

Custo aluno-qualidade: *resenha de uma trajetória*

Cost of quality education per student:
Review of a trajectory

Costo alumno-calidad:
Reseña de una trayectoria

NALÚ FARENZENA*

Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre- RS, Brasil.

RESUMO: O objetivo do texto é reconstruir traços da trajetória de concepção do parâmetro de Custo Aluno-Qualidade (CAQ), no período dos anos 1980 à atualidade, principalmente por meio da análise de documentos normativos. A concepção de CAQ, em contraposição ao valor mínimo por aluno, foi afirmada como parâmetro para a política de financiamento da educação e envolve a identificação de condições de qualidade do ensino e o dimensionamento dos seus custos, para estimar os recursos financeiros. Sua regulamentação é objeto de acirradas disputas na agenda de políticas educacionais.

Palavras-chave: Custo Aluno-Qualidade. Financiamento da educação. Políticas públicas de financiamento da educação. Políticas públicas de educação.

ABSTRACT: The aim of the text is to reconstruct traits of the design trajectory of the Cost of Quality Education per Student Parameter (CAQ), from the 1980s to the present, mainly through the analysis of normative documents. The concept of CAQ, as opposed to the minimum value per student, was claimed as a parameter for the education financing policy and involves the identification of teaching quality conditions

* Doutora e mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, licenciada em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Professora titular da UFRGS. Integrante do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação e do Grupo de Estudos em Políticas de Financiamento da Educação (EFin); membro da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca). *E-mail:* <nalu.farenzena@ufrgs.br>.

and the sizing of their costs to estimate financial resources. Its regulation is subject of fierce disputes on the educational policy agenda.

Keywords: Cost of Quality Education per Student. Financing of education. Public policies for education financing. Public educational policies.

RESUMEN: El objetivo del texto es reconstruir rasgos de la trayectoria de concepción del parámetro de Costo Alumno-Calidad (CAQ en portugués), desde la década de 1980 hasta el presente, principalmente a través del análisis de documentos normativos. La concepción de CAQ, en contraposición al valor mínimo por estudiante, se afirmó como un parámetro para la política de financiación de la educación e implica la identificación de condiciones de calidad de la enseñanza y el dimensionamiento de sus costos, para estimar los recursos financieros. Su regulación es objeto de feroces disputas en la agenda de las políticas educativas.

Palabras clave: Costo Alumno-Calidad. Financiación de la educación. Políticas públicas para la financiación de la educación. Políticas públicas de educación.

Introdução

Os custos educacionais, uma das questões centrais da política de financiamento público da educação brasileira na atualidade, tem sido objeto de normas, estudos e propostas. No período posterior à promulgação da Constituição da República de 1988 ganharam força formulações que procuram associar padrões de qualidade de oferta com custos e, conseqüentemente, com necessidades de volume e distribuição de recursos financeiros.

As discussões em torno à criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), entre 1995 e 1996, expressaram de modo emblemático inflexões ocorridas na concepção de custos da educação. Este Fundo representou uma resposta a temas que vinham sendo candentemente discutidos por ocasião da Educação para Todos no Brasil (1993-1994). O Governo Federal iniciado em 1995 desvirtuou pontos centrais das deliberações e encaminhamentos anteriores e atuou para propor e aprovar o Fundef, o qual incorporou uma concepção de valor mínimo por aluno distante da construção do parâmetro de Custo Aluno-Qualidade¹, esboçado com o movimento da educação para todos. No ano de 2006 foi inscrito na Constituição o

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o qual, embora tenha aperfeiçoado significativamente o Fundo anterior, também está pautado no referente valor mínimo por aluno.

O parâmetro de *gasto por aluno* ou *valor por aluno* baseia-se em estimativas de receitas protegidas para a educação. Tanto Fundef quanto Fundeb, pela redistribuição dos recursos vinculados à educação da receita de impostos de estados e municípios, acrescidos da complementação da União, garantem um *valor mínimo por aluno* em cada rede estadual ou municipal de ensino.

