



# **Custo Aluno-Qualidade** **Inicial:**

rumo à educação pública de qualidade no Brasil



Denise Carreira  
José Marcelino Rezende Pinto

# Custo Aluno-Qualidade

## Ínicial:

rumo à educação pública de qualidade no Brasil

São Paulo  
2007

REALIZAÇÃO:



Co-EDIÇÃO:



APOIO:



## © Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007



**Coordenação geral**  
Daniel Cara

**Diretor editorial**  
Jefferson L. Alves

**Coordenação de comunicação**  
Iracema Nascimento

**Gerente de produção**  
Flávio Samuel

**Estagiário de comunicação**  
Diones Soares

**Coordenadora editorial**  
Rita de Cássia Sam

**Assistente de produção**  
Michelle Ohl

**Revisão**  
João Reynaldo de Paiva  
Renata Góes Palermo

**Assistente administrativo-financeira**  
Vilma Guerra

**Direitos reservados**  
Global Editora e Distribuidora Ltda.

Rua General Jardim, 660 – Vila Buarque  
CEP 01223-010 – São Paulo – SP  
Tel.: (11) 3151-2333 | Fax: (11) 3151-2330  
campanha@campanhaeducacao.net  
www.campanhaeducacao.net

Rua Pirapitingüi, 111 – Liberdade  
CEP 01508-020 – São Paulo – SP  
Tel.: (11) 3277-7999 | Fax: (11) 3277-8141  
global@globaleditora.com.br  
www.globaleditora.com.br

**Sistematização (texto final):** Denise Carreira e José Marcelino de Rezende Pinto

**Coordenação editorial e Edição:** Iracema Nascimento

**Revisão:** Jandira Albuquerque de Queiroz

**Projeto gráfico e Diagramação:** Renata Alves de Souza

**Agradecimentos:** Andréa B. Gouveia (Universidade Federal do Paraná), pela assessoria nas estimativas de custos de implantação das escolas; Maria Malta Campos, pela revisão da parte referente a creches e pré-escolas; Salomão Ximenes (Ação Educativa), pela assessoria na elaboração do capítulo 3.

**Apoio:** ActionAid Brasil, Save the Children Reino Unido e Unicef.

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Carreira, Denise  
Custo aluno-qualidade inicial, rumo à educação pública de qualidade no Brasil /  
Denise Carreira e José Marcelino Rezende Pinto . -- São Paulo : Global : Campanha  
Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

Bibliografia.  
ISBN 978-85-260-1196-0

1. Controle de qualidade 2. Educação - Brasil 3. Escolas públicas - Brasil I.  
Pinto, José Marcelino Rezende. II. Título.

07-2102

CDD-371.010981

Índices para catálogo sistemático:

1. Custo aluno-qualidade inicial : Escolas públicas de qualidade : Brasil : Educação  
371.010981

Colabore com a produção científica e cultural.

Proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização do editor.



Nº de Catálogo: 2865

Dedicamos este livro a todos aqueles e aquelas que atuaram em diferentes momentos da nossa história, e que atuam nos mais diversos cantos do nosso imenso país, pela conquista do direito à educação pública de qualidade. Este livro nasce do acúmulo dessa luta histórica que aqui reverenciamos.

Em especial, dedicamos este livro aos estudantes, familiares, trabalhadoras e trabalhadores brasileiros de educação.

Fazemos também uma homenagem especial ao professor José Carlos de Araújo Melchior por todos os seus estudos sobre financiamento educacional e suas contribuições para os avanços legais na área.

Por fim, homenageamos a memória de Florestan Fernandes pela sua luta em prol da escola pública.

# sumário

- 9 **Prefácio**
- 13 **Apresentação**

## 16 **1 Qual qualidade?**

- 18 **QUALIDADE: UM CONCEITO EM DISPUTA**
- 19 **DE 1930 A 1950**
- 20 **QUALIDADE *VERSUS* QUANTIDADE**
- 22 **QUALIDADE NUMA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA**
- 24 **QUALIDADE: REFERÊNCIAS DA CAMPANHA**
- 25 **A MATRIZ DO CUSTO ALUNO-QUALIDADE**
- 27 Etapas e modalidades da educação básica
- 28 Insumos
- 31 Recortes de equidade
- 32 Dimensões

## 34 **2 Os desafios educacionais do Brasil**

- 35 **ACESSO E QUALIDADE**
- 38 **DESIGUALDADES REGIONAIS**
- 40 **EDUCAÇÃO E EQUIDADE**
- 44 **O INVESTIMENTO POR ALUNO NO BRASIL COMPARADO A OUTROS PAÍSES**

## 46 **3 O Custo Aluno-Qualidade na legislação**

- 47 **A CONSTITUIÇÃO**
- 48 **A LDB, o FUNDEF E O FUNDEB**
- 50 **A VALORIZAÇÃO DAS E DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO**
- 55 **O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

## 66 **4** A mobilização social para a construção do CAQ

- 68 **JOMTIEN E O PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO**
- 69 **A CONSTRUÇÃO DA LEI DE DIRETRIZES E BASES**
- 71 **O FNDEP E O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL**
- 73 **A CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO**
- 74 **O MOVIMENTO “FUNDEB PRA VALER!”**

## 76 **5** Um primeiro passo rumo à qualidade que almejamos: o CAQi

- 78 **PADRÕES MÍNIMOS**
- 79 **FATORES QUE MAIS IMPACTAM O CÁLCULO DO CAQi**
- 83 **CUSTOS DE MANUTENÇÃO *VERSUS* CUSTOS DE INVESTIMENTO**
- 84 **A CONSTRUÇÃO DO CAQi: O DESENHO DE UMA ESCOLA COM PADRÃO DE QUALIDADE INICIAL**
- 85 Custos de bens e serviços
- 86 Custo na administração dos sistemas de ensino
- 86 **CAQi DAS ETAPAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA**
- 86 CAQi das creches (0 a 3 anos)
- 91 CAQi das pré-escolas
- 95 CAQi das séries iniciais do ensino fundamental
- 98 CAQi das séries finais do ensino fundamental
- 103 CAQi do ensino médio
- 107 CAQi das escolas do campo
- 110 **SÍNTESE GERAL DO CAQi**
- 112 **IMPACTO FINANCEIRO DO CAQi**
  
- 115 **Considerações finais**
- 117 **O CAQi, AS MODALIDADES E OS DESAFIOS DA EQUIDADE: OUTROS MECANISMOS**
- 118 **CAQis ESPECÍFICOS**
- 119 **ADICIONAL CAQi**
- 120 **O DEBATE NACIONAL SOBRE O CAQi**
  
- 121 **Referências bibliográficas**
- 124 **As oficinas que deram origem ao CAQi**
- 126 **A Campanha Nacional pelo Direito à Educação**



# Prefácio

## Qualificar a qualidade, desqualificar a complacência

Mario Sergio Cortella\*

*Qualidade!* Aí está um conceito com tamanha pluralidade de sentidos que é uma das encarnações mais salientes da polissemia; quase que se pode dizer que também se apresenta negativamente polifônico, pois cada pessoa parece ouvi-lo de um jeito diferenciado.

O curioso é que na origem filosófica esse termo é neutro, isto é, por significar “característica” ou “propriedade”, precisa ser adjetivado se sobre ele se quer fazer alguma apreciação. Daí, termos de, pelo menos, separar em “positiva” ou “negativa” qualquer qualidade à qual nos refiramos.

Por isso, apesar de parecer óbvio, sempre foi muito correto aquele grande objetivo, presente em qualquer planejamento ou política pública, que afirmava buscar “a melhoria da qualidade de ensino”, pois, antes de tudo, o termo mais forte da sentença era – e precisa continuar sendo – “melhoria”.

Afinal, se *qualidade* é, por princípio, apenas um atributo distintivo, uma *melhor qualidade* é aquela que escapa do sorvedouro do desqualificável e procura rejeitar a percepção de que, por isso, seja também *inqualificável*.

Ora, de qual qualidade falamos, de modo a poder pensar na sua melhoria, e, ademais, produzir um esforço coletivo para sermos capazes de *qualificá-la*, apreciá-la, aquilatá-la, medi-la?

Não é casual que o primeiro capítulo deste inédito estudo seja exatamente a explicitação da séria questão: Qual qualidade? A resposta indica o conceito como sendo “historicamente construído e em disputa, cabendo aos sujeitos políticos que atuam pelo direito à educação especificar quais significados e concepções manejam”.

Uma escolha dos sujeitos políticos envolvidos neste desafio foi feita: a assunção da qualidade em uma perspectiva democrática. Qualidade para poucos não é qualidade, é privilégio!

\*Professor-titular do Departamento de Teologia e Ciências da Religião e da Pós-Graduação em Educação (Currículo) da PUC-SP; foi Secretário Municipal de Educação de São Paulo (1991-1992).

Próximo passo? *Qualificar* a qualidade, ver nessa qualificação quais os recursos necessários para dar conta dela e estabelecer uma quantificável matriz referencial do custo-aluno-qualidade, de forma a requisitar o justo financiamento para tal exigência.

Aí está o ineditismo! Em vez da conformidade usual e deletéria que supõe que primeiro se deva verificar qual a quantidade de recursos financeiros que já temos – nos níveis que a legislação em vigor proclama – e, depois, dividir essa quantidade pelo número de discentes das várias modalidades de ensino na Educação Básica, partem de outras premissas socialmente relevantes. Recusam repousar no território do *possível* e insistem em avançar decididamente em direção ao território do *melhor*.

Para tanto, e como afirmam logo de início, é preciso “uma inversão completa da lógica que pauta o financiamento da educação e das demais políticas sociais no Brasil, marcado pela subordinação do investimento social à disponibilidade orçamentária imposta pelo ajuste fiscal”.

Categorias éticas fortes permeiam essa qualificação e quantificação da *melhor qualidade social*: vida plena, inclusão, sustentabilidade, diversidade, universalidade, democracia, cidadania.

Não usam diretamente a expressão, mas a leitura do estudo e a trajetória das pessoas impregnadas pelo ideário da Campanha Nacional pelo Direito à Educação deixam em mim a sensação de que, no fundo (e ainda bem!), querem partilhar conosco instrumentos que favoreçam a efetividade da práxis educativa na edificação da Paz e da Justiça.

Aprecio imensamente esses substantivos (a deixarem de ser abstratos...) e, por falar muito neles, vez ou outra como educador sou instado a definir um pouco mais o que entendo ser o justo e o apaziguado. Não temo recuperar aqui algo que escrevi há uma década e que suponho seja também a percepção das mulheres e dos homens que se dedicaram a elaborar esta publicação.

Paz e Justiça! Mais do que um desejo, essas factíveis utopias manifestam uma súplica, um pedido exasperado por algo que é fundamental para a nossa existência: o afastamento dos conflitos opressivos, das angústias sem alternativa, das turbulências que não permitem um repouso do espírito, das agonias que obscurecem as situações de alegria e felicidade.

Mas o que é Paz? De forma simples, poderíamos dizer que é um estado, uma condição, na qual se consegue *estar bem*. E o que é, então, *estar bem*?

*Estar bem* é não impedirem a manifestação de meu pensamento livre e de minha individualidade responsável; é não constrangerem o meu corpo com a violência da fome e a agressão da doença sem socorro; *estar bem* é ser livre da crueldade da tortura, da degradação brutal do local onde vivo, do padecimento provocado pela não-convivência com aqueles a quem amo; *estar bem* é não ser vitimado pela falta de trabalho, não ser humilhado pela ausência de estudo, não ser desprovido de um lazer sadio. *Estar bem* é não ser mortalmente ferido pela discriminação de qualquer tipo nem violentado pelo embaraço traumático de minha religiosidade, minha sexualidade, minha amorosidade, minha liberdade. *Estar bem*, em suma, é não deixar que apodreçam a minha esperança nem extirpem minha humanidade e a sacralidade de minha vida.

Porém, não existe paz individual e solitária; não existe um humano sem os outros. Ser *humano* é ser *junto*. É necessário negar a afirmação liberticida de que “a minha liberdade acaba quando começa a do outro”. A minha liberdade acaba quando acaba a do outro; se algum humano ou humana não é livre, ninguém é livre.

Se alguém não for livre da fome, ninguém é livre da fome. Se algum homem ou mulher não for livre da discriminação, ninguém é livre da discriminação. Se alguma criança não for livre da falta de escola, de família, de lazer, ninguém é livre.

Por isso, é preciso que à *Paz* – para que ela se efetive – se acresça a *Justiça*. E o que é *Justiça*? É *todos* e *todas* terem paz!

Ainda vale esse projeto coletivo?

Sem dúvida, cá está um livro que pratica urgente insolência, repele a resignação e desacata a lógica fratricida.



# Apresentação

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, articulação política de organizações, movimentos e redes da sociedade civil brasileira, oferece uma contribuição ao desafio previsto na legislação do País quanto à definição de referenciais de Custo Aluno-Qualidade (CAQ) para a educação básica. Referenciais que devem orientar a construção de uma política de financiamento da educação básica comprometida efetivamente com a garantia do direito à educação de qualidade para todas as pessoas.

O Custo Aluno-Qualidade representa uma inversão completa da lógica que pauta o financiamento da educação e das demais políticas sociais no Brasil, marcado pela subordinação do investimento social à disponibilidade orçamentária imposta pelo ajuste fiscal. A lógica vigente no Brasil estabelece que o valor médio gasto por aluno seja, quando muito, o resultado da divisão dos escassos recursos da vinculação constitucional – que muitas vezes não é cumprida – pelo número de estudantes matriculados, variando conforme as oscilações da arrecadação.

O CAQ trilha um outro caminho ao nascer da pergunta: qual é o investimento por aluno(a) que o País precisa fazer para que haja a ampliação do acesso e a melhoria da qualidade da educação de acordo com as metas do PNE (Plano Nacional de Educação), legislação aprovada pelo Congresso em 2001? O CAQ representa a garantia das condições concretas que efetivem os compromissos e as conquistas previstos na legislação.

E é justamente por representar uma mudança profunda de lógica que o Custo Aluno-Qualidade até hoje não saiu do papel, apesar de estar previsto na Constituição Federal (1988), na LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1996), na Lei do Fundef (Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, 1996) e no PNE (2001). Segundo a Lei do Fundef, o prazo para que União, Estados e Municípios estabelecessem esse referencial expirou em 2001, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Apesar dos compromissos de campanha, o governo do Presidente Lula manteve a mesma lógica e viabilizou um retrocesso em relação a seu antecessor ao encaminhar ao Congresso, em junho de 2005, uma PEC (Proposta de Emenda Constitucional) do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) que eliminou a referência ao Custo Aluno-Qualidade, prevista na legislação do Fundef.

Porém, em decorrência da pressão da sociedade civil por meio do movimento “Fundeb pra Valer!”, liderado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a referência ao padrão mínimo de qualidade, base para a definição do CAQ, foi incorporada no texto da Emenda Constitucional 53/2006, que instituiu o Fundeb. Dessa forma, a Emenda passou a garantir as condições de exigibilidade do CAQ, embora com teor muito aquém do desejável ou do que constava na emenda 14/1996, que instituiu o Fundef.

Entendemos, assim, que o Fundeb pode ser um primeiro passo para tornar o CAQ uma realidade e responder a uma gigantesca dívida do Estado para com a sociedade brasileira em relação às condições que efetivem o direito à educação de qualidade para todas as pessoas.

## **A ESTRUTURA DA PUBLICAÇÃO**

Neste livro, procuramos reunir conceitos, diagnósticos, consensos, referências legais e justificativas que nos permitiram chegar a uma proposta inicial de Custo Aluno-Qualidade, resultado de intenso diálogo e consulta a organizações, grupos, movimentos e pesquisadores dos vários campos da educação básica.

No capítulo 1, procuramos mostrar que, quando se fala em educação de qualidade, é preciso ter claro quem fala e de onde fala, já que esse é um conceito histórico, socialmente construído. No capítulo 2, apontamos os principais desafios da educação brasileira, passando pelo acesso, pela qualidade e por desigualdades de toda ordem (regionais, de etnia, socioeconômicas etc.).

A seguir, no capítulo 3, sintetizamos as referências ao Custo Aluno-Qualidade na legislação brasileira, explicitando que várias leis determinam claramente sua definição. No capítulo 4, procuramos destacar os principais movimentos da sociedade civil brasileira na busca por uma educação pública de qualidade, sintetizando uma história construída por múltiplos atores em diferentes épocas e lugares, da qual a Campanha Nacional pelo Direito à Educação faz parte.

No capítulo 5, finalmente, apresentamos nossa proposta de Custo Aluno-Qualidade, que chamamos de CAQi (Custo Aluno-Qualidade inicial) por entendê-la como o ponto de partida, o primeiro passo para uma escola pública de qualidade. Ali explicitamos e quantificamos os insumos que, no nosso entendimento, são imprescindíveis para garantir qualidade à educação. Detalhamos os fatores de maior impacto no valor do CAQi e apresentamos as tabelas de cálculo para as diferentes etapas da educação básica.

Com este texto, pretendemos deflagrar um processo de debate nacional sobre o Custo Aluno-Qualidade, visando ao aprimoramento coletivo do documento e à sua tradução em uma iniciativa legislativa da sociedade civil no Congresso Nacional. Convidamos todos e todas a fazerem parte desse processo comprometido com a efetivação do direito à educação pública de qualidade no Brasil.

1

Qual  
**qualidade?**

A partir de 2002, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação estabeleceu como uma de suas metas a construção de referenciais de Custo Aluno-Qualidade. Em resposta a esse desafio, realizou oficinas, seminários e encontros destinados a discutir o CAQ e a qualidade que deveria ser assumida como horizonte desse esforço. Tais eventos reuniram representantes de organizações, grupos, movimentos e pesquisadores(as) e dialogaram com diferentes acúmulos existentes nas organizações da sociedade civil, em governos e universidades.

Duas pesquisas promovidas pela Campanha também trouxeram conteúdos fundamentais para essa definição: a Consulta sobre Qualidade nas Escolas (2002), realizada em dois Estados (Pernambuco e Rio Grande do Sul), e a atividade de pesquisa educativa Qualidade em Educação, promovida como parte da mobilização da Semana de Ação Mundial 2003, que ouviu o que estudantes, pais, mães, educadores e educadoras de diversos Estados brasileiros entendiam ser uma boa escola.

As duas pesquisas revelaram a existência, entre os entrevistados e as entrevistadas, de uma enorme vontade de aprender, de se aperfeiçoar, e aspectos que não são levados em conta quando predomina a avaliação custo *versus* benefício: o relacionamento entre as crianças, o clima da escola, as relações afetivas, a admiração por alguns professores e professoras e o gosto pela descoberta.

## QUALIDADE: UM CONCEITO EM DISPUTA

Entendemos que a qualidade em educação é um conceito histórico, socialmente construído. A discussão sobre o tema reflete o momento em que vivemos e a disputa de significados existentes na sociedade. Para entender melhor tudo isso, voltamos no tempo e verificamos como o debate sobre qualidade foi construído nas políticas educacionais.

A discussão sobre a qualidade, ou melhor, sobre a falta de qualidade da educação brasileira vem de longa data. Em interessante trabalho de 1889, originalmente publicado em francês sob o título *História da instrução pública no Brasil*, José Ricardo Pires de Almeida cita dois problemas que afetavam a qualidade das escolas públicas brasileiras. O primeiro refere-se à ausência dos segmentos mais ricos da população em seu interior:

As crianças das classes razoavelmente abastadas não vão à escola pública porque seus pais têm, mais ou menos, o preconceito de cor ou porque temem, e com razão, pela moralidade de seus filhos, em contato com esta multidão de garotos cujos pais os enviam à escola apenas para se verem longe deles algumas horas. Deste modo, estas crianças aprendem melhor e mais depressa do que aqueles que freqüentam a escola pública.<sup>1</sup>

O segundo problema refere-se à inexistência de cursos de formação de professores, o que induzia a criação de escolas apenas no papel, bem como o:

(...) afastamento natural das pessoas inteligentes, de uma função mal remunerada e que não encontra na opinião pública a consideração a que tem direito muito mais que as outras, porque o professor, o institutor e a institutora substituem, em certa medida, o pai e a mãe de família, inaptos para cumprir completamente seu dever social. (...) Os pais não podendo, ou não querendo cumprir sua tarefa, o Estado, o tutor natural, nomeia pessoas hábeis para supri-los para ajudar a cumprir seu dever; seria, pois, justo, eqüitativo, que estas pessoas fossem não só bem remuneradas, mas também e sobretudo altamente consideradas. (...) É preciso que o governo, quando se trata de instrução primária, intervenha e retire sempre – mesmo com muito pesar – um pouco de dinheiro do bolso do contribuinte para dá-lo aos institutores.<sup>2</sup>

Como vemos, os dois pontos salientados pelo autor continuam presentes no sistema educacional brasileiro até hoje.

<sup>1</sup> ALMEIDA, J.R.P. *História da instrução pública no Brasil (1500 a 1889)*. São Paulo/Brasília: Educ/Inep, 1989. p. 90.

<sup>2</sup> Idem, *ibidem*, p. 65.

## DE 1930 A 1950

Um período em que, podemos dizer, houve certo avanço no padrão de ensino oferecido, em especial nas escolas de nível secundário (que se iniciava na atual 5ª série do ensino fundamental) e nos municípios maiores. Situa-se entre as décadas de 1930 e 1950, quando há certa melhora nos padrões de financiamento em decorrência da vinculação constitucional de parte da receita de impostos para a educação. Datam desse período vários ginásios do Estado, com seus prédios imponentes e que ainda podem ser encontrados em muitos municípios brasileiros.

Poderíamos dizer, então, que foi um período de ensino público de qualidade? Com certo risco de exagero, sim. Só que se tratava de uma escola para poucos, assim como ocorre com a universidade pública atual. Ela excluía a maioria da população do País, que se encontrava na zona rural, assim como excluía, por sua organização e dinâmica, os segmentos mais pobres da população urbana que ousassem freqüentá-la.

Basta dizer que, até 1971, para se ter acesso ao ensino médio (antigo ginásio), não bastava a conclusão do antigo primário (4ª série do ensino fundamental), havia necessidade de aprovação no Exame de Admissão. Portanto, somente uma minoria (em geral, aqueles vindos de famílias com melhores condições econômicas) conseguia ter acesso aos níveis escolares mais elevados. Outro exemplo desse caráter excludente encontra-se na Constituição Federal de 1937, que afirma explicitamente que o ensino técnico se destinava “às classes menos favorecidas” e essa modalidade de ensino não permitia acesso à educação superior (o que só foi totalmente revogado em 1961, com a Lei 4.024).

Tinha-se, portanto, em especial no ensino médio, uma escola pública que pagava bons salários, possuía infra-estrutura e equipamentos adequados, mas que excluía exatamente aqueles e aquelas que mais necessitavam de um ensino de qualidade.

Com o período ditatorial iniciado em 1964 e com a introdução, em 1971, da escolaridade obrigatória de oito anos, o País viveria uma massificação do acesso à escola pública de ensino fundamental exatamente num período em que os gastos com educação atingem seus patamares mais baixos, em decorrência da retirada da vinculação mínima de recursos para a área.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> MELCHIOR, J.C.A. *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: EPU, 1987.

O resultado foi o sucateamento das poucas escolas de qualidade até então existentes, generalizando-se o padrão de “serviços pobres para pobres”. Esse processo foi potencializado pelo progressivo abandono da escola pública pela classe média.

## QUALIDADE *VERSUS* QUANTIDADE

Na década de 1970, o debate foi marcado pela dualidade qualidade *versus* quantidade. Quem estava do lado da quantidade defendia a democratização do acesso, a expansão das oportunidades de educação e da rede pública, num período em que boa parte das redes públicas latino-americanas alcançava percentuais muito pequenos da população. Porém, a qualidade era identificada como uma proposta elitista, “qualidade para poucos”.

Na passagem para os anos 1980, ganhou espaço a discussão acesso *versus* permanência, relacionando-se qualidade e eficiência do sistema com indicadores de repetência e rendimento escolar.

Da década de 1980 para a de 1990, há uma transição. É promulgada a nova Constituição (1988), garantindo a ampliação de direitos, e acontece a Conferência Mundial de Educação de Jomtien (1990), na Tailândia, cujas metas foram assinadas pelo Brasil e cujos desdobramentos tiveram importantes conseqüências para o País.

Porém, na época, assim como os demais países da América Latina e muitos de outros continentes, o Brasil adota as políticas de ajuste econômico, que impõem restrições às políticas sociais. Na área educacional, de um lado, discute-se a vinculação constitucional, e, de outro, a diminuição de recursos. A questão da qualidade, então, se incorpora à agenda do debate educacional no contexto das reformas educativas, caracterizadas como neoliberais. Reformas influenciadas por agências multilaterais – Banco Mundial, Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), ONU (Organização das Nações Unidas) e outras – num contexto de controle, de restrição de políticas sociais e de privatização.

Nesse período, a qualidade passou a ser vista como a mera busca de eficiência. Poucos recursos, muitas metas: “Será que o dinheiro que estamos gastando está sendo bem utilizado?”. Essa preocupação com o desempenho da educação passa a ser hegemônica. Naquela ocasião, o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso tinha o seguinte lema: “O Brasil não gasta pouco em educação, mas gasta mal”. Esse lema vinha da área empresarial, que entrou no campo educacional. Assim, as técnicas empresariais e a qualidade total começaram a ser adotadas em muitas redes de ensino.

Na década de 1990, começa a produção na área acadêmica que critica em seu discurso a transposição da lógica de mercado para a área social, estimulando a competição entre escolas; a remuneração de professores e professoras por resultados; as famílias como “consumidoras” ou “clientes”. O produto agora é o principal (notas em exames padronizados, alunos aprovados no vestibular, fluxo escolar), e os cálculos são feitos com base no custo *versus* retorno econômico, tendo como referência os postulados da Teoria do Capital Humano disseminados pelos técnicos do Banco Mundial. Entram em cena os grandes sistemas de avaliação, baseados em testes padronizados que não consideram o contexto das escolas. Nessa concepção, os direitos sociais perdem força.

Num primeiro momento, os setores que se identificavam com os interesses populares rejeitaram a pauta da qualidade, afirmando se tratar de um debate neoliberal. Porém, num segundo momento, esse tema começou a aparecer na agenda da garantia dos direitos. No final da década de 1990, o debate qualidade *versus* equidade ganha força com o nome de “qualidade social”. Preconiza-se que não há qualidade baseada em critérios democráticos que represente exclusão (10% vão ficar dentro e 90% vão ficar fora?). Uma sociedade que se pretende mais democrática tem de garantir um ensino de qualidade para todos e todas. Esse conceito tenta responder à problemática da inclusão/exclusão social.

Então, no campo educacional, temos hoje uma disputa sobre as diversas maneiras de se alcançar a qualidade. São perspectivas distintas, nas quais a qualidade se configura em várias pautas, projetos políticos, ideológicos e utopias. Por isso, é muito importante termos consciência de que, quando utilizamos a palavra “qualidade”, estamos num campo de disputa.

## QUALIDADE NUMA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA

Assim, sempre é preciso explicitar o que se pensa como qualidade para todos. Se for apenas para alguns, não será qualidade na perspectiva popular. Então, tentamos recuperar o significado de “qualidade” numa perspectiva democrática. Nesse sentido, há muitas questões que se contrapõem.

Uma dessas questões é a recuperação da discussão sobre a eficiência em outra perspectiva: que eficiência garante uma qualidade que não seja só para poucos? Qual seria um patamar mínimo, digamos assim, digno de respeito, de direitos, para uma educação humanista, tolerante, não-racista, não-sexista e estendida a todos? Temos também a questão dos recursos financeiros: como ampliá-los para que respondam aos desafios do Plano Nacional de Educação? Como utilizá-los? Quais prioridades serão fixadas? Todas essas questões devem ser consideradas.

Na disputa sobre o termo “qualidade”, também se discute sobre os fins da educação, ou seja: como é essa educação de qualidade? O que ela deve ensinar? O que ela deve desenvolver nos alunos? Aqui tocamos em aspectos que envolvem projetos de sociedade, valores humanos extremamente importantes para a formação de uma sociedade diversa, até mesmo do ponto de vista cultural.

