

Denise Carreira e José Marcelino Rezende Pinto

Custo Aluno–Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil

Realização:



Co-edição:



Apoio:



CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO

Comitê Diretivo

Ação Educativa: Camilla Croso

ActionAid do Brasil: Alexandre Arrais

Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará (Cedeca/CE): Alisio Santiago

Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF): Elizabeth Ramos

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE): Roberto Franklin Leão

Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente: Mauricio Homma

Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib): Rita Coelho, Angela Barreto, Corina Klautau

Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST): Lígia Benigno

União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme): Paulo dos Santos

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime): Cleuza Rodrigues Repulho e Vivian Melcop

Equipe de Coordenação

Coordenação geral: Denise Carreira (de maio de 2003 a junho de 2006) e Daniel Cara (atual)

Coordenação de comunicação: Iracema Nascimento

Estagiário de comunicação: Diones Soares

Assistente de produção: Michelle Ohl (até junho de 2006)

Assistente administrativo-financeira: Vilma Guerra

Publicação *Custo Aluno–Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*

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

Edição: Iracema Nascimento

Revisão de texto: Jandira Albuquerque de Queiroz

Projeto gráfico e diagramação: Renata Alves Souza

Coordenação editorial: Denise Carreira e Iracema Nascimento

Agradecimento: Andréa Barbosa Gouveia (Universidade Federal do Paraná), pela assessoria nas estimativas de custos de implantação das escolas

Apoio financeiro (2002–2006): ActionAid Brasil, Oxfam, Novib, Plan Brasil, Save the Children Reino Unido e Unicef.

Campanha Nacional pelo Direito à Educação

Rua General Jardim, 660

01223-010 – São Paulo-SP

Tel.: (11) 3151-2333

E-mail: campanha@acaoeducativa.org

Site: www.campanhaeducacao.org.br

CUSTO ALUNO–QUALIDADE

Participantes e palestrantes das Oficinas de Construção da Proposta

Oficina 1 – Qualidade e Insumos (2002)

Coordenadora: Camilla Croso (Campanha Nacional pelo Direito à Educação)

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

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 (Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal de São Paulo, Sinpeem); Deucelia Nunes Lima (Instituto Paulo Freire); Dinéia Domingues (Fórum Mineiro de Educação Infantil e 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 (Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, Cenpec); Elizabeth Ramos (CCLF); Fábica Calazans (Centro de Referência Integral de Adolescentes, Cria); Francisco Chagas (Ministério da Educação); Hélio Borges (Ação Verde); Idevaldo Bodião (Universidade Federal do Ceará); Ivanilda Verçosa (Uncme); Ivete Lourenço (Centro Nordestino de Animação Popular, Cenap); João Monlevade (Consultoria do Senado Federal); Jorge Abrahão (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, Ipea); José Marcelino Rezende Pinto (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, Inep); João Kleber (Fórum de Educação da Zona Leste/SP); Karcélia Santos (Grupo de Apoio às Comunidades Carentes do Maranhão); Lígia Benigno (MST); Lisete Arelaro (Faculdade de Educação da 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); 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 Universidade de São Paulo em 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/SP); 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 Pregnotatto (Save the Children Reino Unido); Maria Clara Di Pierro (Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo); Nalu Farenza (Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul); Paulo dos Santos (Uncme); Rita Coelho (Mieib); Romeu Caputo (Secretaria de Educação de Belo Horizonte); Salomão Ximenes (Cedeca/CE); Suelaine Carneiro (Instituto Geledés e Ação Educativa); Tania Portella (Ação Educativa); Vivian Melcop (Undime) e Thais Chita (Campanha Nacional pelo Direito à Educação)

SUMÁRIO

Apresentação

1. Qual qualidade?

Qualidade: um conceito em disputa

De 1930 a 1950

Qualidade *versus* quantidade

Qualidade numa perspectiva democrática

Qualidade: referências da Campanha Nacional pelo Direito à Educação

A matriz do custo aluno–qualidade

- Etapas e modalidades da educação básica
- Insumos
- Recortes de eqüidade
- Dimensões