A concepção de Custo Aluno-Qualidade (CAQ), em contraposição a valor/gasto mínimo, foi sendo difundida e afirmada nos últimos anos. Na legislação e normas da educação, como também em estudos e proposições de vários tipos, se apresenta a construção do custo por aluno ou valor por aluno referenciados na garantia de condições de qualidade na educação, cuja lógica é a identificação de referências tangíveis da qualidade do ensino e do consequente dimensionamento dos seus custos, com o intuito de avaliar, a partir daí, a necessidade de recursos financeiros para a educação, seja em termos de montante global, seja de prioridades e proporcionalidade na sua alocação. Um marco no reconhecimento do CAQ e do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) foi sua inscrição na Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, embora estejam pendentes definições que os efetivem no bojo da política de financiamento público da educação básica.

Neste artigo, o objetivo é descrever parte dos movimentos de construção da referência de Custo Aluno-Qualidade, entre os anos de 1980 e até início de 2019, por meio da análise de legislação, de planos, de normas e de estudos técnicos e acadêmicos. Na sequência desta introdução, os movimentos são explanados em três partes: uma primeira abrange desde o processo constituinte de 1987-1988 à aprovação do Plano Nacional de Educação 2001-2011; em seguida, o intervalo que vai da formulação do Fundeb à aprovação do PNE 2014-2024; no terceiro, o foco recai sobre os últimos cinco anos, em ações e omissões, para dar consequência à definição e implantação do CAQ. Na última seção do artigo, teço um sucinto comentário, por meio de um olhar mais panorâmico do período.

Cabe uma observação ao final desta introdução. O termo qualidade é amplamente referido nas normas ou propostas de normas educacionais. Neste artigo, o recorte estabelecido para fins de (re)construção da trajetória do CAQ é o tema da definição de *padrões* de qualidade do ensino, seus custos e seu financiamento.

É preciso ver quanto custa esta qualidade²

Durante o processo de elaboração da Constituição da República, entre 1987 e 1988, o primeiro substitutivo da Comissão de Sistematização preceituava a associação entre

padrões mínimos de qualidade do ensino e custos como base para a alocação dos recursos financeiros do Poder Público à manutenção e desenvolvimento do ensino. Na sequência do processo, a determinação não se manteve, ficando inscrita, porém, no texto constitucional original, a garantia de padrão de qualidade como um dos princípios do ensino (Art. 206, VII).

Nos documentos produzidos por ocasião das definições da Educação para Todos no Brasil, entre 1993 e 1994³, foi acordado ampliar o volume de recursos da educação, juntamente com a busca de equidade na sua aplicação. O critério da equidade exigiria definir recursos necessários considerando padrões básicos de condições da oferta escolar, priorização de áreas críticas e critérios de distribuição de recursos entre os níveis governamentais, com base nos diferenciais de capacidades fiscais de estados ou municípios. A centralidade, na garantia de condições de qualidade, estava na valorização do magistério, para a qual deveriam ser detalhadas as competências dos níveis de governo e a colaboração entre eles.

No Governo Fernando Henrique Cardoso, parte das definições oriundas da Educação para Todos no Brasil, acima resumidas, foi ressignificada, algumas até desvirtuadas. No que diz respeito a responsabilidades e distribuição de recursos entre esferas de governo, a política adotada foi a estabelecida na Emenda nº 14/1996 à Constituição da República, da qual cabe destacar dois pontos no que concerne a conteúdos sobre padrão de qualidade e custos ou recursos da educação.

Na nova redação do texto constitucional, o parágrafo 1º do art. 211, sobre o papel da União no financiamento da educação, estabeleceu como dever da esfera federal o de “garantir a equalização de oportunidades educacionais e *padrão mínimo de qualidade do ensino* mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.” (grifos meus).