Muitos grupos discriminados afirmam suas identidades e trazem para o debate educacional aspectos significativos, como o movimento negro, o movimento indígena, o movimento de trabalhadoras e trabalhadores do campo, o movimento feminista, o movimento ambientalista e as entidades da área da educação de portadores de necessidades especiais. Desse modo, os valores de grupos sociais têm sido incorporados à agenda de debate sobre a qualidade realizada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e por outros movimentos.

Outra questão também importante é: quem deve definir essa qualidade? Serão os “iluminados” contratados pelo Ministério da Educação? Será a universidade? Será a sociedade civil? E, em decorrência desse questionamento, temos um segundo: como se define essa qualidade? Qual o processo que deve ser deslançado, posto em movimento? Que lugar esses diversos setores devem ter nesse processo? Alguns dos sistemas de avaliação que têm sido desenvolvidos são importantes, mas ainda se mostram claramente insuficientes. Não podemos somente medir a qualidade de cima para baixo. Nesse processo, os protagonistas da educação precisam utilizar esses indicadores como instrumentos para o auto-aperfeiçoamento das escolas e do seu próprio trabalho.

Um ponto fundamental desse debate e da agenda de ação política da Campanha é como revitalizar, aprimorar, fortalecer e politizar os espaços, os processos e as institucionalidades participativas de educação para que garantam o controle cidadão e a influência efetiva da sociedade civil na definição das políticas educacionais sob a perspectiva do direito. Nesse sentido, entendemos que, durante o primeiro mandato do Presidente Lula, o Ministério da Educação perdeu uma grande oportunidade de avanço concreto ao abortar a realização da Conferência Nacional de Educação como um processo ampliado de participação da sociedade civil, reivindicação de diversas entidades e movimentos como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Até aqui, fizemos uma rápida viagem histórica e levantamos questões fundamentais do debate sobre qualidade em educação. A seguir, veremos quais as referências que a Campanha assumiu para desenvolver o trabalho do CAQi.

## QUALIDADE: REFERÊNCIAS DA CAMPANHA

Como abordado anteriormente, o processo implementado pela Campanha para discutir o CAQ partiu do reconhecimento de que a qualidade em educação é um conceito historicamente construído e em disputa, cabendo aos sujeitos políticos que atuam pelo direito à educação especificar quais significados e concepções manejam. Nesse sentido, entendemos a qualidade em educação como processo que:

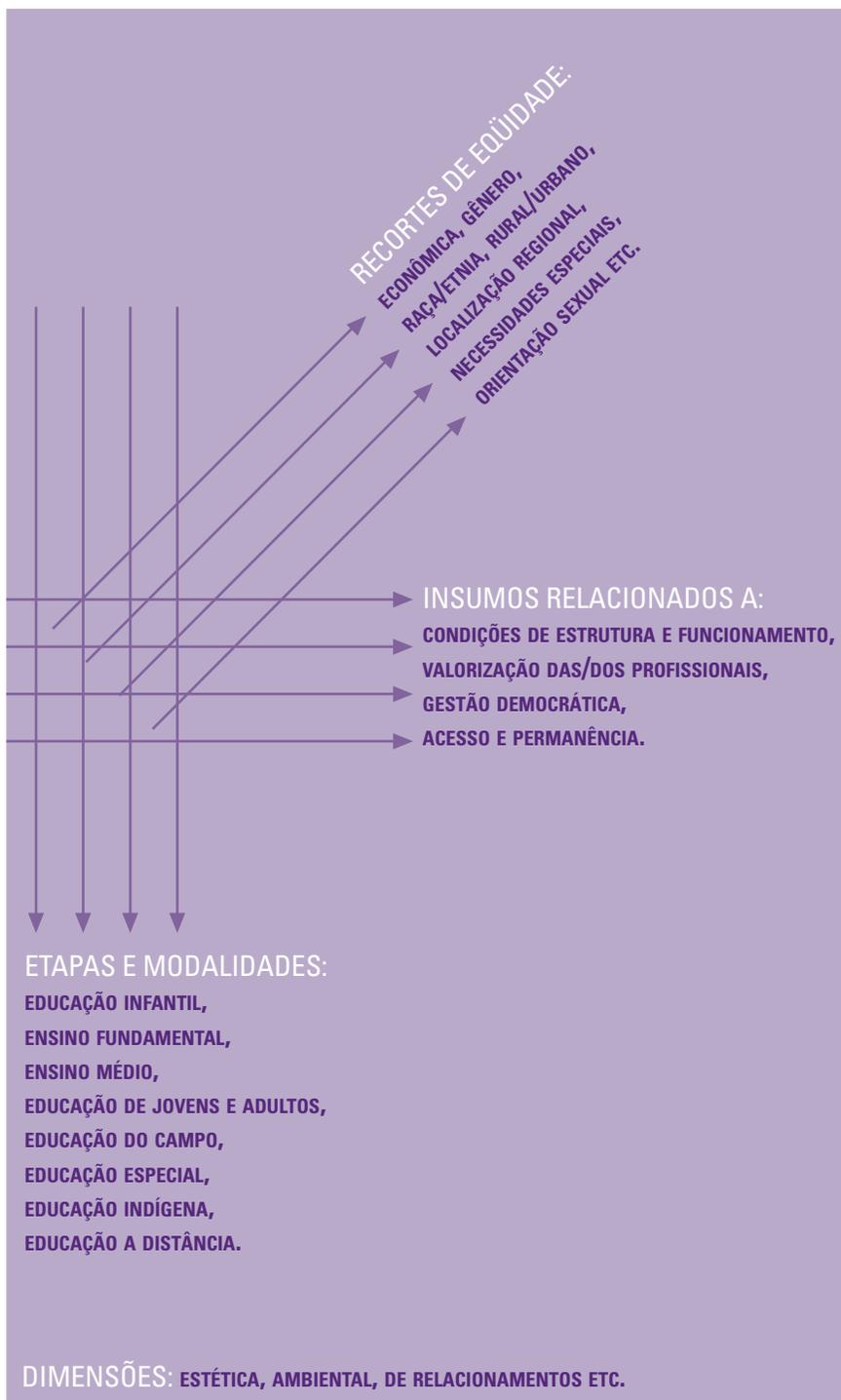
- gere sujeitos de direitos, de aprendizagem e de conhecimento, sujeitos de vida plena;
- é comprometido com a inclusão cultural e social, uma melhor qualidade de vida no cotidiano, o respeito à diversidade, o avanço da sustentabilidade ambiental e da democracia e a consolidação do Estado de Direito;
- exige investimentos financeiros em longo prazo e o reconhecimento das diversidades culturais, sociais e políticas;
- reconhece e enfrenta as desigualdades sociais em educação, devidamente contextualizado no conjunto das políticas sociais e econômicas do País;
- se referencia nas necessidades, nos contextos e nos desafios do desenvolvimento de uma região, de um país, de uma localidade;
- está indissociado da quantidade, da garantia do acesso ao direito à educação;
- se aprimora por meio da participação social e política, garantida por meio de uma institucionalidade e de processos participativos e democráticos que independem da vontade política do gestor ou da gestora em exercício.

## A MATRIZ DO CUSTO ALUNO-QUALIDADE

Na segunda das três oficinas sobre CAQ realizadas pela Campanha, chegamos ao que chamamos de matriz referencial do Custo Aluno-Qualidade. O consenso que se estabeleceu é de que, em um sistema de educação de massa, a qualidade do ensino está associada à qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, o que, por sua vez, se relaciona à qualidade dos insumos utilizados. Em outras palavras, a idéia central é de que a garantia de insumos adequados seja condição necessária – ainda que não suficiente – para a qualidade do ensino. Embora concordemos que a definição de qualidade não deve passar apenas pela definição de insumos, do ponto de vista dos custos, que é o foco de nossa proposta, a garantia de infra-estrutura e equipamentos adequados e de condições de trabalho satisfatórias é um componente imprescindível para a efetividade dos processos de ensino e aprendizagem.

Assim, essa matriz relaciona a qualidade oferecida nas etapas e nas modalidades com os insumos necessários, os desafios referentes aos recortes de equidade que impactam a educação e as dimensões fundamentais dos processos de ensino e aprendizagem. Com isso, afirmamos que a base para a construção do CAQ pela Campanha dialoga com o cruzamento dessas variáveis.

Essa matriz foi assumida como um referencial que norteia o esforço de colocar o financiamento a serviço dos desafios que fazem parte da conquista de uma educação pública de qualidade.



## Etapas e modalidades da educação básica

Por etapas e modalidades, entendemos a forma como está organizada a educação básica brasileira, segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996. A educação básica está estruturada como apresentado a seguir:

### ETAPAS

- **EDUCAÇÃO INFANTIL** – primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança com até 6 anos de idade<sup>4</sup> em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. A educação infantil pode ser oferecida em: 1) creche ou equivalente para crianças com até 3 anos; 2) pré-escola, para crianças de 4 a 6 anos;
- **ENSINO FUNDAMENTAL** – o ensino fundamental (regular) é oferecido em, no mínimo, oito anos,<sup>5</sup> com carga horária mínima anual de 800 horas, distribuídas por um mínimo de 200 dias de trabalho escolar efetivo. Tem como objetivo a formação básica do cidadão (artigos 24 e 32 da LDB). Divide-se em séries iniciais e em séries finais;
- **ENSINO MÉDIO** – etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos (2.400 horas), tem como finalidade consolidar e aprofundar os conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, realizar a preparação básica para o trabalho, para o exercício da cidadania do educando e para o seu aprimoramento como pessoa, além de desenvolver a autonomia intelectual e do pensamento crítico (artigo 35 da LDB).

### MODALIDADES

- **EJA (EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS)** – destinada às pessoas que não tiveram acesso ou continuidade de estudos nos ensinos fundamental e médio na idade regular. Inclui também a chamada educação no sistema prisional, destinada a jovens e adultos com baixa escolaridade vivendo em situação de privação de liberdade;

<sup>4</sup> Com a mudança implementada pela Lei 11.274, de 6/2/2006, a educação infantil passa a abranger a faixa etária de 0 a 5 anos, e o ensino fundamental se torna obrigatório a partir dos 6 anos de idade, com duração de nove anos. Os sistemas de ensino têm prazo até 2010 para implementar essas mudanças.

<sup>5</sup> Idem.

- **EDUCAÇÃO ESPECIAL** – neste estudo, optou-se pela educação inclusiva que prioriza o atendimento de alunos portadores de necessidades especiais em escolas regulares, garantindo, não obstante, o atendimento adequado às suas especificidades;
- **EDUCAÇÃO INDÍGENA** – a LDB estabelece o direito da população indígena à educação escolar bilíngüe e intercultural, proporcionando aos índios “a recuperação de suas memórias históricas, a reafirmação de suas identidades étnicas, a valorização de suas línguas e ciências” e garantindo “o acesso às informações, aos conhecimentos técnicos e científicos da sociedade nacional e das demais sociedades indígenas e não-índias” (artigo 78);
- **EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA** – forma de ensino que possibilita a auto-aprendizagem, com a mediação de recursos didático-pedagógicos em diferentes suportes de informação, veiculados pelos diferentes meios de comunicação.
- **EDUCAÇÃO PROFISSIONAL** – modalidade a ser desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada que conduz o aluno e a aluna ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva;
- **EDUCAÇÃO DO CAMPO** – apesar de não ser uma modalidade, no nosso estudo, trataremos a educação do campo como uma modalidade da educação básica. Cabe a ela garantir o direito à educação de populações do campo, quilombolas, seringueiras e ribeirinhas, respondendo às necessidades, às aspirações e às especificidades dessas comunidades.

## Insumos

No debate realizado pela Campanha sobre os componentes do Custo Aluno-Qualidade, foram definidas quatro categorias de insumos: os relacionados à estrutura e funcionamento, às trabalhadoras e aos trabalhadores em educação, à gestão democrática e aqueles relacionados ao acesso e à permanência na escola.

INSUMOS RELACIONADOS À ESTRUTURA E AO FUNCIONAMENTO – Referem-se à construção e à manutenção dos prédios, a materiais básicos de conservação e a equipamentos de apoio ao ensino. O diagnóstico da realidade atual aponta muitas vezes uma escola desagregadora, sem espaços apropriados para estudo e trabalho, locais sem atrativos e que atualmente, em muitas cidades, em razão da violência, se transformaram em “caixas de cimento” nas quais os alunos ficam trancafiados atrás de portões fechados com cadeados.

Nas oficinas realizadas, ficou evidente a necessidade de adoção de um padrão arquitetônico dos prédios que contribua para que as creches e as escolas sejam locais acolhedores, prazerosos, agradáveis para aprender, ensinar e trabalhar. Um espaço que convide a nele permanecer e que considere as atividades didático-pedagógicas. É fundamental, por exemplo, que os professores tenham um local de trabalho e de convivência. A presença da natureza (árvores, flores, grama, horta etc.) também é uma preocupação primordial, superando o modelo de “cimento total”.

INSUMOS RELACIONADOS AOS TRABALHADORES E ÀS TRABALHADORAS EM EDUCAÇÃO – Abrangem as condições de trabalho, os salários, o plano de carreira, a jornada de trabalho e a formação inicial e continuada dos trabalhadores e das trabalhadoras em educação. Entre os problemas mais comuns, temos: a fragmentação das políticas de formação; a falta de reconhecimento dos trabalhadores e das trabalhadoras em educação para além dos profissionais do magistério, como, por exemplo, vigias, serventes, merendeiras etc.; salários baixos e péssimas condições de vida; indefinições em relação à carreira e ao exercício profissional; número de alunos por professor muito elevado e incompatível com os processos de ensino e aprendizagem de qualidade. Mais especificamente, foram apontados os seguintes insumos:

- em relação à carreira, são necessários a realização de concursos públicos e o estabelecimento de um piso salarial nacional adequado, de uma jornada de trabalho compatível com as necessidades do exercício do trabalho, projetando e quantificando todas as horas de atividades letivas e não-letivas. Também é fundamental garantir condições para o exercício efetivo do trabalho da professora e do professor de forma continuada em determinada escola, procurando, assim, evitar a alta rotatividade. O professor que não está na escola

não tem condições de organizar sua atividade. O professor desenraizado não tem estatuto profissional, portanto, perde autonomia;

- visando à melhor qualificação das trabalhadoras e dos trabalhadores em educação, é preciso dar ênfase à formação, que deve abranger a formação inicial, a formação continuada e a possibilidade de estágios supervisionados e de exercícios de reflexão sobre sua própria prática. Garantir o acesso aos bens culturais também é algo indispensável;
- como condição de exercício da docência, outro insumo importante é a proporção de alunos por professor. Outra maneira de pensar essa razão é determinar um número de alunos por turma, assim como fixar um número máximo de alunos para os quais um professor pode lecionar, considerando o conjunto de turmas;
- em relação à qualidade e à natureza do exercício docente, foi indicada a incorporação do conceito da tríade ensino/pesquisa/extensão (hoje restrito à universidade) a todos os níveis de ensino.

INSUMOS RELACIONADOS À GESTÃO DEMOCRÁTICA – São um requisito essencial para que a educação seja viabilizada com qualidade. Entre os fatores mais importantes, destacam-se:

- o fomento à participação da comunidade escolar, que inclui o estímulo para o trabalho em equipe, a construção conjunta do projeto pedagógico, a democratização da gestão da escola e dos sistemas de ensino por meio do fortalecimento dos conselhos de escola e dos conselhos de educação e da garantia de participação de pais e mães, alunos e profissionais da educação na escolha dos dirigentes escolares e implica, ainda, a existência de grêmios estudantis independentes;
- a construção de um indicador de qualidade junto à comunidade aproximaria ainda mais a escola da realidade de seus alunos, dos pais e daqueles que vivem no entorno. Abrir os espaços das escolas nos fins de semana, de forma organizada e articulada ao projeto pedagógico, foi apontado como uma importante alternativa para aproximar ainda mais a comunidade;

- o fomento a práticas participativas de avaliação, incluindo a avaliação conjunta da escola pelos trabalhadores e pelas trabalhadoras em educação, pelos estudantes, pelas famílias e pela comunidade. Envolve também a prática de observação, reflexão, registro e sistematização para que se possa avaliar o trabalho individual e coletivo. Essas avaliações (que em si já são formadoras) podem ser compartilhadas. Tais reflexões poderiam ser apresentadas em congressos escolares anuais, aproximando ainda mais toda a comunidade escolar. Além disso, pesquisas internas e elaboradas pela comunidade podem avaliar e refletir sobre determinados aspectos da escola, o que pode gerar um alto grau de apropriação da escola por parte da comunidade escolar.

INSUMOS RELACIONADOS AO ACESSO E À PERMANÊNCIA – Aqueles que devem ser assegurados aos alunos e às alunas, não podendo ser impeditivos para a permanência destes nas escolas, como material didático, transporte, alimentação, vestuário. Nesse ponto, é fundamental ressaltar a importância da articulação da política educacional com outras políticas sociais (saúde, assistência social, desenvolvimento agrário etc.) visando à criação e à manutenção de condições que garantam o acesso e a permanência. Além disso, a chamada escolar, ou “minicenso”, e o censo anual da população na faixa de escolaridade obrigatória são instrumentos fundamentais para assegurar o acesso e a permanência, já que permitem identificar e localizar as crianças que estão fora da escola. As condições para a concretização do período integral também devem ser garantidas por uma política de financiamento que fomente a jornada única do professorado.

## Recortes de equidade

Assumimos, neste documento, os recortes referentes às desigualdades de gênero, raça/etnia, região, campo/cidade, idade e orientação sexual. Todos os recortes dizem respeito às desigualdades sociais construídas historicamente e que se configuram no cotidiano em iniquidade de acesso a recursos, oportunidades, saber e poder formal. Tais relações sociais são, em sua maioria, marcadas por práticas discriminatórias e preconceitos, que reafirmam os lugares desiguais dos sujeitos envolvidos.

A Campanha entende que tais desigualdades devem ser reconhecidas e enfrentadas pelas políticas educacionais como um todo e as condições para isso devem estar traduzidas também na política de financiamento educacional. Nesse sentido, as políticas de caráter afirmativo cumprem um papel importante, fomentando mais e melhores gastos nas regiões mais pobres e para os segmentos mais marginalizados. Entretanto, explicitamos que a superação dessas desigualdades ultrapassa o poder das políticas educacionais e depende de um conjunto articulado de políticas estruturantes que efetivamente tragam impacto para o processo de reprodução dessas desigualdades, da qual a educação faz parte. No capítulo seguinte, apresentaremos dados e números sobre como tais desigualdades se traduzem na educação brasileira.

## Dimensões

Por dimensões, assumimos aqui as questões e condições fundamentais que devem ser consideradas no desenvolvimento de processos de aprendizagem comprometidos com a formação de sujeitos de direitos e de vida plena, processos que reconheçam e promovam a integralidade do ser humano (corporal, psicológica, social, afetiva etc.) em sua relação com os outros e com o planeta. Destacamos aqui as dimensões estética, ambiental e dos relacionamentos humanos.

**DIMENSÃO ESTÉTICA** – A palavra “estética” vem do grego *aisthesis*, designando “faculdade de sentir”, “compreensão dos sentidos”, “percepção totalizante”. De forma bastante genérica, podemos dizer que a estética trata da relação do ser humano com a beleza e dos sentimentos por ela gerados. Em nosso texto, estamos assumindo a dimensão estética do CAQi como aquela relacionada às condições do ambiente educativo que possibilitam prazer, criatividade, pertencimento e à formação das educadoras e dos educadores para potencializar a capacidade criativa e apreciativa dos estudantes. Para além dessa formação e da existência de materiais didáticos e paradidáticos de apoio, destacamos aspectos como a pintura e a decoração do prédio, a existência de materiais para experiências artísticas, o contato com a produção artística da comunidade (local, nacional e internacional), a visita a espaços culturais etc.

**DIMENSÃO AMBIENTAL** – Por dimensão ambiental, assumimos as condições para que estudantes, educadores e comunidade escolar possam sentir a escola como um espaço que promova uma relação de respeito pela natureza e de pertencimento a ela. Sabemos hoje que a dimensão ambiental do processo educativo deve extrapolar as tradicionais comemorações do Dia da Árvore e de outras datas ligadas à questão, perpassando o currículo e o conjunto do projeto político pedagógico da escola e do próprio ambiente educativo. Em relação ao CAQ, podemos afirmar que, para além do investimento em formação dos educadores e da existência de materiais didáticos e paradidáticos adequados, oferecer recursos para apoiar projetos de hortas comunitárias, reciclagem de lixo, visitas a determinados espaços e realização do diagnóstico socioambiental da comunidade é uma iniciativa que pode enriquecer e dotar de mais sentido a dimensão ambiental nos processos de ensino e aprendizagem.

**DIMENSÃO DOS RELACIONAMENTOS HUMANOS** – Trata da promoção de vínculos, de interação e de reconhecimento e respeito à diversidade humana. Também se relaciona aos insumos de gestão democrática, destinados ao desenvolvimento das instâncias e dos processos participativos do conjunto da comunidade escolar (estudantes, educadores, pais, mães, parentes e demais integrantes da comunidade). Em relação ao CAQ, além do investimento em formação dos educadores e de pais, mães, parentes, de outros integrantes da comunidade, da existência de materiais didáticos e paradidáticos adequados e dos demais insumos previstos na gestão democrática, entendemos ser fundamental o investimento em projetos pedagógicos que trabalhem diferentes aspectos dessa dimensão. Nessa perspectiva, cabe também a realização de festas (que não sejam apenas mecanismos de arrecadação financeira) e outras formas de interação social.

# 2

## Os **desafios** educacionais **do Brasil**

## ACESSO E QUALIDADE

Conforme comentado no capítulo anterior, o Brasil entra no século XXI com uma melhora significativa no acesso à educação, embora ainda haja um grande caminho a percorrer. Assim, em 2000, segundo dados do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais), 96,4% das crianças com 7 a 14 anos de idade estavam na escola. Na faixa etária de 0 a 3 anos, esse índice era de 9,4%, na faixa de 4 a 6 anos de idade, 61,4% e, na faixa etária de 15 a 17 anos, 83% dos jovens estavam na escola, embora apenas 33% estivessem na etapa apropriada (ensino médio).

Tomando por base um estudo realizado pelo Inep (2001), no qual se busca avaliar o crescimento necessário das matrículas para o atendimento das metas definidas pelo Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001), para 2011, teríamos os seguintes índices de variação na oferta da rede pública diante das matrículas de 2003:

- creche: +474% (precisaríamos de 3,6 milhões de novas matrículas para cumprir o PNE);
- pré-escola: +63% (2,4 milhões de novas matrículas);
- ensino fundamental: -22% (redução de 7 milhões de matrículas em função da melhora no fluxo e da queda na natalidade);
- ensino médio: +60% (4,7 milhões de novas matrículas);
- ensino superior: +188% (1,8 milhão de novas matrículas);
- educação especial: +140% (146 mil novas matrículas);
- educação de jovens e adultos: +167% (8,2 milhões de novas matrículas);
- alfabetização de adultos: alfabetizar cerca de 15 milhões de analfabetos com 15 anos ou mais de idade.

Se, quanto ao acesso, os desafios ainda são grandes, quanto à permanência, às condições de oferta e ao desempenho dos alunos, há tudo – ou quase tudo – por fazer, conforme mostra o quadro 1, elaborado com alguns indicadores selecionados.

**QUADRO 1****INDICADORES SELECIONADOS DE CONDIÇÕES DE ATENDIMENTO E DESEMPENHO NA EDUCAÇÃO BÁSICA (2001-2002)**

INDICADOR	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	1ª A 4ª SÉRIE	5ª A 8ª SÉRIE	ENSINO MÉDIO
Docentes sem a formação mínima* (%)	25,7	8,6	5,7	32	21
Docentes com nível superior (instituições públicas) (%)	13,4	27,2	28,2	73,3	89
Horas-aula/dia (instituições públicas)	7,9	4,4	4,3	4,4	4,3
Alunos/turma	21,1	24,2	26,3	32,4	37,2
Salário médio mensal (Pnad, 2001) (R\$)	—	423	462	600	866
Distorção idade/série	—	—	21,7 (1ª série)	47,4 (5ª série)	53 (1ª série)
Tempo médio de permanência (anos)	—	—	8,5 (ensino fundamental)		3,3
Número esperado de séries concluídas	—	—	6,6 (ensino fundamental)		2,5
Taxa média esperada de conclusão (%)	—	—	62,3		74,9
Matrículas no período noturno (%)	—	—	3 (1ª série e 2ª)	13 (5ª série e 8ª série)	48,9

**ALUNOS COM DESEMPENHO CRÍTICO OU MUITO CRÍTICO NO SAEB**

Língua Portuguesa	—	—	59% (4ª série)	25% (8ª série)	42% (3ª série)
Matemática	—	—	52% (4ª série)	58% (8ª série)	67% (3ª série)

**ALUNOS EM ESCOLAS PÚBLICAS COM ACESSO A (% DE ALUNOS):**

INDICADOR	CRECHE	PRÉ-ESCOLA	1ª A 8ª SÉRIE	ENSINO MÉDIO
Energia elétrica	99	98	95,6	100
Biblioteca	—	32	53,2	83,6
Laboratório de ciências	—	—	15,4	45,9
Laboratório de informática	—	—	22,4	55,5
Internet	9	19	15,4	45,9
Quadra de esportes	24	—	51	80,5
Parque infantil	54	46	—	—
Sanitário adequado à educação infantil	57	43	—	—

\* Fonte: Inep.

Obs: a maioria dos indicadores refere-se aos anos de 2001 ou 2002.

Nível mínimo de formação considerado: para creche, pré-escola, ensino fundamental de 1ª a 4ª série, espera-se professores com formação de nível médio, modalidade normal/magistério; para ensino fundamental de 5ª a 8ª série e ensino médio, a exigência é de docentes com formação de nível superior com licenciatura.

Podemos sintetizar os dados apresentados no quadro 1 nos seguintes tópicos:

- embora a permanência tenha melhorado bastante, tanto no ensino fundamental (no qual ela já é superior aos oito anos obrigatórios) quanto no ensino médio, as taxas previstas de conclusão ainda são muito baixas e, no caso do ensino médio, devem piorar à medida que houver melhora no acesso;
- é preocupante o fato de metade dos alunos do ensino médio estudar no período noturno, geralmente em prédios que atendem o ensino fundamental no período diurno, o que mostra que esse nível de ensino funciona como um apêndice do ensino obrigatório, sem possuir uma identidade própria. À noite, alunos e professores estão cansados, o que compromete a qualidade do ensino e o rendimento dos alunos;
- ao se considerar como válidos os resultados do Saeb (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica), o desempenho dos alunos em Português e em Matemática, especialmente nesta última, está muito aquém do desejável, com a única exceção do exame de Língua Portuguesa na 8ª série do ensino fundamental;
- peça fundamental na qualidade do ensino, o nível de formação dos professores que atuam na educação básica também deixa a desejar. Preocupa, em especial, o fato de mais de um quinto das funções docentes que atuam no ensino médio e no ensino fundamental de 5ª a 8ª série não atender ao requisito mínimo exigido pela legislação desde 1971 (Lei 5.692). Muito pequeno também é o percentual de funções docentes com formação em nível superior atuando na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental;
- quanto aos recursos de infra-estrutura e equipamentos, a situação é crítica em todos os níveis da educação básica. Na educação infantil, destaca-se a falta de parques infantis e de sanitários adequados à idade das crianças. Nos ensinos fundamental e médio, a carência de bibliotecas, laboratórios de ciências e de informática. Cabe ainda ressaltar que não há pessoal qualificado para a função na quase totalidade das escolas que declaram possuir bibliotecas. A existência de pontos de internet é insignificante no ensino fundamental e muito abaixo do desejável nas escolas de ensino médio;

- o tempo de permanência dos alunos nas escolas, com exceção das creches, não vai além da jornada parcial de 4 horas/dia, o que é muito pouco para garantir um processo adequado de ensino e aprendizagem.

## DESIGUALDADES REGIONAIS

Outro aspecto a ser comentado refere-se às diferenças regionais na qualidade da oferta dos serviços educacionais. O quadro 2 apresenta alguns parâmetros de comparação.

