



Universidade de Brasília

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

JHENIFFER FERREIRA DE OLIVEIRA

**DO IDEAL AO REAL: A QUE DISTANCIA NOSSAS ESCOLAS ESTÃO DO
PREVISTO NO CUSTO ALUNO QUALIDADE INICIAL**

Brasília, DF

2017

JHENIFFER FERREIRA DE OLIVEIRA

**DO IDEAL AO REAL: A QUE DISTANCIA NOSSAS ESCOLAS ESTÃO DO
PREVISTO NO CUSTO ALUNO QUALIDADE INICIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Faculdade de Educação da Universidade de Brasília
como requisito necessário à obtenção do grau de
licenciatura em Pedagogia.

Orientador: Prof. Dr. Raimundo Luiz Silva Araújo

Brasília, DF

2017

JHENIFFER FERREIRA DE OLIVEIRA

**DO IDEAL AO REAL: A QUE DISTANCIAS NOSSAS ESCOLAS ESTÃO DO
PREVISTO NO CUSTO ALUNO QUALIDADE INICIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Educação da Universidade de Brasília como requisito necessário à obtenção do grau de licenciatura em Pedagogia pela seguinte banca:

Orientador: Prof. Dr. Raimundo Luiz Silva Araújo
Professor da Faculdade de Educação – UnB

Prof^a. Dra. Catarina de Almeida Santos
Professora da Faculdade de Educação – UnB

Prof^a. Dra. Danielle Xabregas Pamplona Nogueira
Professora da Faculdade de Educação – UnB

Brasília, DF

2017

*À minha família e amigos, que tanto me auxiliaram, apoiaram e incentivaram
nesse processo, jamais permitindo que eu desistisse ou desanimasse.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por que em seu infinito amor, mais uma vez me proporcionou a graça de alcançar mais uma vitória em minha vida, pela sabedoria, força e persistência que incitou em meu coração para continuar sempre seguindo em frente e buscando mais.

Agradeço a minha família, meus pais e irmãos, que sempre estiveram ao meu lado, me apoiaram a cada passo e em todas as minhas necessidades, e me deram segurança para arriscar em cada novo caminho com a certeza de que, seja qual fosse o resultado, eles sempre estariam ao meu lado.

Agradeço a todos os meus amigos, de modo especial a Jaciara, que caminhou comigo todos os semestres, enfrentando juntas todos os desafios, torcendo uma pela outra, chorando juntas e sorrindo juntas. Amiga, nós conseguimos! À Bruna, Athália, Lucas e Thiago, que estiveram ao meu lado, me apoiando, me corrigindo e incentivando a sempre seguir em frente.

Agradeço a todos os professores da Universidade de Brasília que fizeram parte da minha vida acadêmica e foram de suma importância para o meu crescimento intelectual, à minha formação de cidadã crítica, de profissional competente e que me fizeram desejar novos horizontes na pós-graduação.

Dentre todos os professores, quero agradecer especialmente ao meu orientador Prof. Dr. Luiz Araújo que me acolheu neste último semestre, eu cheguei perdida sem saber o que fazer e o senhor me ajudou a encontrar o caminho e esteve comigo durante todo o percurso me incentivando e animando. Achemos que não daria certo, mas conseguimos! Obrigado por acreditar em mim.

Agradeço a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, muito obrigado a todos.

RESUMO

Tendo como base o princípio constitucional de garantia do direito a educação de qualidade para todos ofertada pelo Estado, o presente trabalho buscou apresentar uma análise comparativa entre duas escolas públicas e a proposta feita pela Campanha Nacional de Educação para o Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi, objetivando analisar a que distancia nossas escolas públicas de oferta da pré-escola estão do previsto no CAQi evidenciando as desigualdades territoriais existentes. Nesse sentido, o presente trabalho analisou duas escolas, uma situada no Gama – DF e outra no Novo Gama – GO, a fim de identificar a que distância tais escolas estão do padrão mínimo de qualidade proposto pelo CAQi evidenciando as desigualdades da qualidade do ensino ofertado em ambos os estados. Foram utilizados como categorias de análise os custos definidos por Carreira e Pinto (2007) no livro intitulado “Custo Aluno-Qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil”, principal referência teórica do trabalho que resume a Política do CAQi e apresenta seus valores. O trabalho em tela foi gerado do questionamento quanto à qualidade do ensino público ofertado no Brasil que, conforme dados do IBGE, quando comparados os resultados dos dados educacionais obtidos nas diversas regiões, estados e municípios encontra-se uma variedade de Brasil. O CAQi, uma política de financiamento aprovada no Plano Nacional de Educação vigente, foi elaborado afim de reduzir tais desigualdades e garantir uma oferta mais igualitária no constante aos insumos necessários à uma educação de qualidade, contudo a política não fora implantada no período estabelecido no plano. Assim, os resultados obtidos reafirmam a necessidade de implementação da política e as diferenças territoriais existentes, visto que no desenrolar da pesquisa identificou-se que a escola pertencente ao Distrito Federal está consideravelmente acima, enquanto que a escola do Novo Gama está abaixo da proposta feita pela Campanha.

Palavras chave: Qualidade. Financiamento da Educação Básica. Custos educacionais. Pré-escola. CAQi

ABSTRACT

Based on the constitutional principle of guaranteeing the right to quality education for all offered by the State, the present work sought to present a comparative analysis between two public schools and the proposal made by the National Campaign for Education for the Initial Student Cost - CAQi , aiming at analyzing how far our public schools offer the preschool are predicted in the CAQi showing the existing territorial inequalities. In this sense, the present study analyzed two schools, one located in the Gama - DF and another in the New Range - GO, in order to identify how far these schools are from the minimum standard of quality proposed by the CAQi evidenced the inequalities of the quality of the offered education in both states. The costs defined by Carreira and Pinto (2007) in the book entitled "Initial Pupil Cost-Quality: Toward Quality Public Education in Brazil" were used as the categories of analysis, the main theoretical reference of the work that summarizes the CAQi Policy and presents its values. The work on the screen was generated from the questioning regarding the quality of public education offered in Brazil that, according to data from the IBGE, when comparing the results of the educational data obtained in the different regions, states and municipalities is a variety of Brasis. The CAQi, a financing policy approved in the current National Education Plan, was designed to reduce such inequalities and guarantee a more equal supply in the constant to the necessary inputs to a quality education, but the policy was not implemented in the period established in the plan. Thus, the results obtained reaffirm the need to implement the policy and the existing territorial differences, since in the development of the research it was identified that the school belonging to the Federal District is considerably higher, while the Novo Gama school is below the proposal made by the Campaign.

Key words: Quality. Funding of Basic Education. Educational costs. Pre school. CAQi

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Valores de complementação da União no Fundef pelo período de 1998-2006 e os valores corrigidos pelo IPCA 2016 **31**

GRÁFICO 2 – Valor total geral de investimentos em bens e serviços propostos pelo CAQi e realizados pelas escolas pesquisadas 2016 **67**

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Comprometimento do Estado Brasileiro no financiamento da educação. Vinculação da receita de impostos.....	32
TABELA 2 – Situação da estrutura predial das escolas pesquisadas e a estrutura proposta pelo CAQi.....	56
TABELA 3 – Relação de equipamentos e materiais permanentes existentes nas escolas pesquisadas e os propostos pelo CAQi	57
TABELA 4 – Valores de custos e bens de serviços por aluno referentes às escolas pesquisadas e ao CAQi.....	61
TABELA 5 – Custos com pessoal por aluno/ano estipulado na proposta do CAQi e o pago nas escolas pesquisadas	63
TABELA 6 – Valor total e anual de investimento em bens e serviços e pessoal proposto pelo CAQi e realizados pelas escolas pesquisadas	65

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Brasil 2014: Porte das escolas públicas por número de matrículas e salas de aula segundo a localização.....	48
QUADRO 2 – Relação de custos de bens e serviços proposto pelo CAQi	51

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CAQi	Custo Aluno-Qualidade inicial
CNE	Concelho Nacional de Educação
CNE/CEB	Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EEAA	Equipe Especializada de Apoio a Aprendizagem
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GMASA	Gerência de Manutenção de Serviços Administrativos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
PDAF	Programa de Descentralização Administrativa e Financeira
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PENAD/IBGE	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio / Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PNE	Plano Nacional de Educação

SEDF	Secretaria de Educação do Distrito Federal
SOE	Serviço de Orientação Educacional

SUMÁRIO

MEMORIAL	14
INTRODUÇÃO.....	16
CAPÍTULO 1 - QUALIDADE, FINANCIAMENTO E CUSTOS EDUCACIONAIS	18
1.1 QUALIDADE	21
1.2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO	23
1.2.1 Fundef	29
1.2.2 Fundeb	34
1.3 CUSTOS EDUCACIONAIS	35
CAPÍTULO 2 - A EDUCAÇÃO NO BRASIL E O CUSTO ALUNO QUALIDADE.....	38
2.1 CAQ E CAQi NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO	41
2.2 MATRIZ DO CUSTO ALUNO QUALIDADE	43
2.3 DESAFIOS EDUCACIONAIS NO BRASIL	44
2.4 CUSTO ALUNO-QUALIDADE INICIAL	47
CAPÍTULO 3 - PESQUISA	52
3.1 ANÁLISE DOS DADOS	55
3.2 CONCLUSÃO DA PESQUISA	66
CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS	69

MEMORIAL

Meu nome é Jheniffer Ferreira de Oliveira, tenho 20 anos e vou contar, resumidamente, minha trajetória acadêmica até aqui e o que me levou a vos apresentar este trabalho com essa temática.

Nascida e crescida no Gama-DF, toda minha jornada escolar, desde a educação básica completa até a universidade, fora traçada em instituições públicas.

Minha mãe atua na carreira de assistência de educação na área da limpeza. Sendo assim, desde pequena tive contato direto com a escola a partir de um olhar administrativo e, por isso, apresentava um desejo em me tornar docente.

Aos 16 anos, me vi diante de tal grande escolha acerca de qual seria a profissão a qual me dedicaria a estudar pelos próximos anos da minha vida. Seguindo meu desejo de infância e o prazer pela docência que fui adquirindo durante os anos, me inscrevi e fui aprovada pelo PAS a cursar Pedagogia na UnB. Dois sonhos que se realizaram.

Desde o ensino fundamental, aprimorei um senso crítico a respeito do que eu gostaria que fosse a minha escola e o quanto gostaria que mudasse em certos aspectos, principalmente de infraestrutura. Ao chegar na Universidade não fora diferente.

Os debates acerca dos direitos sociais, das políticas públicas educacionais, das legislações que, apesar de abrirem brechas, garantiam ao povo seus direitos e deveres, me instigaram cada vez mais a seguir meus estudos nessa área, de modo a me qualificar para me tornar também militante em defesa de tais direitos.

No meu quarto semestre realizei a disciplina de Projeto 3 me juntando ao grupo de estudos SOGEPPE (Sistema, Organização, Gestão e Processos Políticos Educacionais), lá fui abrindo minha mente para compreender o que de fato eu gostaria como tema para realização do meu trabalho de conclusão de curso. Iniciei com uma temática voltada a “gestão do currículo”, a partir de pesquisas sobre o tema, a gestão do currículo se resumia na gestão financeira, do espaço, do tempo e das pessoas para fazer com que o currículo fosse trabalhado com êxito.

Continuei amadurecendo tal ideia, dando voltas e voltas sem chegar a uma proposta de trabalho que fosse o que eu queria e aceitável para orientação. Até que se iniciaram os debates acerca da Emenda Constitucional 95/2016 e da reforma do ensino médio. Transferi então minha pesquisa para essa área questionando a influencia da Emenda na nova estrutura a qual a reforma se propunha fazer e o impacto dela na vida acadêmica dos estudantes do Ensino Médio.

Meu desejo continuava percorrendo uma pesquisa que abrangia a gestão financeira, do espaço, tempo e pessoal. Seguindo orientações, foquei na gestão do espaço, mas ainda assim não me sentia satisfeita.

Diante de tamanha confusão pessoal na qual me encontrava sobre meu tema e o surgimento de conflitos no grupo que afetaram diretamente no meu desenvolvimento acadêmico, decidi sair do SOGEPPE e recomeçar com a mesma proposta. Foi então que entrei em contato com o Prof. Luiz Araújo que me acolheu e aceitou orientar meu trabalho.

O Prof. Luiz defendeu seu doutorado com uma temática que envolvia o Custo Aluno-Qualidade e o Custo Aluno-Qualidade inicial. Ao estudar tal política, consegui identificar nela a junção de todos os fatores mencionados e que gostaria de pesquisar, pois, apesar de não se tratar da gestão propriamente dita, tratava do investimento na escola para que ela possuísse tais condições necessárias ao desenvolvimento das relações de aprendizagem e, conseqüentemente, o trabalho do currículo.

Assim, tendo a educação como um direito social de todos a ser ofertado com qualidade, voltei meus pensamentos à minha trajetória escolar e dos diversos conflitos que tracei em virtude das condições nas quais recebi o ensino e, sendo esse um tema que desde a educação básica me causava incomodo, decidi por segui-lo em meu trabalho de conclusão de curso.

Sendo assim, meu trabalho que aqui vos apresento, consiste num estudo da distância que nossas escolas estão daquilo que é proposto pelo CAQi, sendo essa política uma proposta do que seriam insumos necessários para uma oferta de ensino de qualidade, me proponho a verificar a situação na qual duas escolas públicas estão em comparação a este padrão mínimo proposto pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

INTRODUÇÃO

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988 a educação adquiriu um novo olhar político e social, sendo tomada a partir de então com um direito social de todos a ser ofertada com qualidade pelo Estado.

A partir de alterações realizadas pela Emenda Constitucional 14/1996, ficou previsto que se estabelecesse um custo por aluno que garantisse um padrão mínimo de qualidade, ficando essa de responsabilidade complementar da União.

Desde sua aprovação o Estado vem realizando promessas que nunca foram cumpridas. Mediante tal descaso do governo para com o tema, a sociedade civil se mobilizou e em 2007 foi apresentada pela Campanha Nacional pelo Direito a Educação e resumida por Carreira e Pinto (2007) uma proposta de financiamento da educação com base no Custo Aluno-Qualidade. A proposta foi aprovada no Plano Nacional de Educação 2014-2024, mas até o momento não fora implementada.

No Brasil, há anos se procura estabelecer uma política que reduza as desigualdades territoriais, sendo parte dessa preocupação a constituição de fundos de participação ainda no processo constituinte, numa tentativa de tornar mais equânime a distribuição dos recursos, foi criada a política de fundos (Fundef e Fundeb). Contudo, apesar da existência de tais fundos as realidades vivenciadas pela população em cada Estado e Município se distinguem mostrando que ainda existe um longo caminho a trilhar para diminuir de forma consistente as desigualdades.

É nesse sentido que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação propôs um Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, uma estrutura de financiamento cujo princípio está voltado àquilo que é necessária à oferta com qualidade.