2. Os desafios educacionais do Brasil

Acesso e qualidade

Desigualdades regionais

Educação e eqüidade

O investimento por aluno no Brasil comparado a outros países

3. O custo aluno–qualidade na legislação

A Constituição

A LDB e o Fundef

A valorização das e dos profissionais da educação

O Plano Nacional de Educação

4. A mobilização social para a construção do CAQ

Jomtien e o Plano Decenal de Educação

A construção da Lei de Diretrizes e Bases

O FNDEP e o Plano Nacional de Educação da Sociedade Civil

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação

O movimento “Fundeb pra Valer!”

5. Um primeiro passo rumo à qualidade que almejamos: o Custo Aluno–Qualidade Inicial

Padrões mínimos

Fatores que mais impactam o cálculo do CAQ

Custos de manutenção *versus* custos de investimento

A construção do CAQI: o desenho de uma escola com padrão de qualidade inicial

- Custos de bens e serviços
- Custo na administração dos sistemas de ensino
- CAQI das etapas da educação básica
 - CAQI das creches (a 3 anos)
 - CAQI das pré-escolas
 - CAQI das séries iniciais do ensino fundamental
 - CAQI das séries finais do ensino fundamental
 - CAQI do ensino médio
 - CAQI das escolas do campo
 - Síntese geral do CAQI

Conclusões: abrindo o debate

CAQI, as modalidades e os desafios da equidade: outros mecanismos

CAQIs específicos

Adicional CAQI

O debate nacional sobre o CAQI

Anexos

O que faz a Campanha Nacional pelo Direito à Educação

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 sequer 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 PEC pela Câmara dos Deputados e referendada pelo Senado. Dessa forma, a PEC passou

a garantir as condições de exigibilidade do CAQ, que serão precisadas na regulamentação do novo Fundo.

Entendemos, assim, que o Fundeb é uma grande oportunidade 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, negociações, 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. O capítulo 4 procura 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.

O capítulo 5 é o cerne de nossa proposta de custo aluno–qualidade, em que explicitamos nossos pressupostos e pontos de partida, os insumos e respectivos padrões mínimos necessários para garantir qualidade à educação, os fatores que mais têm impacto no cálculo do CAQ e as tabelas de cálculo para cada nível e modalidade da educação básica, estas possíveis de serem utilizadas e adaptadas por escolas e sistemas de ensino.

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 para o próximo ano. 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 se entender melhor tudo isso, voltamos no tempo e verificamos como o debate sobre qualidade foi se construindo 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 pública¹.

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 institutores².

¹ Almeida JRP. *História da instrução pública no Brasil (1500 a 1889)*. São Paulo/Brasília: Educ/Inep, 1989, p. 90.

² *Ibidem*, p. 65.

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

De 1930 a 1950

Um período em que, podemos dizer, houve certo avanço no padrão de ensino oferecido, em especial nas escolas de nível médio (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 área³. 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. Começam a aparecer o que se pode chamar de indicadores de qualidade: diagnósticos da prefeitura de São Paulo, do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), entre outros. E surgem outros indicadores: repetência, cobertura (quantas pessoas de determinada faixa etária, quantas são atendidas), tamanho da escola, número de crianças fora da escola.

³ Melchior JCA. *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: EPU, 1987.

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 diversas, 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 e todas. Se ela 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 são 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 a gestão Lula, o Ministério da Educação perdeu uma grande oportunidade de avanço concreto ao ter abortado 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 Nacional pelo Direito à Educação

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;
- reconheça e enfrente as desigualdades sociais em educação, devidamente contextualizado no conjunto das políticas sociais e econômicas do País;