No âmbito do Fundef, instituído no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), foi preceituado que a União e os governos subnacionais deveriam ajustar suas contribuições a fim de garantir valor por aluno que correspondesse a padrão mínimo de qualidade do ensino (parágrafo 4º). A Lei nº 9.424/1996, que regulamentou o Fundef, previu que este ajuste deveria levar em conta alguns critérios, como a fixação da composição da jornada de trabalho docente e de limites no número de alunos em sala de aula e a consideração da complexidade de funcionamento e da localização das escolas.

Durante a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) relativa à criação do Fundef, entre 1995 e 1996, emenda apresentada na Câmara dos Deputados propunha que a distribuição de recursos entre os níveis de governo fosse balizada por planos educacionais que viabilizassem o atingimento do *custo-aluno-qualidade* pelos estados e municípios e, neste marco, a instituição de um fundo para a educação básica; eis, portanto, o termo inscrito em proposição legislativa, mesmo que não acolhida.

José Carlos Melchior, então professor da Universidade de São Paulo, em audiência pública sobre a PEC do Fundef, contrastou o valor mínimo por aluno com a perspectiva de definir variáveis de qualidade e seus custos: “[...] é preciso pensar, antes de custo mínimo, em *variáveis de qualidade* de ensino, chegar a *variáveis aceitáveis* [...] e, a partir daí, *ver quanto custa esta qualidade* e estabelecer um sistema gradativo [...]” (9ª Sessão da Comissão Especial da PEC nº 233/1995, p. 24, *apud* FARENZENA, 2006, p. 294, grifos meus).

A Lei nº 9.394/1996, de diretrizes e bases da educação nacional (LDB), teve oito anos de tramitação no Congresso Nacional, de 1988 a 1996 e, neste período, os conteúdos dos substitutivos foram sofrendo inflexões marcantes, coincidentes com as novas legislações no Congresso e com as trocas no comando do Poder Executivo federal. Para o tema aqui discutido, cabe destacar a sua tramitação no Senado Federal, em 1995 e 1996, quando entraram no texto preceitos que associaram a colaboração intergovernamental no financiamento da educação básica com estimativas de capacidade financeira dos governos, capacidade esta que deveria ser calculada pelo montante de recursos de que dispõem dividido por um custo mínimo anual por aluno. E como isto ficou no texto da LDB?

No seu Art. 4º, designa, entre as garantias a serem oferecidas pelo Estado na educação, a de padrões mínimos de qualidade de ensino, com variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem. Nos seus artigos 74 e 75, é reforçada a noção de garantia de padrão de qualidade do ensino como requisito para o cálculo do custo anual por aluno, a fim de balizar a ação supletiva e redistributiva da União e dos estados, observada a capacidade de atendimento e o esforço fiscal de cada ente subnacional na manutenção e desenvolvimento do ensino. Ou seja, o texto final da Lei avança, ao combinar padrões de qualidade do ensino, insumos, custo por aluno e cooperação intergovernamental no financiamento da educação.

A Lei nº 10.172/2001 aprovou o Plano Nacional de Educação 2001-2011, no qual uma das seções tratou do financiamento e da gestão da educação. Na abertura desta seção é sublinhada a importância da definição de custos e da identificação dos recursos disponíveis e das estratégias para sua ampliação. Em seguida, nas diretrizes, é afirmado o *custo-aluno-qualidade* como referência para a política de financiamento da educação, para cuja implementação os sistemas de ensino deveriam ajustar suas contribuições financeiras e, de modo particular, caberia à União fortalecer sua função supletiva, por meio do aumento dos recursos destinados à complementação do Fundef⁵. Eis o CAQ, pela primeira vez, gravado em lei.