<b>QUADRO 2</b>						
<b>DIFERENÇAS REGIONAIS NA OFERTA DOS SERVIÇOS EDUCACIONAIS</b>						
<b>INDICADOR</b>	<b>BRASIL</b>	<b>NORTE</b>	<b>NORDESTE</b>	<b>SUDESTE</b>	<b>SUL</b>	<b>CENTRO-OESTE</b>
<b>GASTO ALUNO-ANO NA REDE PÚBLICA EM REAL (1999)</b>						
Educação infantil	924	632	560	1269	950	902
Ensino fundamental	691	569	507	826	802	839
Ensino médio	643	543	529	679	622	811
<b>RENDIMENTOS MÉDIOS MENSAIS DE PROFESSORES EM REAL (2001)</b>						
Educação infantil	423	388	233	522	436	750
Ensino fundamental (1ª a 4ª série)	462	443	293	599	553	567
Ensino fundamental (5ª a 8ª série)	600	601	373	793	634	594
Ensino médio	866	826	628	979	804	872
<b>TAXA DE ATENDIMENTO</b>						
De 0 a 3 anos (2000)	9,4	5,4	10	10,3	10,1	6,3
De 4 a 6 anos (2000)	61,6	50,2	67,3	63,5	53,3	55
<b>FUNÇÕES DOCENTES COM NÍVEL SUPERIOR (% DO TOTAL)</b>						
Creche (2002)	14,8	3,4	7,4	19	15	20
Pré-escola (2002)	27,4	4,7	10,4	39,9	35,7	32,9
Ensino fundamental (1ª a 4ª série) (2000)	24,6	4,5	9,5	37,5	40,5	35,9
Ensino fundamental (5ª a 8ª série) (2000)	74,1	47,9	53,3	87,7	84,3	66,8

(CONT.)

INDICADOR	BRASIL	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE
<b>MÉDIA DE HORAS DE AULA/DIA (2002)</b>						
Nas creches públicas	7,9	5,5	5,6	8,9	10,3	8,8
Nas pré-escolas públicas	4,4	4,4	4,1	4,4	5,1	4,8
<b>ALUNOS/TURMA (2000)</b>						
No ensino fundamental	32,2	36,6	33,7	32,1	27,7	30,2
No ensino médio	38,3	40,1	41	38,3	34,7	36,2
<b>MÉDIA SAEB (8ª SÉRIE, LÍNGUA PORTUGUESA) (1999)</b>						
	232,9	226,3	224,5	235,3	239,3	235,7
<b>ALUNOS DA REDE PÚBLICA ATENDIDOS POR (% DO TOTAL)</b>						
Parque infantil na pré-escola (2003)	45,5	20,4	10,9	66,1	62,5	50,1
Biblioteca no ensino fundamental (2002)	53,2	41,4	32,5	66,9	82,9	53,9
Laboratório de informática no ensino fundamental (2002)	22,4	10,7	9,5	36,1	33,0	17,2
Biblioteca no ensino médio (2002)	83,6	79,2	72,9	87,3	97,5	77,8
Laboratório de ciências no ensino médio (2002)	45,9	22,3	23,1	55,9	76,0	35,9
Laboratório de informática no ensino médio (2002)	55,5	34,3	37,4	71,2	65,9	29,3
Acesso à internet no ensino médio (2002)	45,9	22,3	23,1	55,9	76,0	35,9

Fontes: Inep e IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

Obs.: Os dados da região Centro-Oeste tendem a ser distorcidos pelos elevados indicadores do Distrito Federal, de tal forma que poucos estados se encontram na média da região.

Os dados do quadro 2 falam por si. Na verdade, do ponto de vista das condições de oferta da educação básica, temos vários “Brasis”, sem dizer que a mesma diferenciação ocorre também no interior de cada região. Esse fato mostra o caráter imprescindível da presença do governo federal com seu papel equalizador no financiamento da educação para que, efetivamente, alcancemos uma escola com padrões mínimos de qualidade para todos.

## EDUCAÇÃO E EQUIDADE

Em um país que apresenta um dos piores índices de distribuição de renda do mundo, é fundamental analisarmos de que forma a oferta de serviços educacionais atua no sentido de reforçar, ou minimizar, essas disparidades. Infelizmente, há poucos levantamentos estatísticos que buscam fazer um cruzamento entre indicadores de renda familiar e etnia, por exemplo, e qualidade de oferta dos serviços educacionais. Isso ocorre, em primeiro lugar, porque o banco de dados do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), no qual se encontram os dados sobre o perfil das famílias, não se correlaciona com o banco de dados do Inep, em que estão os dados sobre as escolas. Basta dizer que o Censo Escolar, somente a partir de 2005, passou a solicitar informações sobre a etnia dos alunos, dados que – diga-se de passagem – as escolas nunca haviam levantado por ocasião das matrículas. De qualquer forma, os dados já existentes apontam que, longe de atuar como um elemento redutor das desigualdades, o sistema educacional tende a reforçá-las. Vejamos.

Começando pelo acesso à educação infantil, os dados do IBGE (Censo Demográfico de 2000) mostram que, enquanto nas famílias cuja renda familiar *per capita* é de até meio salário mínimo, apenas 27% das crianças de 0 a 6 anos de idade estão na escola, na faixa de renda superior a cinco salários mínimos esse índice é de 59%. Considerando a etnia, constatamos que o grupo mais prejudicado é o dos indígenas, cujo acesso à escola na faixa etária de 0 a 3 anos é de apenas 3,9%, ficando, no extremo oposto, os amarelos (segundo critério de cor/raça do IBGE), com 15,2%. As discrepâncias entre as taxas de atendimento<sup>6</sup> nessa faixa etária entre brancos (10,3%), negros (9,5%) e pardos (8,3%) são menos significativas, o mesmo valendo para a faixa de 4 a 6 anos de idade. Do ponto de vista do gênero, uma boa notícia: não há diferenças na taxa de atendimento na faixa de 0 a 6 anos entre meninos e meninas, com uma leve vantagem para elas (9,4% *versus* 9,5% na faixa de 0 a 3 anos e 60,5% *versus* 61,9% na faixa de 4 a 6 anos).

<sup>6</sup> A taxa de atendimento indica o percentual de crianças de determinada faixa etária que se encontram matriculadas em algum estabelecimento de ensino.

Não temos estatísticas que permitam correlacionar diretamente a renda das famílias dos alunos com as condições de oferta de ensino, mas podemos obter essa relação indiretamente ao comparar as escolas públicas e privadas que atendem, claramente, estratos socioeconômicos distintos. E, aqui, a inequidade salta aos olhos. Assim, do ponto de vista da formação dos professores que atuam de 1ª a 4ª série, com base nos dados do Inep, constatamos que, enquanto na rede pública o percentual dos que possuíam formação em nível superior em 2002 era de apenas 28%, na rede privada esse índice era de 44%, também baixo, mesmo considerando que a LDB admite a formação em nível médio, modalidade normal.

Ainda do ponto de vista da formação dos docentes, os dados do Inep, com base nos questionários do Saeb, mostram que, em geral, os professores com menor nível de formação tendem a lecionar para os alunos de famílias com menor nível socioeconômico.

Considerando agora as condições de oferta, observa-se a seguinte situação no ensino fundamental, em 2002, quanto à existência de:

- biblioteca (53% dos alunos atendidos nas públicas *versus* 88% nas privadas);
- laboratório de ciências (15% dos alunos atendidos nas públicas *versus* 58% nas privadas);
- laboratório de informática (22% dos alunos atendidos nas públicas *versus* 75% nas privadas);
- quadra de esportes (51% dos alunos atendidos nas públicas *versus* 82% nas privadas);
- acesso à internet (25% dos alunos atendidos nas públicas *versus* 73% nas privadas).

Como se vê, a análise dos poucos dados disponíveis mostra que o sistema educacional tende a oferecer menos para quem já tem menos. Isso é verdade mesmo quando consideramos apenas o sistema público, pois a experiência mostra que as escolas públicas situadas nas periferias apresentam condições de funcionamento e de qualificação dos professores muito mais precárias do que aquelas demonstradas por escolas situadas em regiões mais afluentes.

O resultado natural desse processo é que o sistema acaba reproduzindo as desigualdades existentes na sociedade brasileira, atuando como um

filtro socioeconômico e étnico. Assim, tendo por base os dados do Censo 2000 do IBGE, enquanto 10% da população branca com 25 anos ou mais de idade possuem o nível superior, entre os negros e pardos esse índice é de 2%. No extremo oposto, enquanto 10% dos brancos na mesma faixa etária nunca freqüentaram a escola ou chegaram a concluir a 1ª série do ensino fundamental, entre os negros esse índice é de 23% e entre os pardos, de 20%.

Quando se discute a equidade na oferta da educação, outra dicotomia que aparece é aquela que separa as escolas do campo das urbanas. Assim, os cerca de 32 milhões de brasileiros no campo (19% da população, em 2000) viviam em domicílios cujos responsáveis possuíam um rendimento médio mensal de apenas 328 reais, contra 854 reais daqueles que viviam em domicílios urbanos. Na faixa etária de 10 anos ou mais, concluíram, em média, 3,4 séries, contra 7 séries concluídas para os que residiam na zona urbana e, na população com 15 anos ou mais, apresentavam uma taxa de analfabetismo de 30%, em 2000, enquanto na população urbana esse índice era de 10%. Esses dados podem ser explicados em grande parte pela baixa qualidade da escola da zona rural brasileira. Embora representassem, em 2002, cerca de 50% do total de estabelecimentos de ensino da educação básica do País, essas escolas respondiam por apenas 15% da matrícula nacional.

Tal discrepância entre a participação no total de unidades escolares e a respectiva participação nas matrículas explica-se por que 70% dos estabelecimentos da área rural possuem até 50 alunos e 26,5% deles possuem até 20 alunos. São, portanto, pequenas escolas, com 88% das matrículas concentrando-se da 1ª a 4ª série do ensino fundamental.

Também em 2002, cerca de 64% dos estabelecimentos de ensino da zona rural que atendem de 1ª a 4ª série se organizavam exclusivamente sob a forma multisseriada, correspondendo a 36% das matrículas, segundo dados do Inep. Quando se analisam as condições de funcionamento, constata-se que, no mesmo ano, 52% dos estabelecimentos de ensino fundamental possuíam apenas uma sala de aula; 5,2% tinham biblioteca, contra 59% das escolas urbanas; 0,5% possuía laboratório de ciências (18,3% das escolas urbanas); 0,5% possuía laboratório de informática (27,9% nas escolas urbanas); 58,3% estavam ligadas à rede de energia elétrica (99,8% das escolas urbanas); 4% possuíam quadra de esportes (50,7% das escolas urbanas); 4,2% tinham microcomputadores (66% das

escolas urbanas); e 79,2% possuíam sanitários (97,2% das escolas urbanas). Um último dado importante que os estudos da área mostram é que a principal política para o atendimento educacional de 5ª a 8ª série das crianças do campo é o transporte escolar para as escolas da cidade, já que 85% dos alunos são transportados, estratégia que tende a promover a evasão e o fracasso escolar, assim como a desvalorização da vida e da cultura do campo.<sup>7</sup>

Uma última maneira de analisar o efeito das políticas de educação básica do ponto de vista da equidade é olhar o seu impacto na educação superior. Segundo dados retirados das estatísticas do Inep sobre o perfil dos alunos que realizaram o “Provão”, em 2003, constata-se que, enquanto em cursos mais concorridos, como medicina, negros e pardos respondem por 20,6% dos participantes nas instituições públicas (e apenas 10,5% nas privadas, o que mostra a maior elitização destas, diferentemente do que diz o senso comum), os brancos eram 74,1% dos respondentes (85,8% nas instituições privadas). Já em cursos com maior oferta de vagas, como em pedagogia, pardos e negros respondiam por 45,6% nas instituições públicas de ensino superior (e 25% nas privadas), enquanto os brancos representavam 51% nas instituições públicas (74% nas privadas).

O filtro mais forte no sistema de acesso revela-se, segundo a mesma fonte, no tipo de escola que foi freqüentada no ensino médio. Assim, no curso de medicina, apenas 12% dos participantes do “Provão” de 2003 que estudavam em instituições públicas de ensino superior fizeram todo o ensino médio em escolas públicas (8% nas instituições privadas de ensino superior). Já no curso de pedagogia, esses índices foram de 70%, independentemente da instituição em que os participantes do “Provão” estavam matriculados. Considerando que mais de 80% dos concluintes do ensino médio vêm de escolas públicas, constatam-se o grau de iniquidade do sistema de acesso à educação superior no Brasil e a importância da discussão de políticas afirmativas.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> BRANCALEONI, A.P.L. *Do rural ao urbano: o processo de adaptação de alunos moradores de um assentamento rural à escola urbana*. (Dissertação de Mestrado.) Ribeirão Preto: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, 2002.

<sup>8</sup> PINTO, J.M.R. O acesso à educação superior no Brasil. *Educação e sociedade*. Campinas: outubro de 2004, vol. 25, n. 88, p. 727-756.

## O INVESTIMENTO POR ALUNO NO BRASIL COMPARADO A OUTROS PAÍSES

O quadro 3 permite a comparação entre o valor gasto por aluno dos países integrantes<sup>9</sup> da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) e de alguns países da América do Sul, entre os quais o Brasil. Os valores estão em PPP (paridade de poder aquisitivo), medida internacional que permite comparações entre os países e que considera as diferenças de custo de vida.

O último dado comparativo é de 2002 e aponta o Brasil com o valor de 842 dólares PPP para a educação primária (ensino fundamental, no caso brasileiro). O gasto por aluno do Brasil foi bastante inferior ao do México, da Argentina, do Chile e muito próximo ao do Uruguai, sendo um pouco superior ao do Paraguai. Comparado a países desenvolvidos, o Brasil investe por aluno cerca de um décimo do valor investido pelo Japão e pelos Estados Unidos e menos de um quinto do que é gasto em Portugal e na Espanha. Os números do CAQi apresentados no fim deste documento visam elevar esse gasto por aluno, fazendo com que o gasto do Brasil fique entre o da Argentina e do Chile, este último líder de investimento por aluno na América Latina entre os países pesquisados pela OCDE.

### QUADRO 3

#### GASTOS ANUAIS POR ALUNO EM INSTITUIÇÕES EDUCACIONAIS PARA PAÍSES SELECIONADOS, 2002 (EM DÓLAR PPP)

PAÍS/REGIÃO	PRÉ-ESCOLA	EDUCAÇÃO PRIMÁRIA	EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA	
			SÉRIES INICIAIS	SÉRIES FINAIS
<b>AMÉRICA DO SUL</b>				
Argentina	1.305	1.241	1.286	2.883
Brasil*	965	842	913	1.008
Chile	1.766	2.110	2.070	2.094
Paraguai	800	676	747	1.168
Peru	357	354	—	—
Uruguai	1.038	844	921	544

(CONT.)

<sup>9</sup> Estados membros da OCDE: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Coréia, Luxemburgo, México, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, República Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos.

\* Dados de 2001.

PAÍS/REGIÃO	PRÉ-ESCOLA	EDUCAÇÃO	EDUCAÇÃO SECUNDÁRIA	
		PRIMÁRIA	SÉRIES INICIAIS	SÉRIES FINAIS
<b>AMÉRICA DO SUL</b>				
<b>PAÍSES DA OCDE</b>				
México	1.643	1.467	1.477	2.378
Portugal	4.158	4.940	6.727	7.155
Coréia do Sul	2.497	3.553	5.036	6.747
Espanha	3.845	4.592	—	—
Estados Unidos	7.881	8.049	8.669	9.607
Japão	3.691	6.117	6.607	7.274
Média OCDE	4.294	5.313	6.089	7.121

Fonte: WEI (World Educational Indicators).

Obs.: O dólar PPP (poder de paridade de compra) é um fator de conversão entre as moedas de diferentes países, considerando o poder aquisitivo da moeda no respectivo país, e não o câmbio.

# 3

## O **Custo** Aluno-Qualidade na **legislação**

## A CONSTITUIÇÃO

Desde 1988, a Constituição Federal já estabelece, em seu artigo 206, a “garantia de padrão de qualidade” como um dos princípios norteadores do ensino no País. Por sua vez, a previsão de um custo por aluno que garanta um ensino com um padrão mínimo de qualidade é mandamento constitucional desde 01/01/1997, data em que entrou em vigência a Emenda Constitucional (EC) 14. Esta EC, na nova redação que deu ao artigo 60 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), criando o Fundef, fixou um prazo de cinco anos, a contar da data acima, para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustassem suas contribuições a este fundo de tal forma que o valor mínimo anual gasto por aluno no ensino fundamental garantisse um padrão mínimo de qualidade de ensino. Esse prazo terminou em 31/12/2001.

Até a aprovação da EC 14/1996, o princípio que vigia o financiamento da educação era o de “recursos disponíveis por aluno”, em que os recursos gastos com cada aluno eram definidos, basicamente, pela razão entre os recursos mínimos vinculados para o ensino (18% para a União e 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios da receita de impostos mais transferências) e o total de alunos matriculados. Não entrava no cálculo, então, qualquer critério que buscasse garantir ou aferir uma qualidade mínima para o ensino oferecido.

Com a redação dada ao parágrafo 1º do artigo 211 da Constituição Federal pela EC 14/96, cabe à União, em matéria educacional, exercer “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e um **padrão mínimo de qualidade de ensino** mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”.<sup>10</sup> Nesse parágrafo, ficam definidos então o princípio do CAQ e a quem cabe a responsabilidade de garanti-lo.

Ao criar o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), a EC 53 preservou esse princípio, modificando, no entanto, a previsão do artigo 60 do ADCT. Com a nova redação do parágrafo 1º desse artigo, que suprimiu o prazo de 5 (cinco) anos para a garantia de um padrão mínimo de qualidade, ficou evidente, segundo nossa interpretação, que esse direito tem aplicabilidade imediata,

<sup>10</sup> Grifo nosso.

cabendo à União essa obrigação, a ser exercida em colaboração com os demais entes federados. Nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, o Fundeb aumenta a subvinculação de impostos de 15% para 20%, passando também a atingir impostos anteriormente não subvinculados ao Fundef. Na União não há subvinculação de impostos, mas esta deve aportar anualmente, no mínimo, a partir do quarto ano de vigência do Fundeb, 10% da receita do fundo arrecadada nos demais entes federados.

Portanto, do ponto de vista constitucional, prevalece o princípio da qualidade do ensino, acompanhado do dever de assegurar um custo-aluno capaz de garantir tal princípio. Em decorrência, caso esses valores mínimos estabelecidos no Fundeb não sejam suficientes para alcançar, em todo o País, o custo equivalente ao padrão mínimo de qualidade, devem ser complementados até atingi-lo.

Essa possibilidade foi ameaçada durante a tramitação da Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, pois esta limitava a complementação da União a exatamente 10% do total do fundo, impossibilitando seu ajuste às exigências do padrão mínimo de qualidade. Felizmente, por força da mobilização social junto ao Congresso, essa “trava” foi eliminada na lei 11.494/2007 (oriunda da MP), possibilitando aos futuros gestores a complementação adequada, mesmo que ultrapasse o mínimo estabelecido.

## A LDB, O FUNDEF E O FUNDEB

A LDB (Lei 9.394/1996) regulamenta o princípio constitucional e define o padrão mínimo de qualidade de ensino como “a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (artigo 4º, inciso IX). A mesma lei volta ao tema no que se refere ao ensino fundamental, ao estabelecer, em seu artigo 74, que cabe à União, ao final de cada ano, calcular o “custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade” a partir de um padrão mínimo de oportunidades educacionais instituído em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O mesmo artigo estabelece ainda que esse custo mínimo, com validade para o ano subsequente ao que foi calculado, levará em consideração as variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

A Lei 9.424/1996, que regulamentava o Fundef, estabelecia ainda que, na composição do padrão de qualidade de ensino, deveriam ser considerados os seguintes critérios (artigo 13):

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

Esse artigo foi revogado pela Lei 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb, sendo substituído nesta nova norma por uma disposição mais genérica sobre o assunto: artigo 38. “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no artigo 212 da Constituição, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.”

Esse dispositivo praticamente repete o do ADCT, artigo 60, parágrafo 1º. A legislação limitou-se a fixar diretrizes para o cálculo, como o respeito às variações regionais e às diferentes modalidades de ensino e a definição de que, ao final de cada ano, o valor deve ser calculado para o ano subsequente.

É urgente se chegar a um consenso sobre a variedade e a quantidade mínima de insumos por aluno para regulamentar esses dispositivos legais e modificar as limitações impostas. Passos importantes para isso são: determinar os padrões qualitativos sob responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; definir o cálculo decorrente do custo dos insumos; determinar quem vai arcar com a garantia desse valor. O parágrafo único do referido artigo 38 representa uma importante garantia, pois estabelece que “é assegurada a participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade definido no *caput* deste artigo”.

Por fim, a Lei 11.494/2007 estabelece que a distribuição de seus recursos levará em conta diferenças entre as seguintes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento: artigo 10 (...)

- I – creche em tempo integral;
- II – pré-escola em tempo integral;

- III – creche em tempo parcial;
- IV – pré-escola em tempo parcial;
- V – anos iniciais do ensino fundamental urbano;
- VI – anos iniciais do ensino fundamental no campo;
- VII – anos finais do ensino fundamental urbano;
- VIII – anos finais do ensino fundamental no campo;
- IX – ensino fundamental em tempo integral;
- X – ensino médio urbano;
- XI – ensino médio no campo;
- XII – ensino médio em tempo integral;
- XIII – ensino médio integrado à educação profissional;
- XIV – educação especial;
- XV – educação indígena e quilombola;
- XVI – educação de jovens e adultos com avaliação no processo; e
- XVII – educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.

Nos termos da Lei 11.494, as ponderações entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos caberão à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, composta por um representante do MEC, cinco da Undime e cinco do Consed, tendo por base o custo real das respectivas etapas e modalidades e as metas do PNE. No entanto a deliberação desta Comissão possui duas determinações. A primeira é que há uma baliza entre 0,7 e 1,3 como referências de piso e teto de ponderação para cada etapa e modalidade. A segunda, definida pelo artigo 36, estabelece ponderações diferenciadas para estabelecimentos de educação infantil públicos e conveniados.

## A VALORIZAÇÃO DAS E DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

Um dos insumos de maior responsabilidade na aprendizagem dos alunos e também de maior peso no cálculo do custo por aluno é o que se refere às condições de trabalho, qualificação e remuneração das e dos profissionais da educação. Do ponto de vista da formação, como vimos, a LDB exige como mínimo o ensino normal para os professores que atuam na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, e

licenciatura plena para os que atuam de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série do ensino fundamental e no ensino médio. Veremos, contudo, mais adiante, que o Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001) eleva progressivamente a exigência do nível superior para todos os professores da educação básica.

Quanto às condições de trabalho do magistério, o legislador federal foi bastante avaro ao estabelecer os padrões mínimos. A Constituição Federal, com a redação da EC 53, estabelece como princípio a valorização dos profissionais da educação escolar por meio de planos de carreira, ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos e piso salarial profissional nacional para os da rede pública, mas remete a regulamentação para a legislação complementar. Segundo a Lei 11.494, artigo 40, cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios implantar planos de carreira e remuneração capazes de assegurar: “I – a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública; II – a integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola; e III – a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem”. Ademais, prevê em seu parágrafo único que os “planos de carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada, com vistas à melhoria da qualidade do ensino”, mas não estabelece prazo para essas medidas.

Por outro lado, no artigo 41, determina que até 31 de agosto de 2007 o “Poder Público deverá fixar, em lei específica, (...) piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica”. Ficaram excluídos desse prazo os demais profissionais da educação.

A LDB (artigo 67) também remete a questão à legislação dos sistemas de ensino, fixando apenas como garantias mínimas:

- o ingresso na carreira exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- o aperfeiçoamento profissional continuado, incluindo o licenciamento periódico remunerado para esse fim;
- um piso salarial profissional;
- a progressão funcional baseada no mérito;
- um período reservado para estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;
- condições adequadas de trabalho.

Como se vê, faltou à lei definir o fundamental, ou seja, o que são condições adequadas de trabalho. Tal definição, que é essencial quando se discute qualidade do ensino, foi deixada para a legislação dos sistemas de ensino.

Um comentário especial deve ser feito sobre o princípio de ingresso na carreira exclusivamente por concurso público. Trata-se de uma condição essencial para a seleção dos profissionais mais qualificados. Contudo, o que se observa na prática dos sistemas de ensino é a existência de um grande número de profissionais contratados em caráter precário, sem o crivo de um concurso público, pois estes profissionais não integram a “carreira” do magistério. Outro problema é que boa parte dos concursos se baseia essencialmente em uma prova escrita, instrumento muito pobre para selecionar um futuro profissional da educação, em especial se utilizado como único instrumento de seleção.

São diretrizes muito vagas e que pouco ajudam a resolver a difícil questão de regulamentar as condições de trabalho e a remuneração dos profissionais do ensino. Uma saída para o problema poderia ter sido oferecida pelo CNE (Conselho Nacional de Educação) ao fixar as diretrizes para os novos planos de carreira e de remuneração para o magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Infelizmente, contudo, aqui também pouco se avançou. Isso porque o Parecer 2/1997 da Câmara de Educação Básica, que teve como relator o conselheiro João Monlevade e apontava diretrizes concretas para uma progressiva valorização do magistério e para a consolidação do CAQ, não foi homologado pelo então ministro da Educação, Paulo Renato de Souza. Em seu lugar, foi aprovada a Resolução 3, de 8/10/1997, que pouco impacto tem exercido para melhorar os planos de carreira. A seguir, listaremos alguns problemas e avanços da Resolução, lembrando que esta agora precisa ser revisada com base na EC 53 e na sua regulamentação.

## Conceito de profissionais da educação

A Resolução inclui os profissionais que exercem atividades de docência e aqueles que oferecem suporte pedagógico direto a essas atividades (direção, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional). Considerando a qualidade do ensino, preocupa a exclusão, nos planos de carreira, do pessoal que exerce atividades de apoio operacional e administrativo, pois,

como se sabe, na unidade escolar, muitos desses profissionais possuem contato intenso com os alunos (na entrada, na saída, nos intervalos, na hora da alimentação) e podem e devem exercer um papel pedagógico importante. Até porque já exercem tal papel, geralmente de natureza disciplinar, e muitas vezes há falta de preparo, refletindo de forma negativa na formação dos alunos. Por isso, deveriam receber um tipo de formação adequado ao perfil especial da clientela escolar e ser incluídos nos planos de carreira.

Essa demanda foi incluída na EC 53, que amplia o princípio da valorização aos “profissionais da educação escolar” (artigo 206, incisos V e VIII), expressão de sentido mais amplo. As garantias constitucionais antes restritas à categoria do magistério público – planos de carreira, piso salarial e ingresso exclusivo por concurso público de provas e títulos – agora dizem respeito a todos os profissionais da educação escolar pública. A nova redação do inciso V evidencia, ainda, que o princípio da valorização se aplica também aos profissionais do ensino privado, apesar de esses não gozarem das garantias especificadas no texto. Em importante conquista, visando reduzir as desigualdades regionais entre as remunerações, o novo inciso VIII assegura o caráter “nacional” do futuro piso salarial profissional. Por fim, o parágrafo único remete à lei federal a regulamentação das categorias profissionais que atuam na educação e a definição dos valores de seus respectivos pisos salariais e planos de carreira.

## Remuneração

A Resolução estabelece a remuneração média mensal dos professores do ensino fundamental como equivalente ao custo médio aluno-ano, calculado com base na vinculação de 15% da receita líquida de impostos. Essa remuneração mensal tem por base uma jornada de 20 horas de aula e 5 horas de atividades e uma relação média de 25 alunos por professor. Determina ainda que o ponto médio da escala salarial corresponderá à média entre a menor e a maior remuneração possível na carreira. Entre outros problemas, podemos citar:

- ao usar como base do custo por aluno que fixa o salário médio a subvinculação de 15% (Fundef) e não um parâmetro nacional de Custo Aluno–Qualidade, há uma tendência em jogar os valores para baixo e de não resolver as discrepâncias regionais; o ideal também é

associar ao custo por aluno não o salário médio (que é uma entidade algébrica), mas o piso salarial profissional;

- a Resolução não estabelece qualquer parâmetro para a fixação dos salários dos outros níveis de ensino da educação básica (educação infantil e ensino médio), o que precisará ser revisto muito brevemente em função das exigências da EC 53;
- ao tomar por base uma jornada de 25 horas, abre-se a possibilidade de dobrar a jornada e desestimula-se a dedicação exclusiva do docente;
- há uma grande diferença entre a razão aluno/professor e alunos/turma, pois esta última é que mede de fato as condições de trabalho do professor. Além disso, deveria haver também um limite no número total de alunos (considerando todas as turmas) que um professor pode atender. Isso porque em áreas como Física, Química, História e Geografia, em que a carga de aulas por turma é baixa, não é incomum o professor atender mais de mil alunos diferentes (por exemplo, jornada de 46 aulas/semana, 2 horas de aula/disciplina, 45 alunos/turma), o que compromete de forma irreversível a qualidade.