Minha pesquisa aqui apresentada buscou analisar a realidade na qual se encontram nossas escolas tomando como parâmetro de qualidade a proposta apresentada pelo CAQi, o objetivo está em identificar a que distância nossas escolas do Distrito Federal e das cidades do entorno estão do CAQi evidenciando as desigualdades territoriais existentes.

O produto de nossa pesquisa está dividido em três capítulos. O primeiro denominado “Qualidade, Financiamento e Custos Educacionais” apresenta o debate teórico conceitual abordando os princípios históricos de cada conceito presente no título e a definição utilizada nesse trabalho. Encontram-se também neste capítulo a fundamentação teórica quanto às políticas de fundos.

O segundo capítulo denominado “A Educação no Brasil e o Custo Aluno-Qualidade” apresenta uma abordagem histórica da construção do conceito de custo aluno-qualidade na legislação brasileira e sua presença no Plano Nacional de Educação. Apresenta também os dados educacionais referentes às porcentagens de alunos registrados no sistema de ensino e suas dificuldades por etapas evidenciando os desafios a serem enfrentados. E, por ultimo, a proposta realizada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação com foco na pré-escola, etapa escolhida como amostra da pesquisa.

O ultimo capítulo denominado “Pesquisa” apresenta todos os dados, tabelas, gráficos e análises realizadas na pesquisa, bem como seus resultados.

Seguido das Considerações Finais fecham o trabalho apontando as conclusões obtidas.

CAPÍTULO 1 - QUALIDADE, FINANCIAMENTO E CUSTOS EDUCACIONAIS

A qualidade da educação tem sido pauta nas diversas discussões e políticas públicas educacionais há muitos anos e em escala nacional e internacional.

No Brasil, até os anos 1980, o foco das lutas pela democratização da educação estava na ampliação do acesso à escola. Num período marcado pelo ensino elitista que excluía a maior parte da população que se encontrava nas classes mais pobres, lutava-se pela ampliação do acesso a todos.

A discussão Qualidade *versus* Quantidade, Educação para todos *versus* Educação para poucos, tomou conta de todo o século XX. Para um, a ampliação do acesso resultaria na diminuição da qualidade do ensino, para outro, a educação deveria ser um direito a ser aplicado a todo o povo brasileiro.

Considerando a educação desse período, para a elite brasileira, que possuía prioridade no ensino, pode ter havido de fato uma redução na qualidade, contudo, para as classes menos favorecidas, essa qualidade possui um outro significado, visto que há pouco tempo essa era uma realidade inacessível a eles (GUSMÃO, 2010).

Na transição para os anos 1980, o foco do debate se tornou a permanência dos alunos que agora chegavam à escola, mas não concluíam qualquer etapa devido ao grande número de reprovações seguido do abandono.

Objetivando amenizar as problemáticas de reprovação e distorção idade/série, surgiram novas propostas de políticas educacionais como os ciclos de aprendizagem e progressão continuada em diversas regiões do país (GUSMÃO, 2010).

Com o desenrolar dos anos observou-se um grande avanço na regularização do fluxo e redução significativa das reprovações e evasões o que resultou no aumento da demanda pelas etapas seguintes do ensino (médio e superior).

Em 1988 foi promulgada a nova Constituição Federal que assinalou uma perspectiva mais universal dos direitos sociais e avançou na formalização de

algo mais próximo do que foram as experiências de Estado de bem-estar social (OLIVEIRA; ARAUJO, 2000).

Essa nova Carta Magna, conhecida como Constituição Cidadã, consolidou de forma bastante forte a educação como direito de todos e deixou nítida a obrigação estatal de prestar o serviço. Nesse sentido, dedicou um capítulo para tratar das questões direcionadas a organização da educação brasileira. Essa viria a ser regulamentada posteriormente pela Lei 9.394/1996 que determina a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Ao tratar da educação, a CF 88 determinou em seu art. 206, como um dos princípios do ensino, a “garantia de padrão de qualidade”, para tanto, determinou em seu art. 211 o regime de colaboração entre os entes federados, cabendo a União exercer função supletiva e redistributiva de modo a garantir equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira. E por fim, determinou em seu art. 214 a elaboração do Plano Nacional de Educação, no qual, um dos objetivos explicitados em seus incisos, está na melhoria da qualidade da educação (GUSMÃO, 2010).

Logo após a promulgação da nova Constituição, o Brasil assinou a Declaração de Jomtien¹, em março de 1990.

Na Declaração estabeleceu-se que os países signatários deveriam universalizar o acesso à educação básicos para todas as crianças, jovens e adultos, de modo a assegurar igualdade na distribuição de recursos e um padrão mínimo de qualidade, além da elaboração de um Plano Decenal de Educação (CARREIRA; PINTO, 2007).

Todavia, no mesmo período, foram implementadas no país políticas visando um novo redimensionamento do papel do Estado nas políticas sociais e do ajuste fiscal, questionando a vinculação constitucional e propondo a diminuição dos recursos para a educação.

¹ Documento elaborado na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada na cidade de Jomtien, na Tailândia, em 1990. A Declaração previa metas a serem aplicadas por seus signatários, a fim de garantir a todas as pessoas os conhecimentos básicos necessários a uma vida digna, visando a formação de uma sociedade mais humana e justa.

Essas mudanças significaram maior tensão nas expectativas de se obter a educação de qualidade diante da indisponibilidade dos recursos para se alcançar esse fim (OLIVEIRA; ARAUJO, 2000). Isso provocou novas reformas e privatizações, a partir da reforma do Estado em 1995 a qualidade passou a ser vista como busca de eficiência e os recursos insuficientes diante de tantas metas a serem alcançadas.

A ideia de ampliação da oferta de educação de qualidade a partir do princípio de justiça redistributiva dos bens sociais e econômicos foi substituída pela lógica empresarial cujas ideias estavam ligadas a “maior produtividade, com menor custo e controle do produto” (OLIVEIRA; ARAUJO, 2000, p. 7).

Assim, as escolas passaram a competir umas com as outras, o conhecimento se tornou mercadoria sendo as famílias seus clientes e consumidores, as notas e aprovações em vestibulares se tornaram o produto principal e entra em cena como aferidor da qualidade do ensino os grandes sistemas de avaliação em larga escala com provas padronizadas que desconsideram os contextos escolares. (CARREIRA; PINTO, 2007)

A demanda pela universalização e permanência do/no ensino se caracterizaram muito mais forte do que a reflexão acerca da forma que deveria assumir o processo educativo e as condições para se alcançar a oferta de um ensino de qualidade. (OLIVEIRA; ARAUJO, 2000)

No final da década de 1990 o foco passa a ser qualidade X equidade, pregando o conceito de educação para todos e buscando respostas para o problema inclusão/exclusão social. Apesar dos avanços, a desigualdade e exclusão permaneciam, os alunos de setores mais pobres continuaram sendo os com maior índice de reprovação, contudo, não se tratavam mais da mesma desigualdade e exclusão de anos anteriores.

Nesse período, com as alterações ocorridas, de modo especial na economia, fez-se necessário uma reforma no ensino a fim de formar profissionais capacitados para o mercado de trabalho, tal reforma influenciou na construção da ideia do ensino como mercadoria e competição, nesse sentido, após a abertura para oferta de educação para todos, houve uma redução na qualidade do ensino público ampliando as desigualdades entre as próprias redes públicas e destas com as redes privadas. As escolas de

atendimento as regiões das classes mais pobres apresentavam altos índices de reprovação e desistência, sem falar das péssimas condições nas quais o ensino era ofertado; nas escolas que atendiam às regiões da classe média apresentavam índices não tão alarmantes e condições não tão precárias, contudo estava distante do que poderia se considerar como de qualidade. Segundo Carreira e Pinto (2007), uma sociedade que visa se tornar cada vez mais democrática tem de garantir um ensino de qualidade para todos.

1.1 Qualidade

Apesar de estar tão em voga nos assuntos educacionais, não existe uma definição legal do significado de qualidade, tão presente nas políticas e discursos.

Segundo Oliveira e Araújo (2000), qualidade é uma palavra polissêmica e como tal, assume diversos significados o que possibilita haver diferentes interpretações segundo diferentes capacidades valorativas.

No prefácio escrito por Mario Sergio Cortella, do livro “CAQi: rumo a educação pública de qualidade no Brasil” (2007), o autor define qualidade como sendo característica ou propriedade que deve ser adjetivada como positiva ou negativa, servindo como um atributo distintivo.

Para Dourado e Oliveira (2009), “qualidade é um conceito histórico, que se altera no tempo e no espaço, ou seja, o alcance do referido conceito vincula-se às demandas e exigências sociais de um dado processo histórico” (p. 203-204). Em acordo aos autores, Gusmão define qualidade como “uma noção em disputa, ou seja, [...] que assume significados e programas de ação distintos em diferentes contextos e grupos sociais” (2010, p. 21).

De acordo com a Unesco/Oreals (2007):

Trata-se de um conceito com grande diversidade de significados, com frequência não coincidentes entre os diferentes autores, porque implica um juízo de valor concernente ao tipo de educação que se queira para formar o ideal de pessoa e de sociedade. As qualidades que se exigem do ensino estão condicionadas por fatores ideológicos e políticos, pelos sentidos que se atribuem à educação num momento dado e em uma sociedade concreta, pelas diferentes concepções sobre o desenvolvimento humano e a aprendizagem, ou pelos valores predominantes em uma determinada cultura. Esses valores são

dinâmicos e mutantes, razão por que a definição de uma educação de qualidade também varia em diferentes períodos de uma sociedade para outra e de alguns grupos ou indivíduos para outros. (p. 29 *input* GUSMÃO, 2010, p. 28)

Quanto à qualidade na educação, para Gusmão (2010), o conceito de qualidade refere-se aos fins da educação. No sentido absoluto a educação de qualidade seria aquela que cumpre seus objetivos, sendo assim, seria considerada de boa qualidade, eficiente, aquela educação cujos meios são adequados para atingir os fins, e seria considerada de má qualidade a educação cujos meios e/ou fins são tidos como inadequados.

Nesse sentido, melhorar a qualidade da educação seria aproximar-se de suas finalidades primordiais. Assim, na medida em que as finalidades da educação variam, as referências de qualidade também se modificam. Ideia semelhante ao que Oliveira e Araújo (2000) definem como *qualidade de processo*.

No constante a qualidade na educação, Oliveira e Araújo defendem que, diante da pluralidade de respostas, uma das formas para se apreender essas noções de qualidade é buscando os indicadores utilizados socialmente para aferi-la, e afirmam que historicamente foram atribuídos três significados à qualidade da educação nas políticas educacionais do Brasil. A primeira perdurou até os anos 1980, na qual significava universalização da educação. Na segunda, já na década de 1980, qualidade passou a significar permanência na escola. E a terceira, presente até os dias de hoje, atribuiu-se a generalização de sistemas de avaliação baseados em testes padronizados.

Para Dourado, Oliveira e Santos (2007),

[...] a Qualidade da Educação é um fenômeno complexo, abrangente, e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de *insumos* considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e muito menos sem tais insumos. [...] Qualidade da Educação é definida envolvendo a relação entre os recursos materiais e humanos, bem como a partir da relação que ocorre na escola e na sala de aula, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem com relação à aprendizagem das crianças, etc. Destaca, ainda, que a qualidade pode ser definida a partir dos resultados educativos, representados pelo desempenho do aluno. (p.9, grifos da autora).

Conclui-se assim, que apesar de estar presente nos mais diversos discursos e políticas dando a entender que está decidida, bastando apenas alcançá-la ou, em alguns casos, atestar sua presença ou ausência, a noção de qualidade assume diversos significados, sendo um termo naturalmente ambíguo a depender dos valores, experiências e posição social dos sujeitos que a empregam.

1.2 Financiamento da educação

Assim como a qualidade, a lógica de financiamento para garantia da educação tem sido constante pauta nas discussões e debates políticos e sociais.

Segundo Monlevade (2014), apesar da existência de escolas gratuitas desde 1550, o financiamento da educação somente passou a ser legalmente de obrigação do Estado a partir da Constituição Federal de 1934.

Os primeiros atores educacionais no Brasil foram os Jesuítas (1549-1759). No tocante a educação, são escassas as informações acerca de seu financiamento nesse período. Ao que se sabe, a empreitada jesuítica foi financiada a priori pela Coroa Portuguesa que concedia recursos para a instalação do colégio e terras para investir e tirar proveito de seus lucros.

Com a expulsão dos Jesuítas em 1759, o ensino passou a ser financiado pelas Câmaras Municipais que adotaram a política do subsídio literário, na qual se arrecadava impostos específicos das receitas do comércio de carnes e aguardente para financiar as aulas régias, de modo que o salário dos professores e a abertura de novas escolas eram proporcionais a esse tributo. Entretanto, não surtiu grandes efeitos, pois os recursos eram insuficientes devido à escassa produção e a sonegação de impostos já existentes nesse período. Segundo Monlevade (2014), a referida ausência de recursos forçou, no período, a chegada de escolas privadas religiosas.

Em 1808, com a chegada da Coroa Portuguesa, o cenário educacional sofreu alterações. Apesar de não possuir critérios de financiamento definidos, a fim de adequar o Brasil para as necessidades da coroa, foram criados novos cursos ligados à formação militar e na área da saúde.

Com a Proclamação da Independência em 1822, o Brasil teve sua primeira Constituição promulgada em 1824, nela não houve qualquer menção quanto ao financiamento da educação, apesar de estabelecer a oferta gratuita do ensino primária a todos os cidadãos. Nesse sentido, em 1834, a partir de um Ato Adicional à Constituição, foi permitido às Províncias cobrar um tributo sob o comércio interno que nesse período se intensificava, assim, foram fundadas diversas escolas primárias e em cada capital uma secundária. Os recursos aumentaram, mas a lógica de financiamento permanecia, de modo que aqueles com maior poder arrecadatário ofereciam os melhores salários e inauguravam um número superior de escolas (MONLEVADE, 2014). Com isso, o surgimento das primeiras redes públicas foi marcado pela desigualdade territorial, sendo mais presente nas províncias que possuíam maior capacidade econômica.

De 1822 até o início da década de 1930, o ensino público limitava-se ao ensino primário, destinado a toda a população, e ao ensino secundário e superior, em que somente as classes alta e média possuíam acesso.

Em 1932, de acordo com Vieira e Vidal (2015), foi publicado o Manifesto dos Pioneiros² elaborado por educadores vinculados à defesa da escola pública para todos. No documento propõe-se a criação de um fundo educacional, cujos recursos provindos de patrimônios, impostos e rendas próprias, fossem aplicados no desenvolvimento do ensino por aqueles responsáveis por sua direção.

