Relatório Final

GT CAQ – Portaria 459, de 12 de maio de 2015

Grupo de Trabalho constituído com a finalidade de "elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno Qualidade – CAQ, como parâmetro para o financiamento da Educação Básica.

Brasília, outubro de 2015

SUMÁRIO

Pág.

I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS **04**
1. O direito constitucional **04**
2. A raiz das desigualdades **05**
3. O que diz a legislação **07**
3.1. A Constituição Federal e a LDB **07**
3.2. O CAQ no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014): ênfase nos insumos **10**
4. A redução das desigualdades de condições de oferta: um breve histórico das dificuldades e dos avanços conquistados nos anos recentes **11**
4.1. O Acordo Nacional de 1994 ..... **12**
4.2. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF **13**
4.3. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB **14**
4.4. Uma nova oportunidade **16**

II - O CONCEITO E A METODOLOGIA DE DEFINIÇÃO DO CUSTO ALUNO QUALIDADE AO LONGO DO TEMPO **17**
1. Os estudos do INEP: um marco da pesquisa **17**
2. A proposta da Campanha Nacional pelo Direito à Educação **23**
3. O Parecer CNE/CEB 08/2010 e o posicionamento do MEC **27**

III – PORTARIA 459/2015: O GRUPO DE TRABALHO DO CAQ **31**
1. As características do GT **31**
2. Breve relato dos trabalhos **33**
3. Princípios fundantes do CAQi e do CAQ na opinião do GT **39**

IV – O CUSTO ALUNO QUALIDADE: ANÁLISES E SUGESTÕES DO GT **41**
1. A concepção de qualidade, seus custos e a ação supletiva: elementos estruturantes do SNE e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, previstos no PNE **41**
1.1. Qualidade e equidade na Educação Básica **42**
1.2. Cobrindo lacunas relativas aos referenciais nacionais de qualidade **44**
1.3. Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Oferta da Educação Básica: ideias iniciais **45**

1.4. Uma proposta para a elaboração dos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Oferta da Educação Básica, sua vinculação ao Sistema Nacional de Avaliação e à implantação do CAQi/CAQ 51
2. Análise da capacidade de financiamento para o CAQi: a ação distributiva e supletiva da União 55
TESE 01: O FUNDEB é conceitualmente e financeiramente insuficiente para o CAQi, mas pode ser usado como um dos instrumentos para sua implantação 57
TESE 02: O aumento do percentual de investimentos vinculados ao PIB e os recursos do petróleo são financeiramente insuficientes para o CAQi, mas devem ser usados como um dos instrumentos para sua implantação 70
TESE 03: Os programas universais e os mecanismos supletivos da União são importantes, mas é possível redistribuir melhor o recurso da União, tornando-o mais equalizador 71
TESE 04: o esforço de implantação do CAQi só se sustentará se parâmetros de jornada e carreira forem nacionalmente pactuados e se novos critérios de atualização do Piso forem definidos 75
TESE 05: A viabilidade de uma proposta de CAQi depende de Fatores de Ponderação baseados em estudos abrangentes e detalhados para calibrar o financiamento com os custos reais de cada etapa e modalidade de ensino 79

V - UMA PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO GRADATIVA DO CAQi 83

VI – ETAPAS SUGERIDAS PARA A IMPLANTAÇÃO DA PROPOSTA ... 88

VII –RECOMENDAÇÕES DO GT 94

VIII – BIBLIOGRAFIA CONSULTADA 96

IX – ANEXOS 103

LISTA DE FIGURAS

Pág.

Figura 1 – Síntese dos dispositivos da LDB **10**
Figura 2 – Representação esquemática do resultado da composição das receitas definidas pela Lei do FUNDEB (20% de alguns impostos e transferências) **59**
Figura 3 – Composição final dos recursos para Educação Básica, após a ação redistributiva do FUNDEB **59**
Figura 4 – Representação esquemática da complementação da União no FUNDEB e a consequente definição nacional do valor mínimo por aluno **60**
Figura 5 – Representação esquemática do efeito da complementação da União incidindo sobre algumas redes e sistemas de ensino com VAA maior que o Valor Mínimo Nacional por Aluno/Ano (VMNAA) **61**
Figura 6. Valor aluno ano do Ensino Fundamental Anos Iniciais (urbano), considerando a combinação de recursos disponíveis nas diferentes esferas de governo, com base nos valores do Quadro III **74**
Figura 7 – Representação esquemática do mecanismo proposto para que se atinja o valor por aluno ano equivalente a um Custo Aluno Qualidade Inicial de R$ 3.694,37 ..... **87**

LISTA DE QUADROS

Pág.

Quadro I - Reuniões internas e "Rodadas de Escuta" do GT-CAQ **37**
Quadro II. Quadro divulgado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e FINEDUCA em 2012 ..... **64**
Quadro III. Receitas das principais fontes de recursos vinculados à educação, base legal e matrículas **66**
Quadro IV. Número de Estados/DF e Municípios com valor por aluno superior ao CAQi proposto pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação **69**
Quadro V. Número de redes municipais e estaduais de ensino com recursos próprios suficientes para um valor por aluno superior ao CAQi da Campanha Nacional pelo Direito à Educação para diferentes etapas/segmentos da Educação Básica **73**
Quadro VI - Valor do Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica de 2009 a 2015 ..... **77**
Quadro VII – Situação dos Estados/DF e Capitais brasileiras com relação ao cumprimento da Lei 11.738/2008 (Piso Salarial) **77**
QUADRO VIII: Referenciais de custos transformados em fatores de ponderação do FUNDEB/FUNDEF **82**
Quadro IX – Proposta gradativa de ampliação da complementação da União no FUNDEB e de apoio por meio da ação suplementar extraordinária para a implantação do CAQi até 2020 ..... **86**
Quadro X - Aprovar o desenho geral da proposta e garantir o acompanhamento dos trabalhos **89**
Quadro XI – Desenvolver a proposta aprovada pelo Ministro **90**
Quadro XII – Viabilizar fatores condicionantes **92**

I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1. O direito constitucional

A Constituição brasileira, no seu artigo 205, estabelece que todos têm direito à educação. Este mesmo artigo fixa os objetivos da educação, que são "*o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*", isto é, o desenvolvimento pleno, como ser humano e como cidadão que tenha uma vida ativa. A concretização do direito se dá quando ocorrem os aprendizados necessários para a vida de cada um, dentro e fora de uma instituição educativa, na sala de aula, em casa, nas relações sociais.

O Artigo 206, por sua vez, explicita sob quais princípios a educação nacional deve se organizar, sendo o primeiro deles a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. Assim, frequentar uma creche, pré-escola, escola de ensino fundamental ou médio é ao mesmo tempo um direito e uma exigência constitucional, opcional de zero aos três anos e obrigatória dos quatro aos dezessete anos.

A política pública educacional deve ser construída assumindo-se que todos têm capacidade de aprender, ainda que o aprendizado se dê em tempos e formas diferentes de um para o outro. As instituições educativas precisam, portanto, ter condições para garantir o direito de seus alunos.

Estas condições são de duas naturezas: objetivas e não objetivas. As objetivas, ou tangíveis, são a infraestrutura, os profissionais qualificados, o projeto pedagógico coletivamente construído e a assistência suplementar aos alunos, como alimentação e transporte, por exemplo. As não objetivas, ou não tangíveis, envolvem características que podem ser sintetizadas no "clima da escola", composto de dimensões tais como: ênfase e expectativa no aprendizado dos estudantes, responsabilidades e direitos definidos, liderança firme e participativa, monitoramento continuo, profissionais valorizados, envolvimento da comunidade atendida e a busca de aperfeiçoamento contínuo das relações democráticas.

A política pública precisa garantir as condições objetivas para que cada creche ou escola possa desenvolver o conjunto das características que ensejarão o aprendizado e a trajetória dos alunos, concretizando seu direito.

As condições objetivas têm custo e, portanto, exigem recursos que precisam ser colocados à disposição da instituição educativa; as não tangíveis dependem mais das decisões internas e precisam ser monitoradas por uma estrutura de controle social. Assim, a política pública educacional tem estas dimensões: oferecer os recursos, criar e fortalecer as estruturas de controle social.

2. A raiz das desigualdades

O Brasil é um país muito diverso e muito desigual. Mas a educação é *nacional* e se assenta em diretrizes e bases que cobrem o conjunto dos sistemas de ensino (o federal, os estaduais, o distrital e os municipais e, no seu interior, as redes públicas e privadas que os constituem). Portanto, para a garantia do direito constitucional, a adoção de padrões nacionais obrigatórios por todos os sistemas de ensino é basilar no federalismo brasileiro; trata-se de mecanismo equalizador que visa garantir um direito juridicamente protegido, assegurando cidadania e direitos humanos.

A ausência de um Sistema Nacional de Educação[1] até os dias atuais tem resultado em graves lacunas e fragilidades para a educação nacional, como a ausência de referenciais nacionais de qualidade capazes de orientar a ação supletiva para a busca da equidade; a descontinuidade de ações; a fragmentação de programas e a falta de articulação entre as esferas de governo. Esses fatores não contribuem para a superação das históricas desigualdades econômicas e sociais do país. Em que pese os avanços conquistados na educação escolar, o processo de produção da desigualdade, de cujo peso a realidade atual ainda é reveladora, vai mostrando a face dos sujeitos da privação: negros, pardos, migrantes do campo e de regiões mais pobres do país, trabalhadores manuais, moradores de bairros periféricos e pessoas fora da faixa etária regular.

Assim, no contexto do Sistema a ser instituído é fundamental considerar que, para que a o direito à educação seja atendido, as condições objetivas e concretas das instituições educacionais precisam ser garantidas,

[1] *Sistema Nacional de Educação entendido aqui como um aperfeiçoamento na organização da educação nacional, sustentada por um pacto federativo construído de forma democrática e inscrito em um conjunto de leis nacionais, capazes de orientar cada sistema ou rede de ensino para que o direito constitucional inalienável seja garantido, com equidade, a cada cidadão brasileiro.*

pois estas afetarão as demais condições da oferta. Uma escola atrativa, bem estruturada, bem equipada, que possui material pedagógico adequado e que valoriza seus profissionais proporciona condição favorável para democratizar as oportunidades educacionais.

Esta ainda não é a realidade presente na maioria das escolas públicas brasileiras. Com relação à infraestrutura, por exemplo, o Censo Escolar da Educação Básica 2014 informa que ainda existem unidades educacionais sem as condições mínimas básicas de funcionamento, como por exemplo: apenas cerca de 63% das escolas têm água filtrada ou fornecida pela rede pública; nas demais (37%), a água vem de um poço artesiano, de uma cacimba, diretamente de um rio ou simplesmente não há água disponível. Em cerca de 93% das escolas há esgotamento sanitário, mas em 7% das escolas (mais de 10.000) não há sequer uma fossa. Se forem observados alguns dos recursos físicos/pedagógicos avaliados no Censo, será fácil verificar, por exemplo, que enquanto na rede pública cerca de 75% dos estudantes do ensino fundamental têm uma biblioteca ou sala de leitura na sua escola, este valor é maior do que 90% na rede privada para esta mesma etapa escolar. De forma similar, quase 17% dos estudantes não dispõem de acesso à internet no ensino fundamental da rede pública, mas o percentual é menor do que 3% na rede privada. As escolas de ensino médio possuem melhor infraestrutura que as de ensino fundamental, mas também entre elas há disparidades marcantes. As diferenças ficam evidentes quando são comparadas escolas de diferentes regiões e Unidades Federativas, ou escolas urbanas com rurais.

O mesmo se dá com relação ao cumprimento do Piso Salarial Nacional dos Profissionais do Magistério (Lei 11.738/2008). Um recente levantamento realizado nos estados e nas capitais pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC) indica que apenas 14 estados e 08 capitais cumprem integralmente a lei, considerando o valor monetário e a jornada de trabalho com no máximo 2/3 da carga horária destinada às atividades de interação com os educandos. Planos de carreira inadequados, dificuldades na complementação da União, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a relação aluno/professor, desvios de função, entre outros, têm sido apontados como fatores que dificultam o cumprimento do Piso, merecendo atenção para o desenho de um acordo nacional que resulte em efetiva valorização profissional.

Portanto, se estamos falando em equidade, garantia de direito, insumos e custos, não há como discutir o Sistema Nacional de Educação ou trabalhar na sua gestão sem falar em Custo Aluno Qualidade (CAQ), com a ação supletiva desenhada para a sua garantia. É necessário, então, definir quais são os insumos e consequentemente seus valores, para orientar a ação complementar da União com relação aos estados e municípios e a ação complementar dos estados com relação aos seus próprios municípios, dependendo da condição de cada um.

Buscar consenso em torno deste tema estruturante do Sistema Nacional, porém, exige grande esforço. O objetivo, neste contexto, é dar início aos acordos internos no Ministério da Educação sobre o Custo Aluno Qualidade e sobre as formas de orientação da ação supletiva da União na garantia dos referenciais nacionais a serem definidos. Será necessário observar as condições objetivas de creches e escolas que reúnem as condições para a oferta de educação de qualidade e cumprem seu papel no sentido da garantia do direito dos estudantes, que é o direito de aprender.

O Grupo de Trabalho examinou a legislação, documentos oficiais disponíveis e o debate acumulado sobre termos legais tais como "padrões mínimos de qualidade", "variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem", "padrão mínimo e equalização de oportunidades educacionais", "capacidade de atendimento e esforço fiscal", "ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados", relacionando-os com o conceito de Custo Aluno Qualidade disposto no PNE. Realizou também, de forma genérica, um ensaio de mecanismo possível de implementação gradual do CAQi, para subsidiar e qualificar o debate do MEC com o Conselho Nacional e Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, com dirigentes estaduais e municipais, com o Fórum Nacional de Educação, com as Comissões de Educação da Câmara e do Senado e com a sociedade em geral, com vistas ao cumprimento das estratégias 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10 da Lei 13.005/2014 (PNE).

3. O que diz a legislação

3.1. A Constituição Federal e a LDB

Como direito social, a oferta educacional pressupõe igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola, com garantia de qualidade; são princípios básicos que devem orientar a organização da educação nacional.

Para a garantia deste direito, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios têm competências comuns (Artigo 23, Inciso V) e seu exercício exige a fixação de normas de cooperação por Lei Complementar (Parágrafo Único). Com base nestas normas, cada ente federativo deve organizar seu sistema de ensino, definindo formas de colaboração recíprocas de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. Tais regras federativas ainda não foram fixadas, caracterizando-se uma lacuna importante na organização da educação nacional.

Mas há na Constituição um papel claro para a União: exercer a função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (Artigo 211, Parágrafo 1º). De forma similar, esta também é uma função dos estados em relação aos seus próprios municípios, dependendo da condição de cada qual.

Neste sentido, algumas questões são centrais. Se a educação é um direito constitucional e se o poder público, no contexto federativo, deve se organizar para garanti-lo, é preciso responder:

a) Como definir o "padrão mínimo de qualidade do ensino", a ser garantido a todos os estudantes, indistintamente?
b) Como organizar a ação supletiva da União e dos Estados para promover a "equalização de oportunidades educacionais", nas condições de qualidade?

Se a educação no Brasil é *nacional*, as respostas hoje instituídas estão na Lei de Diretrizes e Bases (LDB).

Sobre os padrões mínimos de qualidade

A LDB afirma que os padrões mínimos de qualidade "*serão definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem*" (Artigo 4º, inciso IX).

Sobre a equalização de oportunidades educacionais

A LDB dispõe, no seu Artigo 74, que a União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade. Dispõe ainda que este custo mínimo deve ser calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subseqüente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Sobre a ação supletiva e redistributiva da União e dos estados

A LDB prevê que a ação supletiva deve ser exercida para corrigir progressivamente as disparidades, tanto de acesso quanto de garantia do padrão mínimo estabelecido. Para definir como a ação supletiva se dará, o Artigo 75 da LDB orienta no sentido de se obedecer a uma fórmula de domínio público, que inclua dois componentes: a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do ente federativo.

Sobre a capacidade de atendimento de cada governo

A LDB afirma que a capacidade de atendimento deve ser definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade. A medida do esforço fiscal, por sua vez, deve considerar não apenas o esforço em si, mas também, o quanto deste resultado é destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino na Educação Básica. Vale lembrar que a lei limita a ação supletiva em favor daquele ente federativo que oferece vagas em número inferior à sua capacidade de atendimento, na área de ensino de sua responsabilidade.

Não são equações simples. Uma síntese dos dispositivos legais da LDB está descrita na Figura 1.

3.2. O CAQ no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014): ênfase nos insumos

Em 2014, mais uma vez o tema foi recepcionado em norma infraconstitucional: o PNE. Na Meta 20, dedicada ao financiamento, são dispostas 04 (quatro) estratégias que fazem referência ao Custo-Aluno-Qualidade (CAQi e CAQ).

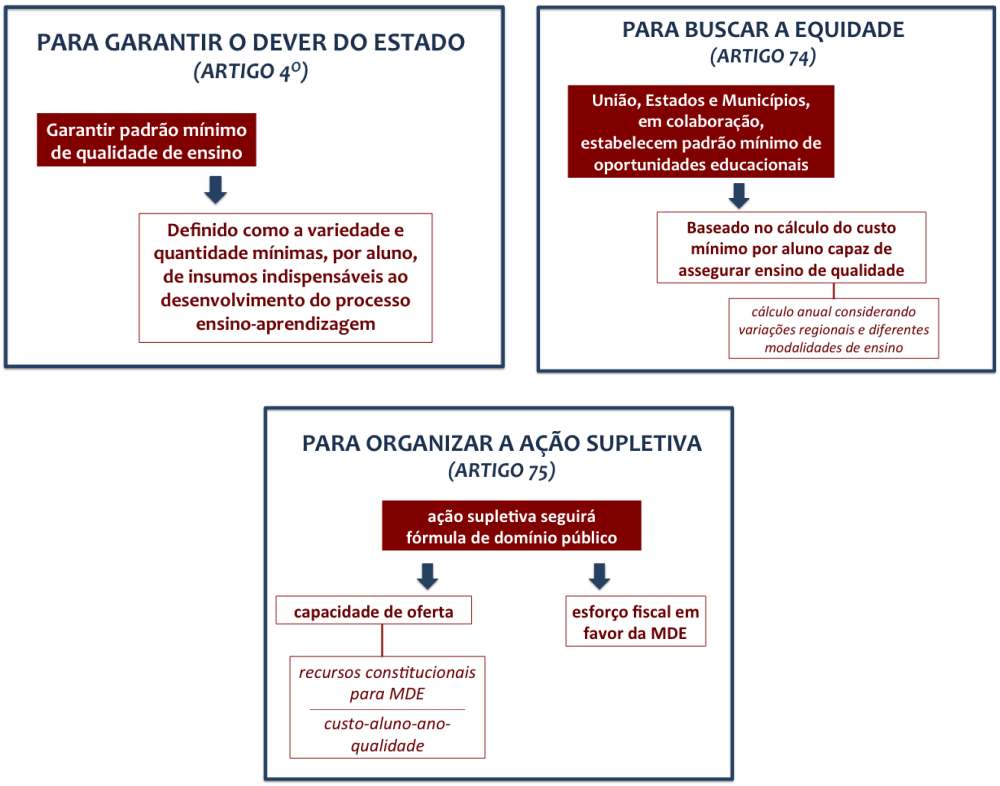


Figura 1. Síntese dos dispositivos da LDB.

De forma geral as Estratégias orientam no sentido de que em dois anos a partir da aprovação da Lei, o Custo-Aluno-Qualidade Inicial - CAQi deverá ser implantado, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional. Seu financiamento depende da

fixação dos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo-Aluno-Qualidade – CAQ, a ser definido no prazo de 3 (três) anos.

O CAQ será o parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da Educação Básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático, alimentação e transporte escolar.

O valor deverá ser continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara e do Senado Federal.

A complementação de recursos financeiros aos entes federativos que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente do CAQ, deverá ser feita pela União, que também definirá critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados na instância interfederativa prevista no § 5º do Artigo 7º da Lei.

A Meta 7 do PNE, que trata da Qualidade da Educação Básica, também traz as Estratégias 7.18 e 7.21, que definem o que é necessário assegurar a todas as escolas públicas de Educação Básica em termos de infraestrutura e o necessário trabalho colaborativo e articulado na Federação brasileira para estabelecer parâmetros mínimos de qualidade dos serviços, a serem utilizados como referência para o financiamento e para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino.

4. A redução das desigualdades de condições de oferta: um breve histórico das dificuldades e dos avanços conquistados nos anos recentes

4.1. O Acordo Nacional de 1994

Um marco importante na política educacional nos anos recentes foi o Acordo Nacional de 1994, liderado pelo Ministro Murilo Hingel, por intermédio do qual havia sido desenhado não somente a implantação do Piso Salarial Nacional do Magistério, mas uma relação entre financiamento e qualidade. MONLEVADE (2014) lembra que o Acordo, se implantado, teria sido um grande passo não somente rumo à equidade, mas em direção à qualidade; sua operacionalização levaria necessariamente aos estudos da relação financiamento-qualidade até hoje incipientes.

O texto completo do Acordo, publicado nos Anais da Conferência Nacional de Educação para Todos (BRASIL, 1994), faz referência à "definição de padrões mínimos de qualidade e produtividade", com os quais deveriam se comprometer todos os sistemas e redes de ensino, no âmbito do Regime de Colaboração. Tal definição deveria estar acompanhada de:

a) identificação de fontes e receitas disponíveis para o financiamento da educação e de outras alternativas de recursos necessários à garantia de universalização e da qualidade na Educação Básica;
b) construção de modelo de distribuição e programação de recursos financeiros nos diferentes sistemas de ensino; e
c) aperfeiçoamento de critérios e maior agilidade no repasse de recursos financeiros e de cooperação técnica entre as diversas instâncias de governo, capazes de assegurar padrões de equidade e qualidade da educação e remuneração adequada do pessoal de magistério, reconhecendo a diversidade e flexibilidade nos modelos de atribuição de encargos entre as diferentes instâncias.

O Acordo, no entanto, não foi cumprido e seus desafios permanecem muito atuais, apesar de todos os avanços conquistados com os mecanismos nacionais de financiamento no país. A organização do financiamento se deu, na sequência, pela combinação dos dispositivos de três instrumentos legais no período, cujo contexto abordaremos a seguir:

(i) a Emenda Constitucional 14, de 12 de setembro de 1996;
(ii) a LDB, de 20 dezembro de 1996 e

(iii) a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996).