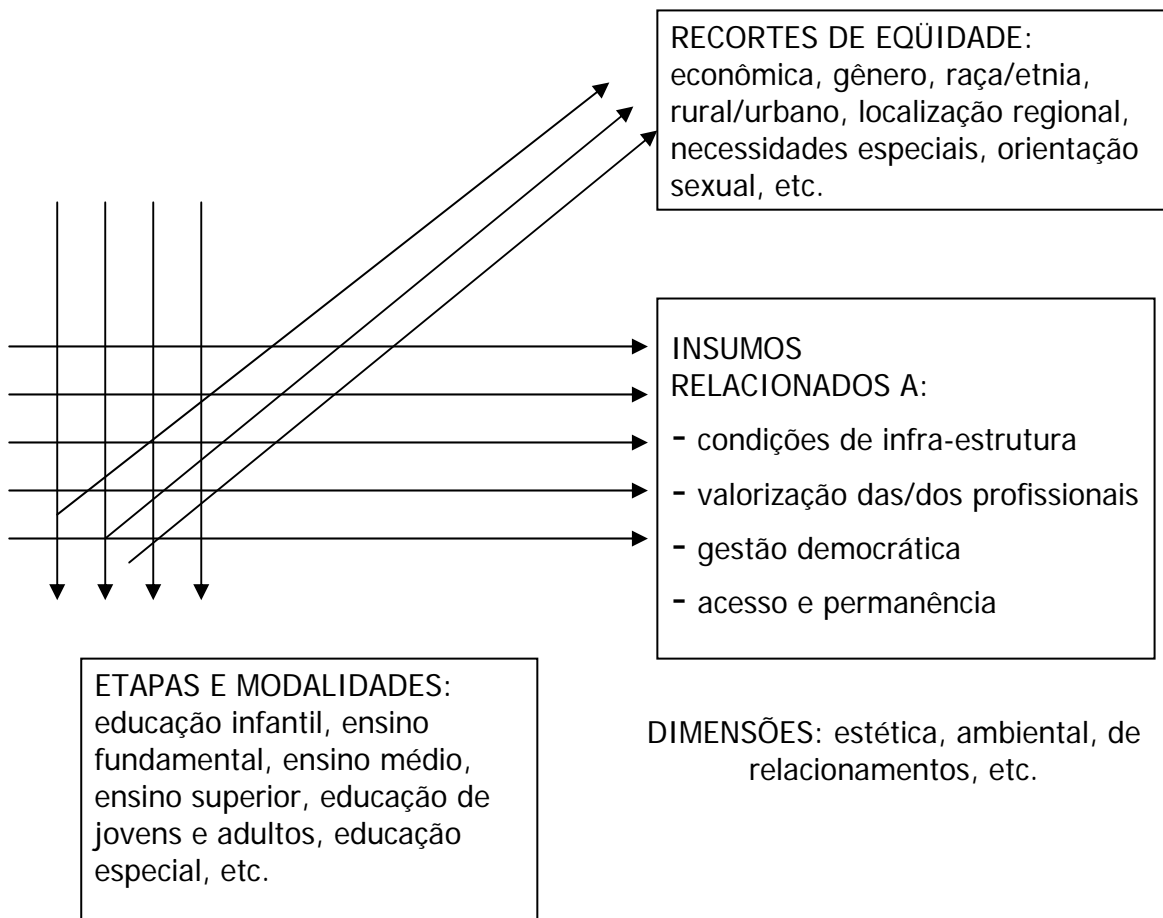
- se referencia nas necessidades, nos contextos e nos desafios do desenvolvimento de uma região, de um país, de uma localidade;
- está indissociado da quantidade, da garantia do acesso ao direito à educação;
- se aprimora por meio da participação social e política, garantida por meio de uma institucionalidade 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. Essa matriz relaciona a qualidade oferecida nas etapas e nas modalidades com os insumos necessários para essa qualidade, 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 neste documento do CAQI (Custo Aluno–Qualidade Inicial) 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.

MATRIZ DO CUSTO ALUNO–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 idade⁴ 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 anos⁵, 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 carcerária, destinada a jovens e adultos com baixa escolaridade vivendo em situação de privação de liberdade;
- **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 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

⁴ 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.

⁵ Idem.