Com a Constituição Federal de 1934 surgem as primeiras orientações quanto ao financiamento da educação. Nela estabelecia-se a lógica de vinculação da receita na qual a União e os Municípios destinariam nada menos do que 10% e os Estados e o Distrito Federal nada menos do que 20% de seu montante para a educação. E previa também que fossem reservados parte dos

² O Manifesto da Escola nova, também conhecido como o Manifesto dos Pioneiros, se deu num período de transformação da economia, na passagem do modelo agrário para o industrial, essa mudança exigiu da sociedade a qualificação da mão de obra. Considerando essa nova realidade e o descontentamento com a educação ofertada à população foi elaborado o documento do Manifesto e lançado em 1932, baseados na escola nova proposta por Dewey nos EUA e assinado por 26 grandes intelectuais, propunha-se um novo modelo educacional pautado em princípios da ética nas relações sociais, igualdade, liberdade e solidariedade, uma escola pública, laica e gratuita para todos, sendo esta de responsabilidade do Estado. As ideias apresentadas causaram grande impacto na sociedade, estimulando o debate educacional que fundamentou e anulou diversas correntes de pensamento (VIEIRA, 2015).

patrimônios da União, Estados e Distrito Federal para a formação de fundos de educação, como o proposto no Manifesto.

Contudo, os dispositivos estabelecidos na CF34 não duraram muito. Com a instalação do Estado Novo veio a Constituição Federal de 1937 que traduziu um retrocesso ao retirar a lógica de vinculação da receita introduzida pela Constituição anterior. Nessa nova Carta Magna a educação pública permanecia como sendo de oferta obrigatória e gratuita ao ensino primário, todavia, somente aqueles que comprovavam não haver renda possuíam acesso a esse direito gratuitamente, no caso daqueles que não conseguissem comprovar a ausência de recursos teriam que contribuir com uma taxa mensal para o caixa da escola. Em outras palavras, o Estado retira a responsabilidade total para com a educação pública, remetendo às famílias o ônus desse direito (VIEIRA; VIDAL, 2015).

De acordo com Monlevade (2014), de 1934 a 1964 houve um grande aumento no contingente populacional, crescendo assim, de modo proporcional, a população escolar, o que exigiu maiores recursos para o financiamento do ensino.

Em abril de 1942 foi aprovado o Decreto/Lei nº4. 244 a partir do qual foi criada a Lei Orgânica do Ensino Secundário, que vigorou até 1971. De acordo com tal decreto, estabeleceu-se uma divisão entre ensino primário e ensino secundário. O ensino primário era compreendido por quatro anos, já o ensino secundário possuía duração de sete anos, dividido em ginásio, com quatro anos de duração, e colegial, com três anos. Para o ingresso no ginásio, era necessário à aprovação em um exame de admissão.

Com o fim do Estado Novo elaborou-se uma nova Constituição em 1946, nela é retomada a lógica de vinculação da receita, estabelecendo à União a destinação de nada menos do que 10% e aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal nada menos do que 20% de sua receita tributária para a educação, cabendo também à União colaborar com o desenvolvimento dos sistemas de ensino, sendo na educação primária a partir do Fundo Nacional (VIEIRA; VIDAL, 2015). Nesse sentido, com o aumento da porcentagem a ser aplicada pelos Municípios, reduziram-se as desigualdades existentes entre estes e os Estados.

Em 20 de dezembro de 1961 foi promulgada a Lei nº 4.024, que definia a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Nela detalhavam-se os dispositivos referentes aos recursos para a educação, ficando estabelecida então a aplicação anual de, no mínimo, 12% da receita de impostos pela União e de, no mínimo, 20% da receita de impostos pelos Estados, Municípios e o Distrito Federal para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Este conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino pode ser compreendido aqui, de acordo com Vieira e Vidal (2015), como sendo relativo

a concessão de bolsas de estudos, aperfeiçoamento de professores, incentivo à pesquisa e realização de congressos e conferências, sendo próprias à administração federal, estadual ou municipal de ensino, inclusive as despesas que se relacionem com atividades extraescolares (p.24).

Com a instalação do regime militar em 1964, foi instituída a nova Constituição em 1967. Antes da promulgação da nova Constituição, foi aprovada em 1964 a Lei nº 4.440 que definia em seu art. 1º a instituição do salário-educação que se constituía de uma contribuição a ser realizada pelas empresas vinculadas à Previdência Social para auxiliar nas despesas públicas com a educação elementar, de modo que o valor corresponderia ao custo do ensino primário dos filhos dos seus empregados em idade de escolarização obrigatória.

A partir da Emenda Constitucional nº18, de dezembro de 1965, foram instituídos os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM) nos quais eram depositada uma porcentagem, prevista pela Constituição, provinda da receita arrecadada pela União sob o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) que seriam destinados à educação.

Dois anos depois, foi promulgada a nova Constituição de 1967 que apresentou retrocessos semelhantes aos supracitados na Constituição de 1937. Nela ficou estabelecido o apoio ao setor privado a partir do amparo técnico e financeiro e bolsas de estudos, seguindo a linha determinada na LDB. Contudo, a vinculação de recursos é substituída pela assistência educacional aos alunos necessitados diminuindo assim a responsabilidade do Estado para com o financiamento do ensino, e quanto ao salário-educação passa a ser de obrigação das empresas comerciais, industriais e agrícolas manterem o ensino

primário gratuito a todos os seus funcionários e aos filhos destes, atribuindo assim, a responsabilidade de financiamento do ensino obrigatório dessa população às empresas supracitadas.

Em agosto de 1971 foi aprovada a Lei nº 5.692 a partir da qual a estrutura do ensino foi alterada, o ginásio e o primário foram unificados, dando origem ao primeiro grau com oito anos de duração (hoje ensino fundamental), e o que antes era denominado colegial transformou-se em segundo grau (hoje ensino médio) ainda com três anos de duração.

Nos anos 1980, a partir dos movimentos de retomada da democracia, a vinculação de recursos estabelecidas nas Constituições de 1934 e de 1946 são reeditadas pela Emenda Constitucional nº 24, de 1 de dezembro de 1983. Popularmente conhecida como Emenda João Calmon, definiu-se a partir de então a aplicação pela União de nunca menos do que 13%, e pelos Estados, Municípios e o Distrito Federal, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Tais questões só foram retomadas a partir da Constituição de 1988 que se caracterizou por ser a mais extensa em matéria de educação contendo dez artigos e quatro dispositivos, tratando de todas as etapas e modalidades, e os mais diversos conteúdos, incluindo o financiamento.

Essa nova Carta Magna deu continuidade a vinculação de recursos, estabelecendo um aumento na porcentagem a ser aplicada, passando então a ser destinado nunca menos de 18% da receita de impostos pela União e, no mínimo, 25% da receita de impostos pelos Estados, Municípios e Distrito Federal para a manutenção e desenvolvimento da educação. No mesmo artigo fica definida, também, como prioridade na distribuição dos recursos públicos o atendimento das necessidades da educação, de acordo com o Plano Nacional da Educação (PNE).

Deu continuidade também ao salário-educação cujo valor arrecadado pelas empresas seria aplicado no ensino fundamental, única etapa de ensino obrigatória, de seus empregados e dependentes.

Em 12 de setembro de 1996 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 14 que alterou os arts. 34, 208, 211, e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, atribuindo à União o dever de financiar as instituições públicas federais de ensino e de assumir função redistributiva e supletiva, “de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica” aos demais entes. Atribuiu aos Municípios o dever de atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil, e aos Estados e ao Distrito Federal o dever de atuação prioritária no ensino fundamental e médio (BRASIL, 1996). Além de prever a progressiva universalização do ensino médio e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) que durou até 2006.

A Emenda criou o Fundef a partir de alterações no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), cuja fonte de recursos foi composta pela dedução de 15% dos repasses do FPE e FPM, da Lei Complementar 87/96, do ICMS estadual e do IPI-Exportação (Ministério da Fazenda - STN, 2017).

Desde a aprovação da CF de 1988 que o debate da reformulação da LDB era presente. Depois de idas e vindas, avanços e recuos, em dezembro de 1996 é aprovada a Lei nº 9.394, que instituiu a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Esta apresentou dispositivos referentes aos princípios, fins, direitos e deveres educacionais; dispositivos sobre a organização da educação nacional; especificações a respeito dos níveis e modalidades de ensino, sendo eles: educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e educação superior, educação especial, educação de jovens e adultos e educação profissional; tratando também dos profissionais da educação, dos recursos financeiros, das disposições gerais e das disposições transitórias (VIEIRA; VIDAL, 2015). Foi por meio desta que também ficou estabelecida a regulamentação de uso dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino previstos na CF/1988, tal dispositivo tornou-se fundamental para garantir que os recursos não fossem indevidamente contabilizados pelos gestores em gastos não educacionais.

Encerrada o período de vigência do Fundef foi aprovada, em 19 de dezembro de 2006, a Emenda Constitucional nº 53 que estabeleceu também por meio da alteração do art. 60 da ADCT, o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) vigente nos dias atuais. O novo fundo manteve todas as fontes de recursos anteriores e incorporou todos os demais impostos, excetuando aqueles arrecadados pelos Municípios (IPTU, ISS e ITBI) e o Imposto de Renda Retido na Fonte.

1.2.1 Política de fundos – Fundef

Aprovado por meio da EC nº 14/1996 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), apesar de não ampliar a fonte de recursos destinados à educação, propôs uma nova fórmula de redistribuição dos recursos educacionais a fim de promover equidade no ensino fundamental pelo período de dez anos.

Composto por 27 fundos contábeis estaduais, o Fundef previa a aplicação de nunca menos de 60% dos recursos dos Estados e Municípios na universalização do ensino fundamental, sendo este último correspondente aos 15% dos repasses do FPE e FPM, da Lei Complementar 87 de 1996³, do ICMS estadual e do IPI-Exportação, ficando a União responsável apenas pela complementação dos fundos que não alcançassem o valor mínimo estipulado anualmente. O valor era retido na conta do fundo e dividido de acordo com o número de alunos determinado no senso do ano anterior.

Ficou estabelecido também que dos 15% retidos no Fundo, deveriam destinar-se, no mínimo, 60% dos recursos para o pagamento dos profissionais do magistério, este deveria ser comprovado na prestação de contas, e 40%, no máximo, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, o que incluía capacitação de professores, aquisição de equipamentos, reformas e melhorias

³ Também conhecida como Lei Kandir, prevê o ressarcimento, pela União, em favor dos Estados e Municípios, a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações de produtos primários (MEC, 2017).

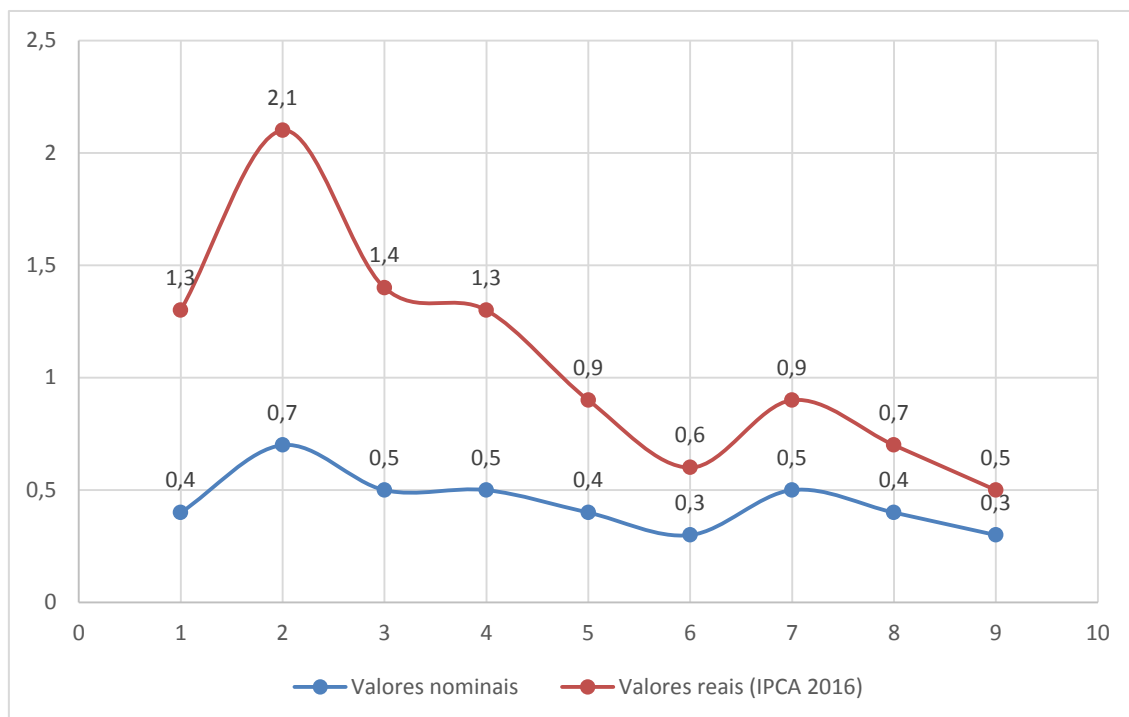
dos prédios escolares, transporte escolar e pagamento dos demais servidores da educação.

Além disso, foram criados em cada Estado e Município um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef, responsável pela supervisão das aplicações dos recursos do Fundo e o Censo Escolar anual. Mensalmente, o Poder Executivo dos Estados e Municípios disponibilizavam obrigatoriamente ao Conselho do Fundo, todos os dados e informações referentes aos recursos recebidos, e do mesmo modo o Banco do Brasil quando solicitado. O Ministério da Educação coordenava e supervisionava o Fundo por intermédio do Departamento de Acompanhamento do Fundef, cabendo aos Tribunais de Conta a fiscalização sobre a correta aplicação dos recursos conforme o previsto na Lei 9.424/96 (BRASIL, 2017).

De acordo com a mesma Lei, ficou estabelecido que fosse calculado um valor nacional por aluno, produto da soma dos depósitos feitos pelos 27 fundos dividido pelo total de matrículas do ensino fundamental no país. Apesar dos Fundos movimentarem apenas os recursos provindos dos próprios Estados e Municípios, nas ocasiões em que o valor mínimo por aluno de cada Fundo fosse inferior ao valor nacional, a legislação determinou à União a função de fornecer auxílio financeiro para que estes alcançassem o valor supracitado.

Contudo, segundo Araújo (2007), a União não cumpriu as regras estabelecidas para sua participação no Fundo. De acordo com o autor, o custo-aluno nacional esteve em desacordo com o prescrito na legislação durante todo o período de vigência do Fundef, o que ocasionou enormes prejuízos para estados e municípios, tornando a participação financeira da União irrelevante no montante de recursos aplicados no fundo, tendo ele nunca passado de 3%. (ARAÚJO, 2007).

GRÁFICO 1 – Valores de complementação da União no Fundef (valores nominais e reais) pelo período de 1998-2006 e os valores corrigidos pelo IPCA 2016



Fonte: FNDE. Elaboração própria. Valores corrigidos pelo IPCA até 2016.