4.2. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF

Após os debates trazidos pelo movimento em torno do Acordo Nacional, a expectativa de todos era de que o FUNDEF absorvesse seus princípios, o que não aconteceu por completo. Mas apesar de todos os impasses relacionados aos custos, o ideal de padrão mínimo vinculado ao financiamento, pelo menos na legislação, não foi abandonado. Sua definição, por comando constitucional, deveria acontecer no prazo de cinco anos como referencial ao valor aluno a ser reajustado, ampliando a contribuição de todas as esferas de governo.

> *"A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente."*
>
> *Artigo 60 do ADCT, § 4º (incluído pela EC 14/96 e revogado pela EC 53/06)*

Na Lei do FUNDEF, por sua vez, estavam assegurados critérios que deveriam ser considerados como referenciais para definição do valor correspondente ao padrão de qualidade do ensino, da seguinte forma:

> *"Art. 13. Para os ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente e previsto no art. 60, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão considerados, observado o disposto no art. 2º, § 2º, os seguintes critérios:*
> *I - estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;*
> *II - capacitação permanente dos profissionais de educação;*
> *III - jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;*
> *IV - complexidade de funcionamento;*

V - localização e atendimento da clientela;
VI - busca do aumento do padrão de qualidade do ensino."

A LDB completou este cenário, vinculando padrões mínimos a *insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem* e oportunidades educacionais, com ação supletiva direcionada, o que pressupõe a utilização de um conjunto amplo de recursos, para além dos percentuais definidos para os fundos de âmbito estadual (à época 15%) e para a complementação da União.

Mas na prática, a despeito de sua importância, o FUNDEF não tratou da Educação Básica como um todo, não considerou a totalidade de recursos possíveis, nem vinculou a estratégia redistributiva a padrões nacionais de qualidade. Além disto, também desencadeou mudanças expressivas na distribuição das matrículas públicas, especialmente no ensino fundamental. Embora acompanhadas de importante elevação nas taxas de atendimento desta etapa da Educação Básica, tais mudanças não contribuíram para aumentar a eficiência da gestão nem a qualidade do ensino e hoje são apontadas, em muitos casos, como exemplos de "descentralização não qualificada", isto é, uma transferência de responsabilidades sem as completas condições de execução.

> *Em geral, não houve consulta à comunidade escolar e os critérios de decisão foram essencialmente monetários: de um lado, os estados querendo reduzir seus alunos, de outro os municípios querendo ampliar suas receitas. A preocupação com a qualidade do ensino esteve, em geral, ausente em boa parte dos convênios de municipalização. A maneira apressada como se deu o processo gerou um grande desperdício na alocação dos profissionais do magistério. PINTO, 2011.*

4.3. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB

Alguns anos depois, já no período imediatamente anterior à passagem do FUNDEF para o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, instituído pela Emenda Constitucional 53/2006 e regulamentado pela Lei 11.494/2007), a análise da qualidade e seus custos entrou novamente na

pauta governamental. O trabalho de atores sociais que mantiveram esta bandeira ao longo do tempo e os estudos do INEP descritos a seguir trouxeram para o desenho do futuro fundo, mais uma vez, a expectativa da ação redistributiva baseada na garantia de referenciais nacionais de qualidade.

Porém o desenho final do FUNDEB, embora tenha representado grande avanço em termos de ampliação de recursos e de cobertura de financiamento para todas as etapas da Educação Básica, também deslocou a discussão técnica do custo da qualidade para os valores da complementação. Na lei estes valores foram definidos como sendo, no mínimo, 10% do valor da contribuição dos entes subnacionais para a formação do fundo (20% de uma determinada "cesta" de impostos e transferências de cada estado e município).

O padrão de qualidade, mais uma vez, ficou desatrelado da estratégia redistributiva. A única referência a esta vinculação na Lei do FUNDEB foi a previsão, muito tênue, da participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade para a educação, nos seguintes termos:

> *Art. 38. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da Educação Básica, previsto no art. 212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente.*
>
> *Parágrafo único. É assegurada a participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade referido no caput deste artigo.*

Na nova perspectiva, o valor/aluno/ano (em outras palavras, o recurso vinculado) passou a ser uma referência para a definição posterior do padrão de qualidade, sem prazo definido.

Para PINTO (2007), que fez uma análise dos impactos que eram previstos com a implantação do FUNDEB, o novo fundo representaria um retrocesso importante comparado com o FUNDEF: o "*enfraquecimento do princípio do custo-aluno qualidade*".

4.4. Uma nova oportunidade

O país inicia agora uma nova trajetória: a construção do cenário pós-FUNDEB, em um contexto em que se destacam, especialmente, as Estratégias 7.21 e 20.7 do PNE. De certa forma o PNE resgata o caminho apontado anteriormente: traz para o cômputo do CAQ a dimensão do financiamento como um todo (pressupondo que sejam reunidas todas as fontes de recursos e não apenas os do FUNDEB), associada, de forma coerente, ao conjunto de insumos que devem ser considerados no cálculo, por serem indispensáveis no processo ensino-aprendizagem, como prevê a LDB.

> *20.7. implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da Educação Básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;*
> *7.21. a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da Educação Básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;*

Esta breve análise demonstra que antigos desafios permanecem e o Ministério da Educação já apresentou, em julho de 2015, conceitos centrais para o novo caminho:

> *A forma como os recursos fiscais são repartidos entre os entes federativos, de modo que todos disponham de capacidade de financiamento compatível com suas responsabilidades, é uma questão central de qualquer regime federativo. O equilíbrio entre responsabilidades e recursos tem solução tão mais complexa quanto maiores forem as disparidades regionais e sociais (RESENDE, 2010).*

Um equilíbrio desta natureza depende de uma reforma tributária, que pode exigir muito mais tempo para a construção de acordos federativos do que o próprio Sistema Nacional de Educação.

Neste contexto, é fundamental encontrar uma solução para o financiamento educacional, considerando que o FUNDEB termina em 2020. O novo quadro a ser construído deve considerar uma ampliação do aporte de recursos da União que assegure maior equalização e efetividade do piso salarial (Lei 11.738/2008). Portanto, além do aumento de recursos já previsto na Lei do PNE, para assegurar maior equalização, o Valor Aluno Ano (VAA) deverá vincular-se a referenciais nacionais de qualidade a serem amplamente pactuados, com necessária alteração dos fatores de ponderação por etapas e modalidades da Educação Básica. O VAA deve refletir o conceito de Custo-Aluno-Qualidade (CAQ), permitindo uma maior responsabilização dos dirigentes na promoção de padrões nacionais básicos de oferta. Nesse contexto se define também a função supletiva, entendida como um meio pelo qual a União, à vista de uma incapacidade justificada de o ente federado dar conta de um padrão mínimo de qualidade, subsidia, provisoriamente, aquele ente em termos financeiros. O mesmo se pode dizer do Estado em relação aos Municípios, considerada a real situação de cada qual.

Instituir um Sistema Nacional de Educação:
agenda obrigatória para o país
(http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf)

II - O CONCEITO E A METODOLOGIA DE DEFINIÇÃO DO CUSTO ALUNO QUALIDADE AO LONGO DO TEMPO

1. Estudos no INEP: um marco na pesquisa

Embora os trabalhos sobre custos e qualidade sejam relativamente antigos (veja, por exemplo, MELLO, 1989), em 2005 o INEP publicou um estudo que representou um marco nesta trajetória (FARENZENA, 2005). Com o título: "*Custos e condições de qualidade da educação em escolas*

públicas: aportes de estudos regionais", foi realizado de forma coordenada em escolas de 08 (oito) estados brasileiros, e:

> *"centrou sua preocupação na estimativa do custo/aluno de escolas públicas vistas como de qualidade, exatamente porque essas dispõem de instalações, equipamentos e demais insumos que as distinguem das demais."*

A pesquisa foi uma forma de concretizar a intenção dos dirigentes do INEP, à época, de analisar os principais componentes do custo/aluno, abrangendo variadas regiões brasileiras e escolas públicas que oferecessem diferentes etapas e modalidades da Educação Básica, no período imediatamente anterior à criação do FUNDEB. Nas palavras do Professor José Marcelino Resende Pinto,

> "*...significava lutar para fazer no governo o que se tentava fazer fora, além de recuperar o papel institucional de pesquisa, com técnicos do Instituto escrevendo suas ideias para pensar quanto custa uma escola com condições de qualidade.*"
>
> *(Ata da Sexta Reunião do Grupo de Trabalho, linha 113).*

É importante destacar que:

> *..."Associada ao levantamento dos custos, foi planejada a investigação das principais características organizacionais e de gestão que pudessem estar relacionadas com a qualidade do ensino, objetivando o estabelecimento de um padrão básico de escola que indicasse elementos analíticos que permitissem aos gestores governamentais planejar e implementar, de maneira mais eficiente, as políticas do setor educacional".*

As escolas públicas de cada estado foram selecionadas com base no Índice de Escolha da Escola – IEE, calculado pela equipe técnica da Coordenação Geral do Sistema Integrado de Informações Educacionais do DTDIE/INEP. Através da pontuação das escolas foi obtida uma lista preliminar de estabelecimentos de ensino de cada estado, que pudessem enquadrar-se na condição de "*oferecer condições para a oferta de um ensino de qualidade*".

O Índice de Escolha da Escola - IEE variava de 0 a 1 e resultou de uma fórmula que levava em consideração:

- infraestrutura: serviços básicos, equipamentos pedagógicos, infraestrutura pedagógica, equipamentos básicos, infraestrutura básica;
- perfil do docente: taxa de docentes com formação superior;
- perfil do aluno: taxa de aprovação e taxa de adequação idade/série;
- perfil da oferta: número médio de horas-aula diárias e número médio de alunos por turma.

Cabe registrar:

> *"A coordenação da pesquisa de cada estado recebeu listagens contendo as escolas melhor pontuadas, agrupadas por tipologia: creche, pré-escola, Educação Infantil, séries iniciais do Ensino Fundamental, séries finais do Ensino Fundamental, Ensino Fundamental completo sem pré-escola, Ensino Fundamental completo com pré-escola, Ensino Fundamental e Ensino Médio, somente Ensino Médio, Ensino Médio e Ensino Técnico. Dadas as características da pesquisa, estabeleceu-se que o número recomendável seria de dez a doze escolas. Os elementos para a composição final da amostra foram sendo acordados nas reuniões das equipes de estados com a coordenação do Inep, dos quais destaca-se a observação das seguintes diversidades: tipologia da escola; localização (urbana e rural e capital e interior do estado); dependência administrativa (federal, estadual e municipal). ... Cabe ainda registrar, que a escolha definitiva das escolas poderia congregar também outros fatores, tais como a escolha de escolas que tenham recebido prêmio de gestão escolar e, especialmente, avaliações mais subjetivas, tanto advindas do conhecimento que os pesquisadores possuíam da realidade educacional de seus estados, quanto dos contatos que foram sendo estabelecidos com setores da área da educação, especialmente dirigentes de secretarias municipais e estaduais de educação."*

A pesquisa tomou por definição de custo/aluno/ano as quantidades de recursos utilizados por aluno no período de doze meses. Os recursos foram entendidos de forma ampla, desde as quantidades de material de

consumo e permanente, até o valor do metro quadrado do terreno e da área edificada disponível por aluno. A quantificação dos custos foi apresentada em valores monetários do período, considerando a unidade aluno/ano. O Custo aluno/ano foi obtido como o resultado da divisão do custo de funcionamento e implantação pelo número de alunos da escola.

Além do levantamento dos custos, a organização e gestão das escolas também foram consideradas. Os pesquisadores:

> *"... contaram com um roteiro de observação, assim como roteiros para a realização de entrevistas. O roteiro das entrevistas foi elaborado pela coordenação da pesquisa no Inep e aperfeiçoado através de sua discussão com as equipes dos estados. O planejamento das entrevistas teve como preocupação levantar, de forma qualitativa, a existência de insumos ou de características organizacionais e de gestão, que pudessem estar relacionados com a qualidade do ensino. Ficou estabelecida para todas as equipes a realização de entrevistas com pelo menos o diretor da escola, um professor, um funcionário, dois alunos e um responsável por aluno perante a escola, recomendando-se a audiência de integrantes da comunidade escolar mais diretamente envolvidos com a gestão (membros do conselho escolar, do grêmio estudantil, APM, etc). Também houve orientação no sentido de sistematizar as observações e vivências na escola através da elaboração de um diário de campo de cada instituição estudada, bem como o registro fotográfico da instituição educacional".*

Tais observações qualitativas auxiliaram os pesquisadores no momento da discussão dos custos encontrados, para relacioná-los ou não com a qualidade da oferta. De forma geral, os estudos apontaram grande variação nos custos; em alguns casos observou-se menor variação quando comparadas as escolas segundo seu agrupamento por esfera administrativa, localização e tipologia. Não houve correlação significativa direta das condições de oferta e rendimento do aluno com os gastos estimados, mas sim correlação positiva entre o custo por aluno e o número de profissionais das escolas, por exemplo. Os estudos consideram também a necessidade de constituir uma tipologia para a análise das escolas, procedimento que ensejaria comparações mais eficientes e capazes de dar conta das especificidades da rede escolar.

Como resultados desta primeira etapa foram disponibilizados estudos

de caso referentes a cada escola pesquisada, além de um banco de dados, alimentado com as informações quantitativas levantadas. Uma segunda etapa foi então desenhada e as informações foram (re)trabalhadas por dois diferentes grupos de pesquisa.

O primeiro grupo (CAMARGO et al., 2006) focalizou o conceito de qualidade, analisando as características das escolas da amostra de forma a contemplar aspectos tanto quantitativos quanto qualitativos. Uma problematização do conceito de qualidade foi produzida no diálogo com a comunidade escolar, mostrando a opinião dos sujeitos sobre a escola. O estudo dos custos da escola e o apontamento de algumas condições para a oferta de um ensino de qualidade nas escolas da amostra (categorias quantificáveis) levaram a análises sobre as relações entre matrículas, turmas, docentes e funcionários técnico-administrativos e de apoio, por tipo de escola e esfera administrativa, horas trabalhadas e as horas-atividade na jornada docente, dedicação exclusiva dos professores a uma única escola, média salarial das funções docentes por esfera administrativa, de acordo com a titulação, o tipo de vínculo profissional do corpo docente e as condições de uso das instalações escolares. A qualidade nos aspectos gerais de organização e na gestão da escola levaram à análise, por exemplo, da importância da hora-atividade no desenvolvimento do trabalho escolar, a motivação para o trabalho e valorização dos profissionais, o perfil do diretor e forma de provimento do cargo, a participação da comunidade escolar, a autonomia pedagógica, administrativa e financeira da escola, os projetos desenvolvidos, os cuidados com a segurança, entre outros. Além de uma enorme variedade de informações sistematizadas e analisadas, colocadas à disposição para o desenho de novas abordagens e esferas de investigação, a pesquisa revelou que uma escola de qualidade é *"uma construção de sujeitos engajados pedagógica, técnica e politicamente no processo educativo"*, em que pese, muitas vezes, não serem adequadas as condições objetivas de ensino, com desvalorização profissional e possibilidades limitadas de atualização permanente dos profissionais.

> *"Isso não significa dizer que as condições objetivas (insumos indispensáveis) não sejam determinantes, mas sim que os trabalhadores em educação, quando participantes ativos, são de fundamental importância para a produção de uma escola de*

qualidade. De qualquer modo, a qualidade da escola implica a existência de insumos indispensáveis, de condições de trabalho e de pessoal valorizado, motivado e engajado no processo educativo. Esses aspectos, no entanto, esbarram, quase sempre, em uma realidade marcada pela desigualdade socioeconômica-cultural dos sujeitos e das regiões envolvidos no estudo, sobretudo dos atuais sujeitos-usuários da escola pública, o que exige o reconhecimento de que a qualidade da escola seja uma qualidade social, uma qualidade capaz de promover uma atualização histórico-cultural em termos de uma formação sólida, crítica, ética e solidária, articulada com políticas públicas de inclusão e de resgate social". (CAMARGO et al., 2006)

O segundo grupo de pesquisa (VERHINE, 2006) aprofundou a questão do custo-aluno em escolas de qualidade, buscando identificar tendências gerais e explicar, via análises estatísticas sofisticadas, as variações observadas. A pesquisa buscou determinar o custo-aluno a partir de duas dimensões: custo de manutenção do ensino (MAN) e custo econômico total (ECO). A análise revelou que, em média, o custo-aluno-ano de qualidade situava-se em torno de R$ 2.000,00, um valor bem mais alto que o estabelecido pelo FUNDEF à época. Os dados obtidos confirmaram que o componente principal do custo-aluno era o custo com pessoal. Para as escolas da amostra, os salários dos professores constituíram 59% do custo total e os salários dos trabalhadores em educação (docentes + funcionários) representaram 84% do conjunto. De acordo com os resultados apresentados, o autor considerou correto afirmar que entre 60% e 80% dos gastos em MAN se vinculam ao pagamento de docentes e trabalhadores em educação, respectivamente. Quando o custo-aluno foi avaliado por tipo de oferta, valores mais altos foram observados nos extremos (Creche e Ensino Médio Profissional) e os mais baixos no meio (Ensino Fundamental e médio não profissional). Por fim, o estudo indicava a necessidade de novas investigações, conduzidas a partir de amostras estatisticamente definidas, de modo a aprofundar as tendências observadas nos estudos iniciais.

Foram estudos importantes e corajosos, por se proporem a definir a que padrão de qualidade e a que insumos se referiam a Constituição Federal com a sua EC 14/1996. O que torna estes estudos tão relevantes é o fato de

terem sido realizadas a partir de uma iniciativa governamental em articulação com as universidades, mostrando a grande diversidade de custos de escolas de Educação Básica. Ficou claro que em alguns casos há mais relação entre os aspectos objetivos e os subjetivos, e que em outros, isto não ocorre de forma tão clara. Assim, a real complexidade desse tema ficou evidente. Estes estudos não tiveram continuidade no INEP, o que sem dúvida causou um atraso no debate sobre a concepção de qualidade e os seus custos.

2. A proposta da Campanha Nacional pelo Direito a Educação

Apesar da descontinuidade da iniciativa governamental de construção de uma nova abordagem para a política de financiamento que a vinculasse com referenciais de qualidade de oferta, a sociedade civil não permitiu que o movimento de construção do conceito fosse interrompido; um grande movimento realizado especialmente por duas entidades, Campanha Nacional pelo Direito a Educação e Ação Educativa, com o apoio de pessoas de diversos pontos do país garantiu a continuidade dos estudos, que, com o auxílio de especialistas, trouxe avanços tanto do ponto de vista conceitual quanto do ponto de vista de estimativas de custos.

De acordo com os relatos ouvidos pelo Grupo de Trabalho, os elementos históricos para a construção do CAQi tiveram início em 2002; na Assembleia Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação realizada em naquele ano, a construção de uma proposta de CAQ foi definida como uma das prioridades de ação. Com base nessa definição, foi desenhado um processo constituído por etapas, que responderiam a questões relacionadas à qualidade social almejada e aos insumos necessários (por intermédio de acordos entre os vários atores), seus custos (precificação) e disseminação da proposta, para que o CAQ se tornasse uma agenda de vários atores sociais.

Para enfrentar o desafio da concepção polissêmica de qualidade[2], vários eventos foram organizados, envolvendo movimentos sociais, sindicatos, consultores legislativos, estudiosos, gestores públicos,

[2] *O processo implementado pela Campanha partiu do reconhecimento de que a qualidade em educação é um conceito polissêmico, historicamente construído e em disputa, cabendo aos sujeitos políticos que atuam pelo direito à educação especificar quais seus significados e concepções.*

conselheiros de educação, familiares e estudantes, por meio de estratégias e atividades como a realização de oficinas, encontros e seminários, consultas a comunidades escolares e levantamentos, tanto das pesquisas desenvolvidas por diferentes iniciativas como de acúmulos do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. Dois estudos promovidos pela Campanha Nacional pelo Direito a Educação também trouxeram conteúdos fundamentais para a definição da proposta: a Consulta sobre Qualidade nas Escolas (2002), realizada em dois Estados (Pernambuco e Rio Grande do Sul) e a atividade de pesquisa educativa Qualidade em Educação (2003), que ouviu o que estudantes, pais, mães, educadores e educadoras de diversos Estados brasileiros entendiam ser uma boa escola.

Todas as oficinas foram realizadas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação entre 2002 e 2005, sob a coordenação de Denise Carreira[3], com exceção apenas da primeira. Os relatos registrados apontam também que 2003, o Professor José Marcelino de Rezende Pinto (USP) desempenhava a função de Diretor no INEP e houve grande abertura para que o debate envolvesse setores do governo, tendo inclusive o Professor Francisco das Chagas Fernandes (Secretário da SEB) também participando de uma das oficinas, trazendo a posição do MEC sobre o CAQ. Estas oficinas resultaram na coalizão de atores sociais e políticos em torno dos insumos necessários para a qualidade.

As oficinas não tinham como foco definir padrões de qualidade, mas saber quais as condições básicas (ou mínimas) que uma escola deveria ter para que pudesse oferecer educação com qualidade. Desde o início ficou evidente que o salário dos professores tinha o maior peso nos custos. A ideia central era que a garantia de insumos adequados é condição necessária – embora possa não ser suficiente – para a qualidade do ensino.

Mesmo com a concordância que a definição de qualidade não deveria passar apenas pela definição de insumos, do ponto de vista dos custos a garantia de infraestrutura, de equipamentos adequados e de condições de trabalho satisfatórias já eram entendidos como componentes imprescindíveis para a efetividade dos processos de ensino e de aprendizagem. Assim, a matriz construída na segunda etapa de discussão do

[3] *Atualmente coordenadora da área de educação da Ação Educativa, organização fundadora da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e integrante de seu Comitê Diretivo.*

CAQ pela Campanha relacionava a qualidade oferecida nas etapas e nas modalidades de ensino com os insumos necessários, além de contextualizar os desafios referentes aos recortes de equidade que impactam a educação e as dimensões fundamentais dos processos de ensino e aprendizagem.

