído para de 24% para 14% o percentual de ICMS que é distribuído equitativamente entre os Municípios e essa diferença de 10% passou a ser distribuída conforme indicadores de resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o NSE dos educandos, como prevê a EC 108/2020.

Contudo, a nova lei não prevê uma sistemática de cálculo para a distribuição desse ICMS educacional, e tampouco explicita se serão criados indicadores específicos para isso, deixando o tema inteiramente para regulamentação do poder executivo.

Como ainda não foram divulgados os critérios e parâmetros específicos que presidirão a divisão do ICMS com base nos indicadores de resultados da aprendizagem, não é possível identificar quais os efeitos concretos da mudança legislativa. Contudo, é provável que a nova legislação traga ainda mais recursos para os municípios mais populosos, como Manaus (que já fica com a maior parte da divisão com base o critério do valor adicionado e já tem o maior VAAT do Estado), tendo em vista que em vários Estados o critério de divisão do ICMS educacional leva em conta o número de matrículas em cada Município, carreando mais recursos para os Municípios mais populosos.

Na entrevista concedida pela Secretaria de Educação do Município de Manaus, que compõe o Anexo desta Tese, ficou claro que o Município considera a cota-parte do ICMS fundamental para sua política educacional, e que qualquer redução dessa cota-parte impactaria negativamente os interesses do Município. Essa visão do Município de Manaus acabou prevalecendo na votação da nova lei do ICMS Educacional no Estado do Amazonas, que muito provavelmente irá aumentar os recursos do ICMS carreados à capital do Estado.

5.5 OBSERVAÇÕES ESPECÍFICAS QUANTO AO COMPORTAMENTO DO FUNDEB NO ANO DE 2023: RISCOS E INCERTEZAS DECORRENTES DOS RUMOS DA LEGISLAÇÃO DO ICMS

Para evitar um tom de excessivo otimismo a partir dos dados e tendências apresentados na seção anterior, é preciso advertir uma vez mais que os valores do Fundeb relativos ao ano de 2023 são estimativas publicadas pelo governo federal no final de dezembro de 2022 sujeitas a revisões ao longo do ano.

Essas revisões dependerão em grande medida do desempenho da arrecadação de tributos estaduais ao longo do ano de 2023, pois é essa arrecadação que alimenta os fundos estaduais, e as complementações federais no Fundeb são calculadas tendo por base o valor global desses fundos estaduais. Por sua vez, o vulto da arrecadação dos tributos estaduais em 2023 depende do maior ou menor aquecimento do mercado interno brasileiro e também do que ocorre com a legislação do maior imposto estadual, o ICMS, responsável por aproximadamente 85% da arrecadação total dos Estados⁴².

Em meados de 2022, numa aliança do Executivo federal com o Congresso Nacional destinada a reduzir drástica e imediatamente a taxa de inflação no país e assim aumentar as chances de reeleição do então Presidente da República, aprovou-se a LC n.º 194⁴³, cuja tramitação nas duas casas legislativas durou apenas 3 meses (de março a junho de 2022). A LC 15594 foi publicada em 23 de junho de 2022 e entrou em vigor imediatamente, provocando inflações negativas nos três meses seguintes à entrada em

⁴² Informações disponíveis em: <https://www.confaz.fazenda.gov.br/boletim-de-arrecadacao-dos-tributos-estaduais>. Acesso em: 14 fev. 2023.

⁴³ BRASIL. **Lei Complementar n.º 194, de 23 de junho de 2022**. Altera a Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei Complementar n.º 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para considerar bens e serviços essenciais os relativos aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo, e as Leis Complementares n.ºs 192, de 11 de março de 2022, e 159, de 19 de maio de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

vigor da LC - julho, agosto e setembro de 2022⁴⁴. Com o drástico corte no ICMS dos combustíveis determinado pela LC 194, o preço da gasolina caiu fortemente, chegando ao final do ano com um valor 25% inferior ao preço que vigorava no início do ano⁴⁵.

O Congresso Nacional incorporou ao Código Tributário Nacional e à LC 87/96 a determinação de que “os combustíveis, o gás natural, a energia elétrica, as comunicações e o transporte coletivo são considerados bens e serviços essenciais e indispensáveis, que não podem ser tratados como supérfluos”, e vedou aos Estados a fixação de alíquotas do ICMS sobre referidas bases tributárias “em patamar superior ao das operações em geral, considerada a essencialidade dos bens e serviços” (arts. 1.º e 2.º da LC 194).