Segundo Vazquez (2011), se o valor mínimo legal aplicado fosse o indicado na fórmula prevista no artigo 6º da Lei n. 9.424/1996 de regulamentação do Fundef

a dívida da União relativa à complementação de recursos federais ao Fundef corresponde a cerca de R\$ 26,1 bilhões, esse valor acumulado em relação aos exercícios de 1998 a 2006, ou aproximadamente R\$ 31,8 bilhões em valores reais de dezembro de 2006 (VAZQUES, 2007, p. 259 *input* VAZQUES, 2011, p. 38)

Antecedendo a esta política de fundos, havia sido aprovado em 1994 o Fundo Social de Emergência, que posteriormente veio a se chamar Fundo de Estabilização Fiscal, nome que vigorou até 1999, a partir de 2000 passou denomina-se Desvinculação de Recursos da União (DRU), nome utilizado ainda nos dias de hoje. Este recurso foi utilizado pela União para obter maior liberdade de distribuição do dinheiro arrecadado com impostos. A DRU constitui-se de uma fonte de recursos livres formada por 20% de toda a receita de impostos e contribuições federais, podendo ser aplicada em qualquer área

pública. O valor era desvinculado após a execução das transferências constitucionais para os Estados e Municípios.

Segundo Vieira e Vidal, no caso da política educacional na qual a CF/1988 previa a destinação de, no mínimo, 18% do orçamento da receita de impostos anual para a área, a DRU criou uma brecha legal que lhe permitiu a retirada de 20% desse valor para ser destinado a outros investimentos. Em outras palavras, usando deste dispositivo, a União burlou a vinculação constitucional, retirando a porcentagem da DRU do montante total sobre o qual a vinculação seria calculada antes de fazê-la.

TABELA 1 – Comprometimento do Estado Brasileiro no financiamento da educação. Vinculação da receita de impostos.

Base legal/ano	Esfera governamental		
	Federal	Estadual	Municipal
CF de 1934	10%	20%	10 %
CF de 1937	0	0	0
Decretos-Leis nºs 4.958/1942 e 5.293/1943	0	15%	10%
CF de 1946	10%	20%	20%
LDB de 1961	12%	20%	20%
CF de 1967	0	0	0
EC Nº 01/1969	0	0	20%
EC Nº 24/1983	13%	25%	25%
CF de 1988	18%	25%	25%
EC Nº 01/1994(FSE)	14,40%	25%	25%
EC Nº 10/1996(FEF)	14,40%	25%	25%
EC Nº 17/1997(FEF)	14,40%	25%	25%
EC N 27/2000(DRU)	14,40%	25%	25%
EC Nº 42/2003 (Prorroga DRU até 2007)	14,40%	25%	25%
EC Nº 56/2007 (Prorroga DRU até 2011)	14,40%	25%	25%
EC Nº 59/2009 (Exercício de 2009)	15,75%	25%	25%
EC Nº 59/2009 (Exercício de 2010)	17,10%	25%	25%
ECNº59/2009(Exercíciode2011emdiante)	18%	25%	25%

Fonte: GOMES, Vander. Exposição "Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE: Financiamento da Educação e regime de colaboração". Câmara dos Deputados. Brasília, DF. 2011

De acordo com Vieira e Vidal (2015), em que pese a Desvinculação das Receitas da União continuar vigorando devidas sucessivas prorrogações, por força da EC nº 59/2009 acrescentou o § 3º ao art. 76 do ADCT que estabeleceu a redução anual, a partir do ano de vigência, “do percentual da DRU incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal de 1988” (VIEIRA; VIDAL, 2015, p.29) de modo a alcançar, a partir de 2011, um valor nulo de influência deste sob os recursos educacionais, ou seja, mesmo prorrogada a DRU, a educação foi gradativamente excluída dos seus efeitos, voltando a funcionar conforme o artigo 212 a partir de 2011.

De modo geral, de acordo com Araújo (2007), o Fundef acelerou o processo de municipalização do ensino fundamental e aumentou o número de matrículas nessa etapa, equalizou em cada estado um gasto mínimo por aluno e descentralizou a gestão administrativa e financeira do ensino, em contrapartida, a fraca participação da União reduziu os efeitos benéficos nos Estados mais pobres de modo a perpetuar as desigualdades regionais e Intersistemas, e a concentração de recursos no ensino fundamental prejudicou a cobertura escolar das etapas não contempladas.

Tal processo de Municipalização do ensino é definido por Arelaro (1999) como a “transferência de responsabilidades para os municípios com o respectivo direito de definir política, pedagógica, administrativa e financeiramente o seu ensino e o seu sistema” (ARELARO, 1999, p. 74 *input* ARAÚJO, 2007, p. 41).

Para Oliveira (1999), municipalização constitui-se como principal etapa do processo de descentralização, sendo esse último compreendido como o processo em que “as entidades regionais ou locais, com graus significativos de autonomia definam as formas próprias com as quais vão organizar e administrar o sistema de educação pública em suas respectivas áreas de atuação” (OLIVEIRA, 1999, p. 16 *input* ARAÚJO, 2007, p. 42).

Sendo assim, segundo Araújo (2007), o processo de municipalização do ensino no Brasil se deu quase exclusivamente por iniciativas do governo em um contexto de enxugamento do poder estatal, a fim de reduzir os gastos

públicos de modo a permitir o pagamento das dívidas internas e externas. No contexto de municipalização do ensino fundamental, tal processo se deu objetivando a redução dos gastos com as políticas sociais.

Ainda de acordo com Araújo (2007), baseado nas ideias de Rosar (1997) e Cunil (1999), a descentralização por meio da municipalização do ensino se deu como uma estratégia para retirada do Estado de suas responsabilidades constitucionais em relação ao regime de colaboração, afetando diretamente a expansão e a qualidade do ensino.

1.2.2 Política de Fundos – Fundeb

Dado o término do período de vigência do Fundef, foi aprovada a EC nº 53/2006 na qual se estabeleceu o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a vigorar por 14 anos.

Aplicado de modo gradual, o Fundeb altera os critérios de redistribuição dos recursos ampliando para o atendimento a todas as etapas da educação básica (educação infantil, ensinos fundamental e médio) e suas modalidades (educação de jovens e adultos, educação do campo, educação especial, educação indígena e educação a distância), aumenta a porcentagem de sub vinculação de 15% para 20% dos impostos, e passa a incluir todos os demais impostos não previstos no Fundef, excetuando os impostos arrecadados diretamente pelos municípios (IPTU, ISSQN, ITBI e IRRF).

Referente à distribuição, o Fundeb permaneceu com o critério que considera a matrícula e o custo-aluno-ano, ou seja, retém o montante de 20% e redistribui de acordo com o número de alunos estimado no censo escolar do na anterior, agora considerando apenas as matrículas das respectivas etapas de atuação prioritária de cada Ente Federado, conforme o previsto no art. 211 da constituição. A partir do novo fundou tomou-se por referência no cálculo o fator 1 para o ensino fundamental e a variação entre 0,70 e 1,30 para as demais etapas e modalidades (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2009).

Apesar das diversas alterações que visam sanar os déficits encontrados no Fundo anterior, José Pinto (2007 *input* Oliveira; Teixeira, 2009, p. 10), apresenta uma crítica ao Fundeb na medida em que sua ideia de custo-aluno não toma por base a noção de busca por um padrão mínimo de qualidade como disposto, embora não realizado, no Fundef.

Para Oliveira e Teixeira (2009), a ideia de tomar por base, para formulação das políticas educacionais, a qualidade da educação torna-se necessária uma “inversão de raciocínio” (2009, p.11). Em outras palavras, para os autores, dever-se-ia definir os objetivos da educação, ou seja, a qualidade que irá assumir, e a partir de aí destinar os recursos conforme os custos necessários para alcançar tal finalidade.

1.3 Custos Educacionais

De acordo com Verhine (2005), originada na economia, custo constitui-se conceito voltado à problemática da escassez. Segundo o autor, numa realidade de recursos escassos, estes poderiam ser utilizados para diversas outras alternativas, entretanto, devido à limitação de recursos torna-se necessário escolher um fim e sacrificar os demais. Sendo assim, na economia, “o custo de algo se define como o valor de todos os processos utilizados, se estes tivessem sido destinados ao seu uso alternativo mais valioso” (p. 25-26).

Na educação, com base nesse raciocínio, pode-se concluir que os materiais didáticos, prédios escolares, o tempo dos profissionais envolvidos constituem-se como custos, pois os recursos utilizados para esse fim poderiam ter sido destinados a outras alternativas, como a construção de um prédio da saúde, ou no transporte, dentre outras possibilidades (VERHINE, 2005).

Para Verhine (2005), os custos podem ser definidos como diretos (que possui um valor monetário com base no mercado), indiretos (baseado na estimativa do valor de seu uso nas demais alternativas, o tempo dos profissionais, por exemplo), para indivíduos (aquilo que o aluno pode ter sacrificado a fim de ter educação), e para a sociedade (aquilo que é sacrificado pelo Estado para prover a educação).

Paro (1982) ao elaborar um estudo com o objetivo de calcular o custo-aluno-ano no interior da unidade escolar, define três tipos de custos, sendo

eles: (1) despesas de capital, que corresponde aos bens duráveis que não se desgastam com o uso ou se desgastam num período relativamente longo, como terrenos, prédios e móveis, por exemplo; (2) despesas correntes, que corresponde aos recursos destinados aos profissionais, com o pagamento de salário, por exemplo, e os destinados ao provimento de materiais de consumo, como livros didáticos e materiais de limpeza, por exemplo; e (3) Despesas sociais, definido por aqueles destinados às atividades de assistência, como nutricionista, por exemplo.

Neste trabalho foram adotados como categorias de análise os custos definidos por Carreira e Pinto (2007) no Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação de qualidade no Brasil, sendo aqueles destinados: à estrutura e ao funcionamento da escola, aos profissionais da educação, à garantia da gestão democrática e ao acesso e permanência dos alunos/crianças na escola, por ter sido estes a matriz que inspirou o custo aluno qualidade, objeto de análise do trabalho.

- Insumos relacionados à estrutura e ao funcionamento – é destinado à construção e manutenção de prédios, a materiais de conservação, bem como de equipamentos de apoio ao ensino, de modo a proporcionar espaços acolhedores, confortáveis e prazerosos (CARREIRA; PINTO, 2007).
- Insumos relacionados aos profissionais da educação – abrangendo como profissionais da educação todos os docentes, profissionais de apoio pedagógico, operacional e administrativo, este se refere às condições de trabalho, os salários, o plano de carreira, a jornada de trabalho e a formação inicial e continuada destes profissionais, levando em consideração também o número de alunos por turma, bem como a incorporação do conceito tríade ensino/pesquisa/extensão. Esse constitui um dos insumos de maior responsabilidade na aprendizagem dos alunos e de maior peso no cálculo do custo por aluno (CARREIRA; PINTO, 2007).
- Insumos relacionados à gestão democrática – sendo essencial para viabilizar o ensino de qualidade, destaca-se como principais fatores o incentivo da participação da comunidade escolar, fortalecimento do conselho escolar, abrir o espaço escolar para atividades com a

comunidade, avaliação e reflexão do espaço e das atividades da escola desenvolvido pela comunidade escolar (CARREIRA; PINTO, 2007).

- Insumos relacionados ao acesso e permanência – refere-se ao material didático, transporte, alimentação e vestuário, além do uso da chamada escolar e o senso anual como ferramentas para assegurar o acesso permanência, na medida em que este permite localizar as crianças fora da escola (CARREIRA; PINTO, 2007).

CAPÍTULO 2 – A EDUCAÇÃO NO BRASIL E O CUSTO ALUNO QUALIDADE

A Constituição Federal de 1988, a LDB de 1996 e o Plano Nacional de Educação 2014 – 2024 referenciam em seus textos o dever do Estado na garantia de educação de qualidade.

A LDB define em seu artigo 4º, inciso IX, padrões mínimos de qualidade de ensino como “a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 1996). Mais à frente esclarece:

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá **padrão mínimo de oportunidades educacionais** para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.
Parágrafo único: O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino. (BRASIL, 1996).

Ainda segundo a autora, tanto a LDB quanto o PNE estabelecem parâmetros do que se espera como educação de qualidade. Nesse sentido, Gomes cita os seguintes exemplos: os primeiros exemplos citados são dispositivos presentes na Lei de Diretrizes e bases.

Art. 25. Será objetivo permanente das autoridades responsáveis alcançar relação adequada entre o número de alunos e o professor, a carga horária e as condições materiais do estabelecimento.

Art. 34. A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola.

.....

§ 2º O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino.

Art. 59. Os sistemas de ensino assegurarão aos educandos com necessidades especiais:

.....

III – professores com especialização adequada em nível médio ou superior, para atendimento especializado, bem como professores do ensino regular capacitados para a integração desses educandos nas classes comuns;

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

.....

III – piso salarial profissional;

.....

V – período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; (GOMES, 2009, p. 4)

O segundo exemplo citado está no Plano Nacional de Educação:

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem [...]

7.3) constituir, em colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, um conjunto nacional de indicadores de avaliação institucional com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, nas condições de infraestrutura das escolas, nos recursos pedagógicos disponíveis, nas características da gestão e em outras dimensões relevantes, considerando as especificidades das modalidades de ensino; (BRASIL, 2014).

Nesse sentido, desde 1997, ano em que entrou em vigência a EC 14/1996, é previsto um custo por aluno que garanta a esse um padrão mínimo de ensino de qualidade, a fim de que sejam alcançados os parâmetros supracitados, dentre outros previstos legalmente. O prazo de cinco anos estabelecido para que isso fosse aplicado expirou em 2001 e até hoje não saiu do papel. O que fez com que outros atores sociais, interessados na sua efetivação, buscassem elaborar seu formato e lutar para que a legislação o incorporasse.

Essa mesma Emenda alterou o parágrafo 1º do art. 211 da CF 88, que a partir da nova redação estabeleceu à União, em matéria educacional, a “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” (BRASIL, 1996, grifo nosso), constituindo-se assim como base legal do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e estabelecendo o responsável por garanti-lo.

A Lei 11.494/2007 que regulamenta o Fundeb, ao revogar o art. 13 da Lei 9.424/1996 que regulamentava o Fundef, estabelece em seu art. 38 que

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no artigo 212 da Constituição, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir **padrão mínimo** definido nacionalmente (CARREIRA, PINTO, 2007, p.49, grifo nosso).

Essa mesma lei estabelece aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em seus arts. 40 e 41, deveres para com o plano de carreira e remuneração dos profissionais da educação e piso salarial dos profissionais do magistério como princípio de valorização destes profissionais.