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 infra-estrutura, às trabalhadoras e aos trabalhadores em educação, à gestão democrática e aqueles relacionados ao acesso e à permanência na escola.

Insumos relacionados à infra-estrutura – 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, horta, etc.) também é uma preocupação primordial;

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 do professorado (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 CAQ 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% das crianças estavam na escola, embora apenas 33% estivessem no nível de ensino apropriado (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 da matrícula 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 a tabela 1, elaborada com alguns indicadores selecionados.

Tabela 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) (em reais)	-	423	462	600	866
Distorção idade/série	-	-	21,7 (1ª série)	47,4 (5ª série)	53 (1ª série)
Tempo médio de permanência (em 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 (ensino fundamental)		74,9
Matrículas no período noturno (%)	-	-	3 (1ª série)	13 (5ª série) e 22 (8ª série)	48,9
Alunos em escolas públicas com acesso a					
Energia elétrica (% de alunos)	98	99	95,6		100
Biblioteca (% de alunos)	32	-	53,2		83,6
Laboratório de ciências (% de alunos)	-	-	15,4		45,9
Laboratório de informática (% de alunos)	-	-	22,4		55,5
Internet (% de alunos)	19	9	15,4		45,9
Quadra de esportes (% de alunos)	24	-	51		80,5
Parque Infantil (% de alunos)	45	54	-		-
Sanitário adequado à educação infantil (% de alunos)	43	57	-		-
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)

Fonte: Inep.

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

Pnad: Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar; Saeb: Sistema Nacional de Educação Básica.

* Nível mínimo de formação considerado: para creche, pré-escola, ensino fundamental de 1ª a 4ª série, esperam-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 e licenciatura.

Podemos sintetizar os dados apresentados na tabela 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 avança a 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 ciência 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 por 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. A tabela 2, a seguir, apresenta alguns parâmetros de comparação.

Tabela 2.
Diferenças regionais na oferta dos serviços educacionais

Indicador	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Gasto aluno-ano na rede pública em real (1999)						
Educação infantil	924	632	560	1269	950	902
Ensino fundamental	691	569	507	826	802	839
Ensino médio	643	543	529	679	622	811
Rendimentos médios mensais de professores em real (2001)						
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
Taxa de atendimento (em %)						
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
Funções docentes com nível superior (porcentagem do total)						
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 (1 ^a a 4 ^a série) (2000)	24,6	4,5	9,5	37,5	40,5	35,9
Ensino fundamental (5 ^a a 8 ^a série) (2000)	74,1	47,9	53,3	87,7	84,3	66,8
Média de horas de aula/dia						
nas creches públicas (2002)	7,9	5,5	5,6	8,9	10,3	8,8
nas pré-escolas públicas (2002)	4,4	4,4	4,1	4,4	5,1	4,8
Alunos/turma						
no ensino fundamental (2000)	32,2	36,6	33,7	32,1	27,7	30,2
no ensino médio (2000)	38,3	40,1	41	38,3	34,7	36,2
Média Saeb (8^a série, língua portuguesa) (1999)						
	232,9	226,3	224,5	235,3	239,3	235,7
Alunos da rede pública atendidos por (porcentagem do total)						
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	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	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	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 da tabela 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 se estamos falando, efetivamente, de 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, e 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 atendimento⁶ 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 homens e mulheres, 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).

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 1^a a 4^a 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 o seguinte quadro no ensino fundamental 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 possui 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 1^a 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

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

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 porque 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 à 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% com laboratório de informática (27,9% nas escolas urbanas); 58,3% tinham 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); 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 campo⁷.

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 inequidade do sistema de acesso à educação superior no Brasil e a importância da discussão de políticas afirmativas⁸.

O investimento por aluno no Brasil comparado a outros países

A tabela 3 permite a comparação entre o valor de gasto por aluno dos países integrantes⁹ 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

⁷ Brancaloni APL. *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.

⁸ Pinto JMR. O acesso à educação superior no Brasil. *Educação e Sociedade*, vol. 25, n. 88, p. 727-756. Campinas, outubro de 2004.