## Qualificação

A Resolução mantém a exigência de licenciatura plena apenas da 5ª até a 8ª série dos ensinos fundamental e médio, não sinalizando uma progressiva extinção da formação de professores em nível médio. Cabe aqui ressaltar que essa extinção era a intenção evidente dos legisladores ao incluir o parágrafo 4º do artigo 87 da LDB (“até o fim da década, só serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço”). Contudo, o uso equivocado da expressão “até o fim (...)” e não “a partir do fim (...)” permitiu que o CNE, em outro recuo, retirasse definitivamente essa obrigatoriedade.

## O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Outra norma importante quando se discute a definição dos parâmetros de CAQ é o PNE (Lei 10.172/2001), que, embora deixe para a legislação complementar definir o seu valor, estabelece uma série de itens que as escolas e os sistemas de ensino devem atender para garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino. A seguir, listamos as principais metas do PNE para os diferentes níveis e modalidades da educação básica e que apresentam um impacto na definição do CAQ. São mostradas também as metas referentes à melhora das taxas de atendimento, pois, como vimos, o desafio que se coloca para a educação brasileira hoje é garantir uma escola de qualidade para a maioria da população escolarizada e escolarizável, e não para poucos.

### Educação infantil

- Assegurar o atendimento de 30% das crianças na faixa de 0 a 3 anos de idade e de 60% na faixa de 4 a 6 anos em cinco anos, atingindo 50% e 80% nessas respectivas faixas etárias em dez anos, universalizando o atendimento na faixa de 6 anos e incorporando-a ao ensino fundamental, que passaria a ter nove anos de duração (não define a parcela que caberia ao sistema público de ensino).
- Em cinco anos, prédios e instalações com padrões mínimos de infraestrutura:
  - a) espaço interno com iluminação, insolação, ventilação, visão para o espaço externo;
  - b) rede elétrica;
  - c) água potável;
  - d) esgotamento sanitário;
  - e) sanitários adequados;
  - f) instalações para preparo/serviço de alimentação;
  - g) ambiente para repouso;
  - h) ambiente para expressão livre e movimento;
  - i) ambiente para brinquedos;
  - j) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos;
  - k) adequação para crianças com deficiência.

- Em cinco anos, 100% dos dirigentes com formação de nível médio (normal) e, em dez anos, nível superior.
- Em cinco anos, 100% dos professores com formação em nível médio (normal) e, em dez anos, 70% em nível superior.
- Em três anos, assegurar programas de formação em serviço (para docentes e não-docentes), em cada município, ou por grupos de municípios.
- Em dois anos, todos os municípios com uma política definida para a educação infantil.
- Em três anos, todas as escolas com projetos pedagógicos formulados com a participação dos seus profissionais da educação.
- Em três anos, 100% dos municípios com estrutura de supervisão da educação infantil (pública e privada).
- Alimentação escolar para todas as crianças matriculadas na educação infantil (instituições públicas e conveniadas).
- Implantar conselhos escolares.
- Implantar programas de orientação e apoio aos pais.
- Adotar progressivamente o atendimento em tempo integral (não define prazo).
- Atender, no Programa de Garantia de Renda Mínima, em três anos, 50% das crianças de 0 a 6 anos que se enquadram nos seus critérios, atingindo 100% em seis anos (vetada).

## Ensino fundamental

- Universalizar o atendimento.
- Ampliar a sua duração para nove anos, com início aos 6 anos de idade.
- Em cinco anos, prédios e instalações com padrões mínimos de infraestrutura:
  - a) espaço interno com iluminação, insolação e ventilação;
  - b) rede elétrica;
  - c) água potável;

- d) esgotamento sanitário;
- e) instalações para higiene;
- f) instalações para preparo/serviço de alimentação;
- g) espaço para esporte;
- h) espaço para recreação;
- i) ambiente para brinquedos;
- j) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos;
- k) adequação para crianças com deficiência;
- l) biblioteca com acervo atualizado;
- m) laboratório de informática;
- n) laboratório de ciências;
- o) equipamento multimídia para ensino;
- p) telefone;
- q) serviço de reprodução de textos.

- Todas as escolas com projetos pedagógicos.
- Implantação de conselhos escolares.
- Programa de Garantia de Renda Mínima para famílias carentes (não define a porcentagem).
- Elevar de quatro para cinco os livros didáticos para as quatro séries iniciais.
- Ampliar a oferta dos livros didáticos para todos os alunos das séries finais.
- Extinguir progressivamente as escolas unidocentes.
- Garantir transporte escolar na zona rural para alunos e professores.
- Garantir uma organização escolar mais adaptada ao meio nas escolas rurais.
- Formação adequada aos professores que lecionam na zona rural, considerando o alunado e o meio.
- Escolas com dois turnos diurnos e um noturno.
- Merenda escolar na quantidade adequada e com melhor qualidade.
- Ampliar progressivamente a jornada escolar para, pelo menos, 7 horas/dia (sem prazo).

- Promover a eliminação gradual da necessidade de oferta do ensino noturno (sem prazo).
- Os municípios devem organizar sistemas de mapeamento das crianças fora da escola.
- Incentivar a criação de organizações estudantis.
- Implantar, em todos os sistemas de ensino, programas de monitoramento e avaliação do desempenho dos alunos.

## Ensino médio

- Reordenamento da rede física de modo a assegurar progressivamente instalações físicas exclusivas para o ensino médio separadas daquelas dos demais níveis.
- Atendimento, em dois anos, de todos os egressos do ensino fundamental, inclusão dos alunos com defasagem de idade e daqueles com necessidades especiais. Em cinco anos, atendimento de 50% da demanda, atingindo 100% em dez anos.
- Melhorar o desempenho dos alunos de forma a atingir níveis satisfatórios no Saeb e nos demais sistemas de avaliação de desempenho.
- Em cinco anos, todos os professores com nível superior.
- Em cinco anos, prédios e instalações com padrões mínimos de infraestrutura:
  - a) espaço interno com iluminação, insolação e ventilação;
  - b) rede elétrica;
  - c) água potável;
  - d) esgotamento sanitário;
  - e) instalações para higiene;
  - f) instalações para preparo/serviço de alimentação;
  - g) espaço para esporte;
  - h) espaço para recreação;
  - i) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos;
  - j) adequação para crianças com deficiência;

- k) biblioteca com acervo atualizado;
  - l) laboratório de informática;
  - m) laboratório de ciências;
  - n) equipamento multimídia para ensino;
  - o) telefone;
  - p) serviço de reprodução de textos;
  - q) universalização progressiva do acesso à internet.
- Garantir a existência de conselhos escolares com a participação da comunidade na gestão.
  - Incentivar a existência e o funcionamento de organizações estudantis.
  - Autonomia da escolha pedagógica e na gerência de recursos mínimos para a manutenção do cotidiano escolar.
  - Ampliar a oferta diurna e garantir a oferta noturna para os alunos que trabalham.
  - Revisar a organização do ensino noturno, adequando-o às necessidades do aluno trabalhador.
  - Programa emergencial para a formação de professores, especialmente nas áreas de ciências e matemática.

## Educação de jovens e adultos

- Alfabetizar 10 milhões de adultos em cinco anos e erradicar o analfabetismo em dez anos.
- Assegurar, em cinco anos, a oferta da EJA equivalente às quatro primeiras séries do ensino fundamental para 50% da população com 15 anos ou mais de idade que não a possui.
- Assegurar, em dez anos, o equivalente às quatro séries finais do ensino fundamental para toda a população com 15 anos ou mais de idade que tenha concluído a 4ª série.
- Dobrar, em cinco anos, e quadruplicar, em dez anos, a capacidade de atendimento da EJA de nível médio.
- Produção e distribuição de material didático adequado ao alunado.

- Manter programas de formação de educadores de jovens e adultos capacitados para atuar com o seu perfil de alunos.
- Implantar, em todas as unidades prisionais e nos estabelecimentos que atendem jovens e adolescentes infratores, programas de EJA de níveis fundamental e médio, assim como de formação profissionalizante.

## Educação especial

- Generalizar, em dez anos, o atendimento dos alunos com necessidades especiais na educação infantil e no ensino fundamental.
- Assegurar que, em cinco anos, todos os prédios escolares estejam adaptados com padrões mínimos de infra-estrutura para o atendimento de alunos com necessidades especiais.
- Generalizar a oferta de cursos de formação em serviço sobre o atendimento a educandos com necessidades especiais para os professores em exercício na educação infantil e no ensino fundamental.
- Generalizar a aplicação de testes de acuidade visual e auditiva em todas as instituições de educação infantil e ensino fundamental.
- Implantar em cada Estado, e depois em cada região dos Estados, centros especializados de atendimento a pessoas com severas dificuldades de desenvolvimento.
- Disponibilizar, para todos os alunos cegos, livros didáticos falados ou em braile, e em caracteres ampliados para os alunos com visão subnormal.
- Ampliar a oferta de livros de literatura falados, em braile e em caracteres ampliados.
- Implantar, em todas as escolas, aparelhos que facilitem a aprendizagem para educandos surdos ou com visão subnormal.
- Assegurar transporte escolar com as adaptações necessárias para os alunos com dificuldade de locomoção.
- Inserir, no projeto pedagógico das escolas, uma forma de atendimento às necessidades especiais de seus alunos.

- Promover programas de qualificação profissional para os alunos com necessidades especiais.
- Aumentar os recursos financeiros destinados à educação especial, de forma a atingir, em dez anos, o mínimo de 5% dos recursos vinculados ao ensino.

## Educação tecnológica e formação profissional

- Triplicar, a cada cinco anos, a oferta de cursos básicos de educação profissional.
- Triplicar, a cada cinco anos, a oferta de formação em nível técnico.
- Triplicar, a cada cinco anos, a oferta de educação profissional permanente.

## Educação a distância e tecnologia educacional

- Capacitar, em cinco anos, pelo menos 500 mil professores para a utilização da TV Escola e de outras redes educacionais.
- Instalar, em dez anos, 2 mil núcleos de tecnologia educacional.
- Instalar, em cinco anos, 500 mil computadores em 30 mil escolas de nível fundamental e médio, com acesso à internet.
- Capacitar, em dez anos, 120 mil professores multiplicadores em informática da educação.
- Capacitar, em cinco anos, 150 mil professores e 34 mil técnicos em informática educativa.
- Equipar, em dez anos, com computadores e acesso à internet, todas as escolas de nível médio e de nível fundamental que possuam mais de 100 alunos.

## Educação indígena

- Universalizar, em dez anos, a oferta das quatro séries iniciais do ensino fundamental, em uma escola indígena própria, que assegure uma educação diferencial e de qualidade.
- Dotar, em cinco anos, as escolas indígenas com equipamento didático-pedagógico básico, incluindo biblioteca, videoteca e outros materiais de apoio.
- Implantar, no prazo de um ano, cursos de educação profissional, especialmente nas regiões agrárias, visando à auto-sustentação e ao uso da terra de forma equilibrada.

## Magistério da educação básica

- Garantir a implantação, já a partir do primeiro ano, de planos de carreira de acordo com a Lei 9.424/1996 e com as diretrizes do Conselho Nacional de Educação.
- Implantar gradualmente a jornada de trabalho em tempo integral.
- Destinar entre 20% e 25% da carga horária dos professores para atividades extraclasse.
- Implantar, em um ano, planos de carreira para os profissionais de educação que atuam nas áreas técnicas e administrativas e sobre os respectivos níveis de remuneração (vetada).
- Generalizar, nas instituições públicas de ensino superior, cursos regulares noturnos destinados à formação de professores.
- Garantir que, em cinco anos, todos os professores da educação infantil e das quatro séries iniciais do ensino fundamental possuam, no mínimo, habilitação de nível médio na modalidade normal.
- Garantir que, em dez anos, 70% dos professores de educação infantil e ensino fundamental tenham formação em nível superior com cursos de licenciatura plena.

- Garantir que, em dez anos, todos os professores do ensino médio possuam formação em licenciatura plena nas áreas de conhecimento em que atuam.

Como podemos observar, embora não tenha definido o CAQ, o PNE já estabeleceu uma ampla relação dos insumos que o devem compor. Apesar da extensa lista, podemos dizer que esses insumos estão basicamente associados a:

- condições de infra-estrutura adequada nas escolas;
- prédios e equipamentos adequados ao nível de ensino e ao perfil dos alunos;
- ampliação da jornada escolar;
- pessoal qualificado;
- administração colegiada envolvendo a participação da comunidade escolar e a presença ativa de grêmios e entidades estudantis;
- transformação do projeto pedagógico em instrumento efetivo de planejamento e gestão escolar;
- formação continuada.

O quadro 4 apresenta uma síntese do Custo Aluno–Qualidade na legislação brasileira. Embora o Fundef não esteja mais em vigor, decidimos mantê-lo no quadro por razões históricas.

## QUADRO 4

## SÍNTESE DO CAQ NA LEGISLAÇÃO

Preceito	Fonte	Comentário
Artigo 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VII - garantia de padrão de qualidade.	Constituição Federal de 1988.	Estabelece o princípio da garantia de um padrão de qualidade.
Artigo 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino. Parágrafo 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 <b>padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira</b> <sup>11</sup> aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.	Constituição Federal de 1988 (com redação da Emenda Constitucional 14/1996).	Estabelece o padrão mínimo de qualidade ensino; Estabelece como dever da União garantir esse padrão mínimo mediante assistência técnica e financeira.
Artigo 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos que 60% dos recursos a que se refere o <i>caput</i> do artigo 212 da Constituição Federal à manutenção e ao desenvolvimento do <b>ensino fundamental</b> , com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a <b>remuneração condigna do magistério</b> .	Emenda Constitucional 14/1996.	Cria o Fundef (parágrafo 1º); Estabelece o princípio da remuneração condigna do magistério;
Parágrafo 4º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, num <b>prazo de cinco anos</b> , suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir <b>um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente</b> .	Revogado pela Emenda Constitucional 53/2006 (ver abaixo).	Define um prazo de cinco anos para que o País saia do padrão de recurso disponível mínimo por aluno para o de CAQ (ensino fundamental); Este prazo venceu em 31/12/2001.
Artigo 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o <i>caput</i> do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:	ADCT Constituição Federal (EC 53/2006).	Cria o Fundeb; Estabelece o princípio da remuneração condigna dos trabalhadores da educação; Determina que deve ser assegurado um financiamento da educação básica capaz de assegurar um padrão mínimo nacional de qualidade do ensino.
§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.		
Artigo 4. O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: (...) IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, <b>definidos, como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem</b> .	Lei 9.394/1996 (LDB).	Estabelece o que serão os padrões mínimos; Define o CAQ.

(CONT.)

<sup>11</sup> Grifo nosso.

**Preceito**

Artigo 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá o padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, com base no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar um 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 as variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Artigo 13. Para os ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente e previsto no artigo 60, parágrafo 4º do ADCT, deverão ser considerados (...) os seguintes critérios:

I-estabelecimento de número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;

II-capacitação permanente dos profissionais da educação;

III-jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;

IV-complexidade de funcionamento;

V-localização e atendimento da clientela;

VI-busca do aumento do padrão de qualidade do ensino.

Artigo 38. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no artigo 212 da Constituição, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente.

Definição de padrões mínimos de infra-estrutura das escolas e de qualificação dos docentes.

Diretrizes para a carreira do magistério público:

- jornada de até 40 horas, com um percentual entre 20% e 25% para as horas de atividades extraclasse;

- total de 25 alunos por professor (ensino fundamental).

**Fonte**

Lei 9.394/1996 (LDB).

Lei 9.424/1996 (regulamenta o Fundef).

Revogado pela Lei 11.494/2007 (ver abaixo).

Lei 11.494/2007 (regulamenta o Fundeb).

Lei 10.172/2001 (PNE).

Resolução CNE 3/1997.

**Comentário**

Estabelece que os CAQs serão calculados pela União e deverão considerar as variações regionais nos custos dos insumos e as diferentes modalidades de ensino (ensino fundamental); Os valores dos CAQs serão definidos anualmente.

Estabelece parâmetros para a composição do CAQ (ensino fundamental).

Estabelece o CAQ, a ser assegurado com as receitas de impostos vinculadas ao ensino. O parágrafo único estabelece participação popular e da comunidade educacional na definição do padrão nacional de qualidade.

O PNE não define o valor do CAQ, mas estabelece uma série de parâmetros de qualidade que deverão ser considerados.

# 4

**A mobilização social**  
para a construção do CAQ

A luta da sociedade civil pelo direito à educação pública de qualidade para todos e todas faz parte de uma história construída por muitos movimentos, organizações, coletivos, gente de diferentes épocas e lugares. Atuação que envolveu criatividade, suor, lágrimas, conquistas, derrotas, dúvidas, contradições, medos, risos, competência e, sobretudo, esperanças e sonhos. Muitos coletivos e pessoas anônimas e públicas lutaram e trabalharam antes, e muitas outras virão depois de nós. A Campanha, como esforço de articulação política, assim como outras iniciativas da sociedade civil, faz parte desse movimento, dessa construção coletiva.

Nesse sentido, é impossível traçar, num curto espaço, este longo e árduo esforço realizado por diferentes segmentos da sociedade civil organizada para garantir uma educação de qualidade a todos os brasileiros.

Não podemos, contudo, deixar de citar o esforço capitaneado, desde a década de 1950, pelo FNDEP (Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública), por ocasião da discussão da nossa primeira LDB, quando se destacava a figura de Florestan Fernandes. Esse esforço é retomado no período de redemocratização, mais uma vez com a presença do FNDEP, em que se destacam entidades como a CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação), a Ande (Associação Nacional de Educação) e o Andes (Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior). Graças a esse trabalho, podemos dizer que a Constituição Federal, no capítulo sobre educação, apresentou ganhos expressivos, tanto no sentido da ampliação de direitos quanto na explicitação do dever do Estado com a educação, assim como dos meios para que esses direitos fossem garantidos ou, em outras palavras, do financiamento da educação.

Na seqüência da promulgação da Constituição Federal, é aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069, de 13/7/1990), que também representou um importante avanço no estabelecimento de padrões qualitativos de atendimento. Entre outros, por exemplo, o direito a escola próxima à residência e o direito de pais e mães de participar da definição da proposta pedagógica das escolas.

## JOMTIEN E O PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO

Em março de 1990, a participação do Brasil na Conferência de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, resultou na assinatura da Declaração Mundial sobre Educação para Todos. O evento, que teve como co-patrocinador, além da Unesco e do Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância), o Banco Mundial, inaugurou a política, patrocinada por este banco, de priorização sistemática do ensino fundamental em detrimento dos demais níveis de ensino. Tal política também resguardou a relativização do dever do Estado com a educação, tendo por base o postulado de que a tarefa de assegurar a educação é de todos os setores da sociedade.

Não obstante, a Conferência acabou por ter reflexos interessantes no Brasil em função da mobilização das entidades ligadas à educação naquele momento. A declaração estabelecia como meta principal a universalização, nos países signatários, do acesso à educação básica para todas as crianças, jovens e adultos, assegurando a eqüidade na distribuição dos recursos e um padrão mínimo de qualidade.<sup>12</sup> Para que esses objetivos fossem atingidos, deveriam ser elaborados, pelos mesmos países, planos decenais de educação.

Como desdobramento desse processo e visando dar subsídios ao plano decenal, foi realizada em Brasília, de 10 a 14 de maio de 1993, a Semana Nacional de Educação para Todos, com intensa participação de órgãos governamentais das três esferas de governo, assim como de entidades da sociedade civil. Desse evento, resultou o Compromisso Nacional de Educação para Todos, com o objetivo de orientar a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos. Esse compromisso foi assinado, entre outros, pelo então ministro da Educação, Murílio Hingel, pelo presidente do Consed (Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação), Walfrido Mares Guia, pela presidente da Undime (União dos Dirigentes Municipais de Educação), Olindina Monteiro, e pelo representante da Unesco no Brasil, Miguel Angel Enriquez. Entre outros compromissos de sua agenda, constava o de:

2 - Assegurar eficiente e oportuna aplicação dos recursos constitucionalmente definidos, *bem como outros que se fizerem necessários*,<sup>13</sup> nos próximos dez anos,

<sup>12</sup> MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília, 1994.

<sup>13</sup> Grifo nosso.

para garantir a conclusão do ensino fundamental para, pelo menos, 80% da população em cada sistema de ensino.<sup>14</sup>

Já no texto final do Plano Decenal de Educação para Todos, encontramos, em suas “metas globais”, entre outras:

ampliar progressivamente a participação percentual do gasto público em educação no PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro, de modo a atingir o índice de 5,5% (...);

aumentar progressivamente a remuneração do magistério público, por meio de um plano de carreira que assegure seu compromisso com a produtividade do sistema, ganhos reais de salário e a recuperação de sua dignidade profissional e do reconhecimento público de sua função social.<sup>15</sup>

Tendo em vista esta última meta, foi assinado em julho de 1994, no governo Itamar Franco, o Acordo Nacional de Valorização do Magistério da Educação Básica, que, entre outras coisas, estabelecia o compromisso de se fixar um piso salarial profissional nacional de 300 reais (cerca de 1.000 reais em valores atuais). Esse acordo foi posteriormente ignorado pelo governo Fernando Henrique Cardoso.<sup>16</sup> Cabe ressaltar que é exatamente este valor de 1.000 reais por mês para uma jornada de trabalho de 40 horas semanais que serviu de base para a definição do piso salarial dos professores com formação no ensino médio (normal) dessa proposta de CAQi da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

## A CONSTRUÇÃO DA LEI DE DIRETRIZES E BASES

Desde dezembro de 1988, paralelamente ao processo descrito anteriormente, corria ainda a discussão no Legislativo do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, por meio da qual, e graças à pressão do movimento social, é aprovado, em 28/6/1990, na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputa-

<sup>14</sup> MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília, 1994, p. 87.

<sup>15</sup> Idem, *ibidem*, p. 42.

<sup>16</sup> MONLEVADE, J.A.C. O financiamento da educação básica do Brasil (1549-1996). *Cadernos de Educação/CNTE*, ano I, n. 2, p. 47-51. Brasília, outubro de 1996; SILVA, F.C.R. A valorização dos profissionais das instituições educacionais. *Cadernos de Educação/CNTE*, ano I, n. 2, p. 53-56. Brasília, outubro de 1996.

dos, o substitutivo do deputado Jorge Hage (na época do PSDB-BA), que incorporava várias medidas de forte impacto na qualidade do ensino público e que foram deixadas de lado no texto finalmente aprovado em dezembro de 1996.

Entre estas, cabe destacar a definição do número máximo de alunos por professor, que, no projeto de Jorge Hage (artigo 32), era de 20 alunos na creche, 25 na pré-escola e nas classes de alfabetização e 35 nas demais séries e níveis.<sup>17</sup> Na redação inócua do texto final da LDB, consta: “Será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar uma relação adequada entre o número de alunos e o professor”, cabendo “ao respectivo sistema de ensino, em vista das condições disponíveis e das características regionais e locais, estabelecer um parâmetro para o atendimento do disposto neste artigo” (artigo 25 da Lei 9.394/1996).

Considerando que o principal elemento de custo é o gasto com salário docente e que a melhor forma de baixar seu impacto no custo total é superlotar as salas de aula, pode-se ter uma idéia do que representou a retirada daqueles parâmetros mínimos, constantes no projeto de Jorge Hage, para a qualidade do ensino. No mesmo sentido, foram os cortes drásticos efetuados na seção referente à carreira docente. Ali constavam, entre outros direitos, a garantia de adicional noturno e para regiões de difícil acesso, periferia das grandes cidades e para o ensino nas quatro primeiras séries do ensino fundamental além de jornada preferencial de 40 horas semanais, com incentivo para a dedicação exclusiva, admitindo como mínimo a jornada de 20 horas, sempre assegurando 50% desse tempo para atividades extraclasse (artigo 100 do projeto de Jorge Hage).

Todas essas medidas, de forte impacto do ponto de vista da qualidade, foram eliminadas do texto finalmente aprovado. Cabe comentar ainda como aspectos positivos, com reflexo na qualidade do ensino, que o projeto vedava a contabilização dos gastos com aposentados para efeito de comprovação da vinculação constitucional com manutenção e desenvolvimento do ensino e ampliava a alíquota do salário-educação<sup>18</sup>

<sup>17</sup> ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Texto aprovado na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados em 28/6/1990. São Paulo: Cortez/Ande, 1990.

<sup>18</sup> O salário-educação é uma contribuição social recolhida pelas empresas e destinada ao ensino fundamental público. Está prevista no parágrafo 5º do artigo 211 da Constituição e sua receita é repartida entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conforme regulamentação nas Leis 9.766, de 18/12/1998, e 10.832, de 29/12/2003.

de 2,5% para 3,5%, além de criar o salário-creche<sup>19</sup> com uma alíquota de 1% sobre a mesma base da primeira contribuição.

## O FNDEP E O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Depois da LDB, inicia-se um esforço para garantir que, pelo menos, os poucos avanços existentes no texto aprovado referentes à melhora do padrão de qualidade do ensino fossem assegurados. Nesse processo, cabe destacar mais uma vez o papel pioneiro das entidades articuladas em torno do FNDEP que, por meio do I Coned (Congresso Nacional de Educação), ocorrido em julho de 1996 (antes, portanto, da aprovação da LDB), em Belo Horizonte-MG, reuniu cerca de 5 mil pessoas de todos os Estados brasileiros. No encerramento do evento, estabeleceu-se como uma das tarefas de seus participantes a construção, de forma coletiva e democrática, de um Plano Nacional de Educação que buscasse, de acordo com o possível, “expressar a compreensão e a vontade coletiva da sociedade brasileira”.

Esse processo resultou no documento *Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira*, aprovado em 9/11/1998, no II Coned, realizado também em Belo Horizonte, a partir de um documento prévio discutido com associações de profissionais da área, com as entidades estudantis e com associações acadêmicas e científicas. Esse projeto, por sua vez, foi encampado pelo deputado federal Ivan Valente (na época do PT-SP, hoje do PSOL-SP), que deu entrada na Câmara dos Deputados em 10/2/1998, onde se constituiu no Projeto de Lei 4.155/1998.

Paralelamente, o governo federal construía o seu projeto, feito a partir de consultas a diferentes entidades, o qual acabou enviado ao Congresso Nacional posteriormente ao prazo determinado pela LDB, assim como um dia após a entrada do projeto do deputado Ivan Valente. Com a identificação de Projeto de Lei 4.173/1998, ele foi apensado ao Projeto de Lei 4.155/1998 em 13/3/1998. A relatoria coube ao deputado Nelson Marchezan, do PSDB-RS.

<sup>19</sup> Teria a mesma natureza do salário-educação, mas seria destinado exclusivamente à educação infantil pública.

Considerando a prioridade de entrada e, portanto, de discussão do projeto encabeçado pelo deputado Ivan Valente, mais uma vez e de forma análoga ao que ocorreu na discussão da LDB, a estratégia governista foi a de apresentar um substitutivo que, em sua estrutura e em seus princípios gerais, se pautou no Projeto de Lei 4.173/1998. Contudo, tendo em vista a mobilização do FNDEP e de deputadas e deputados comprometidos com a defesa da escola pública, assim como o efeito das audiências públicas promovidas pela Comissão de Educação da Câmara para debater a questão, o texto final do relator apresentou alguns avanços, em especial quanto ao financiamento da educação. Tais avanços caíram por terra em virtude dos vetos do Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, ao projeto aprovado pelo Congresso.