“A garantia de insumos adequados é condição necessária [...] para a qualidade do ensino”

No Art. 60 do ADCT, por meio da Emenda à Constituição nº 53/2006, foi criado o Fundeb, para vigorar de 2007 a 2020. Consta no texto constitucional que as esferas de governo deveriam assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo nacionalmente definido. Na Lei regulamentadora do Fundeb (nº 10.194/2007), foi repetido este texto (Art. 38), acrescentando-se que, no processo de definição do padrão nacional de qualidade, deveria ser garantida a participação popular e da comunidade educacional (parágrafo único do Art. 38) e que caberia à União realizar estudos com vistas à definição do valor referencial anual por aluno capaz de assegurar padrão mínimo de qualidade do ensino (Art. 30). A necessidade de estabelecimento de ponderações das matrículas computadas para fins de redistribuição dos recursos do Fundeb, prevista na Lei nº 10.194/2007, também é aspecto a sublinhar, pois esta previsão é decorrente da percepção de existir (ou dever existir) custos diferenciados entre as etapas, as modalidades e situações particulares de oferta na educação básica (como atendimento em tempo parcial ou integral).

Em outra alteração no texto da Constituição da República, por meio da Emenda nº 59/2009, o parágrafo 3º do Art. 212 determinou que, na distribuição dos recursos públicos, deveria ser assegurada prioridade ao ensino obrigatório, no que concerne a sua universalização, à garantia de padrão de qualidade e à equidade, de acordo com as disposições do PNE. Deste modo, a garantia de padrão de qualidade, já prevista no Art. 206, é relacionada à distribuição de recursos públicos, circunscrita, porém, ao ensino obrigatório (educação básica da população entre quatro e 17 anos de idade).

No período anterior à inscrição do Fundeb na Constituição, foi realizado um estudo de custos em escolas da educação básica selecionadas por indicadores que apontavam a oferta de um ensino de qualidade; o estudo, desenvolvido entre 2003 e 2005, foi coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e desenvolvido em parceria com equipes de pesquisadores de universidades. A iniciativa partiu do Prof. José Marcelino de Rezende Pinto, quando esteve à frente da Diretoria de Tratamento e Disseminação de Informações Educacionais (DTDIE) do Inep, com a gestão mais direta do Prof. Luiz Fernandes Dourado, à frente de um setor da DTDIE. Na época, o Fundeb já entrara na agenda governamental, tendo integrado o Plano de Governo da candidatura de Lula da Silva à Presidência da República. O estudo referido foi realizado, dentre outros motivos, para fundamentar a construção de alternativas dentro da formulação da política *Fundeb*.

Foram realizados estudos em oito estados, abrangendo 95 escolas de 44 municípios. Na pesquisa, os custos foram significados como categoria importante para definições relativas à necessidade de recursos educacionais, sua redistribuição e o desenho de políticas,

para suprir as escolas dos insumos compreendidos como indispensáveis no processo educacional. Foram levantados custos de escolas supostamente dotadas de boas condições de qualidade e estudadas, também, características organizacionais e de gestão escolar que pudessem ser associadas à qualidade do ensino. Os resultados mais gerais foram objeto das publicações de Camargo *et al* (2006), Verhine (2006) e Farenzena (2005). A pesquisa, entre outros resultados relevantes, evidenciou particularidades nos valores e na composição dos custos educacionais, entre as quais os significativos diferenciais nos custos das escolas, em razão das desigualdades nas condições de oferta. Foi *um modo* de olhar os custos, por meio dos seus componentes efetivos nas escolas da amostra. Esta metodologia dava conta dos custos *existentes*, reforçando, porém, a necessidade de conceber custos a partir de padrões ou condições de oferta *desejáveis*, tarefa à época já iniciada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁶ e sua proposição de Custo Aluno-Qualidade.