A nova redação dada pela EC 53/06, vigente no Brasil, suprimiu o prazo de cinco anos para a garantia de um padrão mínimo de qualidade, dando a entender uma aplicabilidade imediata de tal direito. Para além, determina que o valor médio a ser gasto por aluno seja equivalente ao resultado da divisão dos recursos da vinculação constitucional pelo número de alunos matriculados nas redes de ensino da educação básica de cada Estado, deste modo, o valor a ser destinado á cada aluno varia podendo ser maiores ou menores conforme oscilações de arrecadação. Em outras palavras, a distribuição de recursos se dá via per capita (valor por aluno) conforme cálculo estabelecido no Fundeb, não havendo assim qualquer preocupação de que tal valor garanta um padrão de qualidade.

Até a aprovação da EC 14/96, o princípio do financiamento da educação era dado pela disponibilidade de recursos para cada aluno tendo como referência o número de matrículas, não havendo qualquer critério que buscasse a garantia de uma educação de qualidade. A partir da Emenda supracitada, ao aderir à União a função supletiva e redistributiva e ao estabelecer um padrão mínimo de qualidade a ser alcançado nacionalmente, acrescentou-se ao atual princípio de financiamento tais critérios que buscam a garantia de um ensino de qualidade, permanecendo contudo com o a lógica de redistribuição a partir dos recursos disponível para cada aluno.

Entretanto, apesar de tal avanço, a legislação preocupou-se apenas em fixar as diretrizes para o cálculo sendo necessário “chegar a um consenso sobre a variedade e quantidade mínima de insumos por aluno para regulamentar esses dispositivos legais e modificar as limitações impostas” (CARREIRA; PINTO, 2007, p.49).

Apesar de estar presente na legislação desde 1988, o padrão mínimo de qualidade não saiu do papel, não se tornou ferramenta de financiamento ou mesmo política pública para diminuir desigualdades existentes, tal realidade impulsionou a sociedade civil a criar uma matriz que ganhou o nome de CAQi (Custo Aluno-Qualidade inicial), na tentativa de quebrar a inércia do debate

sobre o tema. Elaborada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁴, a proposta foi aprovada na Conferência Nacional de Educação e sintetizada por Carreira e Pinto (2007) (ARAÚJO, 2016).

Nesse sentido, de acordo com Carreira e Pinto (2007), contrariando a lógica vigente, o CAQ propõe uma inversão na qual a disponibilidade orçamentária imposta pelo ajuste fiscal é subordinada ao investimento social, em outras palavras, ele “coloca o financiamento a serviço dos desafios que fazem parte da conquista de uma educação pública de qualidade” (p.25). Se tornando assim, “uma política de financiamento da educação básica comprometida com a garantia do direito à educação de qualidade para todos” (p.25).

De acordo com Araújo (2016), aprovado em 05 de maio de 2010 pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, o Parecer CNE/CEB nº 8, estabeleceu normas para a aplicação do inciso IX do Artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública. Este, identificou o CAQi como a melhor referência para a construção da matriz de Padrões Mínimos de Qualidade para a Educação Básica.

O Parecer justifica a necessidade de estabelecer normas sobre o padrão mínimo de qualidade pelo fato do Brasil possuir uma dívida social que impacta na qualidade almejada e que se traduz em um claro apartheid de oportunidades educacionais, refletido nos diferentes Brasis identificados na ótica dos resultados educacionais (ARAÚJO, 2016, p. 172)

Passados sete anos de sua aprovação, a proposta de Resolução que acompanha o Parecer nº 8/2010 ainda não fora homologado pelo Ministro da Educação.

2.1 CAQ e CAQi no Plano Nacional de Educação

Encaminhado ao Congresso Nacional em 20 de dezembro de 2010, o Projeto de Lei nº 8035 criou o Plano Nacional de Educação para o decênio de

⁴ Criada em 1999, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação foi impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil com o objetivo de unir diferentes forças políticas, dando prioridade às ações de mobilização, pressão política e comunicação social, em detrimento da defesa e promoção dos direitos educacionais (CAMPANHA, 2017).

2011 – 2020. Tramitada inicialmente com cerca de 3000 emendas em seu texto, das quais 118 referiam-se ao custo aluno-qualidade, esta foi finalmente sancionada em 2014 na forma da Lei nº 13.005 que definiu o PNE para o decênio de 2014-2024. Em sua redação a Lei apresentou quatro estratégias acerca do padrão mínimo de qualidade e uma sobre a necessidade de regulamentação do regime de colaboração (ARAÚJO, 2016).

De forma sintética, foi incorporada à legislação o conceito de CAQ e CAQi, sendo este último estipulado na estratégia 20.6 com o prazo de dois anos para sua implementação. Tal estratégia está diretamente vinculada à estratégia 20.10 que estabelece para a União a função de complementar, na forma de lei específica, os recursos financeiros de todos os Estados, Distrito Federal e Municípios que não alcançarem o valor do CAQi, em um primeiro momento e, do CAQ, em um segundo momento (ARAÚJO, 2016). Hoje, passados três anos da aprovação do Plano, o CAQi ainda não saiu do papel.

As estratégias 20.7 e 20.8 estabelecem o prazo de três anos para a definição do CAQ, sendo sua formulação de responsabilidade do Ministério da Educação – MEC, com o acompanhamento do Fórum Nacional de Educação – FNE, do Conselho Nacional de Educação – CNE e das Comissões de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal. Estabelecendo, também, os insumos a serem considerados na construção do referido custo, sendo eles:

a) qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública; b) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; e c) aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar (ARAÚJO, 2016, p.178).

E, por fim, a estratégia 20.9 que, apesar de não citar textualmente o CAQi, estabelece o prazo de dois anos para a regulamentação do parágrafo único do art. 23 e do art. 211 da Constituição Federal, dando ênfase na necessidade de um equilíbrio na divisão das responsabilidades e recursos, além do efetivo cumprimento da ação redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades regionais, de modo especial nas regiões norte e nordeste do país.

2.2 Matriz do Custo Aluno-Qualidade

Sendo o conceito de qualidade intimamente ligado à concepção de qualidade de quem o define, a partir das oficinas realizadas sobre o CAQ pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, pode-se estabelecer sua matriz referencial através das concordâncias.

Chegou-se ao consenso de que “em um sistema de educação de massa, a qualidade do ensino está associada à qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, o que, por sua vez, se relaciona à qualidade dos insumos utilizados” (CARREIRA; PINTO, 2007.p.25). Nesse sentido, a ideia do Custo Aluno Qualidade é de que a garantia dos insumos necessários, ou seja, a infraestrutura, equipamentos e condições de trabalho adequadas, seja condição necessária para a oferta do ensino de qualidade, mesmo que não seja suficiente, visto que o processo de ensino aprendido está para além dos insumos, seria o primeiro passo para a garantia desse direito.

Como dito anteriormente, o CAQi destina-se à educação básica em suas etapas e modalidades de acordo com o previsto na LDB, ou seja, educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, EJA, educação especial, educação indígena, educação à distância, educação profissional e educação do campo.

Para atender aos desafios de cada etapa e modalidade, foram definidas quatro categorias de insumos necessários para garantir tais condições: insumos relacionados à estrutura e ao funcionamento; insumos relacionados aos profissionais da educação; insumos relacionados à gestão democrática; e insumos relacionados ao acesso e permanência, de acordo com o mencionado no capítulo anterior.

Recortes de equidade

Segundo Carreira e Pinto (2007), o CAQ assume recortes referentes às desigualdades sociais, sendo as de gênero, raça/etnia, região, campo/cidade, idade e orientação sexual, todas construídas historicamente e que se inserem no cotidiano. Apesar de sua superação ultrapassar o poder das

políticas educacionais, de acordo com os autores, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação entende que o enfrentamento de tais desigualdades deve estar presente nas políticas educacionais e, portanto, devem estar traduzidas nas políticas de financiamento educacional.

Dimensões

Ainda segundo Carreira e Pinto (2007), a Campanha assume três dimensões que considera fundamentais para o desenvolvimento dos processos de aprendizagem comprometidos com a formação plena do ser.

Dimensão estética – Refere-se às condições do ambiente educativo e a formação dos(as) educadores(as) de modo a potencializar a capacidade criativa e apreciativa dos estudantes.

Dimensão ambiental – Refere-se à promoção de uma relação de respeito e pertencimento para com a natureza, a partir do financiamento de projetos tais como hortas comunitárias, reciclagem de lixo, visita a determinados espaços, dentre outras atividades que enriqueçam o processo de ensino e aprendizagem na dimensão ambiental, para além do Dia da Árvore.

Dimensão dos relacionamentos humanos – Para além do investimento na formação dos membros da comunidade escolar e na garantia dos insumos referentes à gestão democrática e a estrutura e funcionamento, essa dimensão refere-se à promoção de eventos que proporcione a interação social entre os membros da comunidade.

2.3 Desafios Educacionais no Brasil

Apesar dos avanços de acesso à educação, há muito a ser feito no Brasil. Em 2016, os índices apresentados pelo Pnad/IBGE (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio / Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) demonstraram o aumento do número de crianças e adolescentes frequentando a escola, sendo 30,4% das crianças de 0 a 3 anos, 90,2% das crianças de 4 e 5 anos, 99,2% das crianças de 6 a 14 anos e 87,9% dos jovens de 15 a 17 anos.

O ensino fundamental, constituído como etapa de maior atenção das políticas educacionais na história da educação brasileira, possui o número mais elevado de matrículas, contudo o número de crianças nas creches e pré-escola está muito abaixo do estimado no então Plano Nacional de Educação 2014-2024.

O número de docentes formados em nível superior, conforme o exigido pela lei 9.394/1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, com base no Censo Escolar da Educação Básica/Inep 2016, é de 77,5% na educação básica, sendo 74,8% no ensino fundamental séries iniciais, dos quais somente 69,8% possuem nível superior completo em licenciatura; 84,7% nas séries finais dos quais somente 46,9% possuem nível superior completo em licenciatura na área em que lecionam; e 93,3% no ensino médio, sendo 54,9% com nível superior completo em licenciatura na área em que lecionam.

Na educação infantil, apesar da não obrigatoriedade de formação superior, de acordo com o mesmo censo, 61% dos profissionais atuantes em creches possuem tal formação, e 62,6% na pré-escola. Assim, observa-se que o número de docentes com formação em nível superior obtida em curso de licenciatura está longe do desejado, sendo na educação infantil a maior porcentagem. Mas, o mais preocupante está na grande porcentagem de docentes que atuam sem formação superior na área ministrada ou sequer com tal nível de formação, número distante do estimado no então Plano Nacional de Educação 2014-2024 que espera ter todos os docentes atuando com formação superior obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam, meta essa que estava prevista a ser realizada no prazo de um ano de vigência do plano e, como pode ser observado, ainda não saiu do papel.

Quanto aos recursos de infraestrutura e equipamentos, a situação é crítica em todos os níveis da educação. Destacando a ausência de parques infantis, berçários e sanitários adequados na educação infantil, e a carência de bibliotecas, auditórios e laboratórios de ciências e informática no ensino fundamental e médio.

Outro ponto significativo está no tempo de permanência dos estudantes na escola, com exceção das creches, a jornada não ultrapassa o valor parcial

de 4 horas/dia, o que é insuficiente para a garantia do processo adequado de ensino aprendizagem.

Junto a tais problemas encontram-se as desigualdades regionais, de acordo com dados do Inep, que vareiam entre 2012 e 2015, as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste são que mais investem por aluno ano, tendo a maior porcentagem de docentes com formação superior e estes com a maior média salarial, a maior média de horas de aula/dia, menor média de alunos/turma no ensino fundamental e médio, e a maior porcentagem de alunos atendidos na rede pública. Já o Norte e Nordeste apresentam o quadro contrário, tendo os menores investimentos por aluno, a menor porcentagem de docentes com nível superior e os menores salários, a menor média de horas de aula/dia, o maior número de alunos/turma no ensino fundamental e médio, e a menor porcentagem de alunos atendidos na rede pública de ensino.

Tal diferenciação ocorre também no interior de cada região, apresentando, na perspectiva da oferta da educação básica, uma variedade de “Brasis” (CARREIRA; PINTO, 2007).

Ao analisar os índices do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) em 2016, percebe-se um grande avanço no número de crianças e jovens agora matriculados nas redes de ensino, contudo a realidade ainda está aquém do desejado. O atendimento às classes de menor renda apresenta o menor número de crianças na educação infantil; o atendimento aos grupos étnicos, nos quais os indígenas possuem a menor porcentagem de crianças de 0 a 3 anos na escola; na formação profissional, na qual a porcentagem de docentes com menor formação, quando comparado ao ensino privado, são vinculados às redes públicas. Ainda comparando à rede privada, a discrepância é ainda maior na oferta de infraestrutura e equipamento necessários ao atendimento escolar. Quando comparadas as escolas do campo e urbanas os índices são assustadores. “O resultado natural desse processo é que o sistema acaba reproduzindo as desigualdades existentes na sociedade brasileira atuando como um filtro socioeconômico e étnico.” (CARREIRA, PINTO, 2007, p.41).

Tal quadro fortalece a necessidade imprescindível da ação do governo federal na equalização do financiamento educacional no sentido de reduzir as desigualdades e alcançar o padrão mínimo de educação de qualidade para todos.

2.4 Custo Aluno-Qualidade Inicial

O Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) constitui-se como primeiro passo para alcançar a educação de qualidade almejada como ideal.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação optou politicamente por assumir como horizonte desse esforço de definição do CAQ não a qualidade ideal (aquela sonhada) para nossas escolas públicas, mas a que chamamos de qualidade inicial, ou seja, aquela que decorre de um conjunto de padrões mínimos referenciados na legislação educacional e que, de alguma forma, responde ao desafio de avançar na concretização da nossa matriz de CAQ. (CARREIRA, PINTO, 2007, p.77).

O CAQi é calculado com base em quatro fatores principais: tamanho da escola/creche; jornada dos e das estudantes e crianças; relação estudante/criança-turma ou estudante/criança-professor; e o salário das(os) profissionais da educação.

No que diz respeito ao tamanho da escola/creche, “a Campanha optou por um tamanho que fosse próximo àquele apresentado pela maioria das unidades existentes no País” (CARREIRA, PINTO, 2007, p.79). A tabela subsequente de dados extraídos do Censo Escolar 2014 comprovam a proximidade da matriz do CAQi com a realidade educacional no que se refere aos coeficientes de número de alunos e tamanho da escola.