A terceira etapa de construção da proposta foi a precificação, ou a definição de valores de cada insumo, que tiveram como base diversos estudos e a negociação entre os atores. O CAQ foi concebido como um valor mínimo para efeito de cálculo dos parâmetros iniciais e não de padronização nacional.

A quarta etapa foi de fechamento da proposta do CAQi (Custo Aluno Qualidade Inicial), como ponto de partida para se chegar ao CAQ. Neste contexto as Conferências de Educação foram importantes por representarem espaços de divulgação, debate e acúmulo sobre o conceito e a metodologia que estavam sendo desenvolvidos.

Os resultados foram divulgados em várias oportunidades e pelos mais diferentes meios, sendo que duas publicações se destacam por sistematizarem o conceito e a metodologia. São elas:

a) o livro "*Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*", de Denise Carreira e José Marcelino Pinto, publicado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação em 2007 (CARREIRA e PINTO, 2007); e
b) o caderno "*Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito*?", também publicado pela Campanha em 2010 e 2011, com base no livro citado acima (CAMPANHA, 2011).

A elaboração dos Indicadores da Qualidade na Educação (2004), por meio da parceria da Ação Educativa e Unicef (metodologia de autoavaliação participativa das comunidades escolares) é contemporânea a essa construção. São propostas complementares que articulam insumos e processos para o avanço da qualidade, destacando a importância da participação das comunidades escolares como fator de qualidade educacional, inclusive no controle social da garantia dos insumos nas escolas. Merecem destaque as pesquisas promovidas pela Campanha que também trouxeram conteúdos fundamentais para essa definição: a Consulta sobre Qualidade nas Escolas (2002), realizada em dois Estados (Pernambuco

e Rio Grande do Sul), a atividade de pesquisa educativa Qualidade em Educação, promovida como parte da mobilização da Semana de Ação Mundial de 2003, que ouviu o que estudantes, pais, mães, educadores e educadoras de diversos Estados brasileiros consideravam ser uma boa escola, e a Consulta sobre Qualidade na Educação Infantil, realizada entre 2005 e 2006 no Ceará, em Pernambuco, em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul.

Portanto, realizadas todas estas iniciativas, a Campanha chegou ao que se chamou de "matriz" do Custo Aluno-Qualidade Inicial, que considera três aspectos:

- os desafios referentes às desigualdades na educação;
- as dimensões fundamentais dos processos de ensino e aprendizagem;
- os insumos (que são os recursos humanos e materiais necessários).

A opção política foi discutir qualidade educacional com base em insumos e condições materiais para o desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem na escola pública. Para isto, os insumos foram organizados de acordo com as seguintes categorias:

a) estrutura e funcionamento;
b) trabalhadoras e trabalhadores (professoras(es) e profissionais não docentes);
c) gestão democrática;
d) acesso e permanência.

Com base em muito diálogo, trabalho coletivo e tomando por referência a legislação nacional, outros estudos e algumas experiências de escolas, para cada etapa da Educação Básica a Campanha propôs:

a) um tamanho de unidade escolar (quantidade total de alunos, número de turmas, número de alunos por turma ou por professor, número de profissionais não-docentes);
b) jornada de cinco horas diárias para os alunos e de dez horas para as crianças nas creches;

c) certa configuração de prédio (com as diferentes áreas, respectivas metragens e uma referência de planta);
d) uma listagem de equipamentos e materiais permanentes;
e) um quadro indicando quantos e quais professores e outros profissionais cada unidade necessita.

Os critérios para a precificação dos insumos consideram referências adequadas a cada caso. Para os salários dos trabalhadores, por exemplo, é utilizado o piso salarial nacional do magistério como referência inicial, com diferentes percentuais a depender da formação e da função exercida. Para equipamentos e materiais, organizados por categorias (por exemplo, mobiliários, aparelhos em geral, kits para laboratórios, kits para esportes, brinquedos, acervos bibliográficos, etc.), são feitas pesquisas do custo de cada item em pregões públicos e em duas ou três lojas, com cálculo da média entre os custos encontrados. Os custos de bens e serviços como água, luz e telefone são estabelecidos a partir da média gasta por aluno em redes estaduais e municipais. Para os custos de transporte, são utilizados dados do MEC, FNDE e Inep, atualizados pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo).

A partir da precificação de cada item, são elaborados quadros que explicitam cada tipo de insumo, suas características e seu custo unitário. Estes quadros têm sido periodicamente atualizados pelos proponentes, considerando as diferentes etapas e modalidades da Educação Básica do FUNDEB.

Os cálculos mais recentes, de julho de 2015, estão disponíveis em uma página eletrônica específica[4], onde se mostram as diferenças entre o CAQi calculado e o VAA do FUNDEB para cada etapa e modalidade (ANEXO I).

3. O Parecer CNE/CEB 08/2010 e o posicionamento do MEC

O trabalho se desenvolveu sem a participação institucional do MEC até 2010, quando o Conselho Nacional de Educação (CNE) se apropriou do material acumulado ao longo do estudo da Campanha, discutiu o tema e elaborou o Parecer CNE/CEB 08/2010 com uma proposta de Resolução, que

[4] *http://custoalunoqualidade.org.br/CalculosCAQi.aspx*

"*Estabelece normas para 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*" (ANEXO II).

O Parecer toma por princípio o fato de que os mandamentos legais exigem a definição do que são os padrões mínimos e os insumos associados aos mesmos. O CAQi, no Parecer citado, é entendido como:

> *"resposta a esse inviolável direito, ou seja, o de garantir que cada cidadão desse país tenha acesso a uma educação de qualidade, ao apresentar com clareza os insumos necessários a esse direito. Em outras palavras, o CNE entende que a adoção do CAQi representa um passo decisivo no enfrentamento dessas diferenças e, portanto, na busca de uma maior equalização de oportunidades educacionais para todos".*

Algumas das Premissas do CAQi, descritas no Parecer são:

> *"O CAQi representa um primeiro passo rumo à qualidade almejada, pois estabelece padrões mínimos de qualidade da Educação Básica por etapas e suas fases, e pela modalidade de escola de Educação do Campo, tomando por base a legislação vigente. É esperado, por ser o início de um processo, que o valor do CAQi aumente com o passar dos anos, a medida em que, por exemplo, em vez de uma escola de tempo parcial seja oferecida uma escola em tempo integral. Na proposta atual, com exceção das Creches, todas as outras etapas da Educação Básica são consideradas para serem oferecidas em tempo parcial. Entretanto, a implantação gradual de uma escola de tempo integral deve fazer parte da agenda das políticas públicas para a educação em nosso país."*

Portanto, por compreender a importância do tema e pela sua função de elaborar diretrizes para a qualidade na educação, o CNE elaborou, discutiu e aprovou o Parecer, considerando o CAQi como uma estratégia de política pública para vencer as históricas desigualdades da oferta educacional no país.

Ao ser encaminhado para homologação, o texto teve longa tramitação no MEC, passando pela SEB, FNDE, INEP e SASE.

A SEB concordou com o desenho, aprofundou conceitos e propôs

alterações ao texto da Resolução. O FNDE ressaltou a importância do estudo, mas discordou dos cálculos utilizados, considerando sua própria experiência com relação a padrões de qualidade utilizados nos programas, como por exemplo os do Levantamento da Situação Escolar (LSE); considerou necessário aproximar esforços para as definições dos padrões e para os cálculos de seus custos.

O INEP, por sua vez, ressaltou a necessidade de aprofundamento de alguns conceitos considerados importantes naquele momento. Por exemplo, questionou o mecanismo de atualização vinculado ao PIB *per capita*, em função das variações do indexador. Também foi questionada a ausência de um "*locus*" de gestão, ou seja, de espaços de decisão.

Portanto, ao longo de sua tramitação nos diferentes órgãos, recebeu posicionamentos que revelaram concordâncias, lacunas e discordâncias, sendo as principais:

> *a) É importante tornar mais claro o conceito do CAQi, uma vez que a qualidade anunciada como princípio na LDB/1996 ainda não está suficientemente debatida a ponto de permitir a instituição de um conceito nacional que defina qualidade para além de insumos. Implementar o CAQi da forma como foi apresentado pelo CNE, norteado por lista de insumos, pode representar uma proposta inviável do ponto de vista pedagógico e orçamentário. Neste aspecto, ainda é necessário aproximar os conceitos de qualidade, padrões mínimos e custos, considerando as diversidades culturais e regionais brasileiras;*
>
> *b) Não há uma descrição ou modelo estatístico que relacione os insumos enunciados pelo CAQi a uma média 6,0 para o IDEB, a ser atingida em 2021;*
>
> *c) A proposta apresentada estabelece um único padrão de escola, incapaz de considerar escolas de diferentes dimensões, as diversas modalidades de ensino e as diferentes propostas pedagógicas;*
>
> *d) O CAQi desconsidera os estudos já desenvolvidos pelo MEC/FNDE/INEP e os padrões utilizados em decorrência de tais estudos, como por exemplo os referenciais do LSE, da construção de creches e pré-escolas, entre outros;*

e) A falta de memória de cálculo de referência do CAQi é uma das vulnerabilidades para a adoção do modelo pelo Ministério da Educação. Os valores que servem de referência para a avaliação de custos educacionais utilizados pelo FNDE derivam de amplo estudo de mercado, baseados no Registro de Preços Nacional (RPN), considerando, inclusive, todas as vertentes e flutuações nas diferentes regiões geográficas do Brasil;

f) O parecer também não prevê a existência de um setor competente que alimente permanentemente uma base de dados do CAQi, com especificações de custos dos insumos educacionais usados pelos respectivos sistemas de ensino. Na tentativa de superar esta dificuldade cria uma indexação frágil, vinculando os valores aferidos em 2005 a percentuais do PIB per capta, através dos quais os custos são atualizados a cada ano. Considerando-se a oscilação do PIB conforme os diversos cenários econômicos, esta vinculação compromete a precisão do recurso necessário, assim como a capacidade de alcance das metas de investimento.

(Processo 23001.000175/2008-78, ANEXO III)

Dada a complexidade do tema, foram consideradas procedentes as sugestões do INEP com relação às pesquisas necessárias ao embasamento das decisões a serem tomadas, como por exemplo uma melhor definição da concepção de qualidade e da conceituação dos padrões mínimos; a definição/desenvolvimento de indicadores de qualidade para as diferentes etapas e modalidades da Educação Básica; a definição de metodologia para a composição e cálculo do CAQi e sua compatibilização com metas intermediárias de IDEB; um estudo de viabilidade orçamentária; e uma análise da viabilidade de vinculação do CAQi ao PIB *per capta*.

Neste cenário, o Gabinete do Ministro acatou a sugestão de restituir o Parecer e seus apensados ao CNE, com um pedido de reexame (ANEXO III). Paralelamente foi apontada a necessidade de estudos e acordos complementares.

III – A PORTARIA 459/2015: O GRUPO DE TRABALHO DO CAQ

1. As características do GT

Mantendo coerência com as razões explicitadas para a não homologação do Parecer CNE/CEB 08/2010 e ciente da necessidade de construir acordos internos sobre o CAQ, o Ministro Renato Janine Ribeiro decidiu organizar, no MEC, os estudos necessários. Para isto, criou um Grupo de Trabalho "*para elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno-Qualidade - CAQ, como parâmetro para o financiamento da Educação Básica*" (Portaria GM 459, de 12 de maio de 2015 – ANEXO IV).

Esta decisão foi tomada considerando:

a) a necessidade de implementar o Custo Aluno-Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da Educação Básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais, como define a Estratégia 20.7 do PNE;
b) os prazos legais de dois anos da vigência do PNE para a implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, indicado na Estratégia 20.6 do PNE, e de três anos para a definição do CAQ, conforme Estratégia 20.8 do PNE;
c) a necessidade de definir os mecanismos para que a União possa complementar, na forma da lei, os recursos financeiros aos entes federativos que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ, em cumprimento à Estratégia 20.10 do PNE;
d) a necessidade de definir quais insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem servirão de referência ao cálculo dos padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional, que constituem o dispositivo CAQi, que será progressivamente reajustado até a implementação plena do CAQ, nos termos da Estratégia 20.6 do PNE; e

e) a necessidade de estabelecer critérios para o desenvolvimento da metodologia a ser utilizada para o contínuo ajuste do CAQ pelo Ministério da Educação - MEC, bem como de mecanismos para o acompanhamento do Fórum Nacional de Educação - FNE, do Conselho Nacional de Educação - CNE e das Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal, conforme previsto na Estratégia 20.8 do PNE.

Pelos dispositivos da Portaria, o GT, de caráter interno e funções de assessoramento do Ministro, não deveria produzir uma proposta fechada de CAQi e CAQ. O produto do GT deveria, sim, embasar as ações do MEC no diálogo futuro com o CNE, o Fórum Nacional de Educação, as Comissões de Educação da Câmara e do Senado e a sociedade como um todo, para a construção de uma alternativa que resulte em efetiva implementação do CAQ.

O GT foi composto por representantes dos órgãos que se posicionaram ao longo da tramitação do Parecer CNE/CEB 08/2010, isto é: SEB, FNDE, INEP e SASE, sendo a coordenação uma responsabilidade atribuída à SASE. Incluir apenas estes quatro órgãos no grupo não significa, porém, que o debate sobre o tema deveria ficar circunscrito a estes órgãos; pelo contrário. A iniciativa do Ministro Janine apenas facilitou a construção dos primeiros acordos, que em um segundo momento deverá envolver também os demais órgãos ministeriais, como SECADI, SETEC, SESU, SERES e CAPES.

A Portaria estabeleceu o prazo de 120 dias para a apresentação de um relatório final, do qual deveriam constar:

a) o detalhamento e a análise dos investimentos e custos por aluno da Educação Básica, em todas as suas etapas e modalidades, nas diferentes Unidades da Federação;
b) um conjunto de insumos que, do ponto de vista do Grupo, embasarão os cálculos do CAQi e do CAQ, acompanhado de uma análise comparativa com a proposta inicial elaborada pela Câmara de Educação Básica do CNE, no Parecer CNE/CEB nº 08/2010;
c) uma proposta de mecanismo de implementação do CAQi e do CAQ, considerando o prazo legal estabelecido;

d) uma proposta de mecanismo de complementação da União aos entes federativos que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ; e
e) sugestões de critérios para o desenvolvimento da metodologia a ser utilizada para o contínuo ajuste do CAQ pelo MEC, bem como de mecanismos para o acompanhamento das diferentes instituições definidas em lei.

2. Breve relato dos trabalhos

Na distribuição dos trabalhos no interior do GT, cumprindo ao disposto na Portaria, caberia ao INEP e ao FNDE desenvolver os estudos necessários para a análise dos investimentos e custos por aluno, enquanto SEB e SASE proporiam o conjunto de insumos para embasar os cálculos da qualidade. Porém, de forma geral, o trabalho foi conjunto, merecendo muito destaque o esforço desenvolvido pelo representante do FNDE, Vander Oliveira Borges, na sua dedicação aos levantamentos relativos aos recursos disponíveis e à construção de diferentes cenários, fundamentais para o desenho das alternativas aqui apresentadas. Da mesma maneira, cabe destaque a dedicação do Secretário Manuel Palácios, da SEB, na elaboração de uma concepção de parâmetros e dimensões de qualidade, com base no estabelecido pela lei do PNE e pela Portaria que instituiu o GT: a qualidade orientada pela formação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, além de material didático, alimentação e transporte escolar.

Cabe destaque ainda o qualificado debate trazido pelo representante do INEP, Prof. Francisco Soares, lembrando sempre que a qualidade não se limita a insumos. Agregou ao GT informações a respeito da trajetória regular e do aprendizado dos estudantes, mostrando que muitas escolas estão conseguindo garantir direitos mesmo sem as condições ideais, o que certamente não significa que não precisem de mais investimentos. O Prof. Francisco Soares participou de praticamente todas as rodadas de escuta, insistindo em trazer para o diálogo não apenas a vinculação da qualidade com insumos, mas sim com os direitos do cidadão que devem se concretizar no interior de uma instituição educativa. Por fim, o papel estratégico do

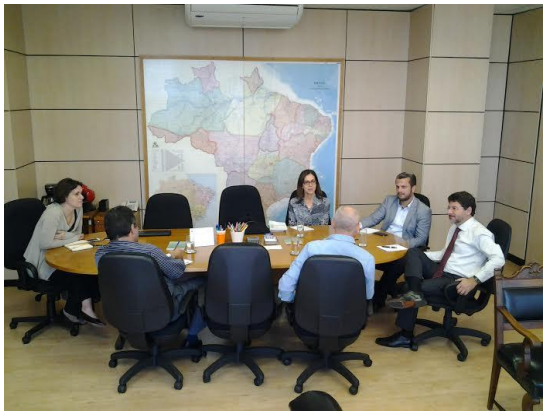
Secretário Binho Marques, que coordenou a delicada tarefa de ouvir e registrar a fala de dezenas de pessoas, que além de contribuírem na construção do conhecimento no interior do GT, ajudaram de forma direta na construção das necessárias aproximações conceituais entre os membros do grupo.

Foram realizadas 15 (quinze) reuniões, com destaque às chamadas "Rodadas de Escuta". Fazendo uso do disposto no Parágrafo 5º do Artigo 2º da Portaria que instituiu o GT, por meio de seu coordenador, foram convidados representantes de diversos órgãos, instituições, entidades do poder público e da sociedade civil para participar das reuniões. O objetivo definido pelo grupo foi ouvir instituições e pessoas que, ao longo do tempo, acumularam conhecimento e contribuíram para os avanços conceituais e legais afetos ao CAQi e CAQ. Foi considerado estratégico ouvir os Conselhos de Educação, o Presidente e o Relator da Comissão que elaborou o Parecer CNE-CEB 08/2010, as pessoas que estavam à frente do trabalho de pesquisa desenvolvido pelo INEP a partir de 2003 e as entidades que deram continuidade às discussões e estudos ao longo dos últimos anos, entidades da sociedade civil com marcado interesse no tema, muitas delas representadas no Fórum Nacional de Educação e representantes dos dirigentes de educação no Brasil.

O Quadro I descreve as reuniões internas e as "Rodadas de Escuta" que aconteceram no período de trabalho do GT. As Atas redigidas, aprovadas e assinadas encontram-se anexadas ao presente relatório, como disposto na Portaria (ANEXO V).

Após sua aprovação pelo Ministro, este Relatório Final deverá será publicizado pelo MEC, juntamente com as atas de suas reuniões. Como registramos anteriormente, seu produto não se caracteriza como uma proposta fechada de CAQi e CAQ, mas um caminho sugestivo para que o Ministério possa construir o devido acordo interno para o posicionamento institucional no diálogo com o CNE, com os dirigentes municipais e estaduais, com o Fórum Nacional de Educação e com toda a sociedade.

Reuniões do GT



Reuniões do GT

Quadro I - Reuniões internas e "Rodadas de Escuta" do GT-CAQ.

DATA	TIPO DE REUNIÃO E ATIVIDADE	PARTICIPANTES
1ª Reunião 25 de maio	Reunião Interna	Apenas membros do GT
2ª Reunião 29 de maio	Reunião Interna	Apenas membros do GT
3ª Reunião 02 de julho	Reunião Interna Rodada de Escuta 01: Projeto INEP 2003/2005	1ª parte: apenas membros do GT 2ª parte: • Professor Bob Verhine (UFMG)
4ª Reunião 09 de julho	Rodada de Escuta 02: Conselhos de Educação	• Conselheira Gilvânia Nascimento (UNCME) • Conselheira Suely Menezes (FNCE) • Conselheiro Luiz Roberto Alves (CNE/CEB) • Conselheiro Raimundo Moacir Feitosa (CNE/CEB)
5ª Reunião 10 de julho	Reunião Interna	Apenas membros do GT
6ª Reunião 30 de julho	Rodada de Escuta 03: Dirigentes INEP/2003	• Professor Luiz Araújo (UnB) • Professor José Marcelino (USP) • Professor Luiz Dourado (UFG)
7ª Reunião 04 de agosto	Rodada de Escuta 04: Entidades de Pesquisa e de representação social	• Professora Ivany Pino (CEDES) • Professora Andrea Caldas (ForumDir) • Professora Maria Cristina Mesquita (ANFOPE) • Professor João Ferreira de Oliveira (ANPAE) • Professora Maria Margarida (ANPed) • Professor Heleno Araújo (FNE) • Professor Roberto Leão (CNTE)

Continuação...

DATA	TIPO DE REUNIÃO E ATIVIDADE	PARTICIPANTES
8ª Reunião 05 de agosto	Rodada de Escuta 05: Pesquisadores da Universidade de Stanford/Lemann Center, sugeridos pelo Prof. Bob Verhine	• Professor Martin Carnoy • Professor David N. Plank • Professor Paulo Bliskstein
9ª Reunião 06 de agosto	Rodada de Escuta 06: Entidades da sociedade civil responsáveis pelos estudos do CAQi e CAQ	• Daniel Cara - Campanha Nacional pelo Direito à Educação • Denise Carreira - Ação Educativa
10ª Reunião 11 de agosto	Rodada de Escuta 07: Pesquisadores – Projeto INEP 2003/2005	• Professor João Ferreira de Oliveira (UFG) • Professor Rubens Barbosa (USP) • Professora Rosana Cruz (UFPI) • Professora Andrea Gouveia (UFPR)
11ª Reunião 14 de agosto	Rodada de Escuta 08: Pesquisadores – Projeto INEP 2003/2005	• Professora Nalu Farenzena (UFRGS) • Professor Antônio Carlos Xavier (PNUD)
12ª Reunião 26 de agosto	Rodada de Escuta 09: Dirigentes de Educação	• Secretário Aléssio Costa Lima (Presidente UNDIME) • Eduardo Dechamps (Presidente CONSED) • Secretários membros das diretorias das entidades e representantes de secretarias estaduais e municipais de educação

Continuação...