O impacto da LC 194 sobre os orçamentos estaduais é muito forte, da ordem de 40 bilhões de reais por ano segundo os Estados⁴⁶, visto que as alíquotas até então aplicáveis a combustíveis, energia elétrica e serviços de telefonia tinham um valor médio próximo de 30%, e com a LC 194 essa alíquota caiu para 17 ou 18%, conforme o Estado. Além disso, a LC 194 (art. 2.º) excluiu da incidência do ICMS os “serviços de transmissão e distribuição e encargos setoriais vinculados às operações com energia elétrica”, o que provoca mais reduções na arrecadação total do imposto.

Atualmente tramitam no STF diversas ações que questionam a constitucionalidade das medidas de redução do ICMS veiculadas pela LC 194, sendo que em dezembro de 2022 chegou-se a um acordo entre União e Estados na ADPF 984 no sentido de que o Executivo federal envie ao Congresso Nacional no início de 2023 um projeto de LC para revogar determinados dispositivos da LC 194.

Por outro lado, a LC 194 previu uma série de modalidades de compensação devidas pela União Federal aos Estados em função das perdas de arrecadação com o ICMS. Grande parte dos mecanismos de compensação da União aos Estados aprovados pelo Congresso foi vetada pelo Presidente da República quando sancionou a LC 194, em junho de 2022. Na votação do Congresso Nacional a respeito da manutenção ou derrubada desses vetos, o poder legislativo votou de modo bem mais sensível aos interesses dos

⁴⁴ BRASIL tem deflação de 0,29% em setembro no IPCA e acumulado cai para 7,17%. **Exame**, Brasília, DF, 11 out. 2022. Disponível em: <https://exame.com/economia/inflacao-ipca-setembro-2022/>. Acesso em: 28 jan. 2023.

⁴⁵ PREÇO da gasolina cai 25% em 2022, mas mantém alta sob Bolsonaro. **Poder 360**, Brasília, 7 jan. 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/energia/preco-da-gasolina-cai-25-em-2022-mas-mantem-alta-sob-bolsonaro/>. Acesso em: 28 jan. 2023.

⁴⁶ ESTADOS perderam R\$ 44,2 bilhões com redução de ICMS em 2022, aponta associação de fiscais. **O Globo**, Brasília, DF, 28 jan. 2023. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2023/01/estados-perderam-r-442-bilhoes-com-reducao-de-icms-em-2022-aponta-febrafite.ghtml>. Acesso em: 14 fev. 2023.

Estados, derrubando todos os vetos presidenciais, sendo que a última derrubada de vetos se deu em dezembro, após o pleito eleitoral de outubro⁴⁷.

Portanto, a depender do que ocorrerá ao longo do ano de 2023 com as medidas legislativas de mudança na LC n.º 194 e do que ocorrerá com o esperado acordo entre o novo executivo federal e os governadores de Estado para definir o montante e a forma de recebimento das compensações federais aos Estados pela queda na arrecadação provocada pela referida lei⁴⁸, as estimativas de valores do Fundeb para o ano de 2023 anunciadas no final de 2022, que preveem forte aumento de recursos para o financiamento da educação básica, poderão ou não sofrer fortes revisões. Caso haja fortes revisões que diminuam os recursos do Fundeb 2023 estimados no final de 2022, ficará seriamente prejudicada a aproximação entre o total de recursos efetivamente disponível aos municípios para financiar a educação básica e o montante de verbas orçamentárias que seria necessário para a implantação do CAQ.

5.6 O DESAFIO DE AUMENTAR A COBERTURA DAS CRECHES NOS MUNICÍPIOS DO AM

Outra advertência no sentido de os achados da seção 5.3 deste Capítulo não induzirem a um excesso de otimismo decorre do seguinte. Os cálculos e números da seção 5.3 deste capítulo levam em conta os recursos orçamentários disponíveis e o número de matrículas atualmente existentes nas redes municipais dos municípios amazonenses. Ocorre que, quanto às matrículas na educação infantil (crianças de 0 a 5 anos), e mais especificamente quanto às matrículas em creches (crianças de 0 a 3 anos), o AM e a Região Norte possuem uma cobertura de atendimento baixíssima, das menores de todo o País.

Considerando os dados de todo o AM, a taxa de cobertura das matrículas de creche (crianças de 0 a 3 anos) em 2015 foi de apenas 9,73%, valor bem abaixo do que se

⁴⁷ CONGRESSO derruba veto de Bolsonaro e obriga União a compensar Estados com recursos para saúde e educação. **G1**, Brasília, DF, 15 dez. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/12/15/congresso-derruba-veto-de-bolsonaro-e-obriga-uniao-a-compensar-estados-com-recursos-para-saude-e-educacao.ghtml>. Acesso em: 29 jan. 2023.