QUADRO 1 – Brasil 2014: Porte das escolas públicas por número de matrículas e salas de aula segundo a localização

Aspectos	Porte	escolas urbanas		Escolas rurais	
		N	%	N	%
Número de matrículas	<=25	809	1,0	21.389	32,0
	>25<=50	2.196	2,7	13.933	20,8
	>50<=100	7.753	9,4	11.526	17,2
	>100<=150	8.149	9,9	6.013	9,0
	>150<=250	11.937	14,5	6.434	9,6
	>250<=500	21.002	25,5	5.746	8,6
	>500<=750	13.171	16,0	1.294	1,9
	>750<=1000	7.779	9,5	371	0,6
	>1000	9.422	11,5	198	0,3
	Total de escolas	82.218	100,0	66.904	100,0
	Média	481		104	
	Coef. de variação	88,5%		144%	
	Mediana	359		46	
Número de salas	Percentis				
	10	85		12	
	25	162		20	
	75	674		125	
	90	1.052		273	
	=1	754	0,9	21.344	31,9
	>1<=2	2.297	2,8	17.185	25,7
	>2<=4	11.121	13,5	13.870	20,8
	>4<=8	28.975	35,2	11.184	16,7
	>8<=12	20.313	24,7	2.465	3,7
	>12<=16	10.459	12,7	519	0,8
	>16	8.282	10,1	267	0,4
	Total de escolas ¹	82.201	100,0	66.834	100,0
	Média	9,5		3,2	
	Coef. de variação	123%		319%	
	Mediana	8		2	
	Percentis				
	10	4		1	
	25	5		1	
	75	12		4	
	90	17		7	

Fonte: ARAÚJO, 2017, p. 11

De acordo com Araújo (2017), pode-se afirmar com base nos dados acima apresentados que as escolas urbanas típicas possuem uma média de 8 salas de aula e 359 alunos, e as escolas rurais uma média de 2 salas e 273 alunos, evidenciando os desafios quanto ao atendimento na faixa de 4 a 17 anos nas áreas rurais de educação no campo. Desse modo, no que pese a matriz do CAQi ser uma construção ideal, seus parâmetros estão muito próximos das escolas reais, mas diferem desse, pois desfaz as distorções encontradas na realidade, especialmente as que afetam na qualidade do ensino, como o número de alunos por sala, por exemplo.

Quanto à jornada dos alunos, a Campanha optou pela carga de 5 horas/dia para os alunos da pré-escola, ensino fundamental e médio e pela

jornada integral de 10 horas/dia para as crianças de 0 a 3 anos atendidas nas creches (CARREIRA, PINTO, 2007). Pretende-se, contudo, a ampliação da jornada integral para todas as etapas da educação básica, de acordo com Araújo (2017), são atendidas em tempo integral ou com jornada maior que sete horas aulas, apenas 7,5% na área urbana e 6,8% na área rural, valor muito aquém dos 25% previsto como meta no PNE para 2024.

Partindo de sugestões apresentadas por especialistas nas oficinas do CAQ, na proposta de CAQi foram consideradas a seguinte razão alunos/criança por turma:

Educação infantil

Creche: 12 crianças

Pré-escola: 22 alunos

Ensino Fundamental

Séries iniciais: 25 alunos

Séries finais: 30 alunos

Ensino Médio: 30 alunos

De acordo com parecer CNE/CEB nº: 20/2009 é recomendada a “proporção de 6 a 8 crianças por professor (no caso de crianças de zero e um ano), 15 crianças por professor (no caso de criança de dois e três anos) e 20 crianças por professor (nos agrupamentos de crianças de quatro e cinco anos)” (BRASIL, 2009 input ARAÚJO, 2017).

Contudo, de acordo com Araújo (2017), 72,7% das creches na zona urbana e 61% na zona rural ferem com a recomendação, atendendo à um número maior de alunos por turma.

Quanto à remuneração dos profissionais, inicialmente foi considerado o valor estabelecido no Acordo Nacional de Valorização do Magistério da Educação Básica, assinado em 1994, no governo Itamar Franco, que fixava o piso salarial de 300 reais por mês para uma jornada de 40 horas semanais

para professores formados em nível médio. Corrigido pela inflação, hoje, esse valor corresponde a cerca de 1000 reais.

Entretanto, a partir de 2008, com a aprovação da Lei nº 11.738 ficou estabelecido piso salarial profissional nacional para os professores do magistério público da educação básica, fixando o valor de R\$ 950,00 reais mensais de nível médio com carga horária de 40 horas/semanais.

Ficou determinado também, conforme art. 5º da referida Lei, que fosse efetivada anualmente, a partir de 2009, uma atualização do piso salarial utilizando no cálculo o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente ao ensino fundamental urbano (BRASIL, 2008). Neste ano de 2017, o valor calculado após ajuste foi de R\$ 2.298,80 reais (BRASIL, 2017).

Optou-se também por fixar adicionais de 30% para funções de direção, 20% para os de coordenação pedagógica e 30% sobre o salário base para os professores da zona rural, podendo este último ser estendido aos da zona periférica devido às dificuldades de acesso.

Por fim, para os custos patronais foram tomados 16,55% dos custos de pessoal, e saúde e previdência foram tomados como equivalência 11% dos custos de pessoal. E para o cômputo de férias e 13º salário, multiplicou-se o salário mensal por 13,33 para chegar ao valor anual.

Custos de Bens e Serviços

De acordo com Carreira e Pinto (2007), foram considerados os seguintes valores por aluno para os insumos de bens e serviços.

QUADRO 2 – Relação de custos de bens e serviços proposto pelo CAQi

Bens e serviços	Unidade	Creche	Pré-escola/ 1 a 4 série	5 a 8 série/ Ensino Médio
Água/luz/telefone	reais/aluno-mês	10	4	3
Material de limpeza	reais/aluno-mês	3	1	1
Material didático	reais/aluno-ano	100	100	100
Projetos de ações pedagógicas	reais/aluno-ano	100	100	100
Material de escritório	reais/aluno-mês	1,5	1	1
Conservação predial	% do valor do prédio	2	2	3
Manutenção e reposição de equipamentos	reais/aluno-mês	4	4	4

Fonte: CARREIRA; PINTO, p. 86, 2007

CAQi das Pré-escolas

Tomou-se como referência uma pré-escola com 264 alunos, 12 turmas (6 salas) com média de 22 alunos/turma, com jornada de 25 horas/aula semanal e 10 professores (50% com formação em nível superior) com jornada semanal de 40 horas, sendo 32 com os alunos.

Sendo assim, considerando suas características e especificidades, calculou-se um valor aproximado de 377 mil reais para a construção do prédio de 705 m² e de 122 mil reais para equipamentos e materiais.

Considerando as despesas com alimentação, o CAQi calcula um valor de 1.788 reais por aluno/ano, o que corresponde a 17% do PIB per capita.

CAPÍTULO 3 - PESQUISA

Essa pesquisa constitui-se de um estudo quantitativo que utiliza a metodologia da análise documental.

Diante da proposta apresentada pela Campanha Nacional, dos desafios educacionais existentes no Brasil e da aprovação do CAQ e CAQi no Plano Nacional de Educação em vigor, o presente trabalho objetivou analisar a distância na qual nossas escolas estão daquilo que é proposto pelo CAQi evidenciando as desigualdades existentes entre o poder arrecadatório dos entes federados.

Nesse sentido, foram estudadas duas instituições de ensino que ofertam a etapa da Pré-escola, uma localizada no Distrito Federal, na cidade satélite do Gama, e outra no Goiás, no município do Novo Gama. A amostra foi selecionada em virtude da recente obrigatoriedade da oferta da pré-escola pelo Estado, da facilidade de acesso às informações nas mesmas e, principalmente, pelo fato de ambas estarem situadas a cerca de 20 min de carro uma da outra.

Considera-se que duas escolas constituem uma amostra pequena o que não permite generalizar os resultados a nível nacional, contudo, os dados apresentam uma forte distinção quanto às diferenças existentes entre ambos os entes no que diz respeito ao valor destinado ao custeio das instituições de ensino.

Em virtude da não autorização oficial pelas escolas do uso de seus nomes reais, serão utilizados aqui nomes fictícios para identificação das mesmas. Sendo assim, a pesquisa se desenvolveu no Jardim de Infância X do Gama e no Jardim de Infância Y do Novo Gama.

Foi realizada, em primeiro momento, uma análise das bibliografias e documentos a respeito do tema, e com base nestas foi construída a base teórica e conceitual que fundamenta o presente trabalho.

Em seguida, após definição das escolas a serem pesquisadas, entramos em contato com as instituições responsáveis por estas, sendo a Regional de Ensino do Gama e a Secretaria de Educação Municipal do Novo Gama para pedir autorização para coleta dos dados.

Obtidas as autorizações, demos início à coleta dos dados a partir da análise dos documentos, tais como, prestação de contas, inventário

patrimonial, relação de contas de água, luz e telefone, folha de pagamento e planta baixa da estrutura predial. Na medida em que os dados necessários à pesquisa eram obtidos na instituição, foram feitas as atualizações necessárias nos valores propostos pelo CAQi.

A atualização do CAQi se fez necessária, em virtude das novas legislações que foram aprovadas após sua divulgação e que interferiam diretamente em seus valores, tal como o estabelecimento do piso salarial para os profissionais da educação.

Após a coleta de todos os dados necessários, foi realizada uma análise comparativa entre ambas as escolas e de cada uma delas com o CAQi. Finalizada a análise, redigiu-se o relatório dos resultados obtidos e que serão descritos a seguir.

Jardim de Infância Y do Novo Gama

Fundada em 11 de março de 2006, a escola tem como público os alunos de pré-escola e 1º ano do ensino fundamental (4 a 6 anos) com jornada de 5 horas diárias e em dois turnos, matutino (07:30 h às 12:30 h) e vespertino (13h às 18h).

Hoje a escola possui 14 turmas, sendo 11 da pré-escola dos quais 5 do 1º Período e 6 do 2º Período e 3 do 1º ano do fundamental. E conta com 26 profissionais sendo: 14 Professores, dos quais 12 regentes, 1 Coordenadora que hoje substitui uma professora em licença maternidade, e 1 Diretora; 3 Merendeiras, das quais 2 ocupam cargo auxiliar; 4 na Conservação e Limpeza; 3 Vigilantes; e 2 no Apoio Administrativo, sendo 1 Secretária e 1 em cargo auxiliar.

A escola atende hoje a 334 alunos sendo 257 distribuídos na pré-escola e 77 distribuídos nas turmas de 1º ano.

Jardim de Infância X do Gama

Em sua estrutura inicial, fundada em 09 de outubro de 1977 com o nome de Escola Classe A do Gama, a escola atendia às séries iniciais do ensino fundamental. Somente a partir da Portaria N° 106 de 11 de abril de 2005 que esta passou a ser titulada como Jardim de infância X do Gama. Dois anos após tal alteração, em virtude do grande espaço predial que a partir de então destinava-se somente à educação infantil, ocorreu por meio da Portaria N° 412 de 10 de dezembro de 2007 a troca predial entre o Jardim de Infância X e a Escola Classe B do Gama.

O atual prédio na qual a escola funciona foi fundado em 14 de janeiro de 1966. Antecedendo a troca, a estrutura era utilizada no atendimento aos alunos da primeira etapa do ensino fundamental, hoje, como jardim, a escola atende a crianças no maternal e pré-escola (3 a 5 anos) em dois turnos, matutino (07:30h às 12:30h) e vespertino (13:00h às 18:00h).

Hoje, o Jardim de Infância X do Gama conta com 15 turmas, sendo 2 turmas de Maternal II, 1 Classe Especial TGD, 6 turmas de 1.º Período e 6 turmas do 2.º Período da Educação Infantil. Conta ainda com um quadro total de 35 funcionários, sendo 19 professores efetivos dos quais 15 regentes, 2 compondo a equipe gestora (Diretora e Vice-Diretora) e 2 coordenadores pedagógicos; 1 Orientadora Educacional; 1 Psicóloga da EEAA; 3 Vigias; 2 Merendeiras; 1 Porteira; 7 da Conservação e Limpeza; e 2 no Apoio Administrativo, dos quais 1 Secretária Escolar e 1 em cargo auxiliar. Há ainda 1 funcionária Educadora Social Voluntária.

A escola atende hoje a 251 alunos, sendo 2 da classe especial, 32 do maternal II, 111 no 1º Período e 106 no 2º Período.

Após análise das escolas e coleta dos dados junto as mesmas, a Secretaria de Educação do Distrito Federal, a Regional de Ensino do Gama, a Secretaria de Educação Municipal e Prefeitura do Novo Gama, o material obtido foi tabulado de modo a possibilitar a comparação entre as escolas e das mesmas com o previsto no CAQi. Em seguida foi feita análise dos dados e por fim as conclusões.

3.1 Apresentação e análise dos dados

Como dito, o presente trabalho objetivo analisar a que distância nossas escolas estão daquilo que é proposto pelo CAQi evidenciando as desigualdades existentes entre o poder arrecadatário dos Entes Federados. Sendo assim, comparou-se os dados propostos pelo CAQi e os obtidos nas escolas referentes aos quatro fatores principais utilizados no cálculo pela Campanha.

Na análise que segue foram utilizadas abreviações JI Y para o Jardim de Infância Y e para o Jardim de Infância X utilizou-se JI X.

No tocante à jornada de horas aula e a relação aluno/turma/professor, a Campanha optou pela jornada de 5 horas aula/dia e uma relação de 22 alunos/turma para a pré-escola.

Nesse sentido o JI Y oferta o ensino em horário duplo (matutino e vespertino) com jornada de 5 horas aula/dia cada, igualando-se ao CAQi. Quanto a relação aluno/turma, desconsiderando os alunos matriculados no 1º ano do ensino fundamental, o JI Y apresenta uma média de 24 alunos/turma, valor superior ao proposto pelo CAQi, contudo, não tão distante do pretendido pela Campanha.

Quanto ao JI X, assim como o JI Y, o ensino é ofertado em horário duplo (matutino e vespertino) com jornada de 5 horas aula/dia cada, igualando-se também ao proposto pelo CAQi. Quanto à relação aluno/turma, apesar de atender a crianças em turmas de maternal (creche – 0 a 3 anos), considerando apenas os matriculados na pré-escola, o JI X apresenta uma média de 19 alunos/turma, valor abaixo e, portanto, dentro do proposto pelo CAQi.

De acordo com o Parecer CNE/CEB nº: 20/2009 o recomendado para a pré-escola é a proporção de 20 crianças por professor. Ambas as escolas apresentam apenas um professor regente e não possuem monitores ou estagiários, ou seja, um número grande de alunos possui forte impacto no aprendizado e nas condições de trabalho docente. Considerando o disposto na norma acima, apenas o JI X está abaixo do previsto, sendo que a JI Y está 20% acima do estipulado.

Vamos analisar primeiramente a estrutura física das escolas e comparar o encontrado com o CAQi. No que se refere ao tamanho das escolas, o CAQi apresenta uma proposta referente a uma escola cuja estrutura predial corresponde a um total de 705 m². Visto isso, o Jardim de Infância Y do Novo Gama apresenta uma estrutura de 232,63 m² valor significativamente inferior ao estipulado no CAQi e à metragem do Jardim de Infância X do Gama que apresenta uma estrutura predial de 791,47m², valor superior ao proposto no CAQi.