A construção do Custo Aluno-Qualidade foi colocada como meta pela Campanha desde 2002, realizando-se, a partir deste ano, pesquisas, seminários, oficinas e encontros para discussão. Resultados deste trabalho foram objeto de diversas publicações (CARREIRA, PINTO, 2007; CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2010, 2011, 2018). A opção foi definir o Custo Aluno-Qualidade *Inicial*, no sentido de definições para alcançar padrões *mínimos* previstos na legislação brasileira, ou seja, a definição de valores viáveis, como patamar para atingir padrões mais elevados, a serem viabilizados futuramente pelo CAQ. Os padrões de qualidade e os decorrentes valores de CAQi foram calculados a partir dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem e diferenciados por etapas, sub-etapas e modalidades da educação básica. Entre os principais insumos estão: tamanho da escola (nº de alunos); jornada escolar diária; número de educandos por turma; número de profissionais; salários dos profissionais e encargos trabalhistas; jornada de trabalho dos profissionais; instalações; equipamento e material permanente; materiais de consumo e custos de serviços ou pagamento de taxas (água, luz, telefone); custos na administração central apropriados para a escola.

Nas palavras de José Marcelino de Rezende Pinto, sobre o processo de construção do CAQ:

O consenso que se estabeleceu é que a qualidade do ensino, em um sistema de educação de massa, está associada à qualidade dos processos de ensino e de aprendizagem e que a qualidade desses processos está associada à qualidade dos insumos. Em outras palavras, a ideia central é que *a garantia de insumos adequados é condição necessária* (embora possa não ser suficiente) *para a qualidade do ensino* (PINTO, 2006, p. 211, grifos meus).⁴

No órgão normativo nacional da educação, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE) aprovou o Parecer nº 08/2010, sobre padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública. Acolheu a proposta de

CAQi da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. No projeto de resolução, anexo ao Parecer, foram indicadas, inclusive, as projeções de custo de etapas e modalidades como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. O Parecer não foi homologado pelo Ministério da Educação⁷ e, em 2019, por meio de outro Parecer, a CEB/CNE posicionou-se como sem competência para definir o CAQi tal como proposto no Parecer 08/2010, ou seja, descartou o núcleo da norma anteriormente aprovada.

A Lei nº 13.005/2014 aprovou o PNE 2014-2024; contém 14 artigos e um anexo, integrado por 20 metas educacionais, desdobradas em estratégias, para as quais foram estabelecidos prazos intermediários ou dez anos para consecução. A definição de padrões de qualidade é preceito mencionado em diferentes partes do texto, porém, concatenada de modo mais direto a custos e financiamento, aparece em quatro estratégias da meta 20, que projeta a ampliação do investimento público em educação pública para o patamar de 7% do PIB até no quinto ano e vigência da Lei – meados de 2019 – e 10% até o final da década – meados de 2014.

Resumidamente as quatro estratégias preconizam: o prazo de dois anos (até meados de 2016) para implantação do CAQi, referenciado em padrões mínimos e com financiamento calculado por meio dos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, devendo ser reajustado até a implementação plena do CAQ; a implementação do CAQ como parâmetro para o financiamento da educação básica, por meio do cálculo e do acompanhamento dos indicadores de gastos educacionais em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar (20.7); a definição do CAQ no prazo de três anos (até meados de 2017), bem como seu ajuste, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação (MEC) e acompanhamento de diversas instâncias (20.8); a complementação, por parte da União, aos estados e municípios que não atingem o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ (20.10).

Na sequência, pontuo alguns desdobramentos após a edição do PNE, sabendo-se, de antemão, que a definição e a implantação do CAQi e do CAQ não foram concretizadas, nem nos prazos estipulados no PNE e tampouco até o presente.

Precisamos falar sobre o PNE

Estamos na metade do período de vigência do PNE 2014-2024. Uma série de estudos comprova o não atingimento da grande maioria das metas, dentre os quais destaco o 2º relatório de monitoramento, do Inep (INEP, 2018). A Semana de Ação Mundial 2019, no Brasil, teve como tema *Brasil: Já tenho um plano! Precisamos falar sobre o PNE*, tendo sido

divulgados, no seu bojo, dados que, igualmente, mostram o descumprimento do que foi planejado em Lei. E quanto ao CAQ? Quais os movimentos ocorridos em torno da sua implementação após a aprovação do PNE? Sem o intuito de dar conta do conjunto, duas linhas de ação pública são distinguidas a seguir, de modo bastante resumido.