⁴⁸ FAZENDA oferece R\$ 22 bi em acordo sobre ICMS, mas estados querem valor maior. **Folha de São Paulo**, Brasília, DF, 8 fev. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/02/fazenda-oferece-r-22-bi-em-acordo-sobre-icms-mas-estados-querem-valor-maior.shtml>. Acesso em: 14 fev. 2023.

verificou no Estado vizinho do Pará (13,67%) e ainda mais baixo do que a média verificada nos Estados do Nordeste (média de 30%)⁴⁹.

Em busca de dados mais atuais, pesquisamos o Anuário Brasileiro da Educação Básica 2021, com dados que chegam até o ano de 2019. Segundo essa publicação, a porcentagem de crianças de 0 a 3 anos matriculadas em creches no Amazonas em 2019 é de apenas 14,1%, a 3.^a menor do Brasil, superando apenas a taxa de Roraima (11,8%) e Rondônia (13,1%). Nos Estados do Norte, a cobertura média é de 18,7%, e nos Estados do Nordeste a cobertura média é de 33%, média que sobe para 37% quando se considera todo o território nacional ⁵⁰.

A imensa diferença de cobertura também se reflete quando a variável é o NSE dos municípios. Levantamento recente demonstra que, tomando o ano de 2019 como base, entre os municípios com menor NSE (quartil mais baixo), a taxa de cobertura média de creches é de 27,4%, e nos municípios com maior NSE (quartil mais alto) a taxa de cobertura média de creches sobe para 45,6% (COUTO; SOUSA, 2022).

Portanto, é preciso aumentar em grande medida o número de matrículas na educação infantil nas redes municipais do AM (conforme destacado pelo gestor educacional do município de Manacapuru cuja entrevista na íntegra é reproduzida no Anexo desta Tese), especialmente a cobertura das creches, para que o direito à educação com qualidade seja efetivo e não se criem, já na primeira infância, fortes desigualdades impossíveis de serem combatidas de modo eficaz nas demais etapas da educação. O quadro atual, em que as matrículas nas creches dos municípios amazonenses são muito menores do que deveriam ser e muito menores do que o nível encontrado em outras regiões do Brasil, induz a um aumento dos valores do VAAT (valor aluno/ano total, que se baseia no número efetivo de matrículas) que oculta uma situação de forte injustiça e negação de acesso à educação básica justamente em seu período crítico dos anos iniciais da educação infantil.

5.7 CONCLUSÕES PARCIAIS

Neste capítulo, em que se procurou efetivamente contribuir de modo original com o campo de pesquisas sociojurídicas a respeito do financiamento da educação básica,

⁴⁹ Dados disponíveis no sítio eletrônico do Laboratório de Dados Educacionais: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/>. Acesso em: 14 fev. 2023.

⁵⁰ Informações disponíveis em: <https://www.moderna.com.br/anuario-educacao-basica/2021/educacao-infantil.html>. Acesso em: 14 fev. 2023.

testou-se a hipótese de o novo ciclo de complementações federais do Fundeb inaugurado com a EC 108/2020 levar a uma efetiva aproximação entre os recursos orçamentários disponíveis aos municípios amazonenses para financiamento da educação básica e os recursos necessários à implantação do CAQ, conforme as estimativas do Simcaq.

A hipótese, qua ainda não havia sido formulada ou testada nos estudos sobre financiamento da educação no Brasil, restou confirmada pelos achados da tese, mas com a ressalva de que a forte aproximação entre as duas grandezas de valores mencionadas no parágrafo anterior no ano de 2023 depende de que as estimativas de valores do Fundeb 2023 publicadas pelo governo federal em dezembro de 2022 não sejam substancialmente revistas ao longo do ano de 2023, o que depende de muitas variáveis econômicas e políticas analisadas no capítulo.

Uma conclusão muito importante do capítulo é a de que o sensível aumento do VAAT dos municípios amazonenses não deve ocultar a realidade de que, no Estado, a cobertura das creches é a 3.^a menor do Brasil e está muito distante da média do país (por volta de 30%) e da Meta de 50% prevista no PNE. Tal realidade, que é muito grave e precisa ser combatida aceleradamente, acaba contribuindo para um aumento dos valores do VAAT, que leva em conta as matrículas efetivamente existentes e não as matrículas que deveriam existir caso houvesse uma cobertura satisfatória na educação infantil, especialmente no caso das creches.

CONCLUSÃO

O direito à educação é fundamental para a dignidade do ser humano e para a existência e o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito instituído pela CF/88.