DATA	TIPO DE REUNIÃO E ATIVIDADE	PARTICIPANTES
13ª Reunião 10 de setembro	Rodada de Escuta 10: Relator e Presidente da Comissão de elaboração do Parecer CNE/CEB 08/2010	• Professor Cesar Callegari (Presidente da Comissão responsável pela elaboração do Parecer CNE/CEB 08/2010) *OBS: em decorrência da incompatibilidade de agendas, o Conselheiro Prof. Mozart Neves Ramos, relator do Parecer CNE/CEB 08/2010 foi ouvido por telefone pelo Secretário Binho Marques em 11/09/2015.*
14ª Reunião 14 de setembro	Reunião Interna	Apenas membros do GT
15ª Reunião 13 de outubro	Reunião Interna	Apenas membros do GT – aprovação do Relatório Final
16ª Reunião	Apresentação do relatório ao Ministro	Membros do GT Ministro Aloízio Mercadante Secretário Executivo Luiz Cláudio Costa

3. Princípios fundantes do CAQi e do CAQ na opinião do GT

a) Referenciais nacionais de qualidade para a oferta da Educação Básica, da forma como são previstos na Constituição e na LDB, são elementos estruturantes do Sistema Nacional de Educação a ser instituído.

b) A garantia de insumos adequados é condição necessária – embora não suficiente – para a qualidade do ensino, que se concretiza quando são garantidas as oportunidades educacionais e os aprendizados.

c) A transposição da abordagem de "custo aluno ano" para "custo aluno qualidade" exige que o sentido do termo "qualidade" seja

definido. Trata-se de um conceito polissêmico, historicamente construído e em disputa.

d) Os referenciais nacionais de qualidade embutidos no CAQi e no CAQ deverão se vincular de forma orgânica com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, na perspectiva do desenvolvimento de mecanismos permanentes de aprimoramento dos indicadores educacionais, tanto daqueles relativos ao desempenho dos estudantes quanto daqueles de avaliação institucional, em consonância com o Artigo 11 da Lei 13.005/2014 (PNE).

e) O princípio da equidade exige que a função redistributiva e supletiva da União se faça presente para assegurar condições de oferta semelhantes nas creches e escolas públicas de todo o país, com ações que possibilitem a presença daquilo que se defina como o necessário a um referencial nacional básico de qualidade na oferta da Educação Básica.

f) O CAQi e o CAQ são estratégias de financiamento que se concretizam como instrumentos de equalização para a garantia do direito à educação de qualidade no federalismo brasileiro. Os referenciais nacionais de qualidade embutidos no CAQi e no CAQ, portanto, deverão orientar a ação redistributiva e supletiva da União, depois de serem amplamente pactuados.

g) Os padrões mínimos devem constituir o CAQi, a ser progressivamente ajustado até a implementação plena do CAQ, nos termos da Estratégia 20.6 do PNE.

h) O novo quadro a ser construído deverá considerar uma ampliação do aporte de recursos da União, nos limites orçamentários, além da necessária revisão dos programas universais e focalizados, utilizados no exercício da função supletiva.

i) A ampliação do aporte de recursos da União deve assegurar a efetividade da Lei 11.738/2008 (PSPN).

j) O efeito equalizador decorrente da maior participação da União no aporte de recursos não poderá reduzir a eficiência fiscal federativa, "acomodando" estados e municípios com baixo esforço de arrecadação e desestimulando aqueles que já realizam efetivo esforço e destinação de recursos para a Educação Básica.

k) A ampliação dos recursos para os entes federativos também deve acontecer de forma articulada ao aperfeiçoamento de mecanismos de melhoria da gestão das redes e sistemas de ensino.

l) O CAQ deve resultar em uma "descentralização qualificada", fortalecendo a autonomia dos entes federativos e das escolas e ampliando a participação social local, ao mesmo tempo reforçando o papel estratégico do Ministério da Educação, que deverá se afastar cada vez mais dos aspectos operacionais e específicos de cada rede.

m) O CAQi e o CAQ deverão ampliar a qualidade e a eficiência do controle social e dos competentes órgãos de fiscalização, tornando mais visível a capacidade de investimento de cada ente federativo e melhorando a tradução dos investimentos em entregas objetivas de serviços educacionais.

A expectativa do GT é que a análise, as sugestões e as recomendações a seguir possam demonstrar a viabilidade da implantação do CAQi e do CAQ nos prazos legais, servindo de base para que o MEC construa uma formulação final, a ser apresentada em busca de acordo nacional.

IV – O CUSTO ALUNO QUALIDADE: ANÁLISES E SUGESTÕES DO GT

1. A concepção de qualidade, seus custos e a ação supletiva: elementos estruturantes do SNE e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, previstos no PNE

1.1. Qualidade e equidade na Educação Básica

A Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabelecem o primado dos princípios da qualidade e da equidade na Educação Básica brasileira. Da conjunção desses dois princípios, decorre uma série de determinações legais, cuja expressão mais recente encontra-se no Plano Nacional e nos Planos Estaduais e Municipais de Educação. O PNE faz inúmeras menções à qualidade da educação e às políticas que devem assegurar equidade, das quais podemos extrair três perspectivas complementares e relevantes.

A primeira refere-se às **condições necessárias para a oferta com qualidade**. Temos sob análise, neste caso, o acesso à creche ou escola e a jornada escolar; as necessidades de pessoal e suas condições de remuneração; as instalações, os recursos educacionais e sua adequação ao currículo, além das condições que propiciam a participação democrática no projeto da instituição educativa. Trata-se, enfim, de determinar o que é condição preliminar para que a Educação Básica oferecida possa almejar à qualidade. Nos termos adotados na LDB os padrões mínimos de qualidade "*serão definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem*" (Artigo 4º, inciso IX).

A segunda perspectiva refere-se à efetiva qualidade da oferta da Educação Básica, pois o que está em tela é o princípio de que todas as crianças, jovens ou adultos que não tiveram oportunidade de estudar na idade apropriada devem ter oportunidades iguais para aprender. Portanto, temos sob análise a gestão das redes e das unidades escolares, tomada em sentido amplo, qual seja, o da **capacidade de transformar o conjunto de insumos em oportunidades educacionais.**

O princípio da equidade exige que a função redistributiva e supletiva da União (não somente financeira, mas também técnica) se faça presente para assegurar oportunidades semelhantes nas creches e escolas públicas de todo o país, com ações que possibilitem a presença daquilo que se considere como o necessário a um padrão nacional de qualidade na oferta dos serviços da Educação Básica.

Importa observar que diferentes contextos regionais, sociais e econômicos impõem desafios de grau muito diverso aos gestores, sejam eles diretores de escola, coordenadores regionais ou secretários de

educação. Os insumos disponibilizados por meio de financiamento público às redes e unidades escolares devem se traduzir em oportunidades reais de aprendizado, e devem se vincular ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, que ao ser viabilizado, deve cumprir o comando do Plano Nacional de Educação, produzindo indicadores que proporcionem informação relevante e em bases adequadas à apreciação da qualidade da oferta e da gestão, sempre em colaboração com os entes federados (Artigo 11).

A terceira perspectiva refere-se à realização dos objetivos educacionais. Neste caso, o que está sob análise não são os insumos, nem mesmo as ações que se traduzem em oportunidades para aprender, mas **o desenvolvimento e os aprendizados dos estudantes**. É certo que sem os recursos adequados não há educação de qualidade. Também vale repetir que a disponibilidade dos recursos não significa necessariamente a sua efetiva tradução em oportunidades para o aprendizado. Por fim, a existência da oportunidade é condição para o aprendizado, mas não implica necessariamente que os objetivos da Educação Básica se realizem como por automatismo. O que faz da educação escolar uma experiência tão especial é justamente a impossibilidade de a reduzirmos a um conjunto de relações de causa e efeito. O debate sobre a Base Nacional Comum Curricular e a parte diversificada do currículo, como definem a LDB e o PNE, é um importante esforço contemporâneo, que a um tempo realizam a sociedade e os profissionais da educação, para produzir um entendimento compartilhado sobre quais as realizações que, ao fim, representam a qualidade na Educação Básica. Estão também em debate as políticas de gestão democrática e de formação e valorização profissional, pilares de um Sistema Nacional de Educação.

1.2. Cobrindo lacunas relativas aos referenciais nacionais de qualidade

Na direção da concretização da equidade de oportunidades educacionais, com qualidade, para a garantia do direito constitucional, apresentaremos a seguir ideias preliminares a respeito de *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Oferta da Educação Básica.*

A implantação do CAQi/CAQ pode ser a oportunidade concreta de preencher uma lacuna importante na organização da educação nacional: a definição de Parâmetros Nacionais para a Qualidade da Oferta de Educação Básica, que orientem a ação supletiva visando a efetiva garantia do direito constitucional.

Tomamos como referência a estratégia 7.21 do PNE[5] e os princípios de trabalho definidos pelo GT[6], em síntese: referenciais nacionais de qualidade para a oferta da Educação Básica são elementos estruturantes do Sistema Nacional de Educação a ser instituído; a garantia de insumos adequados é condição necessária – embora não suficiente – para a qualidade do ensino; a abordagem de "custo aluno qualidade" exige que o sentido do termo "qualidade" seja definido; e os referenciais nacionais de qualidade embutidos no CAQi e no CAQ deverão se vincular de forma orgânica com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Artigo 11 da Lei 13.005/2014- PNE).

Portanto, os Parâmetros devem orientar a ação supletiva, sendo fundamentais para a definição do CAQi/CAQ, configurando-se como elementos estruturantes do Sistema Nacional de Educação a ser instituído.

A seguir são apresentadas ***ideias preliminares*** para a elaboração dos Parâmetros (1.3), acompanhadas de uma proposta para sua elaboração definitiva em diálogo nacional (1.4).

[5] *7.21. a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da Educação Básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino;*

[6] *de forma especial os descritos nas letras a a d (páginas 37 e 38)*

1.3. *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Oferta da Educação Básica*: ideias preliminares

Propomos que os Parâmetros[7] sejam organizados em seis dimensões principais, nas quais as condições de qualidade para a oferta possam ser aferidas.

São dimensões relevantes para a fixação dos padrões mínimos de oportunidades educacionais a partir da garantia de insumos e dispositivos de gestão. Por serem muito complexas, tais dimensões exigem detalhamento em componentes para que possam ser objeto de observação sistemática a partir dos indicadores que delas se originarão.

Para cada dimensão, portanto, o objetivo é especificar os componentes e os indicadores, capazes de caracterizar uma determinada condição de oferta, para cada etapa/segmento e modalidade da Educação Básica.

Dimensão 1: Acesso, ideias preliminares

Princípio: Toda criança e jovem em idade escolar deve ter acesso a uma vaga na etapa da Educação Básica correspondente à sua idade e histórico, em uma creche ou escola que possa frequentar, adaptada às suas necessidades, próxima de sua casa, ou com o transporte adequado para que a frequente sem ônus para si ou sua família. Uma vaga deve ser garantida também para pessoas que não tiveram acesso, por algum motivo, ao ensino regular na idade apropriada.

Referenciais: Esta dimensão coloca em tela a distribuição espacial da população em idade e com demanda escolar, e a localização das unidades de ensino para atendê-la. A qualidade é função, neste caso, das condições de acesso. Trata-se, portanto, de uma dimensão em que os parâmetros de qualidade para a oferta têm uma referência espacial. Qual o esforço que uma criança ou jovem em idade escolar e residente no território especificado deve despender para ter acesso a uma escola adequada a sua

[7] *entendidos como um conjunto de referenciais de condições para a qualidade da oferta da Educação Básica no Brasil*

idade, histórico e eventuais necessidades especiais? Qual o padrão desejável em diferentes contextos, urbanos e rurais?

Exemplos de componentes que se combinam para aferir as condições de acesso à Educação Básica:

a) disponibilidade de vaga em escola próxima à residência do estudante na etapa correspondente ao seu histórico e idade;
b) transporte escolar ou público que assegure condições de deslocamento entre a residência e a escola sem ônus;
c) adaptação da escola às necessidades especiais do estudante.

Observação: Vale incluir na apreciação desta dimensão, a frequência efetiva do aluno. É certo que as condições de acesso só se mostram eficazes com a observação da frequência com que os estudantes superam os obstáculos que os separam da escola, físicos ou simbólicos, e comparecem às atividades por ela programadas.

Dimensão 2: Jornada Escolar, ideias preliminares

Princípio: A escola deve oferecer uma jornada adequada ao desenvolvimento das capacidades dos estudantes, com uma programação alinhada aos objetivos do currículo, em um ambiente no qual se sintam seguros e não sejam discriminados em razão de raça, deficiências ou orientação sexual.

Referenciais: Esta dimensão coloca sob exame a extensão e a organização da jornada escolar. A jornada de quatro horas em 200 dias letivos é o mínimo legal. Contudo, a mesma legislação sugere a necessidade de ampliação deste tempo. Em cada etapa da Educação Básica a organização da jornada de atividades educacionais está a serviço da realização de objetivos de aprendizagem e desenvolvimento especificados nas normas curriculares; também deste ângulo é possível aferir a qualidade da oferta.

Trata-se, portanto, de uma dimensão em que os parâmetros de qualidade têm uma referência temporal: o tempo disponível para aprender e interagir com os colegas e os professores.

Exemplos de componentes que se combinam para aferir a qualidade da oferta da jornada escolar:

a) extensão da jornada escolar;
b) organização da programação de atividades, ajustada aos objetivos do projeto pedagógico;
c) alimentação;
e) porte da escola.

Dimensão 3: Profissionais, ideias preliminares

Princípio: A escola deve dispor de professores e outros profissionais em quantidade suficiente à realização das atividades previstas para a jornada, com a formação e a remuneração adequadas, acesso aos desenvolvimentos educacionais de sua especialidade, estabilidade e tempo para planejar as atividades escolares e refletir sobre as necessidades dos alunos. Estes profissionais devem encontrar condições adequadas para o exercício de suas funções bem como para seu desenvolvimento profissional.

Referenciais: Nesta dimensão importa examinar a disponibilidade de profissionais qualificados para o exercício das atividades que lhes cabem, sejam professores, coordenadores, diretores, auxiliares administrativos, e as suas condições de trabalho.

A qualidade da experiência escolar também é função da quantidade de estudantes reunidos na escola e nas turmas, tomadas aqui como a unidade de referência para a realização das atividades coletivas com o suporte de docentes. Escolas grandes demais e turmas muito numerosas depreciam a qualidade da experiência educacional.

Trata-se de uma dimensão que combina tempo e espaço, pois o que importa é a fixação de equipes qualificadas nas unidades de ensino. O padrão desejável estabelece a qualificação necessária do profissional, sua permanência na escola por um tempo estendido e preferencialmente em

uma única escola, de modo que se produza um senso de equipe e uma cultura escolar profissional.

Exemplos de componentes que se combinam para aferir a qualidade da seleção, composição e fixação das equipes de profissionais:

a) formação do profissional adequada à sua área de atividade;
b) possibilidades de formação continuada e desenvolvimento profissional;
c) fixação do profissional na escola;
d) remuneração adequada à legislação e ajustada ao mercado de trabalho;
e) tipo de vínculo e jornada de trabalho;
f) formação de profissionais em instituições regionais em quantidade suficiente à manutenção das equipes;
g) tempo de trabalho destinado às atividades de planejamento coletivo, individual, processos avaliativos e contatos com as famílias e outras organizações da comunidade;
h) número de estudantes por profissional.

Dimensão 4: Instalações e Recursos Educacionais, ideias preliminares

Princípio: A creche ou escola deve dispor de instalações que abriguem adequadamente as atividades previstas para a jornada escolar e ofereçam condições de trabalho aos profissionais que nela atuam, com acesso aos equipamentos e aos recursos educacionais necessários, atualizados, disponíveis para o uso coletivo e individual com a frequência recomendada pela melhor técnica pedagógica. Estes recursos não precisam obrigatoriamente estar no prédio escolar, podendo também ser garantidos em outros equipamentos no território.

Referenciais: Nesta dimensão da qualidade encontram-se sob exame as instalações da escola - salas de aula, refeitório, cozinha, banheiros, biblioteca, sala de professores, luz, água, coleta de lixo - e os equipamentos disponíveis - computadores, projetores, mobiliário, fibra óptica, antenas - e os recursos educacionais - livros didáticos, biblioteca, recursos digitais.

Trata-se de uma dimensão determinada em grande medida pelo espaço - área disponível adequada para as diferentes atividades da jornada escolar - e os recursos que conferem funcionalidade a esses espaços, o que é função das tecnologias educacionais empregadas na organização da jornada.

Exemplos de componentes que se combinam para aferir qualidade das instalações e recursos educacionais:

a) área disponível e com acessibilidade para as atividades de ensino, cultura e esportes;
b) área disponível para a gestão e as atividades de apoio;
c) acesso a livros e outros recursos didáticos;
d) acesso à internet, frequência e velocidade de conexão;
e) atuação com outros atores para a obtenção de espaços e materiais complementares para a realização do Projeto Pedagógico.

Dimensão 5: Democracia: atendimento, gestão e controle social, ideias preliminares

Princípio: A qualidade da oferta depende da existência de espaços e da promoção de condições para a participação da comunidade nas suas atividades, e de fortalecimento dos mecanismos de igualdade na decisão. Para a garantia do direito é preciso haver uma escola onde o princípio democrático dirija todas as relações. Só haverá qualidade em ambiente democrático e só haverá ambiente democrático com educação de qualidade.

Referenciais: Esta dimensão lida com as condições para que a instituição escolar fortaleça seus princípios democráticos, garantindo atendimento a todos que a ela chegam, processos de gestão participativos e efetivo controle social sobre seus resultados.

Exemplos de componentes que se combinam para aferir o fortalecimento das relações democráticas:

a) práticas, regras, procedimentos e condutas que garantam o ingresso e a permanência qualificada de todos, independente de origem socioeconômica, gênero, raça, etnia;
b) processos e estruturas de gestão que garantam a participação efetiva e qualificada de todos os segmentos escolares, suas famílias e demais membros da comunidade;
c) implantação e funcionamento dos órgãos colegiados de gestão com pleno acesso a todas as informações escolares e processos de tomada de decisão, garantindo-se sua capacidade de avaliar e monitorar a realização do projeto pedagógico da escola, o alcance de seus objetivos e metas;
d) implantação e funcionamento de associações de pais e grêmios estudantis, ou correspondentes.

Dimensão 6: Rede de relações, ideias preliminares

Princípio: Esta dimensão lida com as condições para que a instituição escolar estabeleça relações com a comunidade de vizinhança e, por meio das novas tecnologias de informação e comunicação, com outras comunidades, espacialmente distantes, mas capazes de compartilhar interesses e estabelecer intercâmbio com seus estudantes e profissionais. Isto só é possível por meio do fortalecimento do diálogo interno, com as famílias e com o órgão gestor, além do suporte às organizações culturais e associativas e da ampliação do conjunto de instituições com as quais se mantém formas de cooperação e intercâmbio.

Referenciais: Trata-se de uma dimensão determinada pela extensão das redes internas que a escola estabelece, além daquelas construídas com as famílias, instituições e grupos, por meio da realização de atividades conjuntas e intercâmbio de experiências.

Exemplos de componentes que se combinam para aferir a efetividade das redes de relações:

a) criação ou filiação a redes de cooperação profissional e de intercâmbio;

b) disponibilização do espaço escolar nos finais de semana e período de férias, para a comunidade local;
c) práticas voltadas para a participação da família e da comunidade no cotidiano escolar;
d) pesquisas sobre a comunidade na qual a escola está inserida e desenvolvimento de projetos comunitários liderados por professores e estudantes;
e) articulação com outros serviços públicos que atendem as mesmas famílias.

1.4. Uma proposta para a elaboração dos *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Oferta da Educação Básica*

As ideias acima expostas são **preliminares**; alguns componentes e indicadores, por exemplo, ainda de forma não discriminada, podem se referir a um dado território, ou a uma rede de ensino, ou até mesmo a uma unidade educacional.

A especificação definitiva dos Parâmetros, para que façam parte do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e para que orientem as decisões relativas à ação distributiva e supletiva da União, deverá ser feita a partir de um minucioso trabalho que leve em consideração resultados de pesquisa e uma leitura das condições reais das creches e escolas, a partir da análise dos dados disponíveis no Censo Escolar da Educação Básica.

Uma análise mais aprofundada dos conhecimentos já acumulados e um amplo debate nacional podem auxiliar na confirmação das dimensões aqui propostas como ideias iniciais, ou, alternativamente, na definição de outras dimensões mais adequadas, acompanhadas de seus componentes e indicadores correspondentes.

Após esta definição, as informações do Censo Escolar e outras fontes de informação complementares poderão alimentar os indicadores que dirão em que condição uma escola ou uma rede de ensino está, com relação a uma dada dimensão.

Para cada dimensão, a ideia é que as condições de oferta sejam classificadas em um dos quatro níveis: abaixo do básico, básico, adequado e superior. Será fundamental fazer este desenho considerando as diferentes

etapas/segmentos e modalidades de oferta (educação profissional, EJA, educação do campo, educação indígena e quilombola, educação especial).

O padrão desejável deverá ser o resultado do ajuste entre o que é necessário à luz das evidências de pesquisa, do debate ampliado e da análise da realidade das escolas brasileiras. O que se fará para alterar as situações menos favoráveis e em que velocidade, dependerá das possibilidades de financiamento no horizonte do PNE.

Tal conjunto de referenciais deverá ser objeto de acordo nacional entre os sistemas de ensino, com a participação indispensável do Conselho Nacional de Educação e do Fórum Nacional de Educação. Uma proposta inicial completa deverá ser de responsabilidade da SEB/MEC, elaborada com apoio externo qualificado da academia, e interno, do INEP. A SASE poderá colaborar nas competências que lhe cabem, auxiliando na construção dos acordos necessários.

Partindo deste acordo nacional e com base na quantificação e análise dos indicadores de cada dimensão, será possível saber qual é o grupo de creches, escolas ou redes de ensino com condições básicas para a oferta, e qual é o grupo que está abaixo e acima desta condição.

A diferença central desta proposta para a disposta no Parecer CNE/CEB 08/2010, portanto, é que o financiamento se ordenará não por uma rígida e precificada lista de insumos, mas por condições de oferta definidas por um mecanismo de avaliação, em ação colaborativa, cumprindo o disposto no Inciso II, Parágrafo 1º, do Artigo 11 do PNE:

> *Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da Educação Básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.*
>
> *§ 1º O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no máximo a cada 2 (dois) anos:*
>
> *I - ...*

II - indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes.

O CAQi deverá garantir os insumos necessários para que todas as instituições educativas, independente da etapa, segmento ou modalidade, cheguem a uma condição básica inicial de oferta, assegurando especialmente cumprindo as determinações legais já instituídas, como o Piso Salarial Profissional Nacional (Lei 11.738/08), e outras condições mínimas indispensáveis, ainda por serem pactuadas e regulamentadas.