O princípio básico que referenciou a elaboração do PNE da sociedade brasileira (Projeto de Lei 4.155/1998) foi, como define a boa técnica do planejamento, em primeiro lugar, estabelecer um parâmetro básico de custo por aluno que assegurasse um ensino de qualidade, como determinam a Constituição Federal e a LDB, e, a partir daí, tendo em vista as necessidades de atendimento dos diversos níveis e modalidades de ensino, chegar a um valor preciso dos recursos financeiros necessários de acordo com um cronograma de desembolso para o cumprimento das metas e dos objetivos definidos pelo Plano.

A partir desse procedimento, chegou-se ao valor de 10% do PIB a ser gasto com manutenção e desenvolvimento do ensino público por um período de dez anos, após o qual, vencidos os atrasos acumulados, esses valores se estabilizariam no patamar de 6% do PIB. Já o procedimento adotado no projeto aprovado foi oposto: não se estabelece um padrão básico de custo por aluno e se define um conjunto extremamente extenso e detalhado de metas (295 no total), sem a correspondente avaliação do respectivo impacto financeiro. O aspecto positivo do texto final do relator foi a propositura de que os gastos **públicos** com educação atingissem o equivalente a 7% do PIB, enquanto o projeto do Executivo propunha 6,5% do PIB **com recursos públicos e privados**, o que significaria congelar os gastos públicos atuais com educação, que não superam 4,5% do PIB. Contudo, esse ponto positivo do texto aprovado diante do projeto do Executivo foi vetado pelo Presidente, e nenhum índice foi fixado.

É importante registrar nesta publicação o esforço do Inep, que, em 2003, mediante convênio com instituições públicas de dez Estados da Federação (Acre, Bahia, Pará, Piauí, Pernambuco, Goiás, São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul), desenvolveu um estudo-piloto com o objetivo de avaliar os custos de 100 escolas de diferentes níveis e modalidades de ensino consideradas de qualidade (por um conjunto variado de critérios).<sup>20</sup> O objetivo do estudo foi gerar subsídios para a construção de uma proposta de CAQ pelo Poder Executivo Federal, o que até o momento não se concretizou.

## A CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO

Conforme colocado anteriormente, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação estabeleceu em 2002 o Custo Aluno-Qualidade como uma de suas metas prioritárias. Tal meta se relaciona a um dos objetivos centrais da articulação: contribuir para o aumento do *financiamento* educacional visando à implementação de um conjunto articulado, duradouro e coerente de políticas que garantam uma educação pública de *qualidade*. Oficinas, encontros e pesquisas foram desenvolvidos como base desse esforço que mobilizou pesquisadores e pesquisadoras, integrantes da Campanha e representantes de organizações e movimentos parceiros. Tudo com o objetivo final de encaminhar um documento com propostas sobre o CAQ ao Executivo e ao Legislativo federais.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação nasce em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil, no contexto preparatório do processo para a Cúpula Mundial de Educação, realizada em Dacar, no Senegal, em 2000. A articulação surge com o desafio de somar diferentes forças políticas pela efetivação dos direitos educacionais garantidos por lei em torno de uma agenda com poucas metas e com um modo de funcionamento de campanha, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação.

<sup>20</sup> FARENZENA, N. (org.). *Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aporte de estudos regionais*. Brasília: Inep/MEC, 2005.

Constituiu-se como espaço político plural que articula organizações nacionais – de atuação histórica no campo educacional – a movimentos, coletivos e entidades locais e regionais que até então tinham pouca ou nenhuma oportunidade de influência nas políticas nacionais. Alimenta-se do acúmulo construído por essas organizações, fóruns e movimentos espalhados pelo Brasil, que desenvolveram, ao longo das décadas de 1970, 1980 e 1990, experiências e ações políticas geradoras de referências positivas para o debate e a construção de uma educação pública de qualidade. Destacam-se, entre essas organizações e movimentos, muitos originários do campo da educação popular, dos direitos humanos, do movimento sindical, do movimento de gestores educacionais, dos direitos das mulheres, do desenvolvimento comunitário, dos direitos das populações negra e indígena.

Em sua ação, a Campanha tem como foco a educação básica, mas sem perder de vista o todo da educação. As metas atuais são: a derrubada dos vetos ao PNE; a construção do CAQ como base para a política de financiamento para a educação; o cumprimento da lei do Fundef; a elaboração democrática dos planos municipais e estaduais de educação; a realização da Conferência Nacional de Educação como um processo ampliado de participação comprometido com a criação do Sistema Nacional de Educação.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação integra a Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação e faz parte do Comitê Diretivo da Campanha Global pela Educação, atuando por meio de estratégias de mobilização social, pressão sobre autoridades (*advocacy*), pesquisas, comunicação, articulação e “justiciabilidade” (uso dos instrumentos jurídicos nacionais e internacionais pela efetivação dos direitos conquistados na legislação).

## O MOVIMENTO “FUNDEB PRA VALER!”

Em junho de 2005, o governo federal apresentou à Câmara dos Deputados a PEC (Proposta de Emenda Constitucional) que cria o Fundeb a fim de substituir o Fundef, criado em 1996 e implementado a partir de 1998.

Desde quando a proposta estava sendo construída no Poder Executivo, a Campanha Nacional e outras entidades e movimentos buscaram influir no

processo de elaboração, visando obter maiores conquistas para a educação básica, entre elas, que o Fundeb estabelecesse as condições para a implantação efetiva do Custo Aluno-Qualidade.

Porém, quando a proposta do governo chegou à Câmara, não só o Custo Aluno-Qualidade, mas também outros pontos fundamentais da educação básica haviam sido ignorados no texto, como a inclusão das creches, a definição do piso salarial para os profissionais de educação e a fixação em percentual de uma contrapartida da União ao Fundo, condizente com seu poder de arrecadação.

A fragilidade da PEC decorreu dos conflitos entre a área de educação e a área econômica do governo federal e entre este e os governos estaduais e municipais. Diversos movimentos e organizações manifestaram-se publicamente frustrados com a PEC e, sob a liderança da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, deram início ao que veio a ser chamado de movimento “Fundeb pra Valer!”, que articulou várias forças políticas da sociedade civil para além do campo educacional.<sup>21</sup>

O movimento obteve conquistas fundamentais na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, entre elas, a inclusão das creches, a fixação da contrapartida da União com um pequeno aumento do valor, as bases do piso salarial e a necessidade de definição do padrão mínimo de qualidade como ponto de partida para a definição do CAQ.

Promulgada em 19 de dezembro de 2006, em sessão solene do Congresso Nacional que contou com a presença de ativistas do movimento “Fundeb pra Valer!”, a PEC 537/2005 se tornou a EC (Emenda Constitucional) 53/2006 e entrou em processo de regulamentação, por meio da MP (Medida Provisória) 339/2006. Para incidir também nessa etapa, no âmbito do movimento “Fundeb pra Valer!”, a Campanha apresentou um conjunto de emendas, emitiu Nota Técnica com análise das 230 emendas propostas à MP, realizou atividades de mobilização e interlocução com parlamentares. Tudo isso resultou em importantes conquistas no texto aprovado pelo Congresso Nacional em 30 de maio de 2007 e sancionado como a Lei 11.494 em 20 de junho do mesmo ano.

<sup>21</sup> Para saber mais sobre a atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação no processo de elaboração e tramitação do Fundeb, bem como sobre a formação do movimento “Fundeb pra Valer!”, consulte texto sobre o assunto disponível no site da Campanha: [www.campanhaeducacao.net](http://www.campanhaeducacao.net). Acesso em: 15 out. 2007.

# 5

Um primeiro passo  
**rumo à qualidade**  
que almejamos: o CAQi

A partir das discussões realizadas e da legislação, definimos alguns pressupostos gerais para chegar aos nossos números de Custo Aluno-Qualidade. O primeiro deles refere-se à pergunta do capítulo 1 deste livro: “Que qualidade é esta?”. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação optou politicamente por assumir como horizonte desse esforço de definição do CAQ não a qualidade ideal (aquela sonhada) para nossas escolas públicas, mas a que chamamos de qualidade inicial, ou seja, aquela que decorre de um conjunto de padrões mínimos referenciados na legislação educacional e que, de alguma forma, responde ao desafio de avançar na concretização da nossa matriz de CAQ (apresentada no capítulo 1, p. 26).

Qual a justificativa para essa opção? Porque não queríamos chegar a um número de CAQ que fosse tão alto a ponto de ser considerado uma proposta inviável no campo das políticas públicas. Entendemos que a proposta de Custo Aluno-Qualidade inicial pode ser viabilizada pelos governos desde que assumida como prioridade.

Com base nesse ponto de partida, assumimos que:

1. Os valores do CAQ por etapas e modalidades, que apresentaremos neste documento, estabelecem um patamar mínimo de qualidade de educação e não um valor médio ou ideal, portanto, o mais adequado é defini-lo como **Custo Aluno-Qualidade inicial**, um primeiro passo decisivo rumo à qualidade que almejamos como a ideal.

2. O valor do CAQi é essencialmente dinâmico e tende a crescer à medida que melhora a qualidade da educação pública oferecida e conforme os padrões de exigência da população aumentam.

3. O valor do CAQi é calculado a partir dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem.

4. O valor do CAQi deve ser diferenciado em função dos diferentes níveis e modalidades de ensino.

5. O CAQi deve assegurar uma remuneração condigna aos profissionais do magistério, assim como aos demais trabalhadores em educação.

6. O CAQi deve considerar os parâmetros de infra-estrutura e qualificação docente definidos pelo PNE.

7. O CAQi deve contribuir para o enfrentamento dos desafios de equidade existentes na educação brasileira.

## PADRÕES MÍNIMOS

O conceito de qualidade está intimamente associado à concepção de educação de quem o define e, tendo em vista a existência de concepções de educação muitas vezes antagônicas entre si, não é difícil entender por que a discussão não avança quando se toma esse caminho. Há, contudo, uma base objetiva a partir da qual a discussão pode chegar a um bom termo, entendendo sempre o CAQi como um **processo** e não como um valor definitivo.

No caso específico da discussão do CAQi, mais importante que uma definição precisa do que seja uma educação de qualidade é explicitar os **insumos** que podem levar à sua concretização. E aqui o consenso se amplia. Parece não haver muita dúvida de que uma educação com padrões mínimos de qualidade pressupõe a existência de creches e escolas com infra-estrutura e equipamentos adequados aos seus usuários e usuárias, com professoras e professores qualificados (preferencialmente formados em nível superior e atuando na área de sua formação), com remuneração equivalente à de outros profissionais com igual nível de formação no mercado de trabalho e com horas remuneradas destinadas a preparação de atividades, reuniões coletivas de planejamento, visitas às famílias e avaliação do trabalho.

Pressupõe também uma razão de alunos por docente e de alunos por turma (e, no caso da educação infantil, crianças por educadoras) que não comprometa o processo de aprendizagem, com uma jornada de trabalho escolar do aluno que progressivamente atinja o tempo integral e do professor que gradualmente obtenha dedicação exclusiva a uma escola.

Embora exista uma forte controvérsia quanto ao peso que fatores como o número de alunos por turma têm sobre a qualidade do ensino e até mesmo sobre o que seja essa qualidade, a experiência mostra que existe um **bom** senso comum sobre o que seja uma boa escola e que grande parte dos pais sabe reconhecer a qualidade de uma escola. Isso fica evidente, no caso das escolas públicas, nas filas que se formam em determinadas unidades por ocasião das matrículas ou nos subterfúgios que algumas famílias adotam (falseando o endereço de residência, por exemplo) para garantir que seu filho estude em determinada escola.

## FATORES QUE MAIS IMPACTAM O CÁLCULO DO CAQi

Podemos afirmar que são quatro os fatores que mais impactam o cálculo do Custo Aluno-Qualidade inicial:

- tamanho da escola/creche;
- jornada dos alunos e das alunas (crianças, no caso da educação infantil);
- a relação alunos/crianças–turma ou alunos/crianças–professor;
- os salários das e dos profissionais da educação.

Em relação ao **tamanho da escola/creche**, na construção do CAQi, a Campanha optou por um tamanho que fosse próximo àquele apresentado pela maioria das unidades existentes no País, evitando escolas muito grandes, que, sabidamente, tendem a apresentar mais problemas de gestão e de indisciplina, embora tenham custos menores em função do ganho de escala. O quadro 5 apresenta a distribuição das escolas/creches quanto ao tamanho e ao número de alunos/crianças atendidos para as diferentes etapas da educação básica.

**QUADRO 5****PERCENTUAL DE CRIANÇAS/ALUNOS ATENDIDOS EM FUNÇÃO DO TAMANHO DAS ESCOLAS/  
CRECHES, 2003**

NÍVEL DE ENSINO	LOCALIZAÇÃO	1 SALA	2 A 5 SALAS	6 A 10 SALAS	MAIS DE 10 SALAS
Creche	Urbana	2,9	54	33,9	9,3
	Rural	24,8	62,9	9,9	2,5
Pré-escola	Urbana	1,1	33,7	39,7	25,5
	Rural	17,6	59,3	18,3	4,9
Ensino fundamental (1ª a 4ª)	Urbana	0,1	12	36,1	51,8
	Rural	27,7	50,7	16,4	5,3
Ensino fundamental (5ª a 8ª)	Urbana	0	2,4	26,7	70,9
	Rural	0,4	34,8	47,3	17,4
Ensino médio	Urbana	0	0,7	14,6	84,6
	Rural	0,2	9,4	43,5	46,9

Fonte: Edudatabrasil.

Quanto à **jornada dos alunos**, a Campanha entende como fundamental a conquista do período integral para todos os alunos e alunas da educação básica. Porém, no CAQi, optamos pela jornada de 5 horas para os alunos da pré-escola, do ensino fundamental e do ensino médio e pela jornada integral de 10 horas somente para as crianças com 0 a 3 anos de idade, atendidas por creches. A razão dessa opção é, mais uma vez, partir de situações não muito distantes dos parâmetros atuais de atendimento no sentido de não inviabilizar o CAQi. Assim, considerando os dados do Censo Escolar, constata-se que, entre 2001 e 2002, a média da jornada dos alunos/crianças era de 7,9 horas/dia nas creches, 4,4 horas/dia na pré-escola e nas séries finais do ensino fundamental e 4,3 horas/dia nas séries iniciais do ensino fundamental e no ensino médio.

Por isso, como ponto de partida, a Campanha assumiu a jornada integral apenas para as creches. Pretende-se, contudo, a progressiva ampliação da jornada para tempo integral em todas as etapas da educação básica. O quadro 26 (p. 111) apresenta uma simulação do CAQi num sistema de tempo integral. É fundamental lembrar novamente que, ainda hoje, o Brasil não garante a jornada mínima de 4 horas diárias para grande parte dos estudantes da educação básica. Há muitos casos em que a jornada não atinge sequer 3 horas diárias. Mesmo em cidades como São Paulo, ainda existem escolas com três turnos de ensino no período diurno, o que é inaceitável.

Para fixar a relação do **número de alunos ou crianças por turma**, tomamos por base as sugestões apresentadas nas oficinas por especialistas, entidades e movimentos vinculados às diferentes etapas da educação básica, tendo como referência inicial a relação prevista no projeto original da LDB (substitutivo de Jorge Hage), assim como aquela para a educação infantil constante no documento *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil*.<sup>22</sup>

Nessa proposta de CAQi, consideramos a seguinte razão alunos ou crianças por turma:

#### **EDUCAÇÃO INFANTIL**

- Creche: 12 crianças
- Pré-escola: 22 alunos

#### **ENSINO FUNDAMENTAL**

- Séries iniciais: 25 alunos
- Séries finais: 30 alunos

#### **ENSINO MÉDIO: 30 alunos**

Como a **remuneração dos profissionais** que atuam em uma escola é o insumo de maior impacto no custo por aluno (em torno de 75% do custo total) e na qualidade do ensino, o quadro 6 apresenta o Plano Referencial de Cargos e Salários que foi adotado nessa proposta de CAQi. O ponto de partida para a fixação dos salários foi o Acordo Nacional de Valorização do Magistério da Educação Básica, assinado em 1994, no governo Itamar Franco, que fixava um piso salarial nacional de 300 reais por mês para uma jornada de 40 horas semanais de trabalho para professores com formação de nível médio (normal). Esse valor, com correção inflacionária, corresponde hoje a cerca de 1.000 reais.<sup>23</sup>

Estabeleceu-se, portanto, que todos os profissionais que atuam na escola e que possuem formação em nível técnico (incluindo os não-docentes) terão uma remuneração inicial de 1.000 reais por mês para uma jornada de 40 horas semanais. Fixou-se ainda uma segunda alternativa

<sup>22</sup> Relação criança/aluno–professor no projeto de Jorge Hage de LDB: creche, 20; pré-escola e alfabetização, 25; demais séries, 35 alunos (artigo 32). No documento do MEC: 0 a 1 ano, 6 a 8 crianças; 1 a 3 anos, 8 a 10 crianças; 3 a 5 anos, 12 a 15 crianças; 5 a 6 anos, 20 a 25 crianças (MEC, 1998).

<sup>23</sup> Atualização pelo ICV-Dieese (Índice do Custo de Vida do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos), tomando como período base setembro de 1994 a setembro de 2005. O valor exato corresponde a 1.025 reais.

de jornada de 30 horas de trabalho semanais, com remuneração proporcional à redução da jornada. Para todos os profissionais que atuam na escola e que possuem nível superior, estabeleceu-se um adicional de 50% diante de seus colegas que possuem nível médio com habilitação técnica, e, para aqueles profissionais com formação apenas no ensino fundamental, fixou-se um salário correspondente a 70% do que recebem seus colegas com nível médio.

Finalmente, do ponto de vista da progressão na carreira, tomou-se como parâmetro a Resolução CNE 3/1997, que estabelece uma razão de duas vezes entre o salário final e o salário no início da carreira. Tendo por base a mesma resolução, as horas-atividade para planejamento e avaliação (a serem cumpridas na escola) foram consideradas como equivalentes a 20% da jornada total. Na construção das matrizes dos diferentes CAQis, tomamos por base o salário inicial, pois o CAQi define o **valor mínimo** a ser aplicado por aluno. Optou-se ainda por fixar adicionais de 30% para as funções de direção de escola, de 20% para aquelas de coordenação pedagógica e de 30% sobre o salário-base para os professores que atuam nas escolas situadas na zona rural, tendo em vista as dificuldades de acesso e o longo tempo gasto no percurso.

Nada impede que adicionais da mesma natureza sejam criados para escolas situadas na periferia das grandes cidades ou em regiões de difícil acesso como forma de estímulo para a permanência dos professores. Outra possibilidade é de que, nos projetos de reforma agrária, esteja prevista a construção de alojamentos para os professores que atuam na respectiva escola.

Por fim, no que se refere aos custos com pessoal, os encargos patronais (saúde e previdência) foram tomados como o equivalente a 20% dos custos de pessoal.<sup>24</sup> Para o cômputo das férias e do 13º salário, multiplicou-se o salário mensal por 13,33 para se chegar ao valor anual.

<sup>24</sup> Esse percentual está bem próximo do que é determinado hoje nos sistemas públicos como contrapartida “patronal”, embora, na prática, haja uma grande diversidade e, em muitos sistemas, as aposentadorias caiam no caixa único. Nas oficinas realizadas pela Campanha para discutir o CAQi, concluiu-se que este seria um percentual adequado num sistema de contas públicas equilibrado.

**QUADRO 6****PLANO REFERENCIAL DE CARGOS E SALÁRIOS**

CARGO/FUNÇÃO	JORNADA (EM HORAS)	SALÁRIO (EM REAL)		
		INICIAL	MÉDIO	FINAL
Professor nível médio (normal)	30	750	1.125	1.500
	40	1.000	1.500	2.000
Adicional rural (+ 30%)	30	975	1.463	1.950
	40	1.300	1.950	2.600
Professor nível superior	30	1.125	1.688	2.250
	40	1.500	2.250	3.000
Adicional rural (+ 30%)	30	1.463	2.194	2.925
	40	1.950	2.925	3.900
Coordenador (+ 20%)	40	1.800	2.700	3.600
Diretor (+ 30%)	40	1.950	2.925	3.900
Técnico com formação em nível médio	40	1.000	1.500	2.000
Trabalhador com formação em nível fundamental	40	700	1.050	1.400
Bibliotecário (nível superior)	40	1.500	2.250	3.000
Auxiliar de biblioteconomia (nível médio)	40	1.000	1.500	2.000

Obs.: Os valores correspondem aos salários estabelecidos em julho de 2005.

## CUSTOS DE MANUTENÇÃO *VERSUS* CUSTOS DE INVESTIMENTO

Inicialmente, cabe destacar alguns aspectos metodológicos que referenciaram a construção das propostas de CAQi para as diferentes etapas da educação básica. Em primeiro lugar, há de se explicitar uma opção importante que foi separar os *custos de implantação* (aquisição de terreno, construção do prédio, compra de equipamentos e material permanente) de uma escola que assegure o padrão mínimo de qualidade de ensino dos *custos de manutenção* desta escola, assim como daqueles investimentos (que denominamos *custos de atualização*) necessários para assegurar que sejam mantidas e constantemente aperfeiçoadas as condições para a oferta desse ensino de qualidade. Essa distinção é importante, pois, ao passo que o primeiro componente (custo de implantação) é incorporado de uma única vez pela administração pública, os custos de manutenção e atualização acontecem ano após ano enquanto a escola estiver em funcionamento. Portanto,

embutir no CAQi os custos de implantação acaba produzindo um viés nos valores finais encontrados, além de ser incoerente com a lógica da execução orçamentária.

Ademais, como as matrizes do CAQi mostrarão a seguir, salvo para as escolas com poucos alunos, os custos de manutenção e de atualização geralmente são iguais ou superiores ao custo de implantação. Dito de outra forma, manter uma escola é o equivalente a construí-la e equipá-la todos os anos. Assim, nessa proposta, trabalha-se com a idéia de que os custos de construção de novas escolas com condições de oferta de um ensino de qualidade, assim como a reforma das escolas existentes para que também atinjam esse padrão, corresponderiam ao “ano zero” do CAQi, que implicaria um aporte considerável de despesas de capital (obras, instalações e material permanente) para dotar as escolas brasileiras de condições adequadas de funcionamento.

## A CONSTRUÇÃO DO CAQi: O DESENHO DE UMA ESCOLA COM PADRÃO DE QUALIDADE INICIAL

Para construir o Custo Aluno-Qualidade inicial – que considera os *custos de manutenção e atualização* para as diferentes etapas de ensino –, trabalhamos com a idéia de agregar os diferentes insumos que asseguram o bom funcionamento de uma unidade escolar (LDB, Lei 9.394/1996, artigo 4, inciso IX). Para assegurar a simplicidade e a concretude do CAQi em cada etapa da educação básica, optou-se pela construção de uma “escola típica”, ou seja, uma escola que se enquadrasse, do ponto de vista do número de alunos (e só nesse aspecto), no tamanho médio das escolas daquela etapa de ensino.

Assim, construímos o CAQi para uma creche com 120 crianças (10 salas e 10 turmas); uma pré-escola com 264 alunos (6 salas e 12 turmas); uma escola para as séries iniciais do ensino fundamental com 400 alunos (8 salas e 16 turmas); uma escola para as séries finais do ensino fundamental com 600 alunos (10 salas e 20 turmas); uma escola de ensino médio com 900 alunos (15 salas e 30 turmas). Para as unidades situadas na zona rural, como exemplo ilustrativo do método, foi elaborada uma matriz de

custo para uma escola das séries iniciais do ensino fundamental com 60 alunos (2 salas e 4 turmas) e para uma escola para as séries finais do ensino fundamental com 100 alunos (2 salas e 4 turmas).

Sabe-se que boa parte das escolas brasileiras se organiza de forma variada (creche mais pré-escola, pré-escola mais séries iniciais do ensino fundamental, ensino fundamental completo, séries finais do ensino fundamental mais ensino médio etc.). O objetivo, contudo, foi agregar os insumos em suas “formas puras”, bastando depois ponderá-los de acordo com os diferentes arranjos adotados pelos diversos sistemas de ensino.

Como já abordado anteriormente, a questão do tamanho também é muito importante, pois, quanto maior a escola, maior o ganho de escala nos custos fixos. Nesse sentido, optou-se por um critério que estivesse próximo do tamanho real encontrado em um número significativo de escolas no País, ponderado, entretanto, por um critério de qualidade que indica que escolas com muitos alunos dificilmente conseguem oferecer um ensino de qualidade. Assim, buscou-se uma otimização entre os ganhos de escala e qualidade.

## Custos de bens e serviços

O quadro 7 apresenta os critérios que referenciaram a obtenção dos valores dos insumos referentes a 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 a etapa de ensino. Fixou-se ainda um patamar anual de 100 reais por aluno para a aquisição de material didático. Estão previstos também 100 reais por aluno-ano para que a escola possa desenvolver projetos de ação previstos em sua proposta pedagógica. Para a conservação predial, foi definido um índice percentual tendo por base o valor de construção do prédio da escola e a etapa de ensino atendida, fixando um índice de 2% para instituições de educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental e de 3% para as escolas que atendem as séries finais do ensino fundamental e do ensino médio, nas quais a conservação tende a ser mais dispendiosa. Por fim, estipulou-se um valor em reais por aluno-mês para a manutenção e a reposição dos equipamentos.

**QUADRO 7****CUSTOS DE BENS E SERVIÇOS**

BENS E SERVIÇOS	UNIDADE	CRECHE*	PRÉ-ESCOLA/ 1ª A 4ª SÉRIE	5ª A 8ª SÉRIE/ ENSINO MÉDIO
Água/luz/telefone	reais/aluno-mês	10	4	3
Material de limpeza	reais/aluno-mês	3	1	1
Material didático	reais/aluno-ano	100	100	100
Projetos de ações pedagógicas	reais/aluno-ano	100	100	100
Material de escritório	reais/aluno-mês	1,5	1	1
Conservação predial	% do valor do prédio	2	2	3
Manutenção e reposição de equipamentos	reais/aluno-mês	4	4	4

\* Tempo integral.

## Custo na administração dos sistemas de ensino

A proposta considera ainda os recursos necessários para a supervisão das creches/escolas por parte dos respectivos sistemas de ensino, considerados o equivalente a 5% do Custo Aluno-Qualidade inicial, assim como uma dotação específica a ser destinada à formação continuada de **todos** os profissionais que atuam nas escolas, equivalente a 500 reais por profissional por ano. Como já comentamos, os encargos sociais patronais foram considerados 20% dos gastos com salário de pessoal.

## CAQi DAS ETAPAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Com base nessas observações, inicia-se a apresentação dos valores obtidos para o CAQi nas diferentes etapas da educação básica.

### CAQi das creches (0 a 3 anos)

Como já foi dito, para essa proposta de CAQi, tomou-se como referência uma creche (0 a 3 anos) que atende em tempo integral (10 horas) um total de 120 crianças, com uma média de 12 crianças por turma e 20 professores. Os professores terão uma jornada de 30 horas semanais, 24

delas com as crianças e as 6 horas restantes destinadas a atividades de planejamento, formação e avaliação do trabalho. Haverá ainda um profissional responsável pela direção, outro pela coordenação pedagógica, dois funcionários para as tarefas de limpeza e manutenção, um na secretaria e outros dois no setor de alimentação.

### CUSTOS DE IMPLANTAÇÃO

As características do prédio para abrigar essa creche são apresentadas no quadro 8, correspondendo a uma área total de 915 metros quadrados e com um custo estimado<sup>25</sup> de 490 mil reais.