No âmbito do Poder Executivo federal, foi criado, em maio de 2015, um “Grupo de Trabalho ‘para elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno-Qualidade - CAQ, como parâmetro para o financiamento da Educação Básica” (GT CAQ, 2015, p. 31), estudos estes para atender, principalmente, ao disposto nas estratégias da meta 20 do PNE referentes ao CAQi e CAQ. No relatório final do GT, argumentações e propostas convergem para a definição pactuada de *parâmetros nacionais para a qualidade da oferta da educação básica*, do qual decorre a estimativa de custos e de financiamento, principalmente para a ação redistributiva e supletiva da União. A construção gradativa de parâmetros nacionais e de seus custos e financiamento são conectados aos desafios da constituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica e do Sistema Nacional de Educação. A proposta da Campanha e do Parecer 08/2010 da CEB/CNE é considerada limitada – “[...] uma rígida e precificada lista de insumos [...]” (GT CAQ 2015, p. 52) – e, segundo o Relatório, o financiamento deverá ser ordenado “[...] por condições de oferta definidas por um mecanismo de avaliação, em ação colaborativa [...]” (GT CAQ 2015, p. 52). Os parâmetros nacionais não seriam de tipo padrão único, conteriam escalas de condições de oferta e abertura a diversidades; de outra parte, o Relatório confronta valores por aluno garantidos pelo Fundeb e valores por aluno totais, estimados tendo em conta o Fundeb e demais recursos da educação básica (dos estados, dos municípios e da União). No relatório, dois pontos são sublinhados para a implantação gradativa do CAQi: aumento dos recursos de complementação da União ao Fundeb e aperfeiçoamento das ações supletivas do MEC, sendo apresentados quadros com etapas para o desenvolvimento da proposta. A proposição não teve continuidade, o CAQi ficou pendente de implantação; foi perdida a oportunidade de avançar, dentro do prazo estipulado no PNE, o que teria evitado recuos e omissões no conflituoso cenário político, recrudescido em 2016. Mesmo assim, conteúdos propositivos do Relatório permanecem, pelo menos em parte, entre as alternativas em jogo nas disputas de criação do Fundeb permanente.

Outro movimento a destacar aqui é o do debate em torno da implementação do Custo Aluno-Qualidade em proposições ligadas à criação do Fundeb permanente, em tramitação, por meio de propostas de emenda constitucional (PEC), no Congresso Nacional, desde 2015. A implantação do CAQi por meio do mecanismo do Fundeb não é novidade, uma vez que é assinalada, por exemplo, em produções da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e no Relatório do GT CAQ. Para ilustrar dispositivos nas propostas de emenda constitucional ora em tramitação: o Custo Aluno-Qualidade, ou o CAQi, como parâmetro para fixação de valores anuais por aluno no âmbito do Fundeb está inscrito

nas PEC nº 33/2019 e nº 65/2019, no Senado Federal (SENADO FEDERAL, 2019a, 2019b); a regulamentação legal e a garantia do Custo Aluno-Qualidade, embora não vinculadas somente ao Fundeb, são previstas na Primeira Minuta do Substitutivo à PEC 15/2015 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019); em audiências públicas, diversos profissionais e entidades têm pautado a garantia do CAQi e do CAQ por meio do Fundeb.

Comentários finais

Dado o recorte estabelecido neste artigo, não foi possível contextualizar distintos momentos da trajetória descrita de construção do Custo Aluno-Qualidade como referência para a política de financiamento da educação no Brasil, tampouco identificar os principais atores implicados na gênese de várias das propostas. Outra observação é a de que a ideia de definição de padrões de qualidade do ensino e a estimativa de seus custos, como base para o financiamento público da educação, não se origina no processo de elaboração da Constituição de 1988, mas a fixação deste ponto inicial foi uma opção, pois é um período que demarca a atual configuração normativa da educação brasileira.