TABELA 2 – Situação da estrutura predial das escolas pesquisadas e a estrutura proposta pelo CAQi

Descrição do prédio	Quantidade CAQi	m ² item	Jl X	m ² item	Jl Y	m ² item
Sala de aula	6	30	6	5 salas de 52,08 1 sala de 40,76	8	4 salas de 21,70 1 sala de 50,25 1 sala de 44,89 2 salas de 36
Sala de direção/equipe	2	20	2	Direção de 29,17 Secretaria de 21,75	1	6.90
Sala de professores	1	15	1	24,55	1	10.56
Sala de leitura/biblioteca/computação	1	45	2	Leituras de 34,74 Computação de 28,25	0	0
Refeitório	1	45	0	0	0	0
Copa/cozinha	1	15	1	15	1	42
Quadra coberta	1	200	0	0	0	0
Parque infantil	1	10	2	130 cada	0	0
Banheiro de funcionários/professores	2	10	2	1 banheiro de 4,50 1 banheiro de 3,75	1	3,52
Banheiro de alunos	6	10	10	19,2	6	11.56
Sala de depósito	3	15	3	1 Depósito de 8,55 1 Depósito de 3,60 1 Depósito de 10,39	1	3.25
Sala EEAA	0	0	1	13,43	0	0
Sala SOE	0	0	1	13,43	0	0
Sala de TV/vídeo	1	30	0	0	0	0
Total (m ²)		705		791,47		232,63

Fonte: CARREIRA; PINTO, 2007. Secretaria do Jardim de Infância X do Gama. Direção do Jardim de Infância Y do Novo Gama. Elaboração da própria autora.

Observando a tabela 4, pode-se identificar uma grande diferença quanto à distribuição do espaço escolar para a melhor oferta do ensino. O primeiro ponto a chamar mais atenção está no grande número de itens considerados importantes pela Campanha que estão ausentes no Jl Y. A escola é composta apenas pelas salas de aula, sala de direção, sala dos professores, banheiros e depósitos, o único espaço de recreação das crianças consiste num pátio semicoberto de 112 m², e, excetuando quatro das salas de aula, todos os demais espaços da escola possuem metragem inferior ao proposto pelo CAQi.

Ausentam-se assim, espaços como parque infantil, biblioteca/sala de leitura, dentre outros espaços considerados de suma importância ao desenvolvimento e aprendizado das crianças.

Quanto ao JI X, sua infraestrutura não conta com espaços de refeitório, quadra coberta e sala de TV/Vídeo, considerados importantes para o desenvolvimento e aprendizagem das crianças, e que estão inclusos na proposta do CAQi. Contudo, a escola possui dois espaços de atendimento ao aluno ausente na proposta feita pela Campanha, sendo elas as salas de EEAA (Equipe Especializada de Apoio a Aprendizagem) e SOE (Serviço de Orientação Educacional). Excetuando os banheiros dos profissionais e as salas de depósito, todos os demais espaços da escola apresentam metragem igual ou superior ao proposto pelo CAQi e em quantidades iguais ou superior.

Ao analisar a infraestrutura de ambas as escolas, considerando os equipamentos, móveis, eletroeletrônicos e materiais bibliográficos, alguns itens chamam mais atenção.

TABELA 3 – Relação de equipamentos e materiais permanentes existentes nas escolas pesquisadas e os propostos pelo CAQi

Descrição	Quantidade CAQi	Jl X	Jl Y
Esportes e brincadeiras			
Colchonetes para ed. Física	25	0	0
Conjunto de brinquedos p/	1	1	0
Cozinha			
Congelador de 305 L	1	1	1
Geladeira de 270 L	1	1	1
Fogão industrial	1	1	1
Liquidificador industrial	1	2	1
Botijão de gás de 13 K	2	1	2
Coleções e materiais bibliográficos			
Enciclopédias	1	0	0
Dicionário Houaiss ou Aurélio	1	10	0
Outros dicionários	2	0	0
Literatura infantil	2640	900	0
Apoio pedagógico	100	0	164
Equipamentos p/ áudio, vídeo e foto			
Retroprojetor	1	2	1
Tela para projeção	1	1	0
TV 20"	6	3	1
Videocassete	1	0	0
Suporte para vídeo e TV	6	2	0
DVD	6	3	1

Máquina fotográfica	1	0	0
Aparelho com CD e rádio	6	6	1
Processamento de dados			
PCs para administração/ do	5	8	1
Impressora a jato de tinta	1	0	0
Impressora a laser	1	1	0
Copiadora multifuncional	1	3	1
Guilhotina	1	0	0
Mobiliário em geral			
Mesas	132	159	246
Cadeiras	200	160	236
Mesa tipo escrivaninha	6	8	2
Arquivo de aço com 4 gavetas	6	11	4
Armário de madeira com 2 p	6	0	5
Mesa p/ PC	5	7	0
Mesa de leitura	1	5	0
Mesa de reunião p/ sala de	1	1	1
Armário com 2 portas p/ sec	1	24	2
Mesa p/ refeitório	7	0	0
Mesa para Impressora	2	0	1
Estantes para biblioteca	9	7	0
Quadro para sala de aula	6	8	6
Aparelhos em geral			
Bebedouro elétrico	2	2	1
Circulador de ar	6	5	1
Máquina de lavar roupa	1	0	0
Secadora	1	0	0
Telefone	1	2	1

Fonte: CARREIRA; PINTO, 2007. Secretaria do Jardim de Infância X do Gama. Direção do Jardim de Infância Y do Novo Gama. Elaboração da própria autora.

Na escola JI Y não há qualquer livro destinado à educação infantil, segundo a Diretora da escola, os únicos livros existentes são os oferecidos pelo MEC e somente para as disciplinas de português e matemática, ainda segundo a Diretora, as atividades que envolvem leituras na educação infantil são realizadas por meio de xerox que são tiradas hora na escola, hora na Secretaria de Educação Municipal.

Outro fator que chamou atenção está na ausência de aparelho telefônico na escola, de modo que o contato externo se dá por meio do telefone público (orelhão) situado na entrada da portaria da escola, o único telefone

acima relacionado foi encontrado na mesa da diretora e, por algum motivo que não fora explicado nem pela escola e nem pela Secretaria de Educação Municipal, não possui sua conta direcionada à Secretaria para pagamentos, e não está registrado como contato da escola.

Para além das ausências, outro fator em destaque está na existência de apenas um computador para a realização de todas as atividades administrativas e pedagógicas, de modo que parte das atividades são realizadas em computadores pessoais dos profissionais interessados.

O JI X, apesar de apresentar ausência de alguns dos itens relacionados na proposta do CAQi, tais itens não correspondem a equipamentos e materiais que interferem diretamente do ensino e aprendizagem das crianças, ou dificultam o alcance destes objetivos, tais como videocassete, máquina fotográfica, guilhotina, colchonetes, dentre outros. No tocante aos materiais bibliográficos, a escola não possui todas as coleções propostas, tendo apenas unidades de dicionários Aurélio e alguns livros de educação infantil que correspondem a uma quantidade aproximadamente três vezes menor ao proposto pelo CAQi.

Ao analisarmos os dados referentes aos valores recebidos pelas escolas, conseguimos identificar uma grande desproporção, considerando que o JI X do Gama atendeu no mesmo período a um número menor de alunos em relação ao JI Y do Novo Gama.

A escola JI Y recebeu no ano de 2015 o valor de R\$ 3.430,00 reais do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, este valor é o único que a escola recebe anualmente para investir em despesas de custeio e de capital. Contudo, diante de tal valor, as necessidades da escola com materiais de limpeza, água, luz, telefone e manutenção de equipamentos são custeadas pela Secretaria de Educação Municipal e/ou pela Prefeitura Municipal. Em detrimento do baixo valor investido, a escola se vê impedida de realizar compras para aquisição de equipamentos e demais materiais permanentes necessários à escola, ou de realizar grandes manutenções de infraestrutura e/ou de equipamentos. As obras referentes a grandes manutenções e/ou inauguração de novos espaços são executadas pela Secretaria de Educação ou Prefeitura Municipal, o que leva mais tempo para serem executadas.

Também a partir dos valores de repasse do ano de 2015, a escola JI X recebeu o valor de R\$14.397,02 reais do PDAF e R\$5.960,00 reais do PDDE, sendo este último creditado somente no exercício de 2016, portanto, considerando que neste caso a análise dos dados se deu em referência a 2015, somente será considerado o valor oriundo do PDAF. Este valor corresponde a aproximadamente quatro vezes o valor recebido pelo CMEI Vovó Nica no PDDE.

Contudo, diferentemente do que ocorre na escola do Novo Gama, o valor destinado ao JI X é utilizado na compra de todos os materiais e equipamentos necessários, sendo apenas as contas de água, luz e telefone pagas diretamente pela Secretaria de Educação do Distrito Federal – SEDF.

Segundo a Diretora da JI X, diante de tantos gastos a serem custeados, o valor recebido pela escola não é suficiente, o que os leva a recorrer à comunidade através de eventos para arrecadação de fundos e trabalhos voluntários. Ainda segundo a Diretora, ambas as salas de EEAA e SOE, anteriormente mencionadas, foram construídas a partir de verbas arrecadadas de tais eventos abertos à comunidade e de trabalho voluntário dos pais e/ou parentes dos alunos na construção.

A tabela que abaixo ilustrada apresenta todos os valores obtidos com os custos de bens e serviços em comparação ao CAQi.

TABELA 4 – Valores de custos e bens de serviços por aluno referentes às escolas pesquisadas e ao CAQi

Unidade	Pré-escola CAQi	Jl X - 2015	Jl Y - 2015
Reais/aluno-mês	4	6,6	2,31
Reais/aluno-mês	1	1,12	0,42
reais/aluno-ano	100	11	-
reais/aluno-ano	100	11	4,79
Reais/aluno-mês	1	1,7	0,09
% do valor do prédio	2	**	**
Reais/aluno-mês	4	1,8	-

Fonte: CARREIRA; PINTO, 2007. Secretaria do Jardim de Infância X do Gama. Gerência de Manutenção de Serviços Administrativos – GMASA / SEEDF. Direção do Jardim de Infância Y do Novo Gama. Secretaria de Educação Municipal de Novo Gama. Prefeitura de Novo Gama. Elaboração da própria autora.

Considerando a origem dos recursos utilizados para o fornecimento de cada bem e serviço disposto na tabela 6, observa-se uma grande distinção quanto aos valores de cada escola. Foram coletados os dados junto aos respectivos órgãos responsáveis calculando o valor total gasto no ano de 2015 pelo número de alunos referentes às suas respectivas escolas, chegando aos valores de custo por aluno acima tabelados.

Os dados foram coletados do ano de 2015 devido à ausência de documentos completos quanto aos exercícios de 2016 e 2017, sendo assim, considerou-se mais viável o uso dos dados completos mais recentes.

Ao analisar a tabela de bens e consumos acima apresentada, podemos verificar dois valores em negativo no Jl Y do Novo Gama referentes a materiais pedagógicos e manutenção e reposição de equipamentos. Tanto na prestação de contas da escola, quanto na Secretaria de Educação Municipal, não há qualquer registro de pagamentos destinados a estes fins no ano de 2015, lembrando que esta escola não possui qualquer livro senão os

disponíveis pelo MEC para as disciplinas de português e matemática dos alunos do 1º ano do ensino fundamental, além de a escola possuir apenas um computador para todas as atividades pedagógicas.

No tocante aos gastos com água/luz/telefone da escola JI Y, o dado acima tabelado, não possui valores referentes aos gastos com telefone, pois, como já fora dito, não existe o aparelho na escola, mas sim um telefone público (orelhão). Os dados foram obtidos junto à Prefeitura de Novo Gama. A escola recebe as contas e repassa à Secretaria de Educação que repassa à Prefeitura para efetivação do pagamento. No processo de aquisição de tais dados foi encontrada grande dificuldade, pois revelou-se que a escola não possui qualquer registro referente às contas que são encaminhadas à Secretaria, e esta por sua vez, não possui um registro por escola agrupando todas as contas e enviando à Prefeitura, único local cujo setor de financiamento possui, organizado em uma planilha Excel, todos os dados de tais gastos separados por unidade executora. Foi somente neste momento da coleta dos dados de tais gastos que o setor na Prefeitura obteve conhecimento do uso de telefone público para a comunicação externa da escola.

Quanto à compra de materiais de limpeza essa é realizada pela Secretaria de Educação Municipal. A compra é efetivada no âmbito geral, desconsiderando qualquer necessidade específica de cada escola, após a compra do montante total dos produtos, estes são redistribuídos para cada escola. Sendo assim, não há registro de um valor específico por escola, de modo que o valor acima apresentado resulta da divisão do valor total gasto na compra dos materiais pelo número de alunos matriculados em toda a rede municipal registrado em 2015, chegando assim a um custo por aluno. Segundo a Secretaria, o número de alunos matriculados em 2015 foi de aproximadamente 10.000 alunos, sendo o valor total gasto na licitação da empresa fornecedora de tais materiais de R\$ 54,000,00 reais.

No tocante a conservação predial, não foram considerados valores, pois o valor proposto no CAQi é resultante do valor de manutenção pelo valor de fundação do prédio, como não foi possível obter os dados referentes ao valor de construção dos prédios de ambas as escolas, tais valores foram desconsiderados. Entretanto, foram obtidos os valores referentes a gastos com materiais e mão de obra para a manutenção predial de ambas as escolas,

sendo um investimento de R\$ 510,05 reais pelo JI Y e de R\$ 7.253,45 reais pelo JI X.

No JI X do Gama, excetuando os valores referentes aos gastos com água/luz/telefone, materiais de limpeza e de escritório, todos os demais valores estão abaixo do que é proposto pelo CAQi.

Assim como ocorrido no JI Y do Novo Gama, houve certa dificuldade no acesso a tais informações, pois a escola possui o controle apenas das contas de água, única que passa pela instituição em virtude do relógio de água, estas são encaminhadas à Regional de ensino que às encaminha ao GMASA na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal para efetivação do pagamento, tendo somente nesta Gerência uma relação dos gastos por unidade executora. Os dados foram obtidos via e-mail sem quaisquer transtornos quanto à permissão de acesso a eles.

Para além de todos os gastos de infraestrutura, equipamentos e bens e serviços da escola, o maior gasto na educação está no pagamento dos profissionais. A Campanha não apresenta em sua proposta valores para os cargos de vigilância, portaria, orientador pedagógico e psicólogo, entretanto, visto serem cargos presentes na escola os mesmos foram apresentados.

TABELA 5 – Custos com pessoal por aluno/ano estipulado na proposta do CAQi e o pago nas escolas pesquisadas

Descrição	Valor Anual por Aluno (R\$)		
	CAQi	JI X	JI Y
Diretor/Vice-diretor	346,85	1.402,79	294,72
Coordenador	321,62	645,37	75,35
Apoio Administrativo	176,58	538,80	122,21
Vigilância	-	1.056,02	216,76
Conservação e limpeza	372,08	2.328,60	213,64
Copa e cozinha	252,25	565,18	133,65
Professores	2.226,15	8.881,85	2.243,87
Orientador	-	462,50	-
Psicóloga	-	330,59	-
Portaria	-	331,10	-
TOTAL	3.695,53	16.542,79	3.300,19

Fonte: CARREIRA; PINTO, 2007. Secretaria do Jardim de Infância X do Gama. Prefeitura de Novo Gama. Valores do CAQi foram atualizados para o PIB per capita de 2016. Elaboração da própria autora.