<b>QUADRO 8</b>		
<b>ESTRUTURA DO PRÉDIO DA CRECHE</b>		
<b>DESCRIÇÃO DO PRÉDIO</b>	<b>QUANTIDADE</b>	<b>M<sup>2</sup>/ITEM</b>
Sala	10	30
Sala de direção/equipe	2	20
Sala de professores	1	15
Sala de leitura/biblioteca	1	45
Berçário	1	30
Refeitório	1	45
Lactário	1	20
Copa/cozinha	1	15
Pátio coberto	1	200
Parque infantil	1	10
Banheiro de funcionários/professores	2	10
Banheiro de crianças	10	10
Sala de depósito	3	15
Salas de TV/vídeo	1	30
Total (m <sup>2</sup> )		915
<b>Total em 2005</b>		<b>R\$ 490 mil</b>

Os equipamentos e materiais permanentes que comporiam essa creche são apresentados no quadro 9, representando um custo de cerca de 110 mil reais. No caso da educação infantil (creche e pré-escola), é importante ressaltar que brinquedos e materiais pedagógicos (como papéis coloridos, cola, lápis etc.) requerem reposição contínua, devido às características próprias dessa etapa da educação, em que as crianças precisam manipular os materiais. Nas outras etapas também há necessidade de

<sup>25</sup> Com base no custo do metro quadrado construído de acordo com o IBGE. Em contato com administradores educacionais, fomos informados que os custos reais de construção são, pelo menos, o dobro do valor do metro quadrado do IBGE. Contudo, consideramos mais prudente adotar o valor indicado pelo órgão oficial.

reposição de equipamentos e materiais. Por isso, incluímos esses custos no cálculo do CAQi. No quadro 7 (p. 86), previmos um custo de 100 reais por aluno/ano para material didático e 4 reais por aluno/ano para manutenção e reposição de equipamentos, para todas as etapas. Os valores são genéricos e cada sistema ou escola deve utilizá-los da maneira mais adequada para atender às necessidades de seu público.

**QUADRO 9****EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE PARA CRECHE**

<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>QUANTIDADE</b>
<b>ESPORTES E BRINCADEIRAS</b>	
Colchonetes	20
Conjunto de brinquedos para parquinho	1
<b>COZINHA</b>	
Congelador de 305 litros	1
Geladeira de 270 litros	2
Fogão comum para lactário	1
Fogão industrial	1
Liquidificador industrial	1
Botijão de gás de 13 quilos	2
<b>COLEÇÕES E MATERIAIS BIBLIOGRÁFICOS</b>	
Enciclopédias	1
Dicionário Houaiss ou Aurélio	1
Outros dicionários	1
Literatura infantil	1.200
Apoio pedagógico	200
<b>EQUIPAMENTOS PARA ÁUDIO, VÍDEO E FOTO</b>	
Retroprojektor	1
Tela para projeção	1
Televisor de 20 polegadas	10
Videocassete	1
Suporte para vídeo e TV	10
DVD	10
Máquina fotográfica	1
Aparelho com CD e rádio	10
<b>PROCESSAMENTO DE DADOS</b>	
Computador para administração/docentes	4
Impressora a laser	1
Copiadora multifuncional	1
Guilhotina	1

(CONT.)

<b>MOBILIÁRIO EM GERAL</b>	
Mobiliário infantil	120
Cadeiras	160
Mesa tipo escrivaninha	10
Arquivo de aço com 4 gavetas	10
Armário de madeira com 2 portas	10
Mesa de leitura	1
Mesa de reunião da sala de professores	1
Armário com 2 portas para secretaria	1
Mesa para refeitório	5
Mesa para impressora	2
Mesa para computador	4
Estantes para biblioteca	4
Berços e colchões	30
Banheira com suporte	2
Quadro para sala	10
<b>APARELHOS EM GERAL</b>	
Bebedouro elétrico	2
Circulador de ar	10
Máquina de lavar roupa	1
Secadora	1
Telefone	1
<b>Custo total estimado</b>	<b>R\$ 110 mil</b>

### **CUSTOS DE MANUTENÇÃO E ATUALIZAÇÃO (CAQi DAS CRECHES)**

O quadro 10 apresenta o resultado do CAQi para essa creche. Os valores obtidos foram 3.783 reais por criança-ano (sem considerar as despesas de alimentação) e, contabilizando estas, 4.139 reais. Tal valor corresponde a 39,4% do PIB *per capita* de 2005. Em princípio, esse valor por criança pode impressionar, pois, de fato, não é uma quantia pequena, sendo encontrado por poucas redes do País.

O que explica essa magnitude do CAQi das creches é, de um lado, a jornada integral que leva à necessidade de contratação de dois professores por turma e, de outro, a relação de crianças/adulto que, nessa faixa etária, deve ser necessariamente pequena caso se pretenda assegurar a qualidade da educação e do cuidado oferecido. Quanto ao fato de esse valor de CAQi estar distante daquele efetivamente praticado pelas redes, o que se deduz é que a lógica que preside a oferta é a da longa jornada de trabalho (na qual a educadora fica diariamente 8 horas com as crianças) e dos baixos salários (as educadoras das creches geralmente não são enquadradas na carreira docente), além de uma proporção criança/adulto muito acima daquela recomendada pelo próprio MEC.

Esse valor do CAQi das creches, portanto, indica que, nessa etapa da educação básica, na qual a demanda não atendida também é muito grande, deve haver uma política sistemática de transição dos patamares atuais de financiamento, claramente insuficientes para garantir as necessidades nacionais, para uma nova situação de atendimento das crianças pequenas.

O tamanho do desafio não pode ser uma desculpa para o seu não-enfrentamento. Estimativas feitas pelo Inep apontam que, em 2003, o Brasil gastou apenas 0,07% do PIB nas creches públicas. Com 0,87% do PIB de recursos públicos para esse segmento até 2011, seria possível alcançar o padrão de CAQi da creche e atingir as metas de atendimento do PNE.<sup>26</sup>

**QUADRO 10****CAQi DAS CRECHES**

INSUMOS	QUANTIDADE	CUSTO UNIT. (R\$)	CUSTO TOTAL/ANO (R\$)	CUSTO ALUNO/ANO (R\$)	% DO TOTAL
<b>CUSTOS NO ÂMBITO DA CRECHE</b>					
<b>Pessoal (professor)</b>					
Professor com curso superior (30 horas)	3	1.125	44.989	375	9,1%
Professor com curso normal (30 horas)	17	750	169.958	1.416	34,2%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>214.946</b>	<b>1.791</b>	<b>43,3%</b>
<b>PESSOAL (OUTROS)</b>					
Direção	1	1.950	25.994	217	5,2%
Secretaria	1	700	9.331	78	1,9%
Manutenção e infra-estrutura	2	700	18.662	156	3,8%
Coordenador pedagógico	1	1.800	23.994	200	4,8%
Auxiliar de biblioteconomia	0	—	0	0	—
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>77.981</b>	<b>650</b>	<b>15,7%</b>
<b>BENS E SERVIÇOS</b>					
Água/luz/telefone (por mês)	12	1.200	14.400	120	2,9%
Material de limpeza (por mês)	12	360	4.320	36	0,9%
Materiais pedagógicos e brinquedos (por criança)	120	100	12.000	100	2,4%
Projetos de ações pedagógicas (por criança)	120	100	12.000	100	2,4%
Material de escritório (por mês)	12	180	2.160	18	0,4%
Conservação predial (por ano)	1	9.800	9.800	82	2%
Manutenção e reposição de equipamentos (por mês)	12	480	5.760	48	1,2%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>60.440</b>	<b>504</b>	<b>12,2%</b>

(CONT.)

<sup>26</sup> Estimativa feita com base no valor do CAQi proposto, nas metas de crescimento de matrícula e no valor do PIB constantes no Relatório do Grupo de Trabalho de Financiamento da Educação, publicado na *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. 82, n. 200/201/202, p. 117-136, Brasília, 2001.

ALIMENTAÇÃO					
Funcionários	2	700	18.662	156	3,8%
Alimentos (5 refeições/dia por criança)	120	1	24.000	200	4,8%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>42.662</b>	<b>356</b>	<b>8,6%</b>
CUSTOS NA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL					
Formação profissional	27	500	13.500	113	2,7%
Encargos sociais (20% do pessoal)	—	—	62.318	519	12,5%
Administração e supervisão (5%)	—	—	24.834	207	5%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>100.652</b>	<b>839</b>	<b>20,3%</b>
<b>Total pessoal + encargos</b>	—	—	—	—	<b>79,3%</b>
<b>Total MDE</b>	—	—	—	<b>3.783</b>	—
<b>Total geral</b>	—	—	<b>496.681</b>	<b>4.139</b>	<b>100%</b>
% do PIB <i>per capita</i> (2005)	—	—	—	—	<b>39,3%</b>

MDE: manutenção e desenvolvimento do ensino.

PIB *per capita* (2005) = R\$ 10.520,00

## CAQi das pré-escolas

Essa proposta tomou por base uma pré-escola com 264 alunos, 12 turmas (6 salas), com média de 22 alunos/turma. Os alunos teriam uma jornada 25 horas/semana, enquanto os professores, uma jornada semanal de trabalho de 40 horas (32 horas com os alunos). Como a escola proposta funciona em dois turnos (6 turmas por período), o total de 10 professores (50% deles com nível superior) garante o desenvolvimento mínimo adequado das atividades de ensino e cuidado. A escola se organiza com um diretor, um coordenador pedagógico, um secretário, três funcionários para limpeza e manutenção e dois funcionários no setor de alimentação.

### CUSTOS DE IMPLANTAÇÃO

Os quadros 11 e 12 apresentam os custos de implantação de uma pré-escola com as características mencionadas anteriormente. O custo estimado é de 377 mil reais para a construção do prédio de 705 metros quadrados e de 122 mil reais em equipamentos e materiais. Neste estudo, não estão sendo computados os custos do terreno onde se encontra a unidade escolar, pois ele já está previsto na área institucional de boa parte dos empreendimentos imobiliários, não havendo, portanto, o ônus de sua aquisição por parte do poder público.

**QUADRO 11****ESTRUTURA DO PRÉDIO (PRÉ-ESCOLA)**

DESCRIÇÃO DO PRÉDIO	QUANTIDADE	M <sup>2</sup> /ITEM
Sala de aula com mais de 20 m <sup>2</sup>	6	30
Sala de direção/equipe	2	20
Sala de professores	1	15
Sala de leitura/biblioteca/computação	1	45
Refeitório	1	45
Copa/cozinha	1	15
Quadra coberta	1	200
Parque infantil	1	10
Banheiro de funcionários/professores	2	10
Banheiro de alunos	6	10
Sala de depósito	3	15
Sala de TV/vídeo	1	30
Total (m <sup>2</sup> )		705
<b>Total em julho de 2005</b>		<b>R\$ 377 mil</b>

**QUADRO 12****EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE (PRÉ-ESCOLA)**

DESCRIÇÃO	QUANTIDADE
<b>ESPORTES E BRINCADEIRA</b>	
Colchonetes para educação física	25
Conjunto de brinquedos para parquinho	1
<b>COZINHA</b>	
Congelador de 305 litros	1
Geladeira de 270 litros	1
Fogão industrial	1
Liquidificador industrial	1
Botijão de gás de 13 quilos	2
<b>COLEÇÕES E MATERIAIS BIBLIOGRÁFICOS</b>	
Enciclopédias	1
Dicionário Houaiss ou Aurélio	1
Outros dicionários	2
Literatura infantil	2.640
Apoio pedagógico	100
<b>EQUIPAMENTOS PARA ÁUDIO, VÍDEO E FOTO</b>	
Retroprojeter	1
Tela para projeção	1
Televisor de 20 polegadas	6
Videocassete	1
Suporte para vídeo e TV	6
DVD	6
Máquina fotográfica	1
Aparelho com CD e rádio	6

(CONT.)

<b>PROCESSAMENTO DE DADOS</b>	
Computador para administração/docentes	5
Impressora a jato de tinta	1
Impressora a <i>laser</i>	1
Copiadora multifuncional	1
Guilhotina	1
<b>MOBILIÁRIO EM GERAL</b>	
Mesas	132
Cadeiras	200
Mesa tipo escrivaninha	6
Arquivo de aço com 4 gavetas	6
Armário de madeira com 2 portas	6
Mesa para computador	5
Mesa de leitura	1
Mesa de reunião para sala de professores	1
Armário com 2 portas para secretaria	1
Mesas para refeitório	7
Mesa para impressora	2
Estantes para biblioteca	9
Quadro para sala de aula	6
<b>APARELHOS EM GERAL</b>	
Bebedouro elétrico	2
Circulador de ar	6
Máquina de lavar roupa	1
Secadora	1
Telefone	1
<b>Custo total estimado</b>	<b>R\$ 122 mil</b>

### **CUSTOS DE MANUTENÇÃO E ATUALIZAÇÃO (CAQi DA PRÉ-ESCOLA)**

O quadro 13 apresenta os valores do CAQi para a pré-escola. Obteve-se um valor de 1.659 reais por aluno-ano sem considerar os custos com alimentação e de 1.789 reais por aluno-ano considerando esses custos. O valor total obtido corresponde a 17% do PIB *per capita*, índice cerca de 45% maior que os valores atuais, conforme o estudo citado anteriormente (Inep, 2001). Tendo por base as estimativas de crescimento da matrícula necessário para o alcance das metas do PNE, indicadas no mesmo estudo, e o valor de CAQi proposto, os gastos com a pré-escola deveriam sair do atual patamar de 0,26% do PIB para 0,55%, ou seja, deveria haver um aumento de 0,29 pontos percentuais ou de 112%.

## QUADRO 13

## CAQi DA PRÉ-ESCOLA

INSUMOS	QUANTIDADE	CUSTO UNIT. (R\$)	CUSTO TOTAL/ANO (R\$)	CUSTO ALUNO/ANO (R\$)	% DO TOTAL
<b>CUSTOS NO ÂMBITO DA ESCOLA</b>					
<b>PESSOAL (PROFESSOR)</b>					
Professor com curso normal (40 horas)	5	1.000	66.650	252	14,1%
Professor com curso superior (40 horas)	5	1.500	99.975	379	21,2%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>166.625</b>	<b>631</b>	<b>35,3%</b>
<b>PESSOAL (OUTROS)</b>					
Direção	1	1.950	25.994	98	5,5%
Secretaria	1	1.000	13.330	50	2,8%
Manutenção e infra-estrutura	3	700	27.993	106	5,9%
Coordenador pedagógico	1	1.800	23.994	91	5,1%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>91.311</b>	<b>346</b>	<b>19,3%</b>
<b>BENS E SERVIÇOS</b>					
Água/luz/telefone (por mês)	12	1.056	12.672	48	2,7%
Material de limpeza (por mês)	12	264	3.168	12	0,7%
Material didático (por aluno ao ano)	264	100	26.400	100	5,6%
Projetos de ações pedagógicas (por aluno ao ano)	264	100	26.400	100	5,6%
Material de escritório (por mês)	12	264	3.168	12	0,7%
Conservação predial	1	7.540	7.540	29	1,6%
Manutenção e reposição de equipamentos	12	1.056	12.672	48	2,7%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>92.020</b>	<b>349</b>	<b>19,5%</b>
<b>ALIMENTAÇÃO</b>					
Funcionários	2	700	18.662	71	4%
Alimentos (1 refeição por dia por aluno)	264	0,3	15.840	60	3,4%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>34.502</b>	<b>131</b>	<b>7,3%</b>
<b>CUSTOS NA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL</b>					
Formação profissional	18	500	9.000	34	1,9%
Encargos sociais (20% dos custos com pessoal)	—	—	55.320	210	11,7%
Administração e supervisão (5% dos custos com pessoal)	—	—	23.620	89	5%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>87.939</b>	<b>333</b>	<b>18,6%</b>
<b>Total pessoal + encargos</b>	—	—	—	—	<b>74,3%</b>
<b>Total MDE</b>	—	—	—	<b>1.659</b>	—
<b>Total geral</b>	—	—	<b>472.397</b>	<b>1.789</b>	<b>100%</b>
% do PIB <i>per capita</i> (2005)	—	—	—	—	<b>17%</b>

MDE: manutenção e desenvolvimento do ensino.

PIB *per capita* (2005) = R\$ 10.520,00

## CAQi das séries iniciais do ensino fundamental

A escola que serviu de base para a construção do CAQi das séries iniciais do ensino fundamental atende 400 alunos, distribuídos em 16 turmas (8 salas), com uma média de 25 alunos por turma e uma jornada semanal de 25 horas de aula, funcionando em dois períodos. Estão previstos 16 professores (50% com formação em nível superior), com uma jornada semanal de trabalho de 40 horas, 32 delas com os alunos, o que propicia disponibilidade para a escola desenvolver atividades com grupos menores de alunos e suprir eventuais ausências de docentes. A escola conta ainda com um diretor, um coordenador pedagógico, um secretário, quatro funcionários para manutenção e limpeza, um auxiliar de biblioteconomia (nível técnico) e dois funcionários no setor de alimentação.

### CUSTOS DE IMPLANTAÇÃO

Os quadros 14 e 15 apresentam os custos de implantação dessa escola. O prédio tem uma área total construída de 1.060 metros quadrados e um custo estimado de 567 mil reais. Nele, estão previstos uma pequena quadra coberta (de 200 metros quadrados), uma biblioteca, um laboratório de ciências e outro de informática. O custo dos equipamentos e do material permanente para essa escola está estimado em 385 mil reais.

#### QUADRO 14

##### ESTRUTURA DO PRÉDIO

DESCRIÇÃO DO PRÉDIO	QUANTIDADE	M <sup>2</sup>
Sala de aula	8	45
Sala de direção/equipe	2	20
Sala de professores	1	25
Sala de leitura/biblioteca	1	80
Refeitório	1	50
Copa/cozinha	1	15
Quadra coberta	1	200
Laboratório de informática	1	50
Laboratório de ciências	1	50
Parque infantil	1	20
Banheiro	4	20
Sala de depósito	3	15
Sala de TV/vídeo	1	30
Mecanografia	1	15
Total (m <sup>2</sup> )		1.060
<b>Total em 2005</b>		<b>R\$ 567 mil</b>

**QUADRO 15****EQUIPAMENTOS E MATERIAIS PERMANENTES**

<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>QUANTIDADE</b>
<b>ESPORTES E BRINCADEIRAS</b>	
Colchonetes para educação física	25
Brinquedos para parquinho	1
<b>COZINHA</b>	
Congelador de 305 litros	1
Geladeira de 270 litros	1
Fogão industrial	1
Liquidificador industrial	1
Botijão de gás de 13 quilos	2
<b>COLEÇÕES E MATERIAIS BIBLIOGRÁFICOS</b>	
Enciclopédias	1
Dicionário Houaiss ou Aurélio	2
Outros dicionários	25
Literatura infantil	4.000
Literatura infanto-juvenil	4.000
Paradidáticos	400
Apoio pedagógico	160
<b>EQUIPAMENTOS PARA ÁUDIO, VÍDEO E FOTO</b>	
Retroprojektor	1
Tela para projeção	1
Televisor de 20 polegadas	8
Videocassete	1
Suporte para vídeo e TV	8
DVD	8
Máquina fotográfica	1
Aparelho com CD e rádio	85
<b>APARELHOS EM GERAL</b>	
Bebedouro elétrico	2
Circulador de ar	8
Máquina de lavar roupa	1
Telefone	1
<b>MOBILIÁRIO EM GERAL</b>	
Carteiras	200
Cadeiras	300
Mesa tipo escrivaninha	8
Arquivo de aço com 4 gavetas	8
Armário de madeira com 2 portas	8
Mesa de leitura	1
Mesa de reunião para sala de professores	1
Armário com 2 portas para secretaria	1
Mesas para refeitório	8
Mesa para computador	31
Mesa para impressora	2
Estantes para biblioteca	25
Quadro para sala de aula	8

(CONT.)

APARELHOS PARA LABORATÓRIO	
Kit de ciências (para 40 alunos)	1
PROCESSAMENTO DE DADOS	
Computador para sala de informática	25
Computador para administração/docentes	6
Impressora a jato de tinta	1
Impressora a laser	1
Fotocopiadora	1
Guilhotina	1
<b>Custo total estimado</b>	<b>R\$ 385 mil</b>

### CUSTOS DE MANUTENÇÃO E ATUALIZAÇÃO (CAQi DAS SÉRIES INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL)

Com base no quadro 16, constata-se que o custo por aluno obtido para essa escola foi de 1.618 reais sem considerar os custos com alimentação e de 1.724 reais quando se incluem esses custos. Esse valor total representa 16,4% do PIB *per capita* de 2005. Cabe ainda comentar que o valor de 1.618 reais por aluno-ano é 64% maior que o valor que deveria ter sido o mínimo por aluno do Fundef (984,20 reais), em 2005, se a União tivesse cumprido a Lei 9.424/1996, que fixava o mínimo desse fundo como igual à média nacional *per capita* dos recursos subvinculados.<sup>27</sup>

#### QUADRO 16

#### CAQi DAS SÉRIES INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

INSUMOS	QUANTIDADE	CUSTO UNIT. (R\$)	CUSTO TOTAL/ANO (R\$)	CUSTO ALUNO/ANO (R\$)	% DO TOTAL
<b>CUSTOS NO ÂMBITO DA ESCOLA</b>					
<b>PESSOAL (PROFESSOR)</b>					
Professor com curso normal (40 horas)	8	1.000	106.640	267	15,5%
Professor com curso superior (40 horas)	8	1.500	159.960	400	23,2%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>266.600</b>	<b>667</b>	<b>38,7%</b>

(CONT.)

<sup>27</sup> Desde a sua implantação em 1998 até 2006, o governo federal descumpriu sistematicamente a lei do Fundef. A União tinha a função de repassar mais verbas sempre que o valor mínimo por aluno estabelecido para o respectivo exercício não fosse atingido. Segundo a lei, o valor nunca seria inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas. No entanto, desde 1998, o fundamento adotado foi o da disponibilidade orçamentária. Em 2006, o valor mínimo decretado pelo Presidente da República foi 39,75% menor que o valor legal. Até 2005, o Fundef tinha uma dívida de mais de 19 bilhões de reais com vários Estados brasileiros.

INSUMOS	QUANTIDADE	CUSTO UNIT. (R\$)	CUSTO TOTAL/ANO (R\$)	CUSTO ALUNO/ANO (R\$)	% DO TOTAL
<b>CUSTOS NO ÂMBITO DA ESCOLA</b>					
<b>PESSOAL (OUTROS)</b>					
Direção	1	1.950	25.994	65	3,8%
Secretaria	1	1.000	13.330	33	1,9%
Manutenção e infra-estrutura	4	700	37.324	93	5,4%
Coordenador pedagógico	1	1.800	23.994	60	3,5%
Auxiliar de biblioteconomia	1	1.000	13.330	33	1,9%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>113.972</b>	<b>285</b>	<b>16,5%</b>
<b>BENS E SERVIÇOS</b>					
Água/luz/telefone (por mês)	12	1.600	19.200	48	2,8%
Material de limpeza (por mês)	12	400	4.800	12	0,7%
Material didático (por aluno)	400	100	40.000	100	5,8%
Projetos de ações pedagógicas (por aluno)	400	100	40.000	100	5,8%
Material de escritório (por mês)	12	400	4.800	12	0,7%
Conservação predial (por ano)	1	11.200	11.200	28	1,6%
Manutenção e reposição de equipamentos (por mês)	12	1.600	19.200	48	2,8%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>139.200</b>	<b>348</b>	<b>20,2%</b>
<b>ALIMENTAÇÃO</b>					
Funcionários	2	700	18.662	47	2,7%
Alimentos (1 refeição/dia por aluno)	400	0.3	24.000	60	3,5%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>42.662</b>	<b>107</b>	<b>6,2%</b>
<b>CUSTOS NA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL</b>					
Formação profissional	26	500	13.000	33	1,9%
Encargos sociais (20% dos custos com pessoal)	—	—	79.847	200	11,6%
Administração e supervisão (5% dos custos com pessoal)	—	—	34.488	86	5%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>127.335</b>	<b>318</b>	<b>18,5%</b>
<b>Total pessoal + encargos</b>	—	—	—	—	<b>73,5%</b>
<b>Total MDE</b>	—	—	—	<b>1.618</b>	—
<b>Total geral</b>	—	—	<b>689.769</b>	<b>1.724</b>	<b>100%</b>
% do PIB <i>per capita</i> (2005)	—	—	—	—	<b>16,4%</b>

MDE: manutenção e desenvolvimento do ensino.

PIB *per capita* (2005) = R\$ 10.520,00

## CAQi das séries finais do ensino fundamental

Para as séries finais do ensino fundamental, pensou-se numa escola com 600 alunos distribuídos em 20 turmas (10 salas), em dois turnos diurnos, com uma média de 30 alunos por turma. A jornada semanal dos alunos será de 25 horas e a dos professores será de 40 horas, 32 delas com os

alunos e as 8 horas restantes sendo cumpridas na escola em atividades de planejamento, formação e avaliação. Essa escola contará com um total de 20 professores, de forma a suprir as diferentes áreas do conhecimento que essas séries abrangem.

O objetivo central dessa proposta é garantir um arranjo e um tamanho que permitam a dedicação integral de seus docentes a apenas essa escola. A diferença de jornada entre alunos e docentes foi pensada de forma a suprir eventuais faltas, assim como o desenvolvimento de projetos com turmas menores (aulas nos laboratórios, por exemplo). Essa escola contará ainda com um diretor, um coordenador pedagógico, seis funcionários para conservação e manutenção (quatro com formação no ensino fundamental e dois com formação no ensino médio), um bibliotecário (com formação em nível superior) e três funcionários no setor de alimentação.

### CUSTOS DE IMPLANTAÇÃO

Os quadros 17 e 18 apresentam os custos de construção e equipagem dessa escola. Seu prédio teria 1.605 metros quadrados, incluindo uma biblioteca (80 metros quadrados), um laboratório de ciências, outro de informática e uma quadra coberta de 500 metros quadrados, com um custo total estimado de 859 mil reais. Os custos de equipamento e material permanente foram estimados em 402 mil reais.

#### QUADRO 17

##### ESTRUTURA DO PRÉDIO

DESCRIÇÃO DO PRÉDIO	QUANTIDADE	M <sup>2</sup>
Sala de aula	10	45
Sala de direção/equipe	4	20
Sala de professores	1	50
Sala de leitura/biblioteca	1	80
Refeitório	1	80
Copa/cozinha	1	20
Quadra coberta	1	500
Laboratório de informática	1	50
Laboratório de ciências	1	50
Banheiro	6	20
Sala de depósito	2	30
Salas de TV/vídeo	1	50
Mecanografia	1	15
Total (m <sup>2</sup> )		1.605
<b>Total em julho de 2005*</b>		<b>R\$ 859 mil</b>

\* De acordo com o IBGE.

**QUADRO 18****EQUIPAMENTOS E MATERIAIS PERMANENTES**

<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>QUANTIDADE</b>
<b>ESPORTES E BRINCADEIRA</b>	
Colchonetes para educação física	30
<b>COZINHA</b>	
Congelador de 305 litros	2
Geladeira de 270 litros	2
Fogão industrial	2
Liquidificador industrial	2
Botijão de gás de 13 quilos	2
<b>COLEÇÕES E MATERIAIS BIBLIOGRÁFICOS</b>	
Enciclopédias	2
Dicionário Houaiss ou Aurélio	4
Outros dicionários	30
Literatura infanto-juvenil	3.000
Literatura brasileira	3.000
Literatura estrangeira	3.000
Paradidáticos	600
Apoio pedagógico	200
<b>EQUIPAMENTOS PARA ÁUDIO, VÍDEO E FOTO</b>	
Retroprojeter	1
Tela para projeção	1
Televisor de 20 polegadas	10
Videocassete	1
Suporte para vídeo e TV	10
DVD	10
Máquina fotográfica	1
Aparelho com CD e rádio	10
<b>PROCESSAMENTO DE DADOS</b>	
Computador para sala de informática	30
Computador para administração/docentes	8
Impressora a jato de tinta	2
Impressora a <i>laser</i>	2
Fotocopiadora	1
Guilhotina	1
<b>APARELHOS PARA LABORATÓRIO</b>	
Kit de ciências (para 40 alunos)	10
<b>APARELHOS EM GERAL</b>	
Bebedouro elétrico	4
Circulador de ar	10
Máquina de lavar	1
Telefone	2

(CONT.)

<b>MOBILIÁRIO EM GERAL</b>	
Carteiras	300
Cadeiras	450
Mesa tipo escrivaninha	10
Arquivo de aço com 4 gavetas	10
Armário de madeira com 2 portas	10
Mesa de leitura	4
Mesa de reunião para sala de professores	2
Armário com 2 portas para secretaria	2
Mesas para refeitório	12
Mesa para computador	38
Mesa para impressora	4
Estantes para biblioteca	25
Quadro para sala de aula	10
<b>Custo total estimado</b>	<b>R\$ 402 mil</b>

### **CUSTOS DE MANUTENÇÃO E ATUALIZAÇÃO (CAQi DAS SÉRIES FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL)**

Conforme se constata no quadro 19, o CAQi dessa escola atingiu o valor de 1.591 reais por aluno-ano sem contabilizar os custos com alimentação e, como custo total, 1.697 reais por aluno-ano, o equivalente a 16,1% do PIB *per capita* de 2005. Como se pode ver, o valor obtido para o CAQi das séries finais do ensino fundamental é 2% inferior ao obtido para o CAQi das séries iniciais do ensino fundamental, o que contraria a prática atual de boa parte dos sistemas de ensino.