Dentro, pois, dos limites da trajetória narrada neste texto, no primeiro período, que vai da Assembleia Nacional Constituinte à aprovação do PNE 2001-2011, princípios genéricos de garantia da qualidade na educação vão ganhando, paulatinamente, objetividade, com propostas de associar qualidade a padrões de qualidade, a seus custos e a responsabilidades dos governos. Das prescrições do PNE 2001-2011, sobressai a inscrição do termo *custo-aluno-qualidade* em lei, como também a conexão mais explícita entre três elementos: a assistência financeira da União aos entes subnacionais, o Fundo redistributivo e os custos por aluno relativos à garantia de padrão de qualidade do ensino.

Na década de 2000, a proposição do Custo Aluno-Qualidade foi sendo aperfeiçoada, no sentido de maior detalhamento de seus fundamentos, dimensões e componentes. No âmbito normativo, a conexão entre padrão mínimo de qualidade e financiamento da educação básica transita entre definições mais genéricas na regulamentação do Fundeb (2006 e 2007), acolhimento da proposta de CAQ da Campanha Nacional pelo Direito à Educação pelo Parecer nº 10/2010 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação e inscrição do Custo Aluno-Qualidade Inicial e Custo Aluno-Qualidade na Lei nº 13.005/2014, que aprova o PNE 2014-2024. O CAQ, na concepção desenvolvida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, é legitimado no âmbito normativo e consubstanciado no detalhamento de insumos e outras condições de oferta educacional, partindo do Custo Aluno-Qualidade Inicial para chegar ao CAQ. No movimento de reconhecimento legal do parâmetro, que culmina com sua inscrição mais detalhada no PNE 2014-2024, inclui-se a previsão de complementação de recursos da União para sua efetivação.

Após a edição da Lei nº 13.005/2014, que aprova o PNE 2014-2024, foram descritos movimentos no Executivo e no Legislativo federais, ambos com sinalizações para formulação de padrões de qualidade e de estimativas de seu financiamento no âmbito do Fundeb. No Ministério da Educação, o trabalho do GT CAQ, a indicar fundamentos e processos para definição de parâmetros nacionais para a qualidade da oferta da educação básica. No Congresso Nacional, o Custo Aluno-Qualidade pautado no bojo das propostas de emenda à Constituição para a criação e regulamentação do Fundeb permanente.

No momento mais atual, posições de direita e conservadoras têm ganhado hegemonia na sociedade brasileira, com o aprofundamento do ajuste fiscal e a busca do desmonte de certos pilares da proteção social. Reformas e novas propostas para o gasto público federal e para a educação básica têm andado em total descompasso com a agenda do Plano Nacional de Educação 2014-2024, o que impõe a necessidade de intervenções fortes, fundamentadas e articuladas dos setores comprometidos com a consecução da meta 20 e das estratégias ligadas ao Custo Aluno-Qualidade.

Recebido em: 21/09/2019 e Aprovado em: 28/09/2019

Notas

- 1 Encontram-se diversas grafias para o termo; optei aqui pela forma inscrita na Lei nº 13.005/2019, que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2014. Em diversas partes do texto mantive a grafia dos textos consultados, para ser fiel à redação dos autores e das instituições.
- 2 Grande parte deste item foi escrita com base em FARENZENA (2001 e 2006).
- 3 Seminários e conferências, Plano Decenal de Educação para Todos, Acordo Nacional de Educação para Todos e Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação.
- 4 A respeito da crítica realizada neste período, no âmbito acadêmico, ao parâmetro de gasto aluno ou valor mínimo por aluno, como também a defesa do custo-aluno-qualidade, cabe consulta a Melchior (1997) e Bassi (1996).
- 5 No texto aprovado no Congresso Nacional, uma meta estipulava o seguinte: no prazo de dois anos, todos os níveis de governo deveriam prever recursos para garantir valores por aluno que correspondessem a padrões mínimos de qualidade de ensino. Esta meta foi vetada quando da sanção presidencial, pela alegação de inconstitucionalidade: não seria adequado, numa lei federal, colocar esta obrigação para estados e municípios. O veto não foi derrubado pelo Congresso.
- 6 A Campanha foi criada em 1999. A descrição que consta em seu sítio na internet é a seguinte: “Hoje é considerada a articulação mais ampla e plural no campo da educação no Brasil, constituindo-se como uma rede que articula centenas de grupos e entidades distribuídas por todo o país [...]”. Disponível em: <<http://campanha.org.br/quem-somos/a-campanha/>>. Acesso em: julho de 2019.
- 7 Razões para a não homologação foram explicitadas em GT CAQ (2015, p. 28-30).