Os valores apresentados na tabela 7 correspondem à soma do salário bruto a todos os adicionais referentes a contribuição patronal, férias e 13º salário, sendo o total correspondente ao custo por aluno/ano para o pagamento dos profissionais relacionados.

Analizados os dados da tabela 7, pode-se observar uma grande diferença entre os valores destinados aos profissionais do JI X do Gama em comparação ao JI Y do Novo Gama. Apesar de considerar que o JI X possua três cargos a mais, retirados tais valores, o montante restante representaria ainda cerca de quatro vezes o valor destinado aos profissionais da escola do Novo Gama.

Os valores do CAQi apresentados acima constituem-se de uma atualização dos valores propostos pela Campanha com base no PIB per capita 2016. Assim, ao compararmos os dados obtidos na análise das escolas e os novos valores do CAQi, observa-se que o JI Y possui um investimento de pessoal inferior, também, ao CAQi, enquanto que o JI X, desconsiderando os cargos não propostos pela Campanha, possui um valor correspondente a aproximadamente três vezes o valor do CAQi.

Levando em consideração apenas os cargos propostos pela Campanha, todos os cargos compõem o quadro de pessoal de ambas as escolas em quantidade igual ou superior atendendo a todas as necessidades consideradas importantes.

Sintetizando os gastos pesquisados, podemos identificar uma grande distância entre o que é proposto pelo CAQi e as realidades encontradas.

TABELA 6: Valor total e anual de investimento em bens e serviços e pessoal proposto pelo CAQi e realizados pelas escolas pesquisadas

Insumos Pré-escola	CAQi		JI X		JI Y	
Descrição	Valor total/ ano	Valor aluno/ano	Valor total/ ano	Valor aluno/ano	Valor total/ ano	Valor aluno/ano
Bens e Serviços						
Água/luz/telefone	36.846,48	139,57	21.789,85	86,81	9.267,78	27,75
Material de limpeza	9.551,52	36,18	3.696,45	14,73	54.000,00	5,40
Material didático	76.420,08	289,47	2.967,82	11,82	-	-
Projeto de ações pedagógicas	76.420,08	289,47	2.911,00	11,60	1.599,77	4,79
Material de escritório	9.551,52	36,18	4.611,39	18,37	367,38	1,10
Conservação predial	21.835,44	82,71	7.253,45	28,90	510,05	1,53
Manutenção e reposição de equipamentos	36.846,48	139,57	5.995,50	23,89	-	-
Subtotal	267.471,60	1.013,15	49.225,46	196,12	65.744,98	40,56
Pessoal						
Diretor/Vice-diretor	91.568,40	346,85	352.099,15	1.402,79	98.435,27	294,72
Coordenador	84.907,68	321,62	161.988,03	645,37	25.168,51	75,35
Apoio Administrativo	46.617,12	176,58	135.238,05	538,80	40.816,64	122,21
Vigilância	-	-	265.060,39	1.056,02	72.397,36	216,76
Conervação e limpeza	98.229,12	372,08	584.479,58	2.328,60	71.355,36	213,64
Copa e cozinha	66.594,00	252,25	141.858,93	565,18	44.637,43	133,65
Professores	587.703,60	2.226,15	2.229.344,52	8.881,85	749.453,64	2.243,87
Orientador	-	-	116.087,37	462,50	-	-
Psicóloga	-	-	82.978,05	330,59	-	-
Portaria	-	-	83.106,42	331,10	-	-
Subtotal	975.619,92	3.695,53	4.152.240,48	16.542,79	1.102.264,21	3.300,19
Total Geral	1.243.091,52	4.708,68	4.201.465,94	16.738,91	1.168.009,19	3.340,76

Fonte: CARREIRA; PINTO, 2007. Secretaria do Jardim de Infância X do Gama. Prefeitura de Novo Gama. Valores do CAQi foram atualizados para o PIB per capita de 2016. Elaboração da própria autora.

O montante total geral gasto com tais insumos apresentados na tabela acima, permitem visualizar as discrepâncias existentes na realidade escolar entre estados e perceber a importância da aplicação do CAQi para redução das desigualdades.

Pôde-se perceber no decorrer das descrições de todos os dados obtidos, incluindo os de infraestrutura, que o JI Y do Novo Gama possui uma realidade abaixo daquilo que é proposto pelo CAQi, um triste fato quando visto que os valores aqui apresentados como proposta da Campanha, constituem-se apenas como pontapé inicial do que é considerado básico para a concretização do CAQ e oferta de um ensino de qualidade.

Em contrapartida ao JI Y do Novo Gama, o JI X do Gama apresenta um valor superior ao CAQi, igualando-se, quase que por completo, a todos os fatores considerados na proposta feita pela Campanha.

3.2 Conclusão da Pesquisa

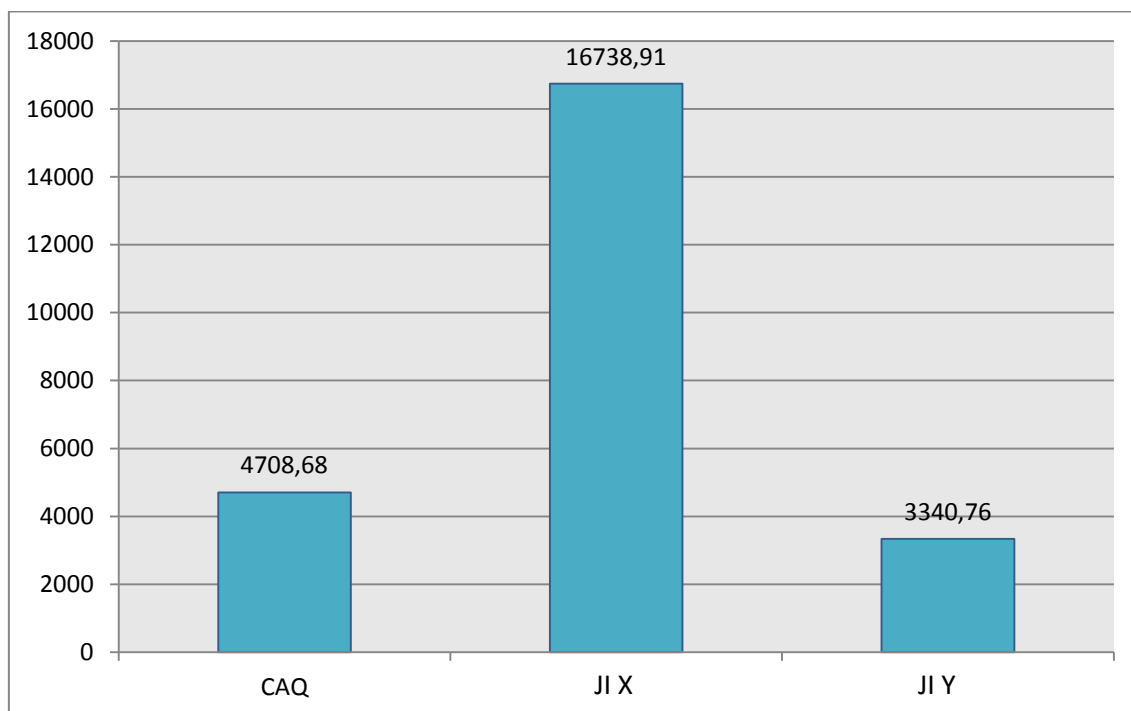
O fator de maior influência na distinção entre o Distrito Federal e o Goiás está no poder arrecadatário. O Distrito Federal abriga a capital do país sendo base na qual se encontra o centro político, para além disso, não possui municípios, apenas cidades satélites, sendo assim seu valor arrecadatário corresponde ao montante total de todos os impostos. Tais fatores fazem com que o DF obtenha um valor monetário per capita maior que o do Goiás e consequentemente, um valor maior de investimento em educação.

O Goiás como Estado, não aplica investimento diretamente na pré-escola, sendo essa de responsabilidade prioritária dos Municípios. Assim, o Município que representa o ente de menor poder arrecadatário, apesar das contribuições estabelecidas no Fundeb não consegue investir um valor por aluno suficiente para a garantia do ensino de qualidade.

Os dados analisados, apesar de não serem suficientes para generalizar os resultados, confirmam tal afirmativa, a começar pelo valor aplicado nas escolas pelas políticas de redistribuição financeira PDAF e PDDE. A escola do DF recebe dinheiro de ambas as políticas o que garante um total superior a R\$ 20.000,00 reais, caso o PDDE houvesse sido pago em 2015. Enquanto que a escola do Município do Novo Gama recebe apenas o valor do PDDE que correspondeu a R\$ 3.430,00 reais em 2015.

Considerando a soma total de todos os investimentos aplicados em ambas as escolas obtemos os resultados ilustrados no gráfico abaixo.

GRÁFICO 2 – Valor total geral de investimentos em bens e serviços propostos pelo CAQi e realizados pelas escolas pesquisadas



Fonte: CARREIRA; PINTO, 2007. Secretaria do Jardim de Infância X do Gama. Prefeitura de Novo Gama. Valores do CAQi foram atualizados para o PIB per capita de 2016. Elaboração da própria autora.

Os índices ilustrados acima reafirmam as desigualdades territoriais, distrital x municipal, apesar de tão próximos e de não necessitarem de complementação da União, a realidade escolar analisada em ambos mostram uma distância considerável, o que certamente repercute na qualidade da oferta e na aprendizagem dos alunos.

O CAQi como proposta inicial para se alcançar a educação almejada encontra-se entre ambas mostrando sua proximidade do real, reafirmando as possibilidades não ilusórias de se alcançar de fato uma educação de qualidade, mas para isso são necessários consistentes investimentos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As escolas pesquisadas representam uma amostra pequena diante das milhares presentes no Brasil, não sendo correto generalizar para o DF ou Goiás as descobertas da pesquisa. Contudo, certamente é uma realidade presente em muitas escolas brasileiras.

Tais resultados reafirmam a necessidade de uma política de combate às desigualdades territoriais e a garantia da qualidade ao qual o povo tem direito. Passaram-se vinte anos após o surgimento do padrão mínimo de qualidade na constituição e até hoje não saiu do papel.

O CAQi representa um primeiro passo para alcançar a educação de qualidade ao qual almejamos, entretanto, mesmo estando aprovado no PNE não possui qualquer indício de sua aplicação. As medidas de ajuste fiscal aprovadas nos últimos tempos, especialmente a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, indicam cada vez mais um distanciamento da concretude dessa política.

Os casos analisados, de duas escolas separadas por pouca distância e com atendimentos tão distintos, evidencia a necessidade de que o direito à educação seja feito tendo como pré-condição um padrão mínimo de qualidade, evitando situações de tamanha disparidade como as encontradas e descritas no presente trabalho.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **Financiamento da Educação Básica no governo Lula: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo de FHC.** 2007

_____. **O CAQi e o novo papel da União no financiamento da Educação Básica.** Jundiaí, Paco Editora. 300p. 2016

_____. **Os arranjos escolares, o PNE e desafio de construir o CAQi.** ANPAE, 2017

BRASIL. **Departamento de Financiamento da Educação Básica / Fundef: Acompanhamento e Controle Social do Fundef. Ministério da Educação. Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/cont.shtm>>. Acesso em: 24 de outubro de 2017, às 15:08.**

_____. Emenda Constitucional n. 14/96, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato de disposições constitucionais transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF., 13 set. 1996.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

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

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

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

_____. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências.

_____. **O Que Você Precisa Saber Sobre Transferências Fiscais da União: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE.** Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional, fevereiro, 2017.

_____. **Transferências Constitucionais.** Tesouro Nacional. Disponível em: <http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1::IR_962295:NO:::>. Acesso em: 20 de novembro de 2017, às 07:27.

CAMPANHA. **A Campanha.** Disponível em: <<https://campanha.org.br/quem-somos/a-campanha/>>. Acesso em: 27 de outubro de 2017, às 16:58 horas.

CARREIRA, Denise et al. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes, Campinas**, v. 29, n. 78, p. 201-215, 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. A qualidade da educação: conceitos e definições. **Brasília, DF: Inep**, 2007.

GOMES, Ana Valeska Amaral et al. **Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas**. 2017.

_____. Custo aluno qualidade. **Brasília: Câmara dos Deputados**, 2009.

GOMES, Vander. Exposição "Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação FNDE: Financiamento da Educação e regime de colaboração". Câmara dos Deputados. Brasília, DF. 2011

GUSMÃO, Joana Borges Buarque de. **Qualidade de educação no Brasil: consenso e diversidade de significados**. 2010. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

IBGE. **PNAD Contínua 2016: 51% da população com 25 anos ou mais do Brasil possuíam apenas o ensino fundamental completo**. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/18992-pnad-continua-2016-51-da-populacao-com-25-anos-ou-mais-do-brasil-possuiam-apenas-o-ensino-fundamental-completo.html>>. Acesso em: 07 de março de 2018, às 17:18 horas.

INEP. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016**. Brasília, DF: Inep, 2016.

_____. **Censo Escolar da Educação Básica 2016: Nota Estatística**. Ministério da Educação. Brasília, DF. Fevereiro de 2017.

MEC. **Fundef: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, Manual de Orientação**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/mo.pdf>>. Acesso em: 07 de março de 2018, às 17:23 horas.

MONLEVADE, João Antônio Cabral. **O Custo aluno qualidade: Novo critério de financiamento**. Retratos da Escola, v. 8, n. 15, p. 313-327, 2014.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ARAUJO, Gilda Cardoso. **Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação**. Red Revista Brasileira de Educação, 2000.

OLIVEIRA, R. de F.; TEIXEIRA, B. de B. As políticas de financiamento da educação básica na última década: do Fundef ao fundeb. **SIMPÓSIO INTERNACIONAL 'O ESTADO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO TEMPO PRESENTE**, v. 5, 2009.

VAZQUEZ, Daniel Arias. **Fundos Multigovernamentais e seus Efeitos Redistributivos no Financiamento da Educação: um balanço final do Fundef e uma avaliação da implantação do Fundeb**. Economia e Contabilidade do Setor Público. Finanças Públicas – XVI Prêmio Tesouro Nacional, 2011

VERHINE, Robert E. **Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições de oferta para um ensino de qualidade—2ª Etapa**. Salvador: UFBA, 2005.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloisa Maia. **Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re) construção histórica**. Em Aberto, v. 28, n. 93, 2015.

VIEIRA, Suzane da Rocha. **Uma reflexão acerca do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**. 2015.