Isso pode ser explicado pelo fato de que, nessa proposta, se optou por um padrão de remuneração para os profissionais que possuem formação apenas em nível normal bem acima daquele usualmente estabelecido (única forma de se manter bons profissionais em uma etapa da escolarização tão crítica para o futuro dos alunos) e porque a razão alunos/turma considerada foi de 25 estudantes para as séries iniciais e de 30 para as séries finais, o que representa um impacto significativo na redução do custo total.

## QUADRO 19

## CAQi DAS SÉRIES FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL

INSUMOS	QUANTIDADE	CUSTO UNIT. (R\$)	CUSTO TOTAL/ANO (R\$)	CUSTO ALUNO/ANO (R\$)	% DO TOTAL
<b>CUSTOS NO ÂMBITO DA ESCOLA</b>					
<b>PESSOAL (PROFESSOR)</b>					
Professor com curso superior (40 horas)	20	1.500	399.900	667	39,3%
<b>Subtotal</b>	—	1.500	<b>399.900</b>	<b>667</b>	<b>39,3%</b>
<b>PESSOAL (OUTROS)</b>					
Direção	1	1.950	25.994	43	2,6%
Secretaria	2	1.000	26.660	44	2,6%
Manutenção e infra-estrutura (ensino fundamental)	4	700	37.324	62	3,7%
Manutenção e infra-estrutura (ensino médio)	2	1.000	26.660	44	2,6%
Coordenador pedagógico	1	1.800	23.994	40	2,4%
Bibliotecário	1	1.500	19.995	33	2%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>160.627</b>	<b>268</b>	<b>15,8%</b>
<b>BENS E SERVIÇOS</b>					
Água/luz/telefone (por mês)	12	1.800	21.600	36	2,1%
Material de limpeza (por mês)	12	600	7.200	12	0,7%
Material didático (por aluno)	600	100	60.000	100	5,9%
Projetos de ações pedagógicas (por aluno)	600	100	60.000	100	5,9%
Material de escritório (por mês)	12	600	7.200	12	0,7%
Conservação predial (por ano)	1	25.530	25.530	43	2,5%
Manutenção e reposição de equipamentos (por mês)	12	2.400	28.800	48	2,8%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>210.330</b>	<b>351</b>	<b>20,7%</b>
<b>ALIMENTAÇÃO</b>					
Funcionários	3	700	27.993	47	2,7%
Alimentos (1 refeição por dia por aluno)	600	0,3	36.000	60	3,5%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>63.993</b>	<b>107</b>	<b>6,3%</b>
<b>CUSTOS NA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL</b>					
Formação profissional	30	500	15.000	25	1,5%
Encargos sociais (20% dos custos com pessoal)	—	—	117.704	196	11,6%
Administração e supervisão (5% dos custos com pessoal)	—	50.924	85	5%	
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>183.628</b>	<b>306</b>	<b>18%</b>
<b>Total pessoal + encargos</b>	—	—	—	—	<b>73,3%</b>
<b>Total MDE</b>	—	—	—	<b>1.591</b>	—
<b>Total geral</b>	—	—	<b>1.015.477</b>	<b>1.697</b>	—
% do PIB <i>per capita</i> (2005)	—	—	—	—	16,1%

MDE: manutenção e desenvolvimento do ensino.

PIB *per capita* (2005) = R\$ 10.520,00

## CAQi do ensino médio

O CAQi do ensino médio foi calculado tendo por base uma escola com 900 alunos distribuídos em 30 turmas (15 salas), com média de 30 alunos por turma, em dois turnos, com jornada de 25 horas por semana para os alunos. Essa escola teria trinta professores em jornada integral de 40 horas semanais (32 delas com os alunos), dois diretores, dois coordenadores pedagógicos, dois bibliotecários, quatro secretários, oito funcionários para manutenção e conservação (quatro deles com formação no ensino fundamental e quatro no ensino médio) e quatro funcionários no setor de alimentação.

### CUSTOS DE IMPLANTAÇÃO

Os quadros 20 e 21 apresentam as características gerais dessa escola, assim como os seus custos de implantação. Seu prédio teria uma estrutura com 15 salas de aula, laboratórios de química, física, biologia e informática e uma quadra coberta de 500 metros quadrados, ao custo total estimado de 1,1 milhão de reais. Em equipamentos e material permanente, os custos atingiram a cifra estimada de 476 mil reais.

#### QUADRO 20

##### ESTRUTURA DO PRÉDIO

DESCRIÇÃO DO PRÉDIO	QUANTIDADE	M <sup>2</sup>
Salas de aula	15	45
Sala de direção/equipe	2	30
Sala de equipe pedagógica	2	30
Sala de professores	1	50
Sala de leitura/biblioteca	1	100
Refeitório	1	80
Copa/cozinha	1	25
Quadra coberta	1	500
Laboratório de informática	1	50
Laboratório de ciências	3	50
Banheiro de alunos	8	20
Sala de depósito	2	30
Sala de TV/vídeo	1	50
Mecanografia	1	15
Total (m <sup>2</sup> )		2.035
<b>Total em julho de 2005</b>		<b>R\$ 1,1 milhão</b>

**QUADRO 21****EQUIPAMENTO E MATERIAL PERMANENTE**

<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>QUANTIDADE</b>
<b>ESPORTES E BRINCADEIRA</b>	
Colchonetes para educação física	30
<b>COZINHA</b>	
Congelador de 305 litros	2
Geladeira de 270 litros	2
Fogão industrial	2
Liquidificador industrial	2
Botijão de gás de 13 quilos	4
<b>COLEÇÕES E MATERIAIS BIBLIOGRÁFICOS</b>	
Enciclopédias	3
Dicionário Houaiss ou Aurélio	6
Outros dicionários	30
Literatura brasileira	4.500
Literatura estrangeira	4.500
Paradidáticos	900
Apoio pedagógico	300
<b>EQUIPAMENTOS PARA ÁUDIO, VÍDEO E FOTO</b>	
Retroprojetor	3
Tela para projeção	3
Televisor de 20 polegadas	15
Videocassete	1
Suporte para vídeo e TV	15
DVD	15
Máquina fotográfica	1
Aparelho com CD e rádio	15
<b>PROCESSAMENTO DE DADOS</b>	
Computador para sala de informática	31
Computador para administração/docentes	8
Impressora a jato de tinta	4
Impressora a laser	2
Copiadora multifuncional	0
Fotocopiadora	1
Guilhotina	1
<b>APARELHOS PARA LABORATÓRIO</b>	
Kit de biologia (para 4 alunos)	10
Kit de química (para 4 alunos)	10
Kit de física (para 4 alunos)	10
<b>APARELHOS EM GERAL</b>	
Bebedouro elétrico	4
Circulador de ar	15
Máquina de lavar	1
Telefone	3

(CONT.)

## MOBILIÁRIO EM GERAL

Carteiras	450
Cadeiras	600
Mesa tipo escrivaninha	15
Arquivo de aço com 4 gavetas	15
Armário de madeira com 2 portas	15
Mesa de leitura	8
Mesa de reunião para sala de professores	2
Armário com 2 portas para secretaria	2
Mesas para refeitório	12
Mesa para computador	30
Mesa para impressora	6
Estantes para biblioteca	34
Quadro para sala de aula	15
<b>Custo total estimado em 2005</b>	<b>R\$ 476 mil</b>

## CUSTOS DE MANUTENÇÃO E ATUALIZAÇÃO (CAQi DO ENSINO MÉDIO)

Pelo quadro 22, pode-se constatar que o valor obtido para o CAQi do ensino médio foi de 1.645 reais por aluno-ano sem incluir os custos com alimentação e de 1.746 reais por aluno-ano com tais gastos inclusos. Esse total representa 16,6% do PIB *per capita* brasileiro de 2005, valor cerca de 1% superior ao do CAQi das séries iniciais do ensino fundamental. Em comparação à escola anterior (séries finais do ensino fundamental), chegou-se a um valor de CAQi 3% superior, o que é explicado pelo maior número de pessoal de apoio pedagógico, técnico e administrativo. Mesmo assim, trata-se de uma pequena diferença, justificada pelos ganhos de escala: 600 alunos no primeiro tipo de escola *versus* 900 alunos nesse padrão.

## QUADRO 22

## CAQi DO ENSINO MÉDIO

INSUMOS	QUANTIDADE	CUSTO UNIT. (R\$)	CUSTO TOTAL/ANO (R\$)	CUSTO ALUNO/ANO (R\$)	% DO TOTAL
<b>CUSTOS NO ÂMBITO DA ESCOLA</b>					
<b>PESSOAL (PROFESSOR)</b>					
Professor com nível superior (40 horas)	30	1.500	599.850	667	38,2%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>599.850</b>	<b>667</b>	<b>38,2%</b>

(CONT.)

INSUMOS	QUANTIDADE	CUSTO UNIT. (R\$)	CUSTO TOTAL/ANO (R\$)	CUSTO ALUNO/ANO (R\$)	% DO TOTAL
<b>CUSTOS NO ÂMBITO DA ESCOLA</b>					
<b>PESSOAL (OUTROS)</b>					
Direção	2	1.950	51.987	58	3,3%
Secretaria	4	1.000	53.320	59	3,4%
Manutenção e infra-estrutura (ensino fundamental)	4	700	37.324	41	2,4%
Manutenção e infra-estrutura (ensino médio)	4	1.000	53.320	59	3,4%
Coordenador pedagógico	2	1.800	47.988	53	3,1%
Bibliotecário	2	1.500	39.990	44	2,5%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>283.929</b>	<b>315</b>	<b>18,1%</b>
<b>BENS E SERVIÇOS</b>					
Água/luz/telefone (por mês)	12	2.700	32.400	36	2,1%
Material de limpeza (por mês)	12	900	10.800	12	0,7%
Material didático (por aluno por ano)	900	100	90.000	100	5,7%
Projetos de ações pedagógicas (por aluno por ano)	900	100	90.000	100	5,7%
Material de escritório (por mês)	12	900	10.800	12	0,7%
Conservação predial (por ano)	1	32.700	32.700	36	2,1%
Manutenção e reposição de equipamentos (por mês)	12	3.600	43.200	48	2,7%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>309.900</b>	<b>344</b>	<b>19,7%</b>
<b>ALIMENTAÇÃO</b>					
Funcionários	4	700	37.324	41	2,4%
Alimentos (1 refeição por dia por aluno)	900	0.3	54.000	60	3,4%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>91.324</b>	<b>101</b>	<b>5,8%</b>
<b>CUSTOS NA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL</b>					
Formação profissional	48	500	24.000	27	1,5%
Encargos sociais (20% dos custos com pessoal)	—	—	184.221	205	11,7%
Administração e supervisão (5% dos custos com pessoal)	—	—	78.591	87	5%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>286.811</b>	<b>319</b>	<b>18,2%</b>
<b>Total pessoal + encargos</b>	—	—	—	—	<b>74,3%</b>
<b>Total MDE</b>	—	—	—	<b>1.645</b>	—
<b>Total geral</b>	—	—	<b>1.571.814</b>	<b>1.746</b>	<b>100%</b>
% do PIB <i>per capita</i> (2005)	—	—	—	—	<b>16,6%</b>

MDE: manutenção e desenvolvimento do ensino.

PIB *per capita* (2005) = R\$ 10.520,00

## CAQi das escolas do campo

Em tese, não haveria necessidade de diferenciação no CAQi entre as escolas urbanas e aquelas situadas no campo. Contudo, há dois elementos com forte impacto no custo e que diferenciam tais escolas. O primeiro deles é o tamanho: em geral, essas escolas são muito pequenas, o que tende a elevar os custos fixos. Isso acaba não ocorrendo no cotidiano dos sistemas de ensino, porque essas escolas geralmente não possuem direção própria nem funcionários e, em sua boa parte, são unidocentes, com um mesmo professor lecionando simultaneamente nas séries iniciais do ensino fundamental.

Outro elemento de custo nessas escolas refere-se ao transporte dos estudantes. Por meio dos levantamentos iniciais feitos pelo Inep no Censo do Transporte Escolar, em muitos Municípios, o gasto por aluno no transporte escolar é mais elevado que os gastos com insumos diretamente ligados ao ensino. E o que é mais grave: boa parte do transporte escolar existente no Brasil leva as crianças para as escolas urbanas. No nosso estudo, o levantamento do CAQi foi feito para dois tipos de escolas do campo, de modo a se mensurar o impacto desse diferencial no custo final por aluno. Não foram levantados os custos de implantação, pois estes não apresentam grandes diferenças entre as zonas rural e urbana, variando basicamente em função do tamanho das escolas.

No quadro 23, é apresentado o valor do CAQi para uma escola das séries iniciais do ensino fundamental situada na zona rural. Pensou-se numa escola com 60 alunos e uma média de 15 alunos por turma, com jornada semanal de 24 horas de aula. Os professores, em número de quatro (dois com formação em nível superior e dois em nível normal), teriam uma jornada semanal de 30 horas (24 delas com os alunos), cabendo a eles, além das tarefas de ensino, a escrituração e a organização da escola. Eles receberiam, como já mencionado, um adicional salarial de 30%. Haveria apenas um funcionário de apoio que se responsabilizaria pela alimentação escolar e pela limpeza da escola.

Além disso, foi previsto o equivalente a 200 reais por aluno-ano para o transporte escolar, já que, em razão da baixa densidade populacional da zona rural, esse transporte é necessário para levar as crianças, mesmo no caso de escolas situadas na zona rural. Estimou-se que metade dos alunos faria uso desse transporte. Como se observa no quadro 23, obteve-se, para o CAQi das séries iniciais do ensino fundamental no campo, o valor de 1.997 reais

por aluno-ano, sem contar a alimentação, e de 2.390 reais como custo total, o equivalente a 22,7% do PIB *per capita* de 2005, cerca de 39% superior ao valor do CAQi das séries iniciais do ensino fundamental (escolas urbanas), o que mostra como a educação do campo precisa de um tratamento distinto caso se pretenda tirá-la do atual estado de indigência.

**QUADRO 23****CAQi DAS ESCOLAS DO CAMPO, SÉRIES INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL**

INSUMOS	QUANTIDADE	CUSTO UNIT. (R\$)	CUSTO TOTAL/ANO (R\$)	CUSTO ALUNO/ANO (R\$)	% DO TOTAL
<b>CUSTOS NO ÂMBITO DA ESCOLA</b>					
<b>PESSOAL (PROFESSOR)</b>					
Professor com curso normal (30 horas)	2	975	25.994	433	18,1%
Professor com curso superior (30 horas)	2	1.463	38.990	650	27,2%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>64.984</b>	<b>1.083</b>	<b>45,3%</b>
<b>PESSOAL (OUTROS)</b>					
Direção	0	—	—	—	—
Secretaria	0	—	—	—	—
Manutenção e infra-estrutura	0	—	—	—	—
Coordenador pedagógico	0	—	—	—	—
Bibliotecário	0	—	—	—	—
<b>Subtotal</b>	0	—	—	—	—
<b>BENS E SERVIÇOS</b>					
Água/luz/telefone (por mês)	12	240	2.880	48	2%
Material de limpeza (por mês)	12	60	720	12	0,5%
Material didático (por aluno por ano)	60	100	6.000	100	4,2%
Projetos de ações pedagógicas	60	100	6.000	100	4,2%
Material de escritório	12	40	480	8	0,3%
Conservação predial	1	3.512	3.512	59	2,4%
Manutenção e reposição de equipamentos	12	240	2.880	48	2%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>22.472</b>	<b>375</b>	<b>15,7%</b>
<b>ALIMENTAÇÃO</b>					
Merendeira/limpeza	1	1.500	19.995	333	13,9%
Alimentos (1 refeição por aluno/dia)	60	0,3	3.600	60	2,5%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>23.595</b>	<b>393</b>	<b>16,5%</b>
<b>CUSTOS NA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL</b>					
Formação profissional	5	500	2.500	42	1,7%
Encargos sociais	—	—	16.996	283	11,9%
Administração e supervisão	—	—	6.871	115	4,8%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>26.367</b>	<b>439</b>	<b>18,4%</b>
<b>Transporte</b>	30	200	<b>6.000</b>	<b>100</b>	<b>4,2%</b>
<b>Total pessoal + encargos</b>	—	—	—	—	<b>74,9%</b>
<b>Total MDE</b>	—	—	—	<b>1.997</b>	
<b>Total geral</b>	—	—	<b>143.417</b>	<b>2.390</b>	<b>100%</b>
% do PIB <i>per capita</i> (2005)	—	—	—	—	<b>22,7%</b>

MDE: manutenção e desenvolvimento do ensino.

PIB *per capita* (2005) = R\$ 10.520,00

Para as séries finais do ensino fundamental no campo, adotou-se uma escola com 100 alunos e quatro turmas, com 25 horas de aula semanais. Como a maior dificuldade nessas séries é compor o quadro de docentes especialistas, optou-se por uma estrutura com quatro professores, com uma jornada semanal de 40 horas (32 com os alunos), que se responsabilizariam pelo conjunto das disciplinas, trabalhando com dedicação integral. As tarefas de coordenação do trabalho e direção seriam do coletivo de docentes, havendo um funcionário para secretaria, outro para manutenção e conservação e um último para a alimentação escolar. O transporte escolar também foi estimado em 200 reais por aluno-ano.

Como se constata no quadro 24, o valor obtido do CAQi para as séries finais do ensino fundamental no campo foi de 2.166 reais por aluno-ano quando não se contabiliza a alimentação e de 2.319 reais por aluno-ano quando esta é considerada. Esse valor total representa 22% do PIB *per capita*, ou seja, cerca de 37% superior ao do CAQi das séries finais do ensino fundamental em zona urbana. Essa diferença se deve basicamente à falta de economia de escala decorrente do menor tamanho das escolas rurais e do peso do transporte escolar nesse tipo de escola.

**QUADRO 24****CAQi DA EDUCAÇÃO DO CAMPO, SÉRIES FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL**

INSUMOS	QUANTIDADE	CUSTO	CUSTO	CUSTO	% DO TOTAL
		UNIT. (R\$)	TOTAL/ANO (R\$)	ALUNO/ANO (R\$)	
<b>CUSTOS NO ÂMBITO DA ESCOLA</b>					
<b>PESSOAL (PROFESSOR)</b>					
Professor com curso superior (40 horas)	4	1.950	103.974	1.040	44,8%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>103.974</b>	<b>1.040</b>	<b>44,8%</b>
Pessoal (outros)					
Direção	0	—	—	—	—
Secretaria	1	1.000	13.330	133	5,7%
Manutenção e infra-estrutura	1	700	9.331	93	4%
Coordenador pedagógico	0	—	—	—	—
Bibliotecário	0	—	—	—	—
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>22.661</b>	<b>227</b>	<b>9,8%</b>

(CONT.)

INSUMOS	QUANTIDADE	CUSTO UNIT. (R\$)	CUSTO TOTAL/ANO (R\$)	CUSTO ALUNO/ANO (R\$)	% DO TOTAL
<b>CUSTOS NO ÂMBITO DA ESCOLA</b>					
<b>BENS E SERVIÇOS</b>					
Água/luz/telefone (por mês)	12	400	4.800	48	2,1%
Material de limpeza (por mês)	12	100	1.200	12	0,5%
Material didático (por aluno/ano)	100	100	10.000	100	4,3%
Projetos de ações pedagógicas (por aluno por ano)	100	100	10.000	100	4,3%
Material de escritório (por mês)	12	100	1.200	12	0,5%
Conservação predial (por ano)	1	6.146	6.146	61	2,7%
Manutenção e reposição de equipamentos	12	400	4.800	48	2,1%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>38.146</b>	<b>381</b>	<b>16,4%</b>
<b>ALIMENTAÇÃO</b>					
Funcionários	1	700	9.331	93	4%
Alimentos (1 refeição por aluno/dia)	100	0,3	6.000	60	2,6%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>15.331</b>	<b>153</b>	<b>6,6%</b>
<b>CUSTOS NA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL</b>					
Formação profissional	7	500	3.500	35	1,6%
Encargos sociais	—	—	25.327	253	11,7%
Administração e supervisão	—	—	10.506	105	4,8%
<b>Subtotal</b>	—	—	<b>39.333</b>	<b>393</b>	<b>18%</b>
<b>Transporte</b>	50	200	<b>10.000</b>	<b>100</b>	<b>4,3%</b>
<b>Total pessoal + encargos</b>	—	—	—	—	<b>74,2%</b>
<b>Total MDE</b>	—	—	—	<b>2.166</b>	—
<b>Total geral</b>	—	—	<b>231.900</b>	<b>2.319</b>	<b>100%</b>
% do PIB <i>per capita</i> (2005)	—	—	—	—	22%

MDE: manutenção e desenvolvimento do ensino.

PIB *per capita* (2005) = R\$ 10.520,00

## SÍNTESE GERAL DO CAQi

O quadro 25 revela um panorama geral dos valores de CAQi apresentados nessa proposta. Observa-se uma razoável coerência interna entre os diferentes valores obtidos. Apenas o CAQi da creche se encontra bem acima dos demais, o que se explica pela jornada integral<sup>28</sup> e pelo pequeno número de crianças por adulto, como mencionado anteriormente.

<sup>28</sup> Para efeito de comparação, o valor do CAQi para esta mesma creche, mas para uma jornada de 5 horas/dia para as crianças e o dobro de alunos (240) seria de 2.119 reais sem alimentação e de 2.397 reais incluindo alimentação, valor que representaria 22,8% do PIB *per capita* de 2005.

**QUADRO 25****SÍNTESE DO CAQi**

	CRECHE	PRÉ- ESCOLA	ENSINO FUNDAMENTAL		ENSINO MÉDIO	ENSINO FUNDAMENTAL DO CAMPO	
			(SÉRIES INICIAIS)	(SÉRIES FINAIS)		(INICIAIS)	(FINAIS)
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%	74,2%
Custo MDE (R\$)	3.783	1.659	1.618	1.591	1.645	1.997	2.166
Custo total (R\$ em 2005)	4.139	1.789	1.724	1.697	1.746	2.390	2.319
Custo total (% do PIB <i>per capita</i> )	39,3%	17%	16,4%	16,1%	16,6%	22,7%	22%
Diferenciação (EF 1ª a 4ª série = 1)	2,4	1,04	1	0,98	1,01	1,39	1,34

Exclui gastos com alimentação.

EF: ensino fundamental; MDE: manutenção e desenvolvimento do ensino.

No quadro 26, explicitamos os valores do CAQi em período integral para todas as etapas da educação básica. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação defende que sejam garantidas condições para a expansão gradativa da jornada de todas as etapas rumo ao período integral, conforme determinam a LDB e o PNE.

**QUADRO 26****SÍNTESE DO CAQi TEMPO INTEGRAL**

TIPO DE ESCOLA	CRECHE	PRÉ- ESCOLA	ENSINO FUNDAMENTAL		ENSINO MÉDIO	ENSINO FUNDAMENTAL DO CAMPO	
			(SÉRIES INICIAIS)	(SÉRIES FINAIS)		(INICIAIS)	(FINAIS)
Tamanho médio (alunos)	120	132	200	300	450	60	100
Jornada diária dos alunos (horas)	10	7	7	7	7	7	7
Média de alunos por turma	12	22	25	30	30	15	25
Participação no total de "pessoal + encargos"	79,3%	78,5%	76,8%	74,2%	76,1%	77,2%	70,9%
Custo MDE (R\$)	3.785	2.463	2.254	2.116	2.242	2.456	2.051
Custo total (R\$ em 2005)	4.140	2.724	2.467	2.330	2.445	2.909	2.264
Custo total (% do PIB <i>per capita</i> )	39,4%	25,9%	23,5%	22,1%	23,2%	27,7%	21,5%
Diferenciação entre os níveis (EF 1ª a 4ª = 1)	1,68	1,10	1	0,94	0,99	1,18	0,92

MDE: manutenção e desenvolvimento do ensino.

Quando se compara a proposta de CAQi (Quadro 25) aos indicadores internacionais de “gasto por aluno como porcentagem do PIB *per capita*” (Quadro 27), constata-se que a adoção pelo Brasil dos novos patamares propostos o colocaria em uma situação mais próxima daquela ocupada pelos seus vizinhos sul-americanos e muito mais adequada aos interesses de sua população.

#### QUADRO 27

##### GASTO POR ALUNO COMO PERCENTUAL DO PIB *PER CAPITA* POR ETAPA DE ENSINO PARA ALGUNS PAÍSES, 2001

País	PRIMÁRIO	SECUNDÁRIO
Argentina	12,4	15,8
Brasil	10,8	10
Chile	16,6	16
Colômbia	16,4	18,6
França	18	29
Alemanha	17	21,9
Itália	22	27,1
Grécia	19,4	22,4
Polônia	24,7	20,2
Portugal	21,6	30,5
Índia	13,7	23
Japão	22,1	21,8
Estados Unidos	21,1	23,9
Cuba	32,3	40,9
México	13,8	18,3

Fonte: Unesco, Global Education Digest, 2004.

## IMPACTO FINANCEIRO DO CAQi

O quadro 28 demonstra que, considerando a matrícula pública **atual** na educação básica, a implantação desta proposta de Custo Aluno-Qualidade inicial demandaria um aporte adicional de cerca de 1% do PIB, índice sem dúvida elevado, mas absolutamente de acordo com as disponibilidades do País, em especial se considerarmos o impacto que esse investimento representaria na qualidade dos recursos humanos do Brasil, com ganhos imediatos nos indicadores sociais, de renda, de desenvolvimento humano e na economia como um todo.

**QUADRO 28****IMPACTO FINANCEIRO DO CAQi CONSIDERANDO AS MATRÍCULAS DE 2005\* DA REDE PÚBLICA**

ETAPA/MODALIDADE	CAQi (R\$)	ALUNOS	CUSTO	CUSTO
		REDE PÚBLICA (MILHÕES R\$) 2005	TOTAL (BILHÕES R\$)	PERCENTUAL DO PIB 2005**
Creche	4.139	0,9	3,7	0,19
Pré-escola	1.789	4,3	7,7	0,39
Ensino fundamental: 1ª a 4ª série (urbana)	1.724	16,4	28,3	1,46
Ensino fundamental: 5ª a 8ª série (urbana)	1.697	11,9	20,2	1,04
Ensino fundamental: 1ª a 4ª série (rural)	2.390	4,1	9,8	0,51
Ensino fundamental: 5ª a 8ª série (rural)	2.201	1,6	3,5	0,18
Ensino médio	1.746	9,3	16,2	0,83
Total (incluindo gastos com alimentação)	—	48,5	89,4	4,6
Total MDE (exclui alimentação)***	—	—	—	4,3
Gasto atual estimado com educação básica (MDE)****	—	—	—	3,3
Recursos adicionais (MDE) para implantar o CAQi	—	—	—	1

Observações:

\* Como na proposta do CAQi não há diferenciação entre custos da EJA e do ensino regular, as matrículas dessas diferentes modalidades estão somadas nas respectivas etapas. As matrículas da educação especial foram contabilizadas no ensino fundamental com fator 2 (supondo o custo como o dobro).

\*\* PIB de referência: 1,9 trilhão.

\*\*\* Como se sabe, pela legislação, os gastos com alimentação não são considerados gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e sua fonte deve advir das contribuições sociais.

\*\*\*\* Estimou-se um gasto público da ordem de 1% do PIB com a educação superior.

Partindo da estimativa de que o gasto público atual com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) é da ordem de 4,3% do PIB e considerando que, destes, cerca de 1% é destinado à educação superior, chega-se a um gasto atual da ordem de 3,3% do PIB com a educação básica. Pelo quadro 28, levando em conta as matrículas públicas de 2005 na educação básica, constata-se que o impacto financeiro do CAQi seria de 4,6% do PIB se inclusas as despesas de alimentação escolar e de 4,3% do PIB considerando apenas os insumos em MDE. Logo, o adicional demandado (MDE) seria de cerca de 1% do PIB.