Para que o direito à educação seja efetivo, real e não somente uma enganosa declaração de intenções, é preciso garantir um mecanismo para o seu financiamento que seja sólido, justo e eficiente – especialmente no caso do financiamento da educação básica, que nas últimas décadas teve inegáveis avanços no Brasil, mas que, como demonstra o baixíssimo índice de cumprimento das metas do PNE traçado em 2014, ainda padece de sérios problemas, como a baixa cobertura da educação infantil, a alta evasão no ensino médio e a ausência de um mecanismo consensuado entre os entes federativos que permita vincular o padrão mínimo de qualidade do ensino previsto na CF/88 à garantia de condições adequadas de oferta da educação em termos de insumos e recursos. Essa é a compreensão juridicamente adequada do “padrão mínimo de qualidade” na oferta do ensino prevista no texto constitucional, que não deve se deixar levar por concepções de corte gerencial-empresarial que sobrevalorizam a aferição de desempenho individual de estudantes nos testes padronizados de larga escala, olvidando o papel fundamental dos insumos básicos materiais e pessoais, das condições concretas de funcionamento das escolas, e da necessidade de atingir melhorias educacionais sempre com redução das desigualdades e maior equidade.

Historicamente, desde os primórdios da colonização portuguesa, a educação básica foi financiada no Brasil por meio do mecanismo de vinculações e subvinculações orçamentárias a gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Essa política longeva ganhou mais efetividade com a CF/88, e adquiriu certo grau de solidariedade federativa com os mecanismos de fundos estaduais complementados por recursos federais, especialmente a partir do Fundeb instituído em 2006.

Mesmo tendo garantido que os municípios mais pobres do Brasil localizados nas regiões Norte e Nordeste multiplicassem suas baixíssimas disponibilidades orçamentárias e aumentassem qualitativa e quantitativamente sua oferta educacional, o Fundeb instituído em 2006 se mostrou incapaz de enfrentar as intensas desigualdades educacionais existentes entre os municípios dos estados situados fora das regiões Norte e Nordeste. O Fundeb de 2006, mesmo avançando em relação ao tímido Fundef de 1996, também abriu mão de exigir da União Federal que cumprisse o mandamento constitucional (vigente desde 1996) de “equalização de oportunidades educacionais e

padrão mínimo de qualidade” mediante uma ação de efetiva complementação orçamentária redistributiva e assistência/coordenação técnica e financeira (art. 211, § 1.º da CF/88).

No Fundeb permanente instituído em 2020 pela EC 108, não se abandona a lógica da vinculação e da subvinculação orçamentária como mecanismos básicos do financiamento da educação básica, mas dá-se muito mais destaque para a necessidade de aportes complementares da União (em montante crescente, chegando a mais do que o dobro da complementação prevista na versão anterior do Fundeb), não só em relação aos estados e municípios das regiões mais pobres (como já ocorria com o Fundeb anterior), mas também em relação aos municípios mais pobres das regiões e estados mais ricos do país, por meio da consideração, como parâmetro para a redistribuição de recursos, do total de recursos orçamentários voltados à educação dividido pelo número de matrículas nas redes municipais (VAAT), incluindo-se nesse cálculo a arrecadação dos três impostos de competência municipal, que não eram considerados nas versões anteriores do Fundeb e do Fundef.

Outra virtude capital do Fundeb permanente instituído pela EC 108 em 2020 foi ter incluído expressamente no texto constitucional (novo parágrafo 7.º do art. 211) o mandamento de que, para perseguir e alcançar o padrão mínimo de qualidade do ensino, é necessário considerar a necessidade de financiar as condições adequadas de oferta do ensino tendo como referência o CAQ. Essa compreensão, já existente e hegemônica na academia e na comunidade educacional, parte do pressuposto de que a imensa desigualdade de recursos presente nos municípios e regiões brasileiras precisa ser enfrentada de modo mais efetivo do que a mera vinculação orçamentária tradicionalmente adotada entre nós. Mensurar os diversos tipos de insumos necessários a garantir condições adequadas de oferta do ensino em todos os municípios do Brasil, e garantir o correspondente financiamento de tal oferta, é condição *sine qua non* para cumprir o mandamento constitucional de garantia do padrão mínimo de qualidade, ainda que naturalmente não seja uma condição suficiente para tanto.

