



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO: PROPOSTA DE APLICAÇÃO IMEDIATA DA ESTRATÉGIA 7.6 DO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Élida Graziane Pinto¹

André Barreto Jurkstas²

Cumulativamente à vinculação de 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos e transferências para a educação, inscrita no seu art. 212, a Constituição prevê que a distribuição dos recursos públicos deverá assegurar não só o atendimento das necessidades de universalização do ensino obrigatório, mas também a garantia de padrão de qualidade e equidade, com base no Plano Nacional de Educação (art. 206, VII³ cominado com o art. 212, § 3º, ambos da Carta de 1988).

Com fulcro no princípio da máxima eficácia dos direitos educacionais e no art. 214 da CR/1988, foi editada a Lei Federal nº 13.005/2014, que institui o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014/ 2023, o qual foi metodológica e sistemicamente organizado em 10 (dez) diretrizes, 20 (vinte) metas e 254 (duzentas e cinquenta e quatro) estratégias. Vale destacar que, para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental⁴, o PNE dedicou 6 metas específicas.

Para que o alcance dos parâmetros mínimos nacionais de qualidade não viesse a ser esvaziado faticamente, foi imperativo assegurar, dentro do próprio PNE, o adequado financiamento da educação pública em associação necessária com o dever de comprovação de resultado satisfatório, sob pena de lesão aos princípios da finalidade, eficiência e moralidade. Eis a razão pela qual a meta 20 tratou não apenas da expansão quantitativa dos recursos destinados ao setor, mas também estipulou

¹ Pós-Doutora em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ). Doutora em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Bacharel em Direito pela UFMG e bacharel em Administração Pública pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Foi servidora da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Estado de Minas Gerais e Professora Adjunta de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da UFMG. Atualmente é Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo.

² Estagiário do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, graduando em Direito pela Universidade Anhembi Morumbi e pesquisador bolsista de iniciação científica com enfoque em Direito Constitucional e Direito Fundamental à Educação.

³ Que assim aduz: “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes **princípios**: (...) VII - garantia de padrão de qualidade.”

⁴ De atuação prioritária dos municípios, conforme estabelece o § 2º do artigo 211, da Constituição Federal, da mesma forma que o Ensino Fundamental, também é de atuação prioritária dos Estados e Distrito Federal, nos termos do § 3º do mesmo artigo supracitado, sem embargo de atuação colaborativa entre os entes para a organização de seus sistemas de ensino, visando sempre a universalização do ensino obrigatório (CRFB/88, artigo 211, § 4º).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

prazos e procedimentos para que venha a ser definido o Custo Aluno Qualidade⁵, como referência para que as variáveis de gasto e qualidade sejam lidas e aplicadas conjuntamente.

Fato é que o padrão mínimo de qualidade no Brasil hoje foi fixado pela Meta 7⁶ no resultado médio de nota 5,2 no IDEB de 2015 para os anos iniciais do ensino fundamental e 4,7 para os anos finais no mesmo ano. Vale repisar, por oportuno, que tal estabelecimento de patamar mínimo nacional de qualidade tem forte assento no inciso VII do art. 206 da Constituição, assim como no inciso IX do art. 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)⁷.

Operacionalmente, para atingir a Meta 7 acima citada, foi elaborada, dentre outras, a estratégia 7.6, a seguir transcrita:

Estratégias:

(...)

7.6) associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos estabelecidos conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com IDEB abaixo da média nacional; (destaques nossos)

⁵ Notadamente nas estratégias 20.6 e seguintes abaixo transcritas:

“20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

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

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

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

⁶ Cujo caput é o seguinte: **Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB:**

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5

⁷ Reproduzido também como princípio no inciso IX do artigo 3º da Lei Federal nº 9.394/96 (LDB): “Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes **princípios**: (...) IX - **garantia de padrão de qualidade;**”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

A previsão estratégica em comento prevê a possibilidade de pactuação entre os entes federativos, tendente a minimizar as desigualdades qualitativas do ensino público ofertado, aferido pelo resultado das notas do IDEB.

Noutras palavras, são admissíveis a requantificação e a majoração de transferências de recursos públicos para as redes de ensino que registraram notas abaixo da média nacional (a qual, nos resultados do IDEB de 2011 para as séries iniciais do ensino fundamental, foi de 5,0 e, em 2013, foi de 5,2⁸), em busca de cooperação federativa atenta ao dever de ofertar ensino público de qualidade para todos.