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

(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.

Tabela 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	Total
América do Sul					
Argentina	1.305	1.241	1.286	2.883	1.918
Brasil*	965	842	913	1.008	944
Chile	1.766	2.110	2.070	2.094	2.085
Paraguai	800	676	747	1.168	919
Peru	357	354	-	-	503
Uruguai	1.038	844	921	544	732
Países da OCDE					
México	1.643	1.467	1.477	2.378	1.768
Portugal	4.158	4.940	6.727	7.155	6.921
Coréia do Sul	2.497	3.553	5.036	6.747	5.882
Espanha	3.845	4.592	-	-	6.010
Estados Unidos	7.881	8.049	8.669	9.607	9.098
Japão	3.691	6.117	6.607	7.274	6.952
Média OCDE	4.294	5.313	6.089	7.121	7.002

* Dados de 2001.

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 12/9/1996 com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) 14. Esta mesma 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 de 1/1/1996, 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 garanta 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” ou de “gasto 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 nova 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”¹⁰. Neste parágrafo, ficam definidos então o princípio do CAQI e a quem cabe a responsabilidade de garanti-lo.

A LDB e o Fundef

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 regulamenta o Fundef, estabelece ainda que, na composição do padrão de qualidade de ensino, deverão ser considerados os seguintes critérios (artigo 13):

- I - estabelecimento de 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.

¹⁰ Grifo nosso.

Do ponto de vista da diferenciação no custo por aluno, para o ensino fundamental, a mesma Lei (artigo 2º) estabelece que ela deve considerar:

1. 1ª a 4ª séries;
2. 5ª a 8ª séries;
3. estabelecimentos de ensino especial;
4. escolas rurais.

Por fim, como já comentamos, no parágrafo 4º do artigo 60 do ADCT, na redação dada pela EC 14/1996, vem definido o prazo para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustem suas contribuições ao Fundef para garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade, no ensino fundamental, definido nacionalmente, de tal forma que se saia do padrão *recurso disponível por aluno* contido no parágrafo 1º do artigo 6º e se atinja o *custo aluno-qualidade*.

Até o momento, não foi fixado o valor real do CAQ nem seu valor monetário. 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. 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.

Com base no histórico apresentado aqui, o TCU (Tribunal de Contas da União) emitiu parecer sobre o tema em e recomendou ao ministro da Educação a adoção de providências no sentido de levar a discussão do cálculo do valor mínimo ao Congresso Nacional, por meio de Projeto de Lei ou Medida Provisória, para que fosse estabelecido o padrão mínimo de qualidade de ensino. O TCU também alertou a Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e a Comissão de Educação do Senado Federal sobre a urgência de definição da forma como serão feitos os ajustes das contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, visto que o prazo fixado para a adoção do custo aluno-qualidade já se esgotou.

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 5ª a 8ª 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 estabelece como princípio a valorização dos profissionais do ensino por meio de planos de carreira para o magistério público, mas remete a regulamentação para a legislação complementar. Já a LDB (artigo 67), que deveria regular este inciso da Constituição, 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 e quais as diretrizes para a definição do piso salarial profissional. 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.

A Lei 9.424/1996, que regulamenta o Fundef, fundo que tem em seu nome o compromisso com a valorização do magistério, pouco avança na definição dos parâmetros que permitiriam uma atuação mais adequada por parte dos profissionais e que garantiriam, assim, uma melhor qualidade de ensino. Como a LDB, essa lei joga a tarefa para a legislação dos sistemas de ensino ao definir seus respectivos planos de carreira e remuneração do magistério, afirmando apenas que esses planos deverão assegurar:

- uma remuneração condigna para os professores em efetivo exercício no magistério;
- o estímulo ao trabalho em sala de aula;
- a melhora da qualidade do ensino.

Como podemos observar, 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 que 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.

Conceito de pessoal do magistério

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.