Decorridos quase três anos de funcionamento do novo Fundeb instituído pela EC 108, foi possível constatar que as complementações federais ao Fundeb dobraram o seu vulto real entre 2020 e 2023 (valores estimados), o que possibilitou aumentar significativamente as disponibilidades orçamentárias dos municípios mais pobres, especialmente por meio da complementação VAAT. Constatou-se também que o Amazonas é o estado com maior número proporcional de municípios (aproximadamente

90%) que necessitam de complementação federal para atingir o VAAT mínimo definido nacionalmente, o que demonstra que a situação de carência orçamentária nos municípios amazonenses supera até mesmo a grave carência encontrada nos estados vizinhos da Região Norte.

Aprofundando as indagações acerca dos impactos e desdobramentos do novo Fundeb sobre as disponibilidades orçamentárias dos municípios amazonenses, a presente tese buscou dar uma contribuição original ao campo de estudos sobre financiamento da educação básica no Brasil, respondendo a seguinte indagação: o funcionamento prático e concreto do Fundeb permanente instituído pela EC 108/2020 vem se mostrando capaz de propiciar aos municípios do AM reais condições financeiras-orçamentárias de oferecer à população condições adequadas de acesso a uma educação de qualidade, tendo como referência o “Custo Aluno Qualidade”?

A partir de uma análise quantitativa e qualitativa de diversos materiais e fontes de informação (legislação relativa ao Fundeb instituído pela EC 108/2020; estudos empíricos sobre o vulto concreto de recursos necessários para a implantação do CAQ no Brasil e nos municípios do Amazonas; documentos oficiais do governo federal com valores realizados e projetados no âmbito dos fluxos financeiros do Fundeb anterior e posterior à EC 108/2020; dados e estatísticas educacionais disponíveis em repositórios públicos e pesquisas bibliográficas), testou-se a hipótese de o novo ciclo de complementações federais do Fundeb inaugurado com a EC 108/2020 estar levando a uma efetiva aproximação entre os recursos orçamentários disponíveis aos municípios amazonenses para financiamento da educação básica e os recursos necessários à implantação do CAQ conforme as estimativas do SimCAQ.

A hipótese, que ainda não havia sido formulada ou testada nos estudos sobre financiamento da educação no Brasil, restou confirmada pelos achados da tese, mas com a ressalva de que sua confirmação depende de que as estimativas de valores do Fundeb 2023 publicadas pelo governo federal em dezembro de 2022 não sejam substancialmente revistas ao longo do ano de 2023, o que depende de muitas variáveis econômicas e políticas analisadas no capítulo 5 da tese.

Outra advertência fundamental para a compreensão dos achados da tese é que o sensível aumento do VAAT dos municípios amazonenses não deve ocultar a realidade de que, no AM, a cobertura das creches é a 3.^a menor do Brasil e está muito distante da média do país (por volta de 30%) e da Meta de 50% prevista no PNE. Tal realidade, que é muito grave e precisa ser combatida aceleradamente, acaba contribuindo para um

aumento dos valores do VAAT, que leva em conta as matrículas efetivamente existentes e não as matrículas que deveriam existir caso houvesse uma cobertura satisfatória na educação infantil, especialmente no caso das creches (crianças de 0 a 3 anos).

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 39-70.

AÇÃO EDUCATIVA *et al.* **A PEC do Fundeb e o CAQ como instrumento de controle da aplicação dos recursos educacionais**. [S. l., s. d.]. Disponível

ALVES, S. *et al.* Financiamento da escola pública de educação básica: a proposta do Simulador de Custo-Aluno Qualidade. **Educ Soc**, Campinas, v. 40, 2019.

ALVES, T. **Desenvolvimento de um modelo de previsão de custos para planejamento de sistemas públicos de educação básica em condições de qualidade**: uma aplicação a municípios de Goiás. 353 f. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ALVES, F. A.; SOUZA, M. L. Investimentos em educação dos municípios brasileiros: desigualdades e relação com indicadores educacionais. *In*: SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. (org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**: contribuições conceituais e metodológicas. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério da Educação, 2021.

AMARAL, N. C. O Fundeb em uma perspectiva compara com o financiamento da educação básica nos países da OCDE e do BRICS. **Em Aberto**, Brasília, DF, n. 93, 2015. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2458>. Acesso em: 20 nov. 2022.

ARAÚJO, L. **Impacto financeiro da implantação do CAQI no Brasil**. Brasília, DF: Paco Editoria, 2019.

ARAÚJO; CODES. O CAQ e o IDEB como orientadores para uma educação de qualidade no Brasil. *In*: SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. (org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**: contribuições conceituais e metodológicas. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério da Educação, 2021.

ASSIS, A. E. S. **Direito à educação e diálogo entre poderes**. 2012. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2012.

ÁVILA, H. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: Malheiros Editores, 2022.