O CAQ, por sua vez, será a implantação plena de um mecanismo que vinculará o financiamento aos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Oferta da Educação Básica, com escalas de condições de oferta que integrarão o Sistema Nacional de Avaliação e que serão regularmente atualizadas.

A complexidade desta abordagem torna mais difícil, certamente, a realização de acordos nacionais necessários para a definição dos parâmetros de classificação das condições de oferta, mas é um caminho indispensável para qualificar e reorganizar ação supletiva da União. A crise econômica e política, por sua vez, nos obriga à construção de propostas sólidas, que sobrevivam aos momentos mais difíceis. O fato é que nenhum obstáculo pode servir para o descumprimento da Lei. A sociedade não pode mais aceitar que milhares de creches e escolas brasileiras permaneçam em condições abaixo de patamares minimamente aceitáveis.

Por esta razão resolvemos enfrentar, sem medo, um debate entre os limites e possibilidades que a realidade nos impõe, adotando o *CAQ como parâmetro para o financiamento* e o *CAQi como sua primeira etapa.*

A elaboração dos *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Oferta da Educação Básica* deverá ser feita com diálogo ampliado, envolvendo comunidades escolares, dirigentes, conselhos, fóruns de educação e a sociedade em geral. Enquanto são elaborados, discutidos e aprovados, estudos paralelos relativos aos custos necessários para cada escala (básico, adequado e superior) deverão ser estimados, com base nos gastos reais realizados pelas secretarias estaduais e municipais, nas disposições legais e em referenciais importantes que impactam o custo, como a relação aluno/professor, a jornada escolar, entre outros. Quando forem aprovados pelo Conselho Nacional de Educação, os Parâmetros imediatamente servirão de referência para o CAQi, pois o valor estimado deverá ser suficiente para elevar as instituições educativas menos estruturadas para as condições básicas de oferta educacional.

Quando o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica estiver completamente implantado, por sua vez, os Parâmetros e suas escalas servirão de referência para o CAQ e para o efetivo controle social. Este custo por aluno, frequentemente ajustado, ajudará estados e municípios a elevarem, paulatinamente, a qualidade das condições de oferta, cada vez para escala mais avançadas. Por outro lado, servirá também para demonstrar a toda a sociedade a que escala de qualidade um determinado valor por aluno se relaciona. Em outras palavras: quem tem valor por aluno mais baixo receberá apoio da União e deverá ser cobrado caso o padrão básico não seja atingido; quem tem valor por aluno mais alto deverá prestar contas à sociedade garantindo um padrão de qualidade mais elevado, devidamente referenciado pelo Sistema Nacional de Avaliação. Isto precisa se dar de forma concreta antes de 2020; se este conceito não fizer parte da estratégia de financiamento que vigorará no período pós-FUNDEB, mais uma vez o financiamento estará desarticulado das condições necessárias para a qualidade do ensino.

Mas como ação imediata, há o desafio da implantação do CAQi, que do ponto de vista do GT dependerá:

(i) da definição do que se compreende por condições básicas de oferta;
(ii) da definição dos seus custos;
(iii) da viabilização dos recursos necessários; e
(iv) da sua previsão orçamentária.

É exatamente neste sentido que nossa proposta se constrói.

Se até aqui nos preocupamos com a necessidade de vinculação do financiamento a um consistente sistema nacional de avaliação, focado na melhoria das condições de oferta, agora pretendemos dar alguns passos para demonstrar a viabilidade de um CAQi que possa se firmar de maneira gradativa, com reorganização de prioridades e com previsão orçamentária para a ação supletiva ampliada da União.

2. Análise da capacidade de financiamento para o CAQi: a ação distributiva e supletiva da União

O PNE define que a implantação do CAQ se dará:

> *"a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar". (Estratégia 20.7)*

Considerando que o tema exige urgência e que as estratégias do PNE levam a um movimento de grandes mudanças nos mecanismos de financiamento da educação no país, a viabilização do CAQi como a etapa inicial deste processo ganha relevo, visto que abre caminho e cria as condições indispensáveis para a consolidação do novo cenário.

A análise dos gastos por aluno nas redes municipais e estaduais indica que a maioria dos entes federativos se encontra com dificuldades para assegurar a manutenção e os investimentos mínimos nos seus sistemas de ensino. O FUNDEB sem dúvida representou e representa um grande avanço como mecanismo de financiamento no sentido da equalização das condições de oferta educacional, mas isto não significa dizer que a equalização dentro de cada Unidade da Federação (e muito menos entre elas) esteja absolutamente adequada, nem que o volume de recursos seja suficiente.

A análise aqui apresentada tem por objetivo demonstrar, de forma geral, como poderá ser aperfeiçoada a participação da União no financiamento da Educação Básica, utilizando as regras legais atuais para ganhar agilidade, sem perder a coerência com os futuros passos da implantação do CAQ "pleno" vinculado aos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Oferta da Educação Básica.

As questões centrais neste contexto são:

- Qual deve ser o valor de referência (CAQi) para esta maior equalização?
- Qual o volume de recursos necessários?
- De onde virão os recursos? e
- Como deverão ser distribuídos para uma maior equalização?

As respostas não estão dadas; precisam ser construídas no diálogo federativo, ouvida a sociedade, que deseja, no seu conjunto, melhoria contínua na qualidade da educação nacional.

Para o acordo nacional a ser construído, coordenado pelo MEC e no esteio dos muitos acúmulos registrados desde o período Constituinte até aqui, algumas teses são propostas.

Tese 01

O FUNDEB é conceitual e financeiramente insuficiente para o CAQi, mas pode ser usado como um dos instrumentos para sua implantação.

Para demonstrar esta tese, em primeiro lugar é necessário que compreendamos melhor os mecanismos do FUNDEB, definidos na Lei 11.494/07. A lógica deste mecanismo parte da consideração de que, em função das desigualdades educacionais existentes, um fundo equalizador deve contribuir para sua redução. Estabelece não só uma maior equidade na distribuição dos recursos disponíveis como também a participação federal no aporte de recursos.

Este mecanismo é necessário porque os governos estaduais e municipais têm diferentes capacidades de arrecadação. O FUNDEB define então, que de forma compulsória, 20% de alguns impostos arrecadados e transferências recebidas se vinculem a um fundo único estadual. Os impostos e transferências definidos pela lei do FUNDEB são: Fundo de Participação dos Estados/DF (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre prestação de Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e doações de quaisquer bens ou direitos (ITCMD); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm); recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a LC nº 87/96; arrecadação de imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência (cotas-partes dos Estados, Distrito Federal e Municípios), além da receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos acima relacionados.

O volume final em cada Unidade da Federação, resultante da soma dos 20% de cada um, compõe o FUNDEB de âmbito estadual. Os recursos são então divididos pelo número de matrículas na Unidade da Federação e redistribuídos, mas não de forma linear, e sim, de forma ponderada, seguindo as regras dos Fatores de Ponderação que anualmente são definidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Portanto, embora o FUNDEB seja um

instrumento redistributivo sem vinculação com referenciais de qualidade da oferta, é um poderoso mecanismo equalizador de recursos dentro de cada Unidade da Federação.

Mas mesmo com este potente mecanismo equalizador, o valor total disponível por aluno para cada rede ou sistema de ensino ainda permanece desigual. O Artigo 212 da Constituição Federal define que 25% dos impostos e transferências devem ser aplicados em MDE[8]. Portanto, dos impostos e transferências definidos pela lei para compor o FUNDEB, existem ainda 5% que não vão para o fundo de âmbito estadual e que permanecem nos cofres de cada ente federativo (estadual e municipal) para uso em MDE. Além disto, há ainda os 25% de outras receitas que não se vinculam ao FUNDEB (IPTU, ISS, ITBI, IRm, IRe, IOFouro), mais o Salário Educação e os recursos dos programas federais que são distribuídos de maneira universal (transporte, merenda, dinheiro direto na escola e livro didático) e os recursos recebidos por decisão voluntária, como os do Plano de Ação Articulado - PAR, por exemplo.

As Figuras 2 e 3 explicam, esquematicamente, este cenário. Como as diferenças são grandes entre os entes federativos, para alguns os 5% dos impostos e transferências que não entram no fundo de âmbito estadual significam muito; para outros, praticamente não impactam os gastos com Educação Básica. Da mesma forma, alguns contribuem com elevados valores para o fundo de âmbito estadual; outros praticamente não contribuem, porque arrecadaram muito pouco (Figura 2). A Figura 3, por sua vez, mostra que o resultado para cada Unidade da Federação, é um valor médio ponderado, por aluno, naquele ano (VAA estadual). Mas a Figura mostra também que, mesmo depois deste importante efeito equalizador, ainda permanecem diferenças expressivas entre as redes e sistemas de ensino em uma mesma Unidade da Federação.

[8] *Constituição Federal, Art. 212: A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.*

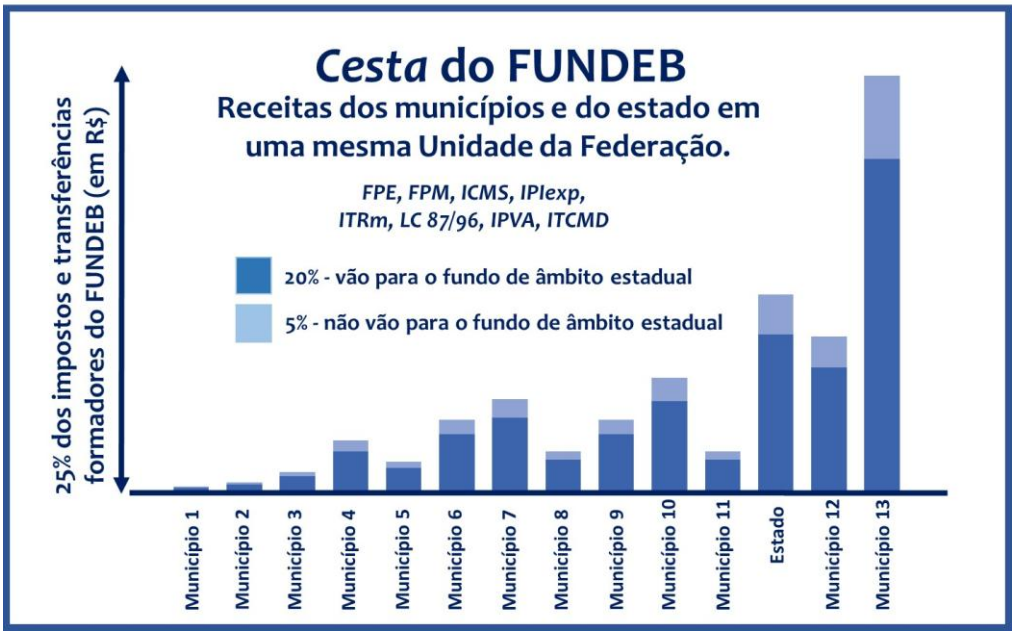


Figura 2 – Representação esquemática do resultado da composição das receitas definidas pela Lei do FUNDEB (20% de alguns impostos e transferências).

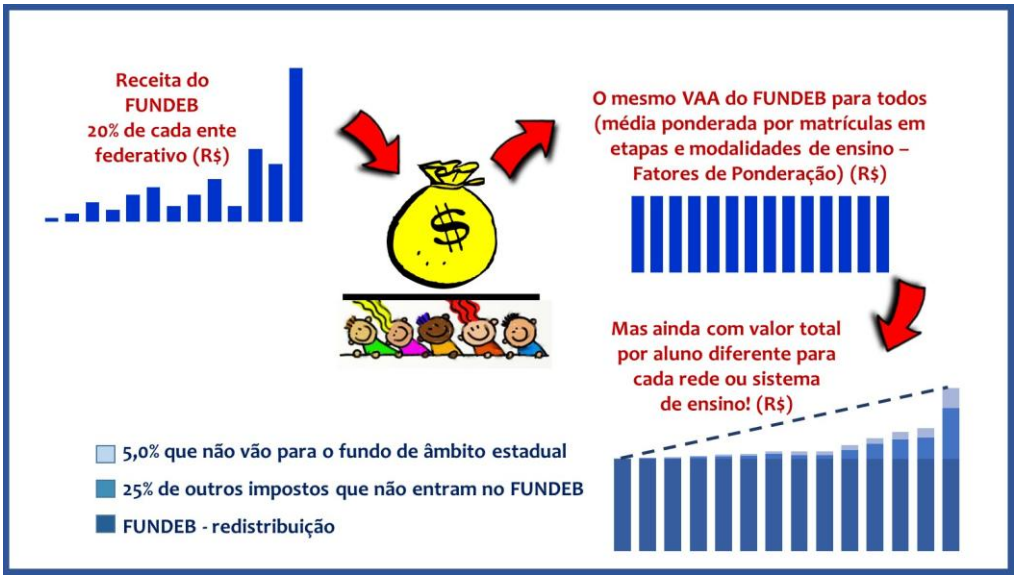


Figura 3 – Composição final dos recursos para Educação Básica, após a ação redistributiva do FUNDEB.

Além das diferenças relativas aos impostos e transferências do FUNDEB, mostrados na figura, é preciso ressaltar, mais uma vez, que os recursos do Salário Educação e dos programas universais impactam de

diferentes maneiras o valor total por aluno de cada ente federativo dentro de uma mesma Unidade da Federação.

Há desigualdades marcantes também entre as Unidades da Federação. Para diminuir esta desigualdade, está prevista no FUNDEB a complementação da União. Atualmente a complementação acontece na proporção de 10% do volume total de recursos relativos à contribuição, nominal, dos entes subnacionais aos fundos de âmbito estadual; este volume de recursos é distribuído para as Unidades da Federação com menor VAA (Figura 4).

A Figura mostra concretamente que a complementação da União não altera a condição das Unidades da Federação com maior VAA. Porém, quando observamos em detalhe os efeitos da complementação da União dentro de qualquer uma das Unidades da Federação que recebeu complementação, o quadro é diferente. É fácil observar que algumas redes ou sistemas de ensino que já tinham elevados valores de recursos totais por aluno (considerando os recursos além dos 20% que compulsoriamente vão para a redistribuição, como vimos no item anterior) também recebem complementação. Isto pode aumentar ainda mais a diferença entre os entes federativos dentro da mesma Unidade da Federação (Figura 5).

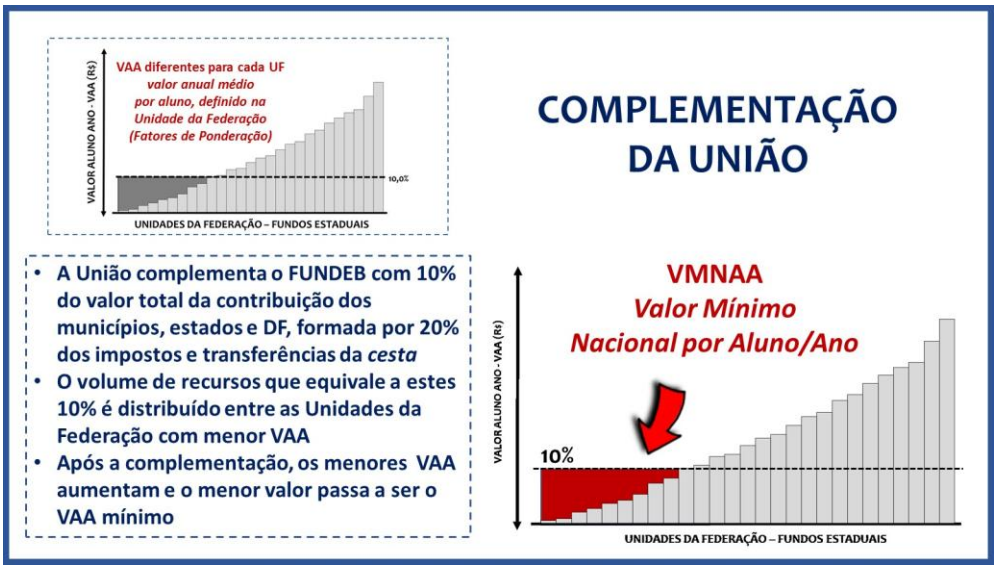


Figura 4 – Representação esquemática da complementação da União no FUNDEB e a consequente definição nacional do valor mínimo por aluno.

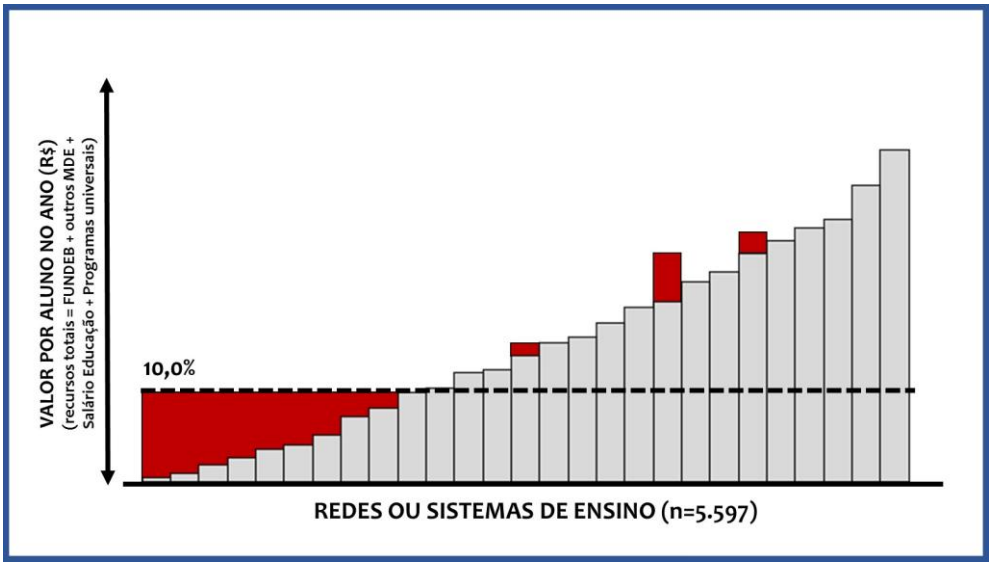


Figura 5 – Representação esquemática do efeito da complementação da União incidindo sobre algumas redes e sistemas de ensino com VAA maior que o Valor Mínimo Nacional por Aluno/Ano (VMNAA).

Aperfeiçoar os mecanismos do FUNDEB é tarefa que está prestes a ser realizada, considerando o final da vigência da Lei 11.494/07 previsto para 2020. Porém, considerando que se trata do mecanismo equalizador mais potente atualmente em vigor, e considerando a urgência da definição do CAQi, o GT propõe que o FUNDEB seja utilizado com as regras atuais como um dos instrumentos para a reorganização do financiamento.

O importante, neste caso, é que tenhamos a compreensão exata de suas potencialidades e limites; por isso nos detalhamos na exposição acima.

Portanto, é preciso levar em conta:

- que embora o FUNDEB seja um importante mecanismo equalizador dentro de uma mesma Unidade da Federação, se limita a um determinado grupo de impostos e transferências; há um maior volume de recursos vinculados para a Educação Básica, além desta *cesta*;
- que mesmo sendo um importante mecanismo equalizador, o FUNDEB redistribui os recursos na Unidade da Federação com base

no número de matrículas e não com base em referenciais nacionais de qualidade da oferta previamente definidos; e

- que embora haja complementação da União para a diminuição das diferenças entre os fundos de âmbito estadual, a redução é parcial; o efeito redistributivo ainda necessita de ajustes.

Usar o FUNDEB como única alternativa não ajuda a corrigir as distorções que cristalizam as diferenças entre os entes federativos.

Como as limitações demonstradas não são desprezíveis, entendemos que o FUNDEB não pode ser tomado, sozinho, para definir qual deveria ser o valor da suplementação da União para o CAQi. A proposição de ARAÚJO (2013), diferentemente, aponta para a garantia do CAQi exclusivamente com recursos da complementação da União no FUNDEB. Consequentemente, seus cálculos indicam que, para garantir o CAQi, a complementação precisaria ser da ordem de R$ 63 bilhões[9], em valores de 2011. O mesmo raciocínio é usado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e FINEDUCA (Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação), quando mostram o quanto cada estado perderia com uma lei de Sistema Nacional de Educação que não considerasse o CAQi via FUNDEB (Quadro III).

Discordamos deste raciocínio, porque entendemos que o comando da LDB implica não apenas em garantia de insumos para creches e escolas, mas também condições de qualidade para a gestão, valorização profissional, regulação da oferta, participação democrática da comunidade, entre outras dimensões já tratadas (mesmo que de forma breve) no capítulo anterior.

[9] *"Em termos monetários, para garantir o CAQi seria necessário que a União aumentasse a contribuição feita em 2011, que foi de R$ 9.079.556.815,90, para R$ 63.436.856.027,43. Ou seja, a simulação FUNDEB/CAQi pleno pressupõe um acréscimo de R$ 54.357.299.211,54, na sua totalidade disponibilizados pela União." (ARAÚJO, 2013).*

A proposta de CAQi da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, adotada pelo CNE, também considera este espectro mais amplo de garantias necessárias. Mas isto é impossível de ser alcançado apenas via FUNDEB, em face de suas limitações, e por representar apenas parte (ainda que a maior parte) dos recursos vinculados à Educação Básica.

Se os valores apresentados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação como necessários à plena implantação do CAQi (R$ 147,7 bilhões, valores de 2012) fossem atualizados para 2015, considerando a totalidade de matrículas (40,5 milhões de estudantes), seriam necessários cerca de R$ 178,4 bilhões.

Ocorre que os recursos vinculados à Educação Básica demonstrados no Quadro III ultrapassam este valor, totalizando mais de R$ 207,5 bilhões. Esses valores indicam a existência de aproximadamente R$ 30,0 bilhões além do valor apontado como necessário.

Neste contexto, é fundamental observarmos que o FUNDEB representa cerca de 63% do volume total dos recursos para o financiamento da Educação Básica.

Quadro II. Quadro divulgado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e FINEDUCA em 2012.

Fonte: http://pnepravaler.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Tabelas20.10-CAQi_Impress%C3%A3o_Comiss%C3%A3o_Especial-2.pdf. Acesso: 08 set. 2015.

