

Análise da incorporação do Custo Aluno Qualidade ao novo Fundeb

Dra. Nina Ranieri, coordenadora da Cátedra UNESCO de Direito à Educação da Faculdade de Direito da USP

Priscila Cruz, presidente-executiva e co-fundadora do Todos Pela Educação

Com a aprovação do novo Fundeb, estamos diante de uma enorme chance de redução da desigualdade da oferta educacional no país, dado que os valores mais baixos de investimento por aluno por ano vão subir de R\$3.700 para R\$5.700. Ou seja, os alunos mais pobres, das localidades mais pobres e que, portanto, precisam mais do que qualquer um de uma Educação de qualidade, são os maiores beneficiados pelo novo Fundeb. O texto aprovado na Câmara dos Deputados está no Senado, onde deverá ser também aprovado.

Importante dizer e sempre lembrar que a disponibilidade de recursos não garante seu efetivo uso em políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade, bem como na oferta educacional necessária ao digno ambiente escolar e melhores condições aos profissionais da Educação. Com essa intenção, alguns dispositivos foram incorporados ao novo Fundeb, como a distribuição de 2,5 pontos percentuais da contribuição da União a partir de resultados e o Custo Aluno Qualidade (CAQ), ambos a serem regulamentados em leis posteriores.

O CAQ como “referência” para a definição de um “padrão mínimo de qualidade” merece atenção especial porque, dada a redação imprecisa que propõe ao § 7º, do art. 211 da Constituição, e a depender de como venha a ser regulamentado, poderá gerar consequências que certamente não eram as intenções dos legisladores.

Na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o padrão mínimo de qualidade visa induzir a superação de situações de grave desigualdade, como escolas sem água e esgoto, com infraestrutura indecente e imprópria a um ambiente de aprendizagem e desenvolvimento. Não há dúvida de que é preciso explicitar os insumos indispensáveis a todas as escolas como condição essencial e para viabilizar financiamento à altura. O novo Fundeb, ao elevar em mais de 50% o patamar mínimo de investimento, avança significativamente nessa direção.

O mesmo, infelizmente, não acontecerá em relação ao CAQ, caso prospere o entendimento de que este deva ser constituído por uma lista extensiva de insumos com valores monetários

atribuídos a cada um de seus componentes e variáveis conforme a etapa de ensino. O pressuposto desse raciocínio é que ter os recursos e alocá-los em determinados insumos levará à qualidade educacional. Daí se segue que:

a) não pode haver Educação de qualidade abaixo de valores definidos *ex-ante*. Como referência, uma tabela que circula com valores para o CAQ, coloca como investimento aluno/ano R\$39.210 para creches de tempo integral (R\$20.122 tempo parcial), R\$16.069 para o Ensino Fundamental e R\$11.428 para o Ensino Médio.

b) Os gestores poderão ser responsabilizados em caso de não atendimento da lista e do investimento por aluno definido no CAQ.

Uma lista extensiva de insumos, mesmo que com algum grau de diversificação no território nacional, porém, é ineficaz para garantia do padrão mínimo de qualidade. Listamos algumas razões que demonstram suas distorções:

1. Desatrela insumos e custos de gestão, ignorando a tríade de ouro da gestão pública – alocação, formulação e implementação constantemente aperfeiçoada. Alocar recursos para a construção de uma biblioteca, comprar livros e ter bibliotecária não garante alunos leitores e melhores resultados na aprendizagem.

2. Desconsidera a diversidade brasileira e de estratégias educacionais, bem como a heterogênea capacidade fiscal dos entes federados.

3. Gera grande insegurança para os gestores e possibilidades de judicialização. Quais as consequências para municípios e estados que não atinjam o CAQ, agora constitucionalizado? Ainda que atendida a vinculação constitucional para a Educação (25% dos tributos estaduais e municipais), o Ministério Público poderá promover ação civil pública contra estados e municípios para compeli-los a aplicar o CAQ? Poderá justificar crime de responsabilidade? A falta de aplicação do CAQ ensejará suplementação solidária? Em que medida os entes da federação terão pareceres desfavoráveis dos Tribunais de Contas no exame das contas anuais? Como compatibilizar o novo Fundeb, que aumentou substancialmente os valores por aluno, com uma referência de investimento que poderá ficar bem acima desses?

4. Outra frente que pode reduzir substancialmente a previsibilidade e, portanto, a continuidade dos investimentos, é relativa ao próprio processo de definição dos valores. Quem terá legitimidade para determinar os insumos e respectivos custos, como e com base em que critérios? O Conselho Nacional de Educação já se manifestou contrariamente à possibilidade de

sua Câmara de Educação Básica atuar nesse sentido. O Ministério da Educação (MEC), em 2015, também expressou suas inúmeras preocupações. Como viabilizar a competência dos entes federados?

5. Nenhuma lei pode pretender dirigir tudo e, caso o fizesse, já nasceria velha. Qual a pertinência e a razoabilidade de uma mesma lista de insumos e custos antes, durante e depois da pandemia do COVID-19? Por quanto tempo vigará cada listagem e correspondente precificação? Como modificá-las?

6. A insegurança gerada pelo CAQ poderá inibir qualquer tentativa de buscar qualidade fora de padrões pré-estabelecidos. Os melhores exemplos de Educação do país buscaram soluções sem seguir uma lista a ser cumprida.

Esse último ponto causa-nos enorme preocupação. Um exemplo é a potencial inibição, ou até mesmo retração, da oferta de Educação Integral, hoje em expansão no Brasil. Trata-se de uma das políticas mais urgentes no país e mais fortemente relacionadas a melhores resultados de aprendizagem, redução da evasão, desenvolvimento cognitivo, social, emocional e físico dos alunos e redução das desigualdades. Uma vez que o CAQ das matrículas em tempo integral será obviamente maior e o atingimento do CAQ, uma obrigação agora constitucional, induzirá à decisão dos gestores no sentido de minimizar os riscos de judicialização. Outro exemplo é a oferta de creche, indispensável ao desenvolvimento infantil, que poderá ser desestimulada a depender da capacidade dos municípios em expandi-la com o valor CAQ estipulado.

Sem dúvida, a intenção do legislador é a de melhorar as condições para garantirmos melhores resultados educacionais. No entanto, alguns caminhos, quando analisados em suas várias dimensões e consequências, mostram-se vetores contrários à motivação inicial.