BARROSO, J. Conhecimentos, políticas e práticas em educação. *In*: MARTINS, A. M. *et al.* (org.). **Políticas e gestão da educação**: desafios em tempos de mudança. Campinas: Autores Associados, 2013.

BARROSO, J. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educ Soc**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751, 2005.

BASILIO, D. R. **Direito à educação**: um direito essencial ao exercício da cidadania: sua proteção à luz da teoria dos direitos fundamentais e da Constituição Federal Brasileira de 1988. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, 2009.

BAUER, A.; ARCAS, P. H.; OLIVEIRA, A. S. Qualidade da educação básica: uma revisão conceitual. *In*: SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. (org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**: contribuições conceituais e metodológicas. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério da Educação, 2021.

BERNARDO, J. S. *et al.* Implicações dos repasses constitucionais na qualidade da educação municipal das regiões Norte e Nordeste do Brasil. **Educ Pesqui**, São Paulo, v. 46, p. e218302, 2020.

BRANDÃO, J. B. **O rateio de ICMS por desempenho de municípios no Ceará e seu impacto em indicadores do sistema de avaliação da educação**. 2014. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Parecer 8/2010**: estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. Ministério da Economia. **Portaria Interministerial n.º 10, de 20 de dezembro de 2021**. Altera a Portaria Interministerial nº 1, de 31 de março de 2021, que estabelece os parâmetros referenciais anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Fundeb para o exercício de 2021, na modalidade Valor Anual por Aluno VAAF, e a Portaria Interministerial nº 4, de 29 de junho de 2021, que estabelece os parâmetros referenciais anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Fundeb para o exercício de 2021, na modalidade Valor Anual Total por Aluno VAAT. Brasília, DF: Ministério da Educação; Ministério da Economia, 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Ministério da Economia. **Portaria Interministerial n.º 6, de 28 de dezembro de 2022**. Altera a Portaria Interministerial nº 11, de 24 de dezembro de 2021, do Ministério da Educação – MEC e do Ministério da Economia – ME, que estabelece os parâmetros referenciais anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb para o exercício de 2022, nas modalidades Valor Anual por Aluno – VAAF e Valor Anual Total por Aluno – VAAT. Brasília, DF: Ministério da Educação; Ministério da Economia, 2022a.

BRASIL. Ministério da Educação. Ministério da Economia. **Portaria Interministerial n.º 7, de 29 de dezembro de 2022**. Estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação para o exercício de 2023, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF, Valor Anual Total por Aluno - VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR – VAAR. Brasília, DF: Ministério da Educação; Ministério da Economia, 2022b.

CABRAL, K. M.; DI GIORGI, C. A. G. O direito à qualidade da Educação Básica no Brasil: uma análise da legislação pertinente e das definições pedagógicas necessárias para uma demanda judicial. **Educação**, Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 116-128, 2012.

CALLEGARI, C. O financiamento da Educação Básica. *In*: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS, PROMOTORES DE JUSTIÇA E DEFENSORES PÚBLICOS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE; TODOS PELA EDUCAÇÃO (org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 223-265.

CALLEGARI, C. O. **Equidade educacional na Federação brasileira**: o papel das transferências federais aos municípios. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2020.

CARA; PELLANDA. Quanto custa a educação básica pública de qualidade: o sistema CAQi/CAQ da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. *In*: SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. (org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**: contribuições conceituais e metodológicos. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério da Educação, 2021.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo Aluno Qualidade Inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Global Editora, 2007. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/CAQiRoxo_final_23out2007.pdf f. Acesso em: 13 fev. 2023.

CARVALHO, F. A. F. Repercussões do FUNDEF/FUNDEB na remuneração inicial dos professores da Rede Estadual de Ensino do Pará. **Arquivos Analíticos De Políticas Educativas**, [s. l.], v. 23, n. 64, 2015.

CASTIONI, R.; CERQUEIRA, L. B. R.; CARDOSO M. A. S. Novo Fundeb: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional. **Revista Educação e Políticas em Debate**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 271-289, 2021.

COMPARATO, F. K. **Ética**: direito, moral e religião no mundo moderno. São Paulo: Saraiva, 2001.

CONTE, N. C. **Fundef e Fundeb**: efeitos redistributivos e impacto nas finanças dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. 2017. Tese (Doutorado em Direito) Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2017.

COUTO, A. A. A.; SOUSA, S. Z. Acesso à creche nos municípios do Brasil: possibilidades para o monitoramento. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 52, p. 1-22, 2022.

CURY, C. R. J. A. A educação nas Constituições brasileiras. *In*: STEPHANOU, M. *et al.* (org.). **Histórias e memórias da educação no Brasil: século XX**. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 19-29.