QUANTO PERDE O SEU ESTADO SEM O CAQI NA LEI DO SNE - VIA FUNDEB?					
ATENÇÃO: Todos os 27 fundos estaduais do FUNDEB serão beneficiados com a inclusão do CAQi (Custo Aluno Qualidade Inicial) na lei do SNE (Sistema Nacional de Educação), que amplia a complementação da União em quase 37 bilhões, da qual 59% irá, corretamente, para o Norte e Nordeste.					
	FUNDEB ATUAL (2012)*			FUNDEB COM ESTRATÉGIA 20.10 COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO CAQi	
	A	B	C	D	E = (D-C)
UF	Recursos do FUNDEB aportados por Estados e Municípios	Complemento da União ao FUNDEB	Total de Recursos dos Fundos Estaduais do FUNDEB	Recursos necessários para a garantia do CAQi via FUNDEB	Complemento da União para viabilizar o CAQi no FUNDEB ESTRATÉGIA 20.10 DO PNE
AC	638.251.462	N/A	638.251.462	892.533.114	254.281.652
AL	1.682.374.140	398.860	1.682.773.000	2.946.708.335	1.263.935.335
AM	2.146.581.20	9 286.529	2.146.867.738	3.693.269.631	1.546.401.893
AP	602.612.554	N/A	602.612.554	714.731.646	112.119.092
BA	7.009.382.532	2.264.033	7.011.646.565	12.442.932.699	5.431.286.134
CE	3.986.443.43	61.110.954	3.987.554.390	6.957.956.638	2.970.402.248
ES	2.369.896.327	N/A	2.369.896.327	2.747.184.091	377.287.764
GO	3.001.324.965	N/A	3.001.324.965	3.986.494.123	985.169.158
MA	4.014.974.33	82.080.903	4.017.055.241	7.194.889.337	3.177.834.096
MG	9.190.477.730	N/A	9.190.477.730	14.239.418.434	5.048.940.704

Continuação...

MS	1.524.423.065	N/A	1.524.423.065	2.185.997.448	661.574.383
MT	1.654.640.284	N/A	1.654.640.284	2.792.431.074	1.137.790.790
PA	4.470.574.21	2.214.575	4.472.788.792	7.968.943.025	3.496.154.233
PB	1.748.284.74	4 154.254	1.748.438.998	3.074.561.866	1.326.122.868
PE	3.989.960.49	5 530.611	3.990.491.106	6.828.064.711	2.837.573.605
PI	1.673.862.45	3 399.655	1.674.262.108	2.964.219.788	1.289.957.680
PR	5.046.513.944	N/A	5.046.513.944	7.991.725.526	2.945.211.582
RJ	6.444.668.573	N/A	6.444.668.573	9.434.468.136	2.989.799.563
RN	1.516.644.774	N/A	1.516.644.774	2.625.726.952	1.109.082.178
RO	964.490.586	N/A	964.490.586	1.469.084.135	504.593.549
RR	425.147.268	N/A	425.147.268	463.824.317	38.677.049
RS	5.727.395.131	N/A	5.727.395.131	7.189.126.056	1.461.730.925
SC	3.427.561.011	N/A	3.427.561.011	4.725.302.780	1.297.741.769
SE	1.131.140.034	N/A	1.131.140.034	1.708.260.222	577.120.188
SP	25.903.591.684	N/A	25.903.591.684	29.129.817.811	3.226.226.127
TO	997.087.938	N/A	997.087.938	1.331.546.398	334.458.460
TOTAL	**101.288.304.893**	**9.440.374.000**	**110.728.678.893**	**147.699.218.292**	**46.401.473.025**
% PIB (2012)	**2,30%**	**0,21%**	**2,51%**	**3,57%**	**1,06%**

**Obs.: O ano base da tabela é 2012 porque é o último ano com dados consolidados.*

Elaboração: José Marcelino de Rezende Pinto (USP-Ribeirão Preto). Fontes:

1. FUNDEB: Portaria Interministerial do MEC nº 1.809 de 28/12/2011 (2011).

2. CAQi: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2014) e NT 01/2013 – Fineduca (2013) Link: http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf

Quadro III. Receitas das principais fontes de recursos vinculados à educação, base legal e matrículas.

ESPECIFICAÇÃO DA RECEITA VINCULADA À EDUCAÇÃO BÁSICA	BASE LEGAL	VALOR (R$ MILHÕES)	MATRÍCULAS (MILHÕES)
FUNDEB/2015: 20% do FPE, FPM, ICMS, IPIexp, LC 87/96, IPVA, ITCMD + Complementação da União de 10% (1)	Art. 60, II e VII, "d", do ADCT e art. 3º da Lei 11.494/2007	131.696,2	40,5
Salário Educação (Quota Estadual e Municipal) - 2013 (2)	Art. 212, § 5º e 6º, da CF e art. 15, § 1º, II, da Lei 9.424/1996	9.937,3	41,1
5% dos tributos do FUNDEB, mas que não o integram – 2013 (3)	Art. 212 CF e art. 1º, Parágrafo Único, I, da Lei 11.494/2007	26.931,9	41,1
25% dos impostos e transferências dos Estados, DF e Municípios não formadores do FUNDEB (IPTU, ISS, ITBI, IRm, IRe, IOFouro) – 2013 (4)	Art. 212 CF, c/c Art. 60, II, do ADCT	30.656,6	41,1
Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) - 2013 (5)	Arts. 22 a 29 da Lei nº 11.947/2009	2.694,0	35,8
Programa Nacional de Transporte Escolar – PNATE – 2013 (6)	Art. 208, VII, CF e Lei nº 10.880/2004	632,8	41,1
Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – 2013 (7)	Arts. 208, VII, e 212, § 4º, CF e arts. 1º a 21 da Lei nº 11.947/2009	3.681,6	42,4
Programa Nacional do Livro Didático – PNLD – 2013 (8)	Art. 208, VII, CF e Dec. nº 7.084/2010	1.335,9	36,7
Total	-	**207.566,3**	-

***Fontes**: **(1):** FUNDEB 2015 – Previsão; **(2):** Coordenação Geral Operac. do FUNDEB e de Acomp. e Distrib. da Arrec. do Salário Educação – CGFSE/DIGEF/FNDE; **(3) e (4):**Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação – SIOPE (FNDE), ano base 2013, complementado*

por informações de 2012 e 2011, nas situações em ue o ano de 2013 não havia sido informado pelos municípios; ***(5) e (6):*** *Coordenação Geral de Apoio à Manutenção Escolar – CGAME/DIRAE/FNDE;* ***(7):*** *Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar – CGPAE/DIRAE/FNDE;* ***(8):*** *Coordenação Geral de Programas do Livro – CGPLI/DIRAE/FNDE.*

Notas metodológicas: (1): *Em relação ao FUNDEB foram considerados os valores per capita (aluno/ano) dos segmentos de ensino tratados no presente trabalho;* ***(2):****Considerados os repasses das Quotas Estadual/Municipal efetivados, com base nas matrículas do Censo Escolar, sem distinção de valor por aluno entre etapas/modalidades de ensino, ou seja, o per capita resultante apresenta o mesmo valor para todos os segmentos de ensino considerados;* ***(3)*** *e* ***(4):*** *As matrículas consideradas para cálculo dos per capita resultantes desses recursos foram as mesmas adotadas na distribuição das Quotas Estadual/Municipal do Salário Educação, por representar o total de matrículas públicas da Educação Básicas dos entes subnacionais, sem diferenciações, resultando em valores por aluno iguais para todas as etapas/modalidades de ensino;* ***(5):*** *Considerados recursos pagos (exceto para MG que foram considerados os valores previstos) e alunos atendidos no programa;* ***(6):*** *Considerados os recursos estimados para o exercício, para atendimento de 4,6 milhões de alunos usuários de transporte escolar. O cálculo do per capita no cômputo desse programa, no entanto, levou em consideração o total geral de matrículas do ensino fundamental e médio adotadas na distribuição das Quotas Estadual/Municipal do Salário Educação em 2013, de forma a traduzir o valor por aluno de todo o universo de alunos do Estado/Município;* ***(7):*** *Valores considerados a partir do cálculo: per capita/dia x nº de dias letivos x nº de alunos beneficiários no programa;* ***(8):*** *Considerados recursos dispendidos pelo FNDE na garantia do Livro Didático, sendo que os recursos aplicados na aquisição de Obras Complementares e no PNLD - Alfabetização na Idade Certa, foram alocados nos segmentos do ensino fundamental séries iniciais urbanas e rurais, na proporção dos alunos atendidos no Cômputo do PNLD, nesses segmentos.*

O FUNDEB representa cerca de 63% do total de recursos vinculados para a Educação Básica. Se o esforço para o cumprimento do CAQi fosse direcionado apenas para este mecanismo, deixaríamos cerca de 37% dos recursos fora da possibilidade de contribuição neste esforço e do mais efetivo acompanhamento das condições de oferta, tanto pelos órgãos de controle quanto pela sociedade em geral.

Confirmando nossa análise, o Quadro IV demonstra que, considerando os principais recursos próprios vinculados nos estados, DF e municípios (FUNDEB, outros impostos e transferências e Salário Educação), 55% e 93% das redes de ensino municipais e estaduais, respectivamente, já alcançam valores totais por aluno/ano superiores a R$ 3.694,37, que é o valor do CAQi proposto pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação para o Ensino Fundamental Anos Iniciais (urbano).

Além das questões apontadas, ao propor a adoção desta alternativa, isto é, do uso do FUNDEB como único mecanismo para o CAQi, verificaríamos que restaria pouca esperança no quadro econômico atual, porque não teríamos como ampliar a contribuição da União de forma tão substantiva em curto período, mesmo que de forma gradativa.

Assim, mesmo reconhecendo o FUNDEB como um mecanismo equalizador importante, o GT considerou que este mecanismo é conceitual e financeiramente inadequado, no seu formato atual, como referência única, para implementar o CAQi.

Usando apenas este instrumento, o volume da complementação da União seria superestimado e o formato seria pouco equitativo.

Quadro IV. Número de Estados/DF e Municípios com valor por aluno superior ao CAQi proposto pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação para diferentes etapas/segmentos da Educação Básica, considerando apenas recursos próprios (FUNDEB, 5% da cesta de impostos e transferências do FUNDEB, 25% de outros impostos e transferências, Salário Educação)[1].

Etapas/segmentos	Municípios	Estados/DF
Creche	27	*nc*
Pré-escola	2.941	*nc*
Ensino Fundamental Anos Iniciais urbano	2.902	25
Ensino Fundamental Anos Iniciais campo	258	2
Ensino Fundamental Anos Finais urbano	1.733	27
Ensino Fundamental Anos Iniciais campo	693	15
Ensino Médio	*nc*	27
Total	**3.047**	**25**
Percentual do total de entes federativos	**55%**	**93%**

Fonte: Elaborado a partir do desdobramento dos dados financeiros gerais do Quadro III

nc = não considerado, pela atuação residual dos entes federativos nesses segmentos/etapas de ensino. Fonte: FNDE, elaboração própria.

(1) O quantitativo total corresponde aos entes governamentais (Municípios e Estados) cujo valor por aluno/ano foi calculado para o ensino fundamental séries iniciais urbanas, utilizando o total de matrículas ponderadas como quociente do total de recursos, por ente governamental, de forma a permitir a identificação de quais se situaram acima ou abaixo do valor referencial de R$ 3.694,37.

Tese 02

O aumento do percentual de investimentos vinculados ao PIB e os recursos do petróleo são financeiramente insuficientes para o CAQi, mas devem ser usados como um dos instrumentos para sua implantação.

Uma das razões que levaram os parlamentares à definição dos investimentos na educação em 10% do PIB ao longo da década no atual PNE foi a análise de que seriam suficientes para viabilizar o CAQi. Entretanto, em junho de 2014 a crise econômica não havia se instalado; as previsões mais recentes apontam para uma queda de 3,0% no PIB no ano de 2015. A taxa de desemprego no trimestre está em torno de 8%, superando marcas históricas. Os sinais de desaceleração são claros e não nos permitem manter o otimismo de alguns anos atrás, especialmente se considerarmos que as metas e estratégias do PNE referentes ao CAQi (nas mais diversas formas de redação ao longo do Plano) tiveram origem em 2010, quando havia um cenário econômico que não guardava qualquer semelhança com o cenário atual.

Havia também grande expectativa quanto aos recursos do petróleo, e foi grande o empenho da Presidenta em vincular estes recursos à educação. Entretanto, também não se contava com a forte queda dos preços internacionais do barril, os impasses jurídicos sobre as novas regras de distribuição de royalties e a redução no ritmo de investimentos na indústria de óleo e gás.

Inicialmente, quando a Presidenta sancionou a lei vinculando recursos do petróleo à educação, a expectativa era de que R$ 9,0 bilhões de royalties, aproximadamente, seriam destinados para a educação, já que o barril alcançava o valor de US$ 107,00. Atualmente, com o preço do barril girando em torno de US$ 50,00, esta previsão está na ordem de um pouco mais de R$ 4 bilhões.

Para a proposição do orçamento de 2015, os órgãos de planejamento e fazenda tomaram como referência o preço do barril de US$ 86,00, chegando a R$ 6,98 bilhões a previsão do Fundo Social para a Educação (considerando as receitas oriundas da produção no pré-sal, pós-sal e campos terrestres). Além da queda do preço do barril, uma disputa judicial em torno da divisão dos royalties também

dificulta o aumento dos investimentos na Educação por parte do governo. Uma liminar de 2013 do Supremo Tribunal Federal suspendeu parcialmente os efeitos da Lei (12.734/2012), que fixa novos percentuais de distribuição de royalties e participação especial, e esta decisão impede que o Fundo Social arrecade recursos da produção no pós-sal. Para uma ideia da mudança de cenário, em 2013, logo após a sancionar a Lei 12.858, que destina 50% das receitas do Fundo Social para a Educação, o governo projetava um recurso adicional da ordem 12% ao orçamento da Educação.

Dadas estas questões, cabe um reestudo das condições futuras para o financiamento da educação brasileira como um todo e de uma proposta de Custo Aluno Qualidade em particular. Momentaneamente, no entanto, o cenário não permite o desenho de propostas sem a devida ancoragem nos limites da realidade econômica nacional. Isto nos levou a considerar o uso destes recursos na proposta elaborada, sem, entretanto, compô-la exclusivamente com esta receita.

Tese 03

Os programas universais e os mecanismos supletivos da União são importantes, mas é possível redistribuir melhor o recurso da União, tornando-o mais equalizador.

Para diminuir a desigualdade existente entre as Unidades da Federação e para colocar os gastos em patamares mais adequados antes de 2020, os recursos da União devem ser ampliados e melhor distribuídos.

Para comprovar esta tese, o Quadro a seguir recupera os números do quadro anterior. No Quadro IV listamos o número de redes e sistemas de ensino que já têm, em 2015, valor por aluno maior do que o CAQi da Campanha Nacional pelo Direito à Educação para o Ensino Fundamental Anos Iniciais (urbano); o Quadro V, a seguir, mostra a importância dos valores agregados ao financiamento destas mesmas redes e sistemas de ensino quando importantes programas universais e de assistência financeira do MEC/FNDE são considerados (Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional do Livro Didático, Programa Dinheiro Direto na Escola e Programa Nacional de Transporte Escolar).

Quando são demonstradas as desigualdades e a impossibilidade de uma redistribuição de recursos entre as Unidades da Federação via FUNDEB, nos chama a atenção o fato de os entes federativos que dispõem de valor aluno acima do estimado via CAQi da Campanha receberem apoio suplementar da União, como se estivessem em condições semelhantes aos que estão abaixo deste patamar.

Para exemplificar estas significativas diferenças, observamos que, mesmo considerando todos recursos próprios relevantes e a complementação da União de 10% ao FUNDEB (dados do Quadro III), alguns governos estaduais (casos do Pará, Alagoas e Maranhão) contam com valor total por aluno/ano por volta de R$ 3.900,00 (considerando Anos Iniciais do Ensino Fundamental urbano); por outro lado, no cômputo das esferas de governos municipais de outras Unidades da Federação (caso de Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo), os valores estão entre R$ 5.800,00 e R$ 7.200,00.

A Figura 6, por sua vez, torna visível o valor médio por aluno das redes estaduais e municipais por Unidade da Federação ao reunir os recursos próprios que já estão disponíveis nas diferentes esferas de governo para a Educação Básica (FUNDEB, outros impostos e transferências, programas do FNDE e Salário Educação) considerando apenas a situação atual, ou seja, com a complementação da União ao FUNDEB limitada a 10%.

Uma distribuição mais equitativa dos recursos da União é indispensável para a viabilidade de um Custo Aluno Qualidade inicial como elemento equalizador do Sistema Nacional. Isto exigirá uma profunda avaliação e revisão de programas, além de um período de transição para um novo modelo, mais eficiente do ponto da combinação equidade e qualidade. Mas é preciso atenção: em um cenário de revisão de programas sem adição de recursos novos corre-se o risco de aumentara equidade com diminuição de qualidade.

Quadro V. Número de redes municipais e estaduais de ensino com recursos próprios suficientes para um valor por aluno superior ao CAQi da Campanha Nacional pelo Direito à Educação para diferentes etapas/segmentos da Educação Básica[(1)].

	MUNICÍPIOS			ESTADOS/DF		
	Número de municípios com valor aluno maior que o CAQi (recursos próprios em R$ milhões)	Recursos via FNDE para estes municípios		Número de Estados/DF com valor aluno maior que o CAQi (recursos próprios em R$ milhões)	Recursos via FNDE para estes Estados/DF	
		Assistência Financeira do FNDE via PAR (R$ milhões)	Repasses (PNAE, PNLD, PDDE e PNATE) (R$ milhões)		Assistência Financeira do FNDE via PAR (R$ milhões)	Repasses (PNAE, PNLD, PDDE e PNATE) (R$ milhões)
Creche	27	72,1	184,1	*nc*	*nc*	*nc*
Pré-escola	2.941	2.433,0	2.608,3	*nc*	*nc*	*nc*
Ensino Fundamental Anos Iniciais urbano	2.902	2.520,7	2.714,9	25	947,7	3.167,1
Ensino Fundamental Anos Iniciais campo	258	316,1	320,2	2	109,2	88,9
Ensino Fundamental Anos Finais urbano	1.733	1.996,2	2.500,7	27	947,7	1.167,1
Ensino Fundamental Anos Iniciais campo	693	778,1	854,9	15	558,4	2.011,9
Ensino Médio	*nc*	*nc*	*nc*	27	947,7	3.167,1

nc = não considerado, pela atuação residual dos entes federativos nesses segmentos/etapas de ensino

Fonte: FNDE, elaboração própria a partir do desdobramento dos dados financeiros do Quadro III.

(1) Esclarecimento oferecido no Quadro IV

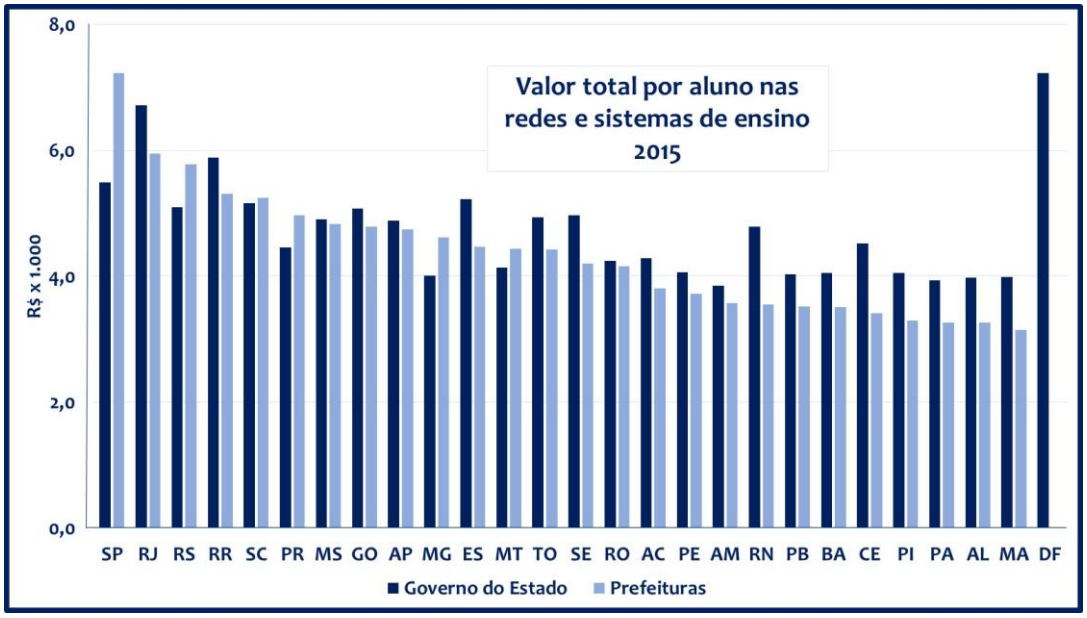


Figura 6. Valor aluno ano do Ensino Fundamental Anos Iniciais (urbano), considerando a combinação de recursos disponíveis nas diferentes esferas de governo, com base nos valores do Quadro III.

Fonte: FNDE, elaboração própria.

Cabe destacar ainda que estas diferenças são infinitamente mais graves entre os municípios. Enquanto muitos municípios contam somente com o valor mínimo do FUNDEB, outros chegam a valores próximos de R$ 20 mil por aluno/ano quando todas as receitas são computadas.

Com esta comparação não pretendemos afirmar que as redes de ensino com mais recursos por aluno tenham seus problemas de financiamento equacionados e que não precisem de mais investimentos. Pretendemos, sim, mostrar que estas distorções não têm sido amenizadas pelas políticas de financiamento, de alcance nacional, implementadas pelo Ministério da Educação. Pela lei, a União tem papel supletivo e redistributivo, mas em muitos casos, a ação final tem cristalizado e até ampliado as desigualdades.

Apesar das evidentes dificuldades atuais para adotarmos uma nova lógica de financiamento, as informações e os ensaios apresentados até aqui não descredenciam a possibilidade de o Ministério da Educação viabilizar uma proposta de Custo Aluno Qualidade inicial que permita, efetivamente, reduzir as imensas desigualdades educacionais.

O detalhamento das teses e quadros apresentados anteriormente permite iluminar um considerável volume de recursos disponíveis e normalmente desconsiderados nos cálculos, e reforça que, para haver mais equidade, será necessário rever a forma e a quantia de recursos disponibilizados pela União. Considerando o CAQi de maneira simples (exatamente onde reside sua força), ou seja, a garantia de insumos básicos necessários para a oferta educacional, o Ministério é capaz de, ao longo de um curto período, redefinir prioridades, agregar novos recursos e considerar um considerável volume de recursos disponíveis, mas pouco percebidos, na hora de realizar o seu papel supletivo.