Referências

ACORDO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS. Brasília, MEC, Conferência Nacional de Educação para Todos, setembro de 1994.

BASSI, Marcos Edgar. **Política Educacional e descentralização:** uma crítica a partir da análise da descentralização financeira dos recursos públicos enviados às escolas no estado de Minas Gerais. São Paulo, PUC/SP, 1996 (Dissertação de Mestrado).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.** [redação original e emendas]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 jul. 2019.

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/113005.htm>. Acesso em: 01 jun. 2019.

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 [...]. [redação original e modificações]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm. Acesso em: 15 de julho 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/10172.htm>. Acesso em: 11 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. [redação original e modificações]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019.

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 [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm. Acesso em: 15 de julho de 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Primeira Minuta do Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição nº 15/2015** (apresentada em 2019). Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb/documentos/outros-documentos/MinutadeSubstitutivoPEC151556Legislatura.pdf>. Acesso em: junho 2019.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; OLIVEIRA, João Ferreira de; CRUZ, Rosana Evangelista; GOUVEIA, Andréa Barbosa de. **Pesquisa Nacional Qualidade na Educação:** problematização da qualidade em pesquisa de custo- aluno-ano em escolas de Educação Básica. Brasília, INEP, 2006.

CNE/CEB. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. BRASIL. **Parecer CNE/CEB nº 08, de 05 de maio de 2010.** 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. Brasília, 2010.

CNE/CEB. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. BRASIL. **Parecer CNE/CEB nº 03, de 23 de março de 2019.** Reexame do Parecer CNE/CEB no 8/2010, que estabelece normas para a aplicação do inciso IX do artigo 4o da Lei no 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Brasília, 2019.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **CAQi e o CAQ no PNE**: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil? São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Educação pública de qualidade**: quanto custa esse direito? São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011, 2ª ed.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino de Rezende. **Custo Aluno-Qualidade Inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

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

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da educação básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

_____. **Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira**: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996). Tese (doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

GT CAQ. Grupo de Trabalho do Custo Aluno-Qualidade. **Relatório Final GT CAQ**. Portaria 659, de 12 de maio de 2015. Brasília, outubro de 2015.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. **Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. Brasília: Inep, 2018.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas, Editora Autores Associados, 1997 (Coleção Polêmicas do Nosso tempo: v. 57).

PACTO PELA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO – Conferência Nacional: Acordo de Educação para Todos. Brasília, MEC, Comitê Consultivo do Plano Decenal de Educação para Todos, Fórum Permanente do Magistério da Educação Básica, outubro de 1994.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. **RBP AE**, Porto Alegre, v. 22, n. 2, p. 197-227, jul./dez. 2006.

PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS. Brasília, MEC, 1993.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 33 de 2019**. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135978>. Acesso em: junho de 2019.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 65 de 2019**. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136606>. Acesso em: junho de 2019.

VERHINE, Robert Evan. **Custo-Aluno-Qualidade em Escolas de Educação Básica – 2a Etapa**. Relatório Nacional da Pesquisa. Universidade Federal da Bahia, Brasília, DF, Inep, 2006.