CURY, C. R. J. A. A qualidade da educação brasileira como direito. **Educ Soc**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1053-1066, 2014.

CURY, C. R. J. A. **Educação e direito à educação no Brasil: um histórico pelas Constituições**. Belo Horizonte: Mazza Edições, 2014.

CURY, C. R. J. A. Estado e Políticas de Financiamento em Educação. **Educ Soc**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 831-855, 2007.

CURY, C. R. J. A. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educ Soc**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 831-855, 2007.

DAVIES, N. Fundeb: solução ou remendo para o financiamento da educação básica?. *In*: GOUVEIA, A. B. *et al.* (org.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Editora da UFPR, 2006. p. 43-72.

DIAS, E. R.; OLIVEIRA, O. A. Fundef e repasses tardios aos municípios decorrentes de decisão judicial: a questão da vinculação constitucional. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 46, n. 146, 2019.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 691-713, 2007.

EDUCAÇÃO pública de qualidade: quanto custa esse direito?. 2. ed. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011. Disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/CAQieducativo_2Edicao.pdf.

Acesso em: 3 fev. 2023.

em:

<https://www.anped.org.br/search/node/A%20PEC%20do%20Fundeb%20e%20o%20CAQ>. Acesso em: 23 maio 2022.

FARENZENA, N. (org.). **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais**. Brasília, DF: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

FARENZENA, N. Capacidades de financiamento da educação básica no Fundeb: uma costura. *In*: GOUVEIA, A.; PINTO, J. M.; FERNANDES, M. (org.). **Financiamento da educação no Brasil: os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos**. Campo Grande: Oeste, 2015.

FRANÇA, M. PNE (2014-2024) e o contexto do financiamento público em 2015 a 2018. **Pesquisa e Debate Em Educação**, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 713-740. DOI: <https://doi.org/10.34019/2237-9444.2019.v9.30839>.

FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

FREITAS, D. N. T. **A avaliação da educação básica no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

GEMAQUE, M. O. Políticas de financiamento e direito à educação básica: o Fundef e o Fundeb. **SER Social**, Brasília, DF, v. 13, n. 29, p. 90-112, 2011.

GODOI, M. S. ICMS-Educação criado pela Emenda Constitucional 108/2020: resistência da maioria dos estados para a sua efetiva implementação. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, Dossiê Especial “Educação: direito constitucional indispensável às democracias”, 2023.

GODOI, M. S.; RESENDE, E. O. Financiamento da educação básica, o novo Fundeb e as expectativas geradas pela Emenda Constitucional 108/2020. In: SCAFF, F. F.; ROCHA, S. A.; MURICI, G. L. (org.). **Interseções entre o direito financeiro e o direito tributário**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2021. v. 1, p. 591-628.

GOMES, E. C. S. O financiamento da Educação Básica no Brasil. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS, PROMOTORES DE JUSTIÇA E DEFENSORES PÚBLICOS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE; TODOS PELA EDUCAÇÃO (org.). **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 266-287.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto**, Brasília, DF, v. 28, n. 93, p. 45-65, 2015.

KANTHACK, E. D. **Direito à educação: o real, o possível e o necessário: a doutrina da proteção integral**. 2007. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

MACEDO, C. L.; LAGES, C. G. **A tese da hierarquia supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos: um ensaio crítico**. [S. l., s. d.]. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=2fbc1c703f6893c2>. Acesso em: 22 maio 2022.

MACHADO, E. C. O.; FONSECA, M. A. R.; LIMA, D. C. B. P. Qualidade da educação: compreensões teóricas e normativas. **Revelli**, [s. l.], v. 13, 2021.

MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. **Lobby e políticas públicas**. São Paulo: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2018.

MASCARENHAS, C. G. Emenda Constitucional 108/2020 e as novas técnicas de financiamento: controle financeiro de resultado e direito à educação constitucional. **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 5 n. 1, 2022.

MIALARET, G. **As ciências da educação**. Lisboa: Moares, 1976.

MUNHOZ, E. K. **Direito à educação: critérios e parâmetros para a garantia e o controle do princípio constitucional de padrão de qualidade**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

OLIVEIRA, C. **O direito à educação no Brasil e seu financiamento: estado da arte de 1988 a 2018**. **Fineduca Revista de Financiamento da Educação**, [s. l.], v. 11, n. 20, 2021.

OLIVEIRA, R. P. O direito à educação. *In*: OLIVEIRA, R. P. (org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2002. p. 15-44.

OLIVEIRA, R. P.; ARAÚJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, [s. l.], n. 28, p. 5-23, 2005.