Em 2015 o Ministério da Educação dispõe de R$ 1,2 bilhão destinado à complementação do Piso Salarial (PSPN); R$ 10,8 bilhões para a complementação do FUNDEB; de acordo com dados de 2013 e 2014, tem investido em torno de R$ 5,6 bilhões anuais nos Planos de Ações Articuladas dos estados e municípios, R$ 8,3 bilhões destinados a um conjunto de programas do FNDE, além de R$ 4,4 bilhões de reais de royalties do petróleo estimados para 2016. Estes recursos transformados em investimentos articulados por uma lógica mais refinada de equalização podem promover mais e melhores resultados.

TESE 04: O esforço de implantação do CAQi só se sustentará se parâmetros de jornada e carreira forem nacionalmente pactuados e se novos critérios de atualização do Piso forem definidos.

Há um aspecto central para qualquer modelagem de um Custo Aluno Qualidade Inicial: a proporcionalidade da folha de pagamento dos profissionais no conjunto dos custos.

Ao analisarmos os custos somente com os profissionais do magistério observamos que o salário e a relação alunos por professor[10] são decisivos para a definição do valor final do custo aluno, muito mais do que qualquer outro componente.

A Lei 11.738/08 definiu o Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica (PSPN). O valor do Piso,

[10] *(seja considerando o número de alunos por turma ou o número de alunos por professor na rede de ensino)*

em 2015, é de R$ 1.917,78[11] e o Quadro VI mostra que seu crescimento real chegou a 45,08 % desde 2009.

Porém, nem todos os entes federativos cumprem a lei. O Quadro VII traz o número de estados/DF e capitais que a cumprem ou não, de acordo com recente levantamento realizado pela SASE/MEC (agosto de 2015). Uma das dificuldades apontadas para o cumprimento do Piso está o critério de atualização do valor, definido anualmente em obediência ao definido no Artigo 5º da Lei[12].

A atualização é feita em janeiro de cada ano e se baseia na variação do Valor Mínimo Nacional Aluno Ano (VMNAA) conforme os cálculos demonstrados para 2015[10], mas este critério, a nosso juízo, provoca algumas distorções.

A principal delas é que o crescimento do VMNAA não significa, necessariamente, aumento real dos recursos de todos entes federativos, por se tratar de uma média nacional que depende fortemente do comportamento da receita tributária formadora do FUNDEB, principalmente do ICMS (responsável por aproximadamente 2/3 dos recursos do Fundo), bastante variável em cada estado. Por exemplo, enquanto no Maranhão o valor por aluno/ano cresceu 13% entre 2013 e 2014, em São Paulo o crescimento do VAA foi negativo (-3,9%) no mesmo período.

Outra dificuldade é a taxa de crescimento do VNMAA ser baseada em estimativas de receitas e não nos repasses efetivos, gerando insegurança nas negociações salariais e impedindo o planejamento dos governos. Isto acontece em função da Lei obrigar a atualização do Piso em janeiro, sendo que a consolidação dos dados só acontece em abril. Por exemplo, a Portaria Interministerial de 31 de dezembro de 2012 causou muita dificuldade para os dirigentes uma vez que os professores tinham a expectativa de um reajuste em 2013 de 21% e foram surpreendidos com 7,97%.

---

[11] *Calculado pela diferença entre o último VNMAA estimado em 2013 (Portaria Interministerial MEC-MF n0 16, de 17 de dezembro de 2013, R$ 2.022.51) e o último VNMAA Estimado em 2014 (Portaria Interministerial MEC-MF n0 15, de 25 de novembro de 2014, R$ 2.285,57).*

[12] *Art. 5º - O piso salarial profissional nacional do magistério público da Educação Básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.*

Parágrafo único. A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Quadro VI - Valor do Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica de 2009 a 2015.

	Crescimento Nominal		Crescimento Real com base no INPC	
	Valores correntes	Variação (%)	(R$) (preços de nov/2014)	Variação (%)
2009	950,00	-	1.322,07	-
2010	1.024,67	7,86	1.369,64	3,60
2011	1.187,14	15,86	1.490,45	8,82
2012	1.451,00	22,23	1.717,31	15,22
2013	1.567,00	7,99	1.746,37	1,69
2014	1.697,00	8,30	1.791,59	2,59
2015	1.918,00	13,02	1.918,00	7,06
No Período		**101,89**		**45,08**

Fonte: SASE/MEC, elaboração própria.

Quadro VII – Situação dos Estados/DF e Capitais brasileiras com relação ao cumprimento da Lei 11.738/2008 (Piso Salarial).

	ESTADOS/DF	CAPITAIS
Cumprem integralmente (Piso + Hora Atividade)	14 (52%)	08 (33%)
Pagam o Piso e não cumprem Hora Atividade	05 (19%)	12 (45%)
Cumprem a Hora Atividade e não pagam o Piso	02 (7%)	03 (11%)
Não cumprem (nem Piso nem Hora Atividade)	06 (22%)	03 (11%)

Fonte: SASE/MEC, elaboração própria a partir de levantamento realizado em agosto de 2015.

Portanto, a necessidade de redefinição do mês de referência e de critérios de atualização são grandes desafios. Há acordo com relação à mudança do mês de referência para maio, mas existem diferentes posicionamentos oficiais sobre os critérios de atualização. Será necessário construir um acordo nacional sobre o tema, que seja negociado com o Congresso Nacional.

A SASE/MEC tem atuado fortemente para a construção de um acordo entre a CNTE e os gestores municipais e estaduais, participando dos fóruns de prefeitos, secretários de educação, planejamento, administração e fazenda, além de dialogar com vários governadores. O resultado desse trabalho fez com que todos os governadores concordassem com uma proposta de aumento real dos salários (INPC mais 50% do aumento real do FUNDEB) e a UNDIME se assinasse um

documento com a Frente de Prefeitos abrindo caminho para um possível acordo, que precisa ser retomado.

Ainda existem outras grandes dificuldades adicionais:

- a complementação da União ao Piso - em função da autonomia dos entes federativos, é impossível diferenciar aqueles que têm dificuldade real para pagar o Piso por problemas financeiros e dos que não pagam por má gestão dos recursos. Esse aspecto, que fragiliza a complementação da União, levou a um acordo paliativo entre UNDIME e CONSED, construído em reunião da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, presidida pelo Ministro em 2012. Após o acordo, a distribuição dos recursos da complementação passou a ser feita seguindo as mesmas regras do FUNDEB. Este ano a complementação do FUNDEB será de aproximadamente R$ 12 bilhões; 10% deste valor destina-se à complementação do Piso. Portanto, o MEC dispõe de apenas R$ 1,2 bilhões para distribuir entre 10 estados e aproximadamente 1.900 municípios. A definição do CAQi pode ser um elemento orientador de uma solução possível;
- diferentes interpretações para o cumprimento do tempo dedicado à hora/atividade (1/3 do da jornada) - não há acordo nem mesmo para a medição do tempo da hora aula (para uns a hora é de 60 minutos e para outros a hora pode ser de até 45 minutos). Em 2013, a CNM estimou a necessidade de contratação de mais 180.500 professores para o cumprimento da Lei, obedecendo os critérios definidos pelo Conselho Nacional de Educação sobre a jornada do professor (Parecer CNE/CEB 18/2012), razão de grandes conflitos entre as organizações sindicais e os gestores dos sistemas de ensino, especialmente o CONSED;
- ausência de parâmetros claros para construção de planos de cargos e remuneração. No passado eles continham grande dispersão entre o início e o final da carreira, tornando o salário inicial pouco atrativo; agora, com o piso nacional sendo alterado anualmente acima da inflação, os PCRs tendem a um "achatamento", para viabilizar o cumprimento da Lei. A SASE/MEC tem como responsabilidade prestar assessoria para a construção/adequação de Planos de Cargos e Remuneração, trabalho que tem sido realizado buscando o equilíbrio entre a valorização da categoria, a sustentabilidade financeira dos entes federativos e o cumprimento da Lei, pela via do uso de um conjunto de referenciais orientativos e um software simulador de Planos, utilizado por intermédio de uma rede de assistência técnica instalada em todo o país, em acordo construído com CONSED e UNDIME. Esperamos que esse conjunto de iniciativas contribuirá para a construção de acordos a respeito de uma parametrização dos planos de carreira a serem desenvolvidos ou adequados nos próximos anos, dando concretude à Meta 18 do PNE;

• a falta de critérios nacionais que orientem a proporção entre o número de alunos por professor: em geral há uma relação insustentável do ponto de vista orçamentário nas redes de ensino. Há casos de um professor para menos de 10 alunos, e muitas vezes, número elevado de professores em desvio de função (cedidos para outras secretarias, parlamentares e mesmo sem trabalhar) recebendo pela folha da educação.

Este conjunto de dificuldades precisa ser superado ou amenizado para não inviabilizar um projeto de CAQi, já que as mudanças ano a ano são drásticas e inviabilizam qualquer planejamento financeiro. E há ainda a necessidade de se definir os valores e proporções dos demais profissionais da educação, com obrigatoriedade de piso e carreira, prevista na Meta 18 do PNE.

Tese 05

A viabilidade de uma proposta de CAQi depende de Fatores de Ponderação baseados em estudos abrangentes e detalhados para calibrar o financiamento com os custos reais de cada etapa e modalidade de ensino.

"No nosso entendimento, o adequado, no que se refere às ponderações, não é estabelecê-las em termos de etapas, modalidades ou tipos de estabelecimentos, mas sim em termos de condições de oferta. Em outras palavras, hoje todos os estudos de custo mostram, por exemplo, que, para uma mesma rede de ensino, um aluno do ensino médio custa menos que um aluno do ensino fundamental. Mas isso só acontece porque o ensino médio no Brasil funciona em espaços e turnos ociosos de escolas de ensino fundamental, com turmas superlotadas e sem qualquer recurso didático que permita atender os objetivos constantes no artigo 35 da LDB para essa etapa da Educação Básica. Portanto, só há sentido em fixar um fator maior para o ensino médio se ele for de fato oferecido em novas bases de atendimento. Por isso, acreditamos que os fatores de ponderação devem estar, antes de mais nada, associados de forma objetiva às condições em que a oferta se dará, pautando-se por critérios como: duração da jornada do professor e do aluno, nível de formação dos profissionais, razão alunos/turma, presença de laboratórios, bibliotecas, entre outros insumos. "

(PINTO, 2007)

Qual é a diferença de custo para manter uma criança na creche e outra no ensino fundamental?

Esta pergunta, aparentemente simples, não tem como ser facilmente respondida. Entretanto, ela é fundamental para definir a repartição dos recursos entre as etapas, segmentos e modalidades da Educação Básica e, evidentemente, no dispêndio das redes de ensino e no financiamento suplementar da União.

As regras do FUNDEB estabelecem uma relação: sendo 1,0 o custo anual da oferta de ensino a um aluno dos anos iniciais do Ensino Fundamental da cidade de Porto Alegre, por exemplo, a oferta de creche a uma criança do campo no arquipélago do Marajó, no Pará, não pode custar mais que 1,3 nem menos que 0,7.

Como discorremos nos capítulos anteriores, na passagem do FUNDEF para o FUNDEB este era o debate central; naquele momento o Ministério da Educação estava com esta pauta incluída entre os seus desafios, e o INEP desenvolveu o conjunto de pesquisas que infelizmente não tiveram sequência. Mesmo assim, seus resultados até hoje servem de referência para todos que se interessam pelo assunto, apesar do tempo e do fato de os próprios pesquisadores chamarem a atenção para o caráter inicial dos trabalhos e a necessidade dos desdobramentos que não aconteceram.

Os estudos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, com a contribuição da Ação Educativa e FINEDUCA também vão nesta direção, mas partem de um referencial de qualidade desejável, e não da realidade dos custos estimados a partir da realidade de escolas em condições de oferta com qualidade, como tentava fazer o INEP em 2003-2005.

O fato é que não existem estudos atualizados, abrangestes e suficientemente detalhados para que possamos afirmar, com base na leitura da realidade brasileira atual, qual é a diferença entre os custos médios da oferta de ensino nas diferentes etapas/segmentos e modalidades da Educação Básica. É, portanto, indispensável e urgente, para a definição de um Custo Aluno Qualidade inicial, saber qual é a diferença de custos entre as 19 situações atualmente previstas pelos Fatores de Ponderação, definidos na Lei do FUNDEB.

A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade é encarregada de estabelecer, anualmente, a diferenciação de custos entre as diferentes situações, derivando daí toda a repartição de recursos conforme as matrículas de cada rede. Em sua última reunião aprovou a Resolução

nº 1 de 29 de julho de 2015[13], estabelecendo os seguintes fatores de ponderação para 2016:

I - Creche pública em tempo integral: 1,30;
II - Creche pública em tempo parcial: 1,00;
III - Creche conveniada em tempo integral: 1,10;
IV - Creche conveniada em tempo parcial: 0,80;
V - Pré-Escola em tempo integral: 1,30;
VI - Pré-Escola em tempo parcial: 1,00;
VII - Anos iniciais do ensino fundamental urbano: 1,00;
VIII - Anos iniciais do ensino fundamental no campo: 1,15;
IX - Anos finais do ensino fundamental urbano: 1,10;
X - Anos finais do ensino fundamental no campo: 1,20;
XI - Ensino fundamental em tempo integral: 1,30;
XII - Ensino médio urbano: 1,25;
XIII - Ensino médio no campo: 1,30;
XIV - Ensino médio em tempo integral: 1,30;
XV - Ensino médio integrado à educação profissional: 1,30;
XVI - Educação especial: 1,20;
XVII - Educação indígena e quilombola: 1,20;
XVII -Educação de jovens e adultos com avaliação no processo: 0,80;
XIX - Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio com avaliação no processo: 1,20

Se os valores utilizados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação para estabelecer os parâmetros do CAQi (atualizados em 2015) fossem utilizados para definir esta relação, os fatores de ponderação resultantes seriam substancialmente distintos, porque as definições e escolhas tiveram como ponto de partida o conjunto de consultas e oficinas realizadas entre 2002 e 2005 para construir a "cesta de insumos" das principais etapas e modalidades. Este trabalho foi precificado e indexado ao valor do PIB *per capta*.

O Quadro VIII compara os fatores de ponderação derivados dos custos do CAQi da Campanha com estimativas de um outro estudo, realizado por VEHINE em 2006 em conjunto com o INEP, a partir da realidade das escolas brasileiras. No caso deste último estudo, vale lembrar que por ter sido realizado em 2005, não há

[13] *https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000001&seq_ato=000&vlr_ano=2015&sgl_orgao=MEC*

informação para todos os tipos de oferta hoje considerados pela Comissão Intergovernamental do FUNDEB, o que limita um pouco a comparação.

Esta análise mostra que, em síntese, também não existe acordo sobre os fatores de ponderação. O Grupo de Trabalho compreende que seria pouco produtivo estabelecer valores de CAQi sem estudos concretos de precificação de oferta, que permitissem estabelecer uma relação comparativa mais segura entre as diferentes etapas/segmentos e modalidades.

QUADRO VIII: Referenciais de custos transformados em fatores de ponderação do FUNDEB/FUNDEF.

ETAPAS/SEGMENTOS	CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO	VERHINE (2006)
Creche pública em tempo integral	2,71	2,90
Pré-Escola em tempo parcial	1,05	1,60
Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00	1,00
Anos finais do ensino fundamental urbano	0,98	0,80
Ensino médio urbano	1,01	0,90

Fontes: cálculo do GT a partir de estudos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação - http://custoalunoqualidade.org.br/ e de VERHINE (2006).

Os Fatores de Ponderação precisam ser o resultado de substantivos estudos sobre os custos reais para cada padrão desejado. Estes fatores, como diz o professor Marcelino Pinto, "*devem estar, antes de mais nada, associados de forma objetiva às condições em que a oferta se dará*" (PINTO, 2007). São decisões complexas e, ao mesmo tempo, extremamente relevantes para a modelagem de qualquer proposta de Custo Aluno Qualidade.

Não caberia ao Grupo de Trabalho realizar pesquisas desta natureza, dado o tempo e o caráter de sua atribuição, mas o diálogo com a sociedade, gestores dos sistemas e com o Conselho Nacional de Educação, que será retomado logo após a aprovação do relatório pelo Ministro, exigirá do MEC resultados de investigações atualizadas.

V - UMA PROPOSTA DE IMPLANTAÇÃO GRADATIVA

O Plano Nacional de Educação estabeleceu o prazo até junho de 2016 para que o CAQi seja implantado. O Grupo de Trabalho criado pelo Ministro da Educação para assessorá-lo no debate com as organizações sociais, gestores das redes de ensino e com o Conselho Nacional de Educação trabalhou no sentido de reunir as informações e sugestões necessárias para a concretização desta tarefa.

Até aqui, este relatório abordou os acúmulos do Grupo sobre o tema do Custo Aluno Qualidade basicamente em dois eixos: no primeiro eixo apontamos caminhos que atualizam nossa compreensão sobre o tema, partindo do princípio de que todos devem ter oportunidades iguais para aprender. Isto implica em garantir um conjunto de condições básicas para a oferta da Educação Básica.

Aproveitando a mobilização pela qualidade da Educação Básica pública suscitada pelo conceito do Custo Aluno Qualidade e os prazos do PNE para a implantação de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, propusemos ideias gerais do que pode vir a ser um conjunto de *Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Oferta da Educação Básica*, a serem nacionalmente pactuados e entendidos como fatores estruturantes do Sistema Nacional de Educação.

Nesta perspectiva abordamos o segundo eixo: o princípio da equidade exige que a função redistributiva e supletiva da União (não somente financeira, mas também técnica) se faça presente para assegurar oportunidades educacionais semelhantes nas creches e escolas públicas de todo o país, com ações que possibilitem a presença daquilo que se considere como o necessário a um padrão nacional de qualidade na oferta.

No segundo eixo, portanto, analisamos o financiamento da Educação Básica na sua totalidade, mostrando o volume de recursos disponíveis nas diferentes esferas de governo e destacamos os potenciais e os desafios para o estabelecimento do CAQi, enumerados em um conjunto de teses.

Nosso objetivo até aqui foi demonstrar que, apesar das dificuldades do cenário econômico atual, a construção definitiva do CAQi é necessária e possível.

Esperamos também ter contribuído para a compreensão de que as estratégias da Meta 20 relacionadas ao CAQi e ao CAQ devem ser organicamente vinculadas ao Sistema Nacional de Avaliação previsto no PNE, indo além da

definição de uma “cesta de insumos”, para que se construa acordos nacionais que possibilitem oportunidades educacionais, com qualidade, de fato para todos.

Assim, postulamos que o CAQi deve ser imediatamente construído, dentro dos marcos da atual legislação e que, a partir de 2020, quando um novo modelo de ação redistributiva sucederá o FUNDEB, o CAQi e o CAQ sejam aprimorados e absorvidos.

Apresentamos agora uma proposta de mecanismo geral para a implantação do CAQi, como ponto de partida para o debate sobre as possibilidades de financiamento e cumprimento da Meta 20, que deverá representar o esforço nacional necessário para a melhoria da qualidade da Educação Básica.

Este mecanismo somente estará definitivamente implantado quando o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica estiver pactuado, quando o FUNDEB estiver revisto e quando a ação supletiva da União estiver completamente ajustada a este novo cenário nacional. O caminho é este e a utilização das regras atuais para o início imediato se concretiza como estratégia para os primeiros passos, que são urgentes na agenda instituinte do Sistema Nacional de Educação.

O mecanismo aqui proposto como ensaio considerou as teses detalhadas anteriormente, isto é: o FUNDEB é conceitual e financeiramente insuficiente, mas pode ser utilizado como um dos instrumentos; da mesma forma, o aumento do percentual de investimentos vinculados ao PIB e aos recursos do petróleo, embora extremamente importantes, sozinhos também não são suficientes. Neste contexto, mesmo no cenário atual é possível combinar ampliação de recursos da União com a sua melhor redistribuição. O aumento gradativo dos recursos da União no FUNDEB e o aperfeiçoamento dos mecanismos supletivos do MEC podem, portanto, sinalizar o primeiro passo rumo ao CAQi.

Considerando que os estudos e ações necessárias para a elaboração de uma proposta definitiva de CAQi ainda serão realizados (elaboração dos Parâmetros Nacionais para a Qualidade da Oferta da Educação Básica, a estimativa dos custos referentes a cada escala definida e os reais fatores de ponderação) o GT decidiu adotar um valor referencial hipotético apenas para testar o modelo: R$ 3.694,37 foi o valor escolhido, que equivale ao CAQi para o Ensino Fundamental Anos Iniciais urbano, pela proposta da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Foram também utilizados os atuais fatores de ponderação do FUNDEB.

A proposta é gradativa e está descrita no Quadro XIV. Além da ampliação da complementação da União no FUNDEB, estamos propondo uma ação suplementar extraordinária, que ajudaria a elevar o valor mínimo por aluno das redes de ensino mais vulneráveis para níveis superiores ao valor por aluno do FUNDEB a cada ano.

Pela proposta, a ampliação da complementação da União no FUNDEB passaria dos atuais R$ 12,0 bilhões para R$ 19,2 bilhões em 2020, o que representaria aumento de 60%. Seriam acrescidos aproximadamente R$ 7,2 bilhões para a complementação do FUNDEB e R$ 5,1 bilhões para a ação suplementar extraordinária no período.

Os recursos da União necessários para a implantação gradativa do CAQi seriam da ordem de R$ 12,3 bilhões até 2020. Tais volumes devem ter sua origem nos recursos do petróleo, na revisão dos atuais programas e prioridades de investimento, além do aperfeiçoamento do atual modelo de distribuição.

Em função do cenário de crise, da necessidade de estudos e pactuações, além de alterações em algumas normas, a proposta leva em conta uma implantação gradativa, com investimentos significativos em 2017, aumentando a cada ano até a implantação plena em 2020, quando o CAQi estará em um patamar mais elevado e com seus mecanismos aperfeiçoados, devendo ser incorporado ao novo Fundo, que sucederá ao FUNDEB atual.

Quadro IX – Proposta gradativa de ampliação da complementação da União no FUNDEB e de apoio por meio da ação suplementar extraordinária para a implantação do CAQi até 2020.