Remuneração

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 (por exemplo, fixar o piso no equivalente a dois terços do custo por aluno, o que daria um salário médio igual ao custo aluno-ano);
- a Resolução não estabelece qualquer parâmetro para a fixação dos salários dos outros níveis de ensino da educação básica (educação infantil e ensino médio);
- 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. No quadro 1, são apresentadas 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.

A seguir, apresentaremos as principais metas do PNE (2001) associadas à melhoria de qualidade do ensino e à ampliação do atendimento.

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) (Meta 1).

• Em cinco anos, prédios e instalações com padrões mínimos de infra-estrutura (Meta 4):

- 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 (Meta 5).

• Em três anos, assegurar programas de formação em serviço (para docentes e não-docentes), em cada Município, ou por grupos de Municípios (Meta 7).

• Em dois anos, todos os Municípios com uma política definida para a educação infantil (Meta 8).

• Em três anos, todas as escolas com projetos pedagógicos formulados com a participação dos seus profissionais da educação (Meta 9).

• Em três anos, 100% dos Municípios com estrutura de supervisão da educação infantil (pública e privada) (Meta 10).

• Alimentação escolar para todas as crianças matriculadas na educação infantil (instituições públicas e conveniadas) (Meta 12).

• Implantar conselhos escolares (Meta 16).

• Implantar programas de orientação e apoio aos pais (Meta 17).

• Adotar progressivamente o atendimento em tempo integral (não define prazo) (Meta 18).

• 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 (Meta 22, *vetada*).

Ensino fundamental

• Universalizar o atendimento (Meta 1).

• Ampliar a sua duração para nove anos, com início aos 6 anos de idade (Meta 2).

• Em cinco anos, prédios e instalações com padrões mínimos de infra-estrutura (Meta 5):

- 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 (Meta 8).
- Implantação de conselhos escolares (Meta 9).
- Programa de Garantia de Renda Mínima para famílias carentes (não define a porcentagem) (Meta 10).
- 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, no máximo, dois turnos diurnos e um noturno (Meta 20).
- Merenda escolar na quantidade adequada e com de melhor qualidade.
- Ampliar progressivamente a jornada escolar para, pelo menos, 7 horas/dia (sem prazo) (Meta 21).
- Promover a eliminação gradual da necessidade de oferta do ensino noturno (sem prazo) (Meta 23).
- 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 infra-estrutura (Meta 5):

- 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 (Meta 17).

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 básico 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 (Meta 23).

Educação tecnológica e formação profissional

- Triplicar, a cada cinco anos, a oferta de cursos básicos de educação profissional (Meta 3).
- Triplicar, a cada cinco anos, a oferta de formação em nível técnico (Meta 5).
- Triplicar, a cada cinco anos, a oferta de educação profissional permanente (Meta 6).

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 (Meta 16).
- Instalar, em dez anos, 2 mil núcleos de tecnologia educacional (Meta 17).
- Instalar, em cinco anos, 500 mil computadores em 30 mil escolas de nível fundamental e médio, com acesso à Internet (Meta 18).
- Capacitar, em dez anos, 120 mil professores multiplicadores em informática da educação (Meta 19).
- Capacitar, em cinco anos, 150 mil professores e 34 mil técnicos em informática educativa (Meta 20).
- 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 (Meta 21).

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 (Meta 3).
- Dotar, em cinco anos, as escolas indígenas com equipamento didático-pedagógico básico, incluindo biblioteca, videoteca e outros materiais de apoio (Meta 10).
- 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 (Meta 19).

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 (Meta 1).
- Implantar gradualmente a jornada de trabalho em tempo integral (Meta 2).
- Destinar entre 20% e 25% da carga horária dos professores para atividades extraclasse (Meta 3).
- 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 (Meta 4, *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 (Meta 17).
- Garantir que, em dez anos, 70% dos professores de educação infantil e ensino fundamental tenham formação em nível superior com cursos de licenciatura plena (Meta 18).
- Garantir que, em dez anos, todos os professores do ensino médio possuam formação em licenciatura plena nas áreas de conhecimento em que atuam (Meta 19).