O regime de colaboração previsto no parágrafo único do artigo 211⁹ da Constituição, de plano, já permite aos diversos órgãos do Ministério Público brasileiro que demandemos dos gestores públicos a aplicação imediata da estratégia 7.6 do PNE, a qual também encontra amparo na LDB, a partir da leitura combinada de seus artigos 74 e 75, *in verbis*:

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

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

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

§ 1º A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§ 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

⁸ É o que se lê no endereço <http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/portal-ideb> acessado em 08/10/2014.

⁹ Cujo teor é o seguinte: “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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

§ 3º Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º, a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente frequentam a escola.

§ 4º A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento. (grifos nossos)

Desse modo, propomos seja iniciada a atuação prioritária, no âmbito da parceria dos Ministérios Públicos Federal, Estadual e de Contas em São Paulo, para fins de execução da estratégia 7.6 do PNE, nos seguintes municípios paulistas que tiveram resultados inferiores à média nacional e regressivos nos dois últimos biênios avaliativos para as séries iniciais do ensino fundamental:

Municípios críticos	Ideb Observado				
Ano avaliado	2005	2007	2009	2011	2013
ARAPEI	3.5	4.6	6.0	5.6	4.0
VARGEM	3.5	4.1	4.8	4.6	4.1
PORANGABA		4.5	5.4	4.9	4.3
MURUTINGA DO SUL	4.7	5.0	5.7	5.1	4.4
GETULINA	4.1	5.0	5.0	4.6	4.5
RIBEIRAO DOS INDIOS		3.9	5.8	5.3	4.6
GUAIMBE	4.0	4.5	5.0	4.9	4.8
ITUVERAVA	4.5	4.4	5.1	5.0	4.8
BALSAMO	5.1	5.2	7.0	6.9	4.9
JERQUARA	4.2	5.0	6.2	5.5	4.9
PONTES GESTAL	4.5	4.8	5.7	5.0	4.9
RIBEIRAO CORRENTE	3.7	5.1	7.1	5.7	4.9
TORRE DE PEDRA	4.2	4.6	5.7	5.5	4.9

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INEP disponíveis em <http://ideb.inep.gov.br/resultado/> e acessados em 16/09/2014

A tese que sustenta a proposta em apreço é a de que a **reincidência na regressividade de resultados da rede pública municipal do IDEB em 2013, em rota de agravamento dos resultados declinantes de 2011, tende a configurar má aplicação dolosa dos recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Tal conduta pode ensejar sanções nos seguintes âmbitos:

(1) improbidade administrativa pela lesão aos princípios da finalidade e eficiência,

(2) responsabilidade do art. 208, § 2º da CR/1988 cominado com o citado art. 206, VII da mesma Carta, pela oferta irregular de ensino diante da falta de manutenção de padrão mínimo de qualidade e

(3) descumprimento do dever de gasto mínimo em educação de que trata o art. 212 da CR/1988, sobretudo se considerarmos o seu aspecto material ou substantivo, o qual veda a aceitação do cômputo formal das despesas diante da regressividade imotivada de indicadores de resultados (<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-gasto-pode-ate-ser-minimo-a-qualidade-da-educacao-nao/>).

É preciso, neste momento de implantação e busca de efetividade do novo PNE, buscar dos gestores dos municípios acima arrolados todo o lastro de fatos e motivos que ensejaram regressividade continuada em tamanha proporção, de modo a aferir se a hipótese de má gestão dos recursos públicos aplicados em educação, de fato, aplicar-se-á à realidade de tais localidades.

Caso os motivos não existam ou não sejam suficientes a sanar as irregularidades, propomos que os diversos Ministérios Públicos passem a concentrar seus esforços para responsabilizar os gestores nos moldes acima arrolados.

Mas a isso não se resume a proposta, pois, para além do caráter punitivo de tal medida, é necessário fortalecer a gestão educacional nas redes públicas de ensino dos municípios citados nos moldes da estratégia 7.6. Ou seja, é preciso que ampliemos o alcance da atuação ministerial, para que não fique adstrita ao diagnóstico dos problemas de gestão e à responsabilização de quem deu causa àquela situação de regressividade de indicadores. Nossa atuação também deve ser no sentido de fomentar a resolução dos problemas de má gestão e inadequada aplicação de recursos públicos por meio da cooperação federativa entre os Municípios críticos, o Estado de São Paulo e a União. Eis, em suma, o teor da proposta aqui ventilada e que submetemos a debate de todos.