	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Complementação da União no FUNDEB					
Percentual (%)	11,5	13,0	14,5	16,0	
Valor nominal acrescido a cada ano (R$ bilhões)	1,8	1,8	1,8	1,8	**7,2**
Valor nominal cumulativo (R$ bilhões)	1,8	3,6	5,4	7,2	
Ação suplementar extraordinária					
Valor nominal acrescido a cada ano (R$ bilhões)	1,0	1,1	1,0	2,0	**5,1**
Valor nominal cumulativo (R$ bilhões)	1,0	2,1	3,1	5,1	
TOTAL ACRESCIDO A CADA ANO *(R$ bilhões)*	**2,8**	**2,9**	**2,8**	**3,8**	**12,3**
TOTAL CUMULATIVO *(R$ bilhões)*	**2,8**	**5,7**	**8,5**	**12,3**	

Em síntese, aplicando este desenho, nenhuma das 5.597 redes de ensino (5.570 municipais, 26 estaduais e a rede distrital) teriam, em 2020, recursos por aluno ano inferior a R$ 3.964,37. Uma significativa elevação do valor mínimo por aluno, considerando-se especialmente o fato de que, atualmente, mais de 2.000 redes se encontram abaixo deste patamar e que mais da metade deste número dispõe apenas de R$ 2.600 por aluno ano.

A Figura 7 mostra como, no tempo, estas duas estratégias poderiam se combinar.

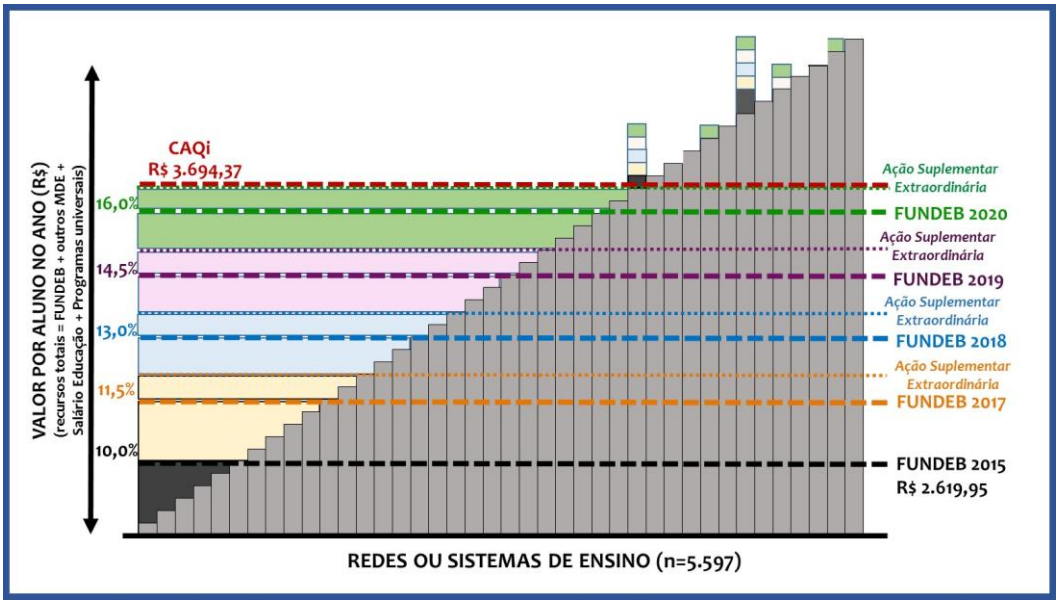


Figura 7 – Representação esquemática do mecanismo proposto para que se atinja o valor por aluno ano equivalente a um Custo Aluno Qualidade Inicial de R$ 3.694,37.

Esta possibilidade colabora com o desenho de um futuro Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, porque o recurso estaria, até 2020, sendo direcionado prioritariamente para os entes federativos cujas escolas ainda estão abaixo de um patamar básico aceitável.

É claro que alguns dos que estão hoje acima deste valor também podem, eventualmente, não estar garantindo condições básicas de acesso e qualidade, mas estas distorções serão certamente corrigidas com a implantação dos mecanismos do Sistema Nacional de Avaliação, baseado nos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Oferta da Educação Básica, a serem pactuados. Assim, com o aumento da complementação da União no FUNDEB e com ações supletivas focalizadas, o valor mínimo pode ter aumento gradativo até que, em 2020, um novo mecanismo de financiamento substitua o atual FUNDEB.

"Não haverá problema se a processualidade for colocada com clareza para a sociedade brasileira; o importante é definir claramente qual será o processo."

Prof. Luiz Roberto Alves, Presidente da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, na Quarta Reunião do GT, em 09/07/2015.

VI – ETAPAS SUGERIDAS PARA A IMPLANTAÇÃO DA PROPOSTA

O Grupo de Trabalho, pelo seu caráter de assessoria interna ao Ministro, não desenvolveu uma proposta pronta e fechada de CAQi, e sim uma estratégia de implantação e a análise de sua viabilidade. Com as aproximações aqui dispostas, o Ministro poderá determinar que se construa uma proposta concreta, caso concorde em linhas gerais com o mecanismo desenhado pelo GT, visando o diálogo com o CNE, FNE, Congresso Nacional e sociedade em geral.

Os prazos são curtos e as ações são urgentes, pois o CAQi deve ser implantado até junho de 2016 para cumprimento da Lei 13.005/2014. Pelas razões expostas até aqui, o GT propõe implantação gradativa, com início imediato.

Nesta linha, propõem que o trabalho se desenvolva em três etapas principais, tendo sempre uma forte ação técnica e política do MEC, acompanhada por uma "Comissão de Acompanhamento" a ser criada assim que as primeiras rodadas de discussão forem finalizadas. Os Quadros XV a XVII detalham as três etapas propostas.

Se os prazos forem cumpridos, será possível organizar parte significativa do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, consolidar a proposta de Sistema Nacional de Educação e realizar as primeiras iniciativas de alocação financeira no orçamento federal até julho de 2016, para a implantação do CAQi.

Quadro X - Aprovar o desenho geral da proposta e garantir o acompanhamento dos trabalhos.

O QUE PRECISA SER FEITO	COMO PODE SER FEITO	A QUEM CABE A COORDENAÇÃO	PRAZO ESTIMADO
Ampliar o acordo interno no MEC	Realizar reuniões com secretarias do MEC e com a CAPES	Gabinete do Ministro com apoio do GT	Até 30/10/15
Apresentar e aprovar o desenho geral com atores envolvidos	Realizar reuniões com o CNE, a Instância Permanente de Negociação Federativa (Artigo 7º do PNE/Portaria GM 619/15), FNE e Comissões de Educação da Câmara e do Senado	Gabinete do Ministro com apoio do GT	Até 30/11/15
Permitir o acompanhamento do desenvolvimento da proposta	Criar Comissão de Acompanhamento para todo o processo de elaboração da proposta e implantação do CAQi (MEC, CONSED, UNDIME, CNE, FNE, Comissões de Educação da Câmara e do Senado)	Gabinete do Ministro	Até 30/11/15

Quadro XI – Desenvolver a proposta aprovada pelo Ministro.

O QUE PRECISA SER FEITO	COMO PODE SER FEITO	A QUEM CABE A COORDENAÇÃO	PRAZO ESTIMADO
Estimar o custo por aluno em cada etapa/segmento e modalidade, praticado pelas redes de ensino, com o maior detalhamento possível	• analisando os custos a partir da realidade das escolas, considerando os indicadores do Censo Escolar da Educação Básica e pesquisas diretas junto às redes de ensino	INEP	Até 30/05/2016
Estimar o custo por aluno para cada etapa/segmento e modalidade, desejado para a oferta em condições básicas de qualidade definidas pela SEB, com o maior detalhamento possível	• definindo os Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Oferta da Educação Básica, vinculados ao Sistema Nacional de Avaliação • analisando os custos para cada partir dos Parâmetros definidos pela SEB	SEB (Parâmetros) SASE (custos com pessoal e custos de gestão) FNDE (custos de infraestrutura e manutenção)	

Continuação...

O QUE PRECISA SER FEITO	COMO PODE SER FEITO	A QUEM CABE A COORDENAÇÃO	PRAZO ESTIMADO
Estimar o total de recursos disponíveis pelas redes de ensino para a oferta das diferentes etapas e modalidades	• usando um simulador para a realização de ensaios que permitam a análise de diferentes cenários e seus custos	FNDE	Até 30/05/2016
Estimar quanto seria necessário para que todas as redes de ensino pudessem ter, no mínimo, as condições básicas de oferta definidas pelos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Oferta da Educação Básica			
Estimar o total de recursos disponíveis pela União para a organização da complementação necessária no período 2017/2020	• considerando recursos do petróleo, revisão de programas e de prioridades, para reordenar a ação supletiva	Secretaria Executiva	

Quadro XII – Viabilizar fatores condicionantes.

TIPO DE FATORES CONDICIONANTES	COMO PODEM SER VIABILIZADOS	A QUEM CABE A COORDENAÇÃO
Técnicos	• contratando consultoria para desenvolver proposta dos Parâmetros Nacionais de Qualidade para a Oferta da Educação Básica	SEB
	• aperfeiçoando e protegendo de fraude o SIOPE - melhorando sistemática de alimentação e análise de dados (softwares) - criando normas para prazos, padrões de qualidade dos dados e responsabilização pelas informações - preparando os entes federativos para novas regras (Assistência Técnica)	FNDE
	• criando critérios (ou incorporando existentes) para cálculo da capacidade fiscal de cada ente federativo	INEP
	• ajustando o PAR ao CAQi para realizar as ações suplementares extraordinárias e dosar distribuição dos recursos aos critérios dos Parâmetros e padrões de oferta de cada rede	FNDE
	• desenhando mecanismos de aperfeiçoamento do Controle Social e da relação com os Órgãos de Controle	SASE
Financeiros	• analisando o potencial de incorporação dos recursos do petróleo como adicionais ao orçamento do MEC • remanejando recursos de programas a partir do novo quadro de prioridades supletivas • incentivando o esforço fiscal dos estados e municípios	Secretaria Executiva

Continuação...

TIPO DE FATORES CONDICIONANTES	COMO PODEM SER VIABILIZADOS	A QUEM CABE A COORDENAÇÃO
Políticos	• construindo acordo sobre novos Fatores de Ponderação, com base nos estudos técnicos realizados com especial atenção para o atual subfinanciamento da educação infantil	Gabinete do Ministro
	• construindo acordo sobre a necessária alteração do critério anual de atualização no Fórum Permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica, envolvendo Governadores/Prefeitos, Casa Civil, Ministério da Fazenda e Congresso Nacional	Gabinete do Ministro/SASE
	• construindo acordo sobre critérios para complementação do Piso (se for o caso)	Gabinete do Ministro/SASE
	• construindo acordo sobre parâmetros de Carreira no Fórum Permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica	Gabinete do Ministro/SASE
	• construindo acordo sobre a proporção professor/aluno/turma com a Instância Permanente de Negociação Federativa, CNE e CNTE	Gabinete do Ministro/SEB/SASE
	• construindo acordo sobre quais decisões serão nacionais e quais serão locais, e por quais instâncias decisórias, com a Instância Permanente de Negociação Federativa e CNE	Gabinete do Ministro/SEB/SASE

VII - RECOMENDAÇÕES PARA APRECIAÇÃO DO MINISTRO

1. A proposta aqui apresentada como ensaio, se aprovada em linhas gerais pelo Ministro, deve ser aperfeiçoada com as demais secretarias do MEC e com a CAPES, para que haja realmente acordo interno envolvendo todos os setores do Ministério.

2. A definição dos *Parâmetros Nacionais para a Qualidade da Oferta da Educação Básica* é um trabalho que deve ser coordenado pela Secretaria de Educação Básica, com apoio dos diferentes setores do MEC e órgãos vinculados, sendo especialmente recomendável o trabalho conjunto com o INEP para a construção do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, como dispõe o Artigo 9º da lei do PNE.

3. Construída uma proposta inicial, com apoio de estudos acadêmicos e utilizando informações do Censo Escolar da Educação Básica, os *Parâmetros Nacionais para a Qualidade da Oferta da Educação Básica* deverão ser pactuados com UNDIME e CONSED, ouvidos os diferentes atores envolvidos no debate do CAQi/CAQ e enviados ao Conselho Nacional de Educação.

4. Os estudos relativos aos custos associados aos diferentes padrões em cada dimensão considerada nos *Parâmetros Nacionais para a Qualidade da Oferta da Educação Básica* deverão ser realizados à medida em que estes Parâmetros forem sendo elaborados e devem ser finalizados em prazo concomitante.

5. A realização dos estudos de custos atualmente praticados é um trabalho que deve ser coordenado pelo INEP, com apoio de estudos acadêmicos e dos diferentes setores do MEC e órgãos vinculados, sendo especialmente recomendável o trabalho conjunto com a SASE, para que acordos e validações sucessivas sejam construídos com UNDIME e CONSED, no âmbito da Instância de Negociação Federativa, conforme dispõe o Artigo 7º do PNE.

6. No INEP é recomendável que se fortaleça um núcleo de produção contínua de estudos sobre custos em educação, produzindo informações anuais imprescindíveis para todas as etapas de planejamento e execução dos gastos públicos no Sistema Nacional de Educação.

7. As estimativas necessárias para o início da implementação do CAQi devem ser imediatas. Uma vez concluídos os acordos para a construção dos *Parâmetros Nacionais para a Qualidade da Oferta de Educação Básica* e os custos correspondentes a cada escala definida, as estimativas e propostas aqui apresentadas deverão ser revistas.

8. O GT propõe que o CAQi seja concretizado com a ampliação paulatina da complementação da União no FUNDEB, seguindo as regras atuais e desenvolvendo com as redes de ensino mais frágeis uma ação suplementar extraordinária, no período 2017/2010. Nestas mesmas redes de ensino, uma ação especial de assistência técnica para fortalecimento da gestão deve ser desenvolvida.

9. Um período de transição do atual modelo de ação supletiva para o novo deve ser imediatamente iniciado, com avaliação e revisão dos programas de assistência financeira e seus desenho de distribuição, respeitados os compromissos já assumidos.

10. O MEC deve elaborar uma proposta de regulamentação do uso dos recursos do petróleo para dialogar com a Casa Civil e Ministérios do Planejamento e da Fazenda.

11. É recomendável que haja fortalecimento político do processo de assistência técnica aos estados, municípios e ao Distrito Federal para elaboração ou adequação dos planos de cargos e salários, sob a responsabilidade da SASE, considerando que os maiores custos se referem a pagamento de pessoal e que grande parte da qualidade se garantirá com profissionais valorizados e engajados com o efetivo aprendizado dos estudantes.

12 O desenho final do mecanismo de implantação do CAQi e do CAQ deve considerar o necessário acompanhamento do Fórum Nacional de Educação - FNE, do Conselho Nacional de Educação - CNE e das Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal, conforme previsto na Estratégia 20.8 do PNE

13 É importante o fortalecimento político da agenda instituinte do SNE, pois o CAQi/CAQ e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica são estruturantes do sistema a ser instituído até junho de 2016, como define o Artigo 13 do PNE. Uma Comissão de acompanhamento da implantação do CAQi também é especialmente recomendável.

VII - BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ANPAE, RBPAE - **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 22, no. 2, p. 185-376. 2006.

ARAUJO, Raimundo L. S. Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais do financiamento da Educação Básica. **Tese de Doutorado** – USP. São Paulo, 2013. 401p.

BORGES, Vander O. - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB: Impactos financeiros junto aos governos estaduais e municipais, nos primeiros cinco anos da sua implantação. **Dissertação de Mestrado**. Universidade de Brasília. Brasília – DF, 2007.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da Educação Básica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em 10.09.2015.

BRASIL, INEP. **O FUNDEB em perspectiva**. Brasília, Em Aberto, v.28, no. 93. P 1-180. 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm . Acesso em 10.09.2015.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9424compilado.htm . Acesso em 10.09.2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm . Acesso em 10.09.2015.

BRASIL. **Decreto nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre os programas de material didático e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7084.htm . Acesso em 10.09.2015.

BRASIL. **Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004.** Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4o da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.880.htm . Acesso em 10.09.2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, 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 das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm . Acesso em 10.9.2015.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm . Acesso em 10.09.2015.

BRASIL. **Lei 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da Educação Básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm . Acesso em 10.09.2015.

BRASIL. LEI nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm . Acesso em 10.09.2015.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria nº 364, de 28 de abril de 2014.** Divulga o Demonstrativo do Ajuste Anual da Distribuição dos Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, do exercício de 2013. Diário Oficial da União de 29 de abril de 2014. Brasília DF, 2014. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=POR&num_ato=00000364&seq_ato=000&vlr_ano=2014&sgl_orgao=MEC . Acesso em 11.09.2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação (CNE). **Parecer CNE/CEB nº 8, de 5/5/2010**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192 . Acesso em 11.09.2015.

BRASIL, 1994. **Conferência Nacional de Educação para Todos**. Brasília, MEC/SEF, 1254p.

CAMARGO, R.B; OLIVEIRA, J.F.; CRUZ, R.E & GOUVEIA, A.B. **Pesquisa Nacional Qualidade na Educação: problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica**. Brasília, INEP, 2006. 140p. Disponível em:file:///C:/Users/user/Downloads/%7B9391749B-E2AB-4A90-B356-80A43408F537%7DMIOLO_PesquisaNacional_Qualidade_Volume%2002.pdf. Acesso em: 8 de set. 2015.

CAMPANHA Nacional pelo Direito à Educação. **Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito?** – 2. ed. – São Paulo, 2011. Disponível em: <http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/publicacoes/CAQieducativo_2Edicao.pdf> . Acesso em: 8 de set. 2015.

CARA, D. O. **Custo Aluno-Qualidade Inicial como proposta de justiça federativa no PNE: Um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil**, Jornal de Políticas Educacionais n. 16 jul./dez. 2014, p. 75–91, Disponível em: http://www.jpe.ufpr.br/n16_8.pdf . Acesso em 2 de set. 2015.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**, Editora Cortez, 2007. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/qualidade_aluno.pdf. Acesso em: 8 de set. 2015.

COUTO, M. A. F. de**. A distribuição dos recursos financeiros para as creches utilizando o referencial do Custo Aluno–Qualidade Inicial – CAQi**. Recife, 133 f.: Dissertação (Mestrado) - UFPE, Centro de Educação, Programa de Pós-graduação em Educação, 2012. Disponível em:

<http://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/12864?show=full> . Acesso em: 8 de set. 2015.

FARENZENA, N. (org.). **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais. Brasília**, INEP/MEC, 220p. 2005.

GOMES. A. V. A. **Custo Aluno Qualidade, Consultoria Legislativa**, jul. 2009. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/documentos-e pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema11/2009-4950-0.pdf . Acesso em: 8 de set. 2015.

JESUS, W. F de. **Do Valor/Aluno/Ano ao Custo-Aluno-Qualidade: O Controle Social na Consolidação dos Fundos Constitucionais como Política de Estado para a Educação**, Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade, Salvador, v. 21, n. 38, p. 215-225, jul./dez. 2012. Disponível em: http://www.revistas.uneb.br/index.php/faeeba/article/view/530/432 . Acesso em: 2 de set. 2015.

MELLO, E. Implicações do financiamento da educação na gestão democrática do ensino público de primeiro grau. **Em Aberto**, 42, Brasília – DF: INEP/MEC - abr./jun. de 1989.

MELLO, E. & COSTA, M. Padrões mínimos de oportunidades educacionais: uma proposta. **Rev. Bras. List. Pedag. Brasília**, v.7-1, n.l 1-24. 1993.

MONLEVADE, J. A. C de. O. **Custo aluno qualidade Novo critério de financiamento**, Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 8, n. 15, p. 313-327, jul./dez. 2014. Disponível em: http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/view/444/575 . Acesso em: 8 de set. 2015.

MOREIRA, L. C.; CARVALHO, A. P. de. **Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQI) para Alunos com Deficiência Incluído no Ensino Médio Público de Curitiba**. Disponível em:

http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0279.pdf . Acesso em: 8 de set. 2015.

PEREIRA, A. C. da S. Condições de funcionamento de escolas do campo: em busca de indicadores de custo-aluno-qualidade. 138 f. **Dissertação (Mestrado)** - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2008. Programa de Pós-Graduação em Educação. Disponível em: http://www.repositorio.ufpa.br:8080/jspui/handle/2011/1836?mode=full&submit_simple=Registro+em+Formato+Completo . Acesso em: 8 de set. 2015.

PEREIRA, A. C. da S. **Financiamento da Educação: O Custo Aluno–Qualidade no Contexto da Educação do Campo**, UFPA. Disponível em: http://37reuniao.anped.org.br/wp-content/uploads/2015/02/P%C3%B4ster-GT05-3845.pdf . Acesso em: 8 de set. 2015.

PINTO, E.G. **Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação**: uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte, Editora Forum, 251p. 2015.

PINTO, J. M.de R. **Uma proposta de custo-aluno-qualidade na Educação Básica**, RBPAE – v.22, n..2, p. 197-227, jul./dez 2006. Disponível em: <seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/18877/10996> . Acesso em: 8 de set. 2015.

PINTO, J.M. de R. **A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo**. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007. Disponível em http://www.cedes.unicamp.br . Acesso em: 8 de set.2015.

PINTO, J. M. de R. O. **FUNDEB na perspectiva do custo aluno qualidade**. Em Aberto, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015. Disponível em: http://www.emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/3722/2198 . Acesso em: 8 de set. 2015.

SCHNEIDER, G. As ações do governo federal no âmbito das condições materiais e estruturais da escola: uma problematização a partir do conceito de justiça social. **Tese de Doutorado** – UFPR. Curitiba, 2014.

SOARES NETO, J.J.; JESUS, G.R.; KARINO, C.A. & ANDRADE, D.F. Uma escala para medir a infraestrutura escolar. **Est. Aval. Educ.** São Paulo, v.24, no. 54. P. 78-99, 2013.

VERHINE, R. E. **Custo-Aluno-Qualidade em Escolas de Educação Básica – 2ª Etapa**. Relatório Nacional da Pesquisa. Universidade Federal da Bahia, Brasília, DF, Inep,2006. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/464>. Acesso em: 8 de set. 2015.

ANEXOS