PASSOS, F. B. D. **O impacto do Fundo de Manutenção da Educação Básica e a Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no desempenho dos alunos das escolas públicas no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)**. 2022. Dissertação (Mestrado) – Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2022.

PINTO, J. M. R. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização nacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, p. 6-10, 2018.

PINTO, J. M. R. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. **RBPAE**, [s. l.], v. 22, n. 2, p. 197-227, 2006.

PINTO, J. M. R.; CARA, D.; ARAUJO, L. **Por que a União deve complementar o CAQi no PNE?: cálculo do quanto a União deve complementar os recursos do Fundeb para garantir um padrão mínimo de qualidade a todos/as os/as estudantes da educação básica**. [S. l.]: Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação, 2013. (Nota Técnica 1/2013).

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

PLANCHARD, É. **A pedagogia contemporânea**. Coimbra: Coimbra Editora, 1975.

RAMOS, C. **Excelência na educação: a escola de qualidade total**. Rio de Janeiro: QualityMark, 1994.

REAL, G. S. M. **Impactos da avaliação na educação superior**. Dourados: Editora UFGD, 2008.

RIBEIRO, A. C. Desigualdade no financiamento da educação básica: panorama do valor anual total por aluno (VAAT) para o novo Fundeb. **Fineduca**, v. 12, n. 6, 2022.

RODRIGUEZ, M. C. História da institucionalização dos direitos sociais: princípios e conceitos. **HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 71, p. 230-248, 2017.

SANTOS, A. N.; CALLEGARI, C. O.; CALLEGARI, A. C. R. Avaliação da Equidade Redistributiva da Complementação da União no Novo FUNDEB. **AAPE EPAA**, Arizona, v. 30, n. 46, 2022.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 2. ed. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SILVA, I. B. **O Pacto Federativo na construção do Sistema Nacional de Educação**. 2013. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2013.

SILVEIRA, A. D.; SCHNEIDER, G.; ALVES, T. Aspectos metodológicos do cálculo do CAQ utilizando o Simulador de Custo-Aluno-Qualidade (SIMCAQ). *In*: SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. (org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicos**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério da Educação, 2021.

SIMIELLI, L. E. R. **Equidade educacional no Brasil: análise das oportunidades educacionais em 2001 e 2011**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

SOARES, J. F.; ARAÚJO, R. J. Nível socioeconômico, qualidade e equidade das escolas de Belo Horizonte. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, 2006.

SONOBE, A. K.; PINTO, J. M. R.; RIBEIRO, J. M. C. Análise da evolução dos gastos por aluno em alguns estados brasileiros, suas respectivas capitais e sua relação com o Fundeb. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [s. l.], v. 34, n. 2, p. 395-411, 2018.

SOUZA E SILVA, C. M. C.; SOUZA E SILVA, A. C. O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o direito à educação no Brasil. **Póiesis Pedagógica**, Catalão, v. 18, p. e-61454, 2020.

SOUZA, F. A. Os novos e velhos problemas do “Novo Fundeb”: análise da Emenda Constitucional 108/2020. **Vértices**, Campos dos Goitacazes, v. 23, n. 3, 2021.

SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. Custo aluno qualidade (CAQ): antecedentes legais, alterações recentes e análise do relatório do GT 2-15. *In*: SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. (org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicos**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério da Educação, 2021.

TANNO, C. R. Novo Fundeb: valor aluno total (VAAT) como parâmetro de equalização e implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). *In*: SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. (org.). **Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e**

metodológicos. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério da Educação, 2021.

TIBURCIO, R. M. L. **O custo-aluno-qualidade como eixo do sistema nacional de educação**: enfrentamento histórico ou miragem retórica. 2019. Dissertação (Mestrado em Artes, Ciências e Humanidade) – Universidade de São Paulo, 2019.

VIEIRA, J. J.; RAMALHO, C. C. V.; COSTA, A. L. A origem do Plano Nacional de Educação e como ele abordou as questões de gênero. **RPGE Revista on line de Política e Gestão Educacional**, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 64-80, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.22633/rpge.v21.n1.2017.9746>.

WATANABE, K. Controle jurisdicional das políticas públicas: mínimo existencial e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 193, p. 13, 2011.

XIMENES, S. B. **Direito à qualidade na educação básica**. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

XIMENES, S. B. Responsabilidade educacional: concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação. **Educ Soc**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 353-377, 2012.

ZAMBONE, A. M. S.; TEIXEIRA, M. C. O financiamento da educação na Constituição de 1988. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, [s. l.], v. 7, n. 7, 2010.