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 1 apresenta uma síntese do custo aluno–qualidade na legislação brasileira.

Quadro 1.
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, 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 <u>padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira</u> ¹¹ aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.	Constituição Federal (EC 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 <u>ensino fundamental</u> , com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a <u>remuneração condigna do magistério</u> . Parágrafo 4º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, num <u>prazo de cinco anos</u> , suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir <u>um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente</u> .	ADCT Constituição Federal (EC 14/1996)	• Cria o Fundef; • Estabelece o princípio da remuneração condigna do magistério; • 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 4. O dever do Estado com a educação	Lei 9.394/1996	• Estabelece o que serão os

¹¹ Grifo nosso.

<p>escolar pública será efetivado mediante a garantia de: (...) IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, <u>definidos, como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.</u></p>	(LDB)	<p>padrões mínimos; • Define o CAQ.</p>
<p>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.</p>	Lei 9.394/1996 (LDB)	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelece que os CAQs serão calculados pela União e deverão considerar as variações regionais nos custos dos insumos e os diferentes modalidades de ensino (ensino fundamental); • Os valores dos CAQ serão definidos anualmente.
<p>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.</p>	Lei 9.424/1996 (regulamenta o Fundef)	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelece parâmetros para a composição do CAQ (ensino fundamental).
<p>Definição de padrões mínimos de infraestrutura das escolas e de qualificação dos docentes.</p>	Lei 10.172/2001 (PNE)	<ul style="list-style-type: none"> • O PNE não define o valor do CAQ, mas estabelece uma série de parâmetros de qualidade que deverão ser considerados.
<p>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).</p>	Resolução CNE 3/1997	

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 sequência 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 equidade na distribuição dos recursos e um padrão mínimo de qualidade¹². 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

¹² Ministério da Educação. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília: MEC, 1994.

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*¹³, nos próximos dez anos, para garantir a conclusão do ensino fundamental para, pelo menos, 80% da população em cada sistema de ensino”¹⁴.

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”¹⁵.

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 Cardoso¹⁶. 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 Deputados, 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 níveis¹⁷. Na redação inócua do texto final da LDB, consta: “será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar uma

¹³ Grifo nosso.

¹⁴ Ministério da Educação. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília: MEC, 1994; p. 87.

¹⁵ Ministério da Educação. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília: MEC, 1994; p. 42.

¹⁶ Monlevade JAC. 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 FCR. A valorização dos profissionais das instituições educacionais. *Cadernos de Educação/CNTE*, ano I, n. 2, p. 53-56. Brasília, outubro de 1996.

¹⁷ 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.

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-educação¹⁸ de 2,5% para 3,5%, além de criar o salário-creche¹⁹ 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-SP.

¹⁸ 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 dada das Leis 9.766, de 18/12/1998, e 10.832, de 29/12/2003.

¹⁹ 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)²⁰. O objetivo do estudo foi gerar subsídios para a construção de uma proposta de CAQ pelo 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, fruto da avaliação da situação da educação brasileira na década de 1990, promovida por um conjunto de organizações da sociedade civil como parte do processo de preparação para a Cúpula

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

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 financiamento de campanha, priorizando ações de mobilização e comunicação.

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 a Campanha Global pela Educação, atuando por meio de estratégias de mobilização social, pressão sobre autoridades (*lobby*), 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 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 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. A Campanha e outros movimentos manifestaram-se publicamente frustrados com a PEC e 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.

O movimento obteve conquistas fundamentais na Câmara dos Deputados, 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. Na fase de regulamentação, com base no estudo do CAQ, a Campanha apresentará ao Congresso Nacional uma proposta de regulamentação alternativa à do governo, que terá como um dos pontos centrais a transição do valor mínimo anual para o custo aluno–qualidade.

A Campanha Nacional parte do entendimento de que o desafio de implementação do CAQ em todo o País não se esgota com o Fundeb, mas certamente o novo Fundo se

configura como uma grande oportunidade para a criação das bases para a sua concretização.