Cabe esclarecer que, para se chegar a essa estimativa, considerou-se que todos os Estados até então aplicavam valores médios inferiores ao CAQi. Tendo por base os valores disponibilizados por aluno pelo Fundef em 2005 e tomando como referência o CAQi das séries iniciais do ensino fundamental, essa consideração só não é válida para Roraima (valor aluno de 2.169 reais pelo Fundef em 2005). Contudo, as matrículas deste Estado respondem por apenas 0,25% do total do País e, portanto, têm um impacto muito pequeno.

Por fim, cabe ressaltar que esse acréscimo considera apenas a matrícula atual, ou seja, não considera a demanda de recursos financeiros decorrente da melhoria do atendimento e das metas de crescimento das matrículas estabelecidas pelo PNE. Um levantamento feito pelo Inep estima uma necessidade de recursos da ordem de 7,95% do PIB (em 2011) para o atendimento das metas quantitativas e qualitativas definidas no Plano.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 82, n. 200/201/202, p. 125-126. Brasília, 2001.

# Considerações finais

## Como viabilizar o CAQi?

Com a aprovação do Fundeb em dezembro de 2006, aumentam as expectativas sobre as possibilidades de viabilização do CAQi. Contudo, não é de esperar muito do novo fundo, já que em termos de recursos **novos** para o financiamento da educação pública tem-se apenas parte da complementação da União. Estes recursos novos, estimados, na melhor das hipóteses, em cerca de 0,2% do PIB (a ser atingido em 2009), representam apenas um quinto dos estimados 1% do PIB de recursos novos necessários para viabilizar o CAQi, considerando-se somente a matrícula atual na rede pública. Estima-se ainda que esses recursos adicionais permitirão uma elevação do valor mínimo nacional (1ª a 4ª séries) em um índice entre 30% e 40%, frente à situação do Fundef, o que pode melhorar bastante a situação nos Estados mais pobres da Federação. Estima-se que AL, AM, CE, MA, PA, PB, PE, PI e RN deverão receber complemento da União. Não obstante esse dado positivo, o valor mínimo nacional proporcionado pelo Fundeb ainda será cerca da metade do valor do CAQi de 1ª a 4ª série proposto aqui neste estudo.

Portanto, temos de arregaçar as mangas e partir para a busca de novas formas de viabilizar o CAQi, além das medidas de aperfeiçoamento do Fundeb propostas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Neste sentido, uma medida que traria grandes ganhos para a melhoria das escolas públicas seria um repasse mínimo de um valor mensal por aluno, destinado a pequenas despesas de investimento e manutenção, e cuja aplicação ficasse a cargo do respectivo colegiado escolar. Hoje o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola) do Governo Federal adota uma sistemática semelhante, mas com a desvantagem de que o repasse é muito pequeno e acontece uma vez por ano (geralmente no final), além de exigir que as escolas criem uma entidade de direito privado para receber e gerir os recursos (geralmente a APM, Associação de Pais e Mestres).

O ideal seria que Estados e Municípios criassem uma conta específica para cada escola, na qual seria depositada uma quantia mensal, medida que traria resultados positivos imediatos na estrutura e na aparência das escolas. E uma escola de qualidade começa com uma aparência agradável, com prédios e instalações bem cuidados.

Uma segunda medida seria garantir que todas as escolas públicas do país (cerca de 170 mil) possuíssem um conjunto básico de recursos de infra-estrutura (parques infantis, quadras, bibliotecas, laboratórios de ciências e informática etc.) e equipamentos que permitissem uma mudança radical no padrão de oferta do ensino.

Para implantar estas mudanças, uma fonte factível de recursos seria destinar à aquisição desses equipamentos uma parcela do lucro líquido das estatais, que atingiu, segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, só nas empresas federais, a soma de 19,2 bilhões, em 2003. A destinação anual de cerca de 5% desse valor para a equipagem das escolas por parte do Governo Federal, via convênio com Estados e Municípios, que teriam como contrapartida a manutenção dos recursos adquiridos, já seria um grande avanço na mudança da aparência da escola pública.

Outra frente na qual há ainda muito a se avançar refere-se à garantia de que os recursos contabilizados como gastos em educação cheguem efetivamente à sala de aula. Como os trabalhos clássicos do pesquisador José Carlos de Araújo Melchior, da USP, e os mais recentes de Nicholas Davies, da UFF (Universidade Federal Fluminense), mostram, continua uma grande sangria de recursos da educação. Nesse aspecto, os mecanismos de controle social introduzidos pela MP 339/2006, que regulamenta o Fundeb, representam um claro avanço, mas ainda há muito que se fazer nessa área.

Por fim, a educação precisa necessariamente buscar novas fontes de recursos, uma vez que a vinculação constitucional, embora represente um avanço ao garantir um patamar mínimo, é insuficiente para assegurar a qualidade necessária, como foi demonstrado neste trabalho. A título de exemplo, nos Estados Unidos a educação responde por cerca de 33% das despesas dos governos estaduais e locais (incluindo as despesas financeiras); no Brasil este índice não chega a 20%.

Esta clara insuficiência de recursos propiciada pela vinculação constitucional de impostos decorre da política adotada pelo Governo Federal de

augmentar a receita tributária por meio da criação de Contribuições Sociais e Econômicas, sobre as quais não incide a vinculação constitucional para a educação. Por exemplo, se fossem destinados à educação 18% (alíquota da União para a Educação) da receita da Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), da CPMF (Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira) e da CSLL (Contribuição Social sobre o Lucro Líquido), que juntas somariam 7,25% do PIB, em 2005, a educação teria um adicional de 1,3% do PIB, o que viabilizaria o CAQi e parte das metas do PNE. Atualmente, boa parte dos recursos dessas contribuições acaba indo para o buraco sem fundo da geração do superávit primário. Hoje, a única Contribuição vinculada à educação é o Salário-Educação, cuja receita é de cerca de 0,3% do PIB.

## **O CAQi, AS MODALIDADES E OS DESAFIOS DA EQUIDADE: OUTROS MECANISMOS**

Diante dos diversos desafios educacionais do País em relação à equidade, de que outras formas o CAQi pode contribuir para o seu enfrentamento? Evidentemente, como já afirmamos aqui, a superação das desigualdades sociais brasileiras (renda, gênero, raça/etnia, de região, idade, orientação sexual, campo/cidade etc.) passa pela implementação de um conjunto de políticas estruturantes. O CAQi é somente uma iniciativa e tem um poder limitado de transformação desse quadro, mas, ao reconhecer e levar a problemática em consideração, representa um esforço de traduzir nas políticas de financiamento de educação os princípios e as diretrizes de programas e políticas comprometidos com o enfrentamento dessas desigualdades.

Vale a pena também registrar que, infelizmente, o Plano Nacional de Educação (2001) não reconheceu em seu texto, nem como capítulo nem como recortes transversais, os graves problemas de equidade da educação brasileira. Este é um desafio para o processo de revisão do PNE, que deveria acontecer em 2005/2006: gerar um diagnóstico e metas precisas que dimensionem e contribuam para o enfrentamento do problema.

Na busca de respostas a esses desafios, propomos para o processo de debate nacional dois mecanismos vinculados ao CAQi: os CAQis específi-

cos e o adicional CAQi, para os quais não chegamos a números precisos neste estudo. Acreditamos serem necessários a realização de pesquisas específicas e o aprofundamento da negociação com organizações do setor. Mas optamos por trazer algumas questões visando contribuir para o debate sobre a concretização de mecanismos que enfrentem as iniquidades no financiamento da educação.

## CAQis ESPECÍFICOS

Além dos valores de CAQis para as etapas de educação infantil (creche, pré-escola), ensino fundamental e ensino médio apresentados neste documento, nossa proposta aponta para a necessidade de definição de CAQis destinados às modalidades e a outros grupos sociais específicos.

Das modalidades, entendemos que não se faz necessário um CAQi diferenciado para a EJA em relação ao ensino regular, já que os últimos Enejas (Encontros Nacionais de Educação de Jovens e Adultos) defenderam que não haja diferenciação do valor gasto entre o aluno do ensino regular e o aluno de EJA.

Em relação às outras modalidades, identificamos a necessidade de realização de estudos específicos que criem as bases para esses CAQis. Ao longo do processo de construção da proposta contida neste documento, houve simulações e conversas com atores dos diversos campos da educação básica, buscando pistas para essa construção, que necessariamente envolve uma série de negociações.

Quais seriam esses outros CAQis e quais seriam as questões em jogo?

- **CAQi Educação Inclusiva** – realizamos algumas simulações assumindo uma escola que inclua alunos com deficiências em salas regulares. Nossa avaliação até o momento é de que a prática inclusiva exija, no mínimo, um investimento duplicado em relação ao Custo Aluno-Qualidade inicial de alunos sem deficiência.
- **CAQi Educação Indígena** – há organizações no campo que acreditam ser necessária a definição de um CAQi para cada povo indígena, enquanto outras acham que é possível haver um único CAQi.

- **CAQi Educação Profissional** – em razão da complexidade da área, não avançamos em conversas nem em simulações sobre esse CAQi.
- **CAQi da Educação do Campo** – houve simulações e conversas com atores da área, mas entendemos ser fundamental um aprofundamento maior. As simulações apresentadas nessa proposta pretendem apenas estimular o debate e realçar as principais diferenças entre as escolas urbanas e as escolas do campo do ponto de vista dos insumos.
- **CAQi Quilombola** – este CAQi seria destinado às comunidades remanescentes de quilombos. É necessário aprofundar o debate com organizações vinculadas a grupos quilombolas para definir se devemos ou não utilizar o CAQi Educação do Campo como referencial para esta população ou se devemos elaborar um CAQi específico.

## ADICIONAL CAQi

A proposta do Adicional Custo Aluno-Qualidade inicial nasce como resposta ao desafio de reconhecer e considerar, no financiamento, condições que contribuam para o enfrentamento das iniquidades existentes entre diferentes territórios ou em um mesmo território. Sabemos que o conceito de território mobiliza complexos debates teóricos nas ciências humanas. Neste texto, ele está sendo assumido como um espaço marcado por relações de poder decorrentes da presença e do trabalho humanos. Interessa-nos aqui, de forma bastante concreta, utilizar o Adicional como mecanismo que viabilize a dotação de mais recursos a regiões marcadas por processos de exclusão política, econômica e social, como, por exemplo, bolsões de pobreza existentes nas periferias das grandes cidades ou no interior do País.

Nossa proposta é de que o Adicional represente um aumento de, no mínimo, 50% do valor do CAQi. Em princípio, entendemos que o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), articulado com um conjunto de indicadores educacionais (acesso, permanência, progressão etc.) pode ser utilizado para a definição de regiões a serem priorizadas. O debate ampliado deste texto pela sociedade poderá apontar outros indicadores mais adequados e o percentual a ser fixado para o Adicional.

## O DEBATE NACIONAL SOBRE O CAQi

A partir do lançamento deste texto, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação pretende deflagrar um processo de debate nacional que possibilite o aprimoramento das propostas contidas no documento. Nossa expectativa é de que educadoras, educadores, estudantes, familiares, comunidades, gestores, pesquisadores e demais grupos, como organizações, movimentos e fóruns da sociedade civil, discutam o texto e apresentem suas opiniões e sugestões de aprimoramento.

Para apoiar o processo de debate nacional, a Campanha deve lançar uma publicação educativa sobre o CAQi com o objetivo de tornar o assunto um tema acessível e importante para mais brasileiros. Com isso, pretendemos que o CAQi ganhe espaço nas mentes, nos corações, na agenda de ação política e do debate público.

Para muito além do Fundeb, outras iniciativas no Legislativo poderão ser tomadas pela Campanha, visando à concretização do CAQi na educação pública brasileira, entre elas, a proposição de um projeto de lei de iniciativa popular no Congresso Nacional.

Seus comentários e suas propostas são muito importantes para essa construção coletiva do Custo Aluno-Qualidade inicial! Encaminhe suas sugestões para:

Campanha Nacional pelo Direito à Educação  
Rua General Jardim, 660  
CEP 01223-010 – São Paulo-SP  
Tel.: (11) 3151-2333  
E-mail: [campanha@campanhaeducacao.net](mailto:campanha@campanhaeducacao.net)



Campanha NACIONAL  
pelo **DIREITO à  
EDUCAÇÃO**

# Referências bibliográficas

- AÇÃO EDUCATIVA. *Indicadores da qualidade na educação*. São Paulo: Ação Educativa/Unicef/Pnud/Inep-MEC, 2004.
- ALMEIDA, J.R.P. *História da instrução pública no Brasil (1500 a 1889)*. São Paulo/Brasília: Educ/Inep-MEC, 1989 (edição original de 1889, em francês).
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Texto aprovado na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados em 28/6/1990. São Paulo: Cortez/Ande, 1990.
- BASTOS, V.A. *Educação do campo e formação continuada dos(as) professores(as): as contribuições do projeto político-pedagógico*. (Dissertação de Mestrado.) Departamento de Psicologia e Educação, Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto, 2005.
- BODIÃO, I.S. *Contribuições para a construção de indicadores e aferição da qualidade das escolas públicas da cidade de Fortaleza*. Sem data (mimeo.).
- BRANCALEONI, A.P.L. *Do rural ao urbano: o processo de adaptação de alunos moradores de um assentamento rural à escola urbana*. (Dissertação de Mestrado.) Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto, 2002.
- CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *A educação na América Latina: direito em risco*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação/Cortez, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Consulta sobre qualidade da educação infantil: o que querem e pensam os sujeitos deste direito*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação/Cortez, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Mapa da participação: participar para transformar*. Semana de Ação Mundial 2005. São Paulo, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Agir pelo Direito à Educação: resultado das mobilizações*. Semanas de Ação Mundial 2003/2004. São Paulo, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Mapa das crianças, jovens e adultos fora da escola*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação/Instituto Paulo Montenegro, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Consulta sobre qualidade da educação na escola*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, nov. 2002.
- \_\_\_\_\_. *Cadernos do Observatório*, n. 3. Campanha Nacional pelo Direito à Educação/lbase/Observatório da Cidadania. São Paulo, dez. 2001.
- \_\_\_\_\_. *Cadernos do Observatório*, n. 2. Campanha Nacional pelo Direito à Educação/lbase/Observatório da Cidadania. São Paulo, out. 2000.
- \_\_\_\_\_. *Cadernos do Observatório*, n. 1. Campanha Nacional pelo Direito à Educação/lbase. São Paulo, mar. 1999.
- \_\_\_\_\_. *O impacto do FMI na educação brasileira*. São Paulo, 1999.
- CAMPOS, M.M. "Que qualidade buscamos na América Latina?" In: *A educação na América Latina: direito em risco*. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação/Cortez, 2006.

- \_\_\_\_\_. *Qualidade: um conceito em negociação*. Documento apresentado na oficina de discussão do Custo Aluno-Qualidade organizada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. São Paulo: Campanha, 2005 (mimeo.).
- CORREA, B.C. Considerações sobre qualidade na educação infantil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 119, p. 85-112, jul. 2003.
- FARENZENA, N. (org.). *Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aporte de estudos regionais*. Brasília: Inep/MEC, 2005.
- LIMA, L.C. "Escolarizando para uma educação crítica: a reinvenção das escolas como organizações democráticas". In: TEODORO, A.; TORRES, C.A. *Educação, crítica e utopia: perspectivas para o século XXI*. São Paulo: Cortez, 2006.
- MELCHIOR, J.C.A. *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: EPU, 1987.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil*. Brasília: MEC, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília: MEC, 1994.
- MONLEVADE, J.A.C. O financiamento da educação básica no Brasil (1549-1996). *Cadernos de Educação/CNTE*, Brasília, ano I, n. 2, p. 47-51, out. 1996.
- \_\_\_\_\_. *Custo Aluno-Qualidade: apontamentos para clarear um conceito-chave para o planejamento da educação*. Sem data (mimeo.).
- OLIVEIRA, R.P.; ARAÚJO, G.C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Global Education Digest 2004: comparing education statistics across the world*. Montreal: Unesco Institute for Statistics, 2004.
- PINTO, J.M.R. Uma análise do financiamento da educação no Estado da Califórnia, Estados Unidos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, vol. 35, n. 126, p. 699-722, set./dez. 2005.
- \_\_\_\_\_. O acesso à educação superior no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 25, n. 88, p. 727-756, out. 2004.
- \_\_\_\_\_. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 109-136, set. 2002.
- \_\_\_\_\_. *Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Plano, 2000.
- PIOTTO, D.C. *Escola pública e camadas médias: uma relação complexa*. 29ª Reunião Anual da Anped. Caxambu, 2006. Disponível em: < [www.anped.org.br](http://www.anped.org.br) >.
- SILVA, F.C.R. A valorização dos profissionais das instituições educacionais. *Cadernos de Educação/CNTE*, Brasília, ano I, n. 2, p. 53-56, out. 1996.
- 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, vol. 14, n. 50, p. 107-126, jan./mar. 2006.

## LEIS

Lei 11.494, de 20/6/2007. Regulamenta o Fundeb, estabelecido pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

Emenda Constitucional 53, de 19/12/2007. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 20 dez. 2007.

Lei 10.172, de 9/1/2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

Projetos de Lei 4.155, de 10/2/1998, e 4.173, de 13/3/1998, que tratam do Plano Nacional de Educação. Brasília, Câmara dos Deputados.

Resolução CNE/CEB 3, de 8/10/1997. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Lei 9.424, de 24/12/1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

Lei 9.394, de 20/12/1996. Estabelece as diretrizes e as bases da educação nacional.

Emenda Constitucional 14, de 12/11/1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 13 nov. 1996.

# As oficinas que deram origem ao CAQi

## **Custo Aluno-Qualidade**

### **Participantes e palestrantes das Oficinas de Construção da Proposta**

Em 2002, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação decidiu deflagrar um processo de discussão, sistematização e síntese sobre o Custo Aluno-Qualidade. Assim, promoveu oficinas em 2002, 2003 e 2005, reunindo em intensos debates especialistas, lideranças da sociedade civil e autoridades governamentais das esferas municipal, estadual e federal.

#### **Oficina 1 – Qualidade e Insumos (2002)**

##### **Coordenadora:**

Camilla Croso (Campanha Nacional pelo Direito à Educação).

##### **Participantes:**

Adeum Sauer (Undime, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação); Alexandre Arrais (ActionAid Brasil); Elsa Garrido (Anped, Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação); Fernanda Sucupira (Campanha Nacional pelo Direito à Educação); Lourdes Marcelino Machado (Anpae, Associação Nacional de Política e Administração da Educação); Rita de Cássia Coelho (Uncme, União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação); Roberto Franklin Leão (CNTE, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação); Rose Pavan (equipe de transição do governo Lula); Simone Dias (Campanha Nacional pelo Direito à Educação); Vera Masagão Ribeiro (Ação Educativa); Vital Didonet (Consed, Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação).

#### **Oficina 2 – Qualidade e Equidade (2003)**

##### **Coordenadora:**

Denise Carreira (Campanha Nacional pelo Direito à Educação).

##### **Participantes:**

Adeum Sauer (Undime); Alexandre Arrais (ActionAid Brasil); Ana Maria Sgrott (Universidade Popular da Amazônia); Andréa Maria de Lima (Sinpeem, Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal de São Paulo); Deucelia Nunes Lima (Instituto Paulo Freire); Dinéia Domingues (Fórum Mineiro de Educação Infantil e PUC-MG, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais); Edivaldo Cardoso (Federação dos Trabalhadores em Educação do Mato Grosso do Sul); Eduardo Santos (Plan Brasil); Eliane Cavallero (Instituto Geledés); Elie Ghanem (Ação Educativa); Elizabeth Barolli (Cenpec, Centro de Estudos e

Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária); Elizabeth Ramos (CCLF, Centro de Cultura Luiz Freire); Fábila Calazans (Cria, Centro de Referência Integral de Adolescentes); Francisco Chagas (Ministério da Educação); Hélio Borges (Ação Verde); Ivaldo Bodião (Universidade Federal do Ceará); Ivanilda Verçosa (Uncme); Ivete Lourenço (Cenap, Centro Nordestino de Animação Popular); João Monlevade (Consultoria do Senado Federal); Jorge Abrahão (Ipea, Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas); José Marcelino Rezende (Inep, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais/MEC); João Kleber (Fórum de Educação da Zona Leste-SP); Karcélia Santos (Grupo de Apoio às Comunidades Carentes do Maranhão); Lígia Benigno (MST, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra); Lisete Arelaro (Faculdade de Educação da USP, Universidade de São Paulo); Lizeu Mazzioni (Senado Federal); Lúcia Couto (Fundação Abrinq); Luiz Alfredo Lima (Rede Fio a Fio); Luiz Fenelon (Gabinete do Deputado Eduardo Valverde); Marcus Podesta (Fórum de Educação de Jovens e Adultos do Espírito Santo); Maria Clara Di Pierro (Ação Educativa); Maria de Nazaré Gadelha (Movimento Nacional de Direitos Humanos); Maria Malta Campos (Fundação Carlos Chagas); Marina Palhares (Secretaria Municipal de Educação e Cultura de São Carlos); Marta Vanelli (CNTE); Paulo Eduardo dos Santos (Uncme Mato Grosso); Raimundo Brito (Cedeca-CE, Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará); Regina Barros (Centro Piauiense de Ação Cultural); Rita Coelho (Uncme Minas Gerais); Roberto Franklin de Leão (CNTE); Rosineide Veloso (Sociedade de Assessoria aos Movimentos Populares); Sérgio Roberto Gomes de Souza (Secretaria de Educação do Estado do Acre); Tânia Dornellas (Missão Criança); Vera Masagão (Ação Educativa); Verônica Guridi (Cenpec); Vital Didonet (Consed); Vitalina Gonçalves (Uncme Rio Grande do Sul).

### **Oficina 3 – Metodologia de Cálculo do Custo Aluno-Qualidade (2005)**

#### **Coordenador e consultor técnico:**

José Marcelino de Rezende Pinto (Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP de Ribeirão Preto).

#### **Participantes:**

Alexandre Arrais (ActionAid Brasil); Alexandre Freitas (Secretaria de Educação de Matão); Analu Souza (Ação Educativa); Angela Barreto (Mieib e Ipea); Camila Croso (Ação Educativa); Carla Nauch (Instituto Paradigma); Célia Giglio (Escola Estadual Condessa Filomena Matarazzo, São Paulo); Cleuza Rodrigues Repulho (Undime/Secretaria Municipal de Educação de Santo André); Denise Carreira (Campanha Nacional pelo Direito à Educação); Eduardo Ferreira (CNTE); Elizabeth Ramos (CCLF); Fernanda Fernandes de Oliveira (Ação Educativa); Jorge Abrahão (Ipea); Márcia Pregnolato (Save the Children Reino Unido); Maria Clara Di Pierro (Faculdade de Educação da USP); Nalu Farenza (Faculdade de Educação da UFRGS); Paulo dos Santos (Uncme); Rita Coelho (Mieib); Romeu Caputo (Secretaria de Educação de Belo Horizonte); Salomão Ximenes (Cedeca-CE); Suelaine Carneiro (Instituto Geledés/Ação Educativa); Tania Portella (Ação Educativa); Vivian Melcop (Undime) e Thais Chita (Campanha Nacional pelo Direito à Educação).

# A Campanha Nacional pelo Direito à Educação

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação atua pela efetivação de direitos educacionais para que todos os brasileiros e todas as brasileiras tenham acesso a uma educação pública de qualidade. Para isso, desenvolve as seguintes estratégias:

## **Articulação institucional**

Construção contínua de alianças e parcerias com diversas organizações e movimentos nacionais e internacionais, acreditando no potencial de articulação de muitos para alcançar objetivos comuns. Tem como desafio fazer-se presente em todo o Brasil. Integra o Comitê Diretivo da Campanha Global pela Educação e participa da Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação.

## **Pressão sobre as autoridades**

A Campanha elege focos de ação para pressionar governos, parlamentos e o Poder Judiciário pela elaboração ou por mudanças de políticas públicas. A criação e a implementação do Fundeb, a derrubada dos vetos ao Plano Nacional de Educação, a definição do Custo Aluno-Qualidade, a realização da Conferência Nacional de Educação e a participação da sociedade civil nos planos de educação são alguns dos focos de pressão da Campanha sobre as autoridades.

## **Mobilização popular**

Para que possa promover os direitos educacionais, denunciar injustiças e, principalmente, influenciar a elaboração e a mudança de políticas públicas, a Campanha busca envolver estudantes, profissionais de educação, familiares, cidadãos e cidadãs em mobilizações locais e nacionais. Entre elas, destacam-se a Semana de Ação Mundial, normalmente realizada na última semana de abril,

e as Cirandas pela Educação, puxadas durante os vários eventos que a Campanha organiza ao longo do ano.

## **Produção de conhecimento**

Em parceria com outras instituições, a Campanha realiza pesquisas de opinião, consultas e sistematiza informações sobre temas educacionais de modo a fundamentar suas ações. Edita e produz cadernos e livros, bem como outros materiais, disponíveis em nosso site. A presente publicação se insere nessa estratégia.

## **Comunicação**

A comunicação é decisiva para um trabalho em rede. Ela promove a conexão, o encontro e a troca entre os/as integrantes da Campanha, dissemina conhecimentos e informações estratégicas e dá visibilidade pública aos posicionamentos políticos. A Campanha possui um boletim eletrônico quinzenal, um fórum virtual e um site ([www.campanhaeducacao.net](http://www.campanhaeducacao.net)), além de desenvolver ações específicas junto à imprensa e distribuir alertas à sua rede. Produtos como camisetas e bolsas também promovem as ações e idéias da Campanha.

Você também pode participar desta grande rede por uma educação pública de qualidade para todos e todas!

Participe de um comitê ou crie um em sua localidade.

**Entre nesta roda!**

## Comitê Diretivo Nacional

**Ação Educativa**

**ActionAid Brasil**

**Cedeca-CE** (Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará)

**Centro de Cultura Luiz Freire-PE**

**CNTE** (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação)

**Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente**

**Mieib** (Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil)

**MST** (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra)

**Undime** (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação)

**Uncme** (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação)

## Apoio Institucional

ActionAid Brasil

Plan Brasil

Save the Children Reino Unido



Campanha NACIONAL  
pelo **DIREITO à  
EDUCAÇÃO**

## Coordenação Geral

Rua General Jardim, 660  
01223-010 – São Paulo – SP  
Tel.: (11) 3151-2333 Fax.: (11) 3151-2330  
campanha@campanhaeducacao.net  
www.campanhaeducacao.net

## Comitês Regionais

**AL | Sinteal** (Sindicato dos Trabalhadores de Educação de Alagoas)

**BA | Fórum Baiano de Educação Infantil/Sinpro** (Sindicato dos Professores no Estado da Bahia)

**CE | Cedeca** (Centro de Defesa da Criança e do Adolescente)

**MA | Plan Brasil/Fórum Maranhense de Educação Infantil/Sinproesemma** (Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica das Redes Públicas Estadual e Municipais do Estado do Maranhão)

**MG | Fórum Mineiro de Educação Infantil**

**MS | Omep/Brasil** (Organização Mundial para a Educação Pré-escolar)

**MT | Uncme** (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação)

**PA | Unipop** (Instituto Universidade Popular)

**PB | Fórum Estadual em Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente**

**PE | Centro de Cultura Luiz Freire**

**PI | Cepac** (Centro Piauiense de Ação Cultural)

**RJ | Fórum de Educação de Jovens e Adultos do Rio de Janeiro**

**RN | Fórum de Educação Infantil do Rio Grande do Norte**

**RS | Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública Municipal de Gravataí**

**SC | Associação Luzes da Ilha/Uncme SC**

**SE | Sintese** (Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica da Rede Oficial do Estado de Sergipe)

**SP | Ribeirão Preto | Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente**

**SP | São Paulo | Instituto Paulo Freire/Fundação Abrinq/ Fórum de Educação da Zona Leste**

**TO | Ação Verde**



## TÍTULOS DO SELO DIREITO À EDUCAÇÃO

UMA INICIATIVA DA CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO

*Custo Aluno-Qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil.* São Paulo: Global, 2007.

*Consulta sobre Qualidade da Educação Infantil: o que pensam e querem os sujeitos deste direito.* São Paulo: Cortez, 2006.

*Educação na América Latina: direito em risco.* São Paulo: Cortez, 2006.