

O Custo aluno qualidade

Novo critério de financiamento

JOÃO ANTÔNIO CABRAL DE MONLEVADE*

RESUMO: Ao mostrar a história do financiamento da educação no País, do Império à República, o artigo defende que o Custo Aluno Qualidade só será viável se se selecionar e valorizar os insumos e implementar a jornada integral nas creches e no ensino obrigatório.

Palavras-chave: Custo Aluno Qualidade. Financiamento da educação básica. História do financiamento da educação.

Introdução

A temática do financiamento da educação não é nova no Brasil e nos países que após a Revolução Francesa adotaram a instrução pública como direito do cidadão e dever do Estado.

Embora tenhamos escolas gratuitas desde 1550, devido às fontes financeiras que garantiram sua gradual expansão, frutos da “redizima” devida à igreja e da receita de atividades agropastoris das fazendas dos educadores jesuítas, e das discussões sobre seus êxitos, desafios e fracassos, as escolas eram restritas aos funcionários do Estado, entre eles os próprios jesuítas, presentes na implantação de escolas primárias, secundárias e superiores até 1759, quando foram expulsos de Portugal e das colônias. Recorde-se que o Reino Lusitano era tutelado e tutelava a Igreja Católica – o que continuaria a ocorrer com o Brasil Monárquico, mesmo com a Constituição liberal de 1824.

Entre 1772 e 1834, as escolas primárias e secundárias foram financiadas pelas câmaras municipais, que contavam com um tributo de pouca monta e menor eficácia – o “subsídio literário”, adaptado ao modo elitista de sua oferta: de cada rês abatida nos

* Doutor em Educação. Professor Aposentado da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Diretor da CNTE (1987/1991). Consultor legislativo do Senado Federal. Brasília/DF – Brasil. *E-mail:* <monlevad@senado.gov.br>.

açougues e de cada destilação de aguardente de cana, um arretel e uma canada, respectivamente, eram destinados ao pagamento de professores e outras despesas miúdas da educação gratuita. Assim, moldou-se um padrão: o salário dos professores e a abertura de novas escolas eram funções proporcionais à arrecadação desse tributo, essencialmente conservador. Bastava uma Câmara Municipal relaxar na cobrança do subsídio seus pouquíssimos professores viam arrojados seus “honorários” e a população era privada da abertura de novas “aulas” primárias ou secundárias. Essa contenção financeira ou indisponibilidade de recursos era compatível com a estrutura rural da população e da economia e nas cidades forçava o aparecimento de escolas privadas pagas, como vemos no Ateneu, de Raul Pompéia, e de uma verdadeira invasão de escolas religiosas, católicas e protestantes, durante o século XIX.

Os poucos cursos superiores da Corte, da Bahia, de Olinda e de São Paulo eram financiados pelo Governo Central do Império por meio de verbas orçamentárias oriundas do imposto sobre exportação, o sucedâneo do velho “quinto da Coroa”. Dom Pedro I e Dom Pedro II, diante da escassez de receita, foram obrigados a negar a abertura de dezenas de faculdades gratuitas e encerraram o Império sem uma universidade pública, o que se constituía numa vergonha nacional. Entretanto, não faltavam instituições europeias para formar os talentos das elites dos canaviais nordestinos e dos terreiros de café do Sudeste.

Em 1834, foi dado um salto quantitativo no financiamento da educação: com um Ato Adicional à Constituição, as províncias, que já tinham responsabilidade pela oferta do ensino primário e do secundário, passaram a ter um meio poderoso para efetivá-la: a cobrança de um tributo sobre o comércio interno, que a cada dia se fazia mais intenso. Assim nasceram milhares de escolas primárias e, em cada capital de província, um liceu secundário, onde aos poucos se instalaram cursos normais para a formação de professores e professoras. Os recursos aumentaram, mas o padrão de financiamento continuou o mesmo. Onde havia mais arrecadação (Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais), a província praticava melhores salários e a abertura de novas escolas era mais frequente (ALMEIDA, 1989).

Primeira crise no padrão de financiamento

A Proclamação da República trouxe algumas novidades políticas: a separação entre a igreja e o Estado, que resultou na laicidade do ensino; e a tentativa de centralização do projeto de ensino público, com o Ministério da Instrução Pública e dos Correios, confiado aos positivistas, na pessoa do ministro Benjamim Constant.

Entretanto, o padrão de financiamento continuava o mesmo. Ainda que da formação elitista da oferta educativa se passasse para uma política seletiva, com maiores

oportunidades nas matrículas iniciais – inclusive com a rápida expansão do ensino primário, forçada pela urbanização e pelas reivindicações populares, reforçadas pelos movimentos sociais dos imigrantes do Sudeste e Sul –, o crescimento do número de estudantes acompanhava o da receita de impostos, sempre desigual. O exemplo de São Paulo é eloquente: enquanto os outros estados contavam somente com um colégio secundário oficial, São Paulo em 1910 já tinha quatro (capital, Campinas, Tatuí e Ribeirão Preto), além de 20 monumentais escolas normais em 1925, para formar suas professoras primárias. Por quê? Pela pujança de sua economia que se industrializava e propiciava invejável receita de impostos. Alguns estados, mesmo com receitas mais humildes, puderam empreender expansão de suas matrículas primárias, mas o preço foi brutal, redundando no arrocho dos salários de seus mestres e mestras.

Em 1922 e em 1932, dois fatos revelam a crise desse padrão. No primeiro, a Semana de Arte Moderna reúne intelectuais que acendem o sinal vermelho para o “atraso cultural” do Brasil e acionam o sinal verde para uma educação universal que “salvasse” o Brasil. No segundo, educadores e intelectuais renomados publicam o *Manifesto* – hoje conhecido como *dos Pioneiros da Educação*. Nesse documento, eles denunciavam a falta de democracia e equidade, a necessidade de sistema e de planejamento centralizado. Quanto ao tema do financiamento, reclamavam por mais recursos financeiros, bem distribuídos e bem investidos.

De 1822, data da Independência, até o início da década de 1930, o ensino público se limitava ao curso primário e só as classes alta e média (cerca de 15% da população à época) tinham acesso ao ensino secundário e superior, o primeiro, concentrado em liceus públicos provinciais e expandido por instituições privadas, e o último caracterizava-se pela oferta rarefeita em cursos isolados: a primeira universidade é de 1927.

Para se superar a crise estrutural e se alcançar recursos suficientes para expandir e melhorar a qualidade da educação optou-se por uma saída julgada possível e avançada naquela conjuntura: a de se garantir, pela Constituição, recursos de impostos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Assim julgavam os educadores, intelectuais e políticos da época que seria conferida prioridade orçamentária à educação e superada a prática de se destinar o menos possível de recursos para as escolas públicas.

Na Constituição de 1934, que supostamente institucionalizaria os ideais revolucionários de 1930, que, com Getúlio, havia virado a página da República Coronelista Rural, bem como as ideias do *Manifesto dos Pioneiros*, estabeleceu-se que a União destinaria à MDE 10% da receita de seus impostos, os estados 20% e os municípios 10%. Hoje, passados 80 anos, esses números parecem muito tímidos. Mas, à época, não eram. Constituíam, no caso dos estados, o percentual dos que mais investiam; e representavam avanço considerável nas esferas da União e dos municípios. Tanto que, com o Estado Novo imposto pela ditadura de Vargas, foram relaxados. De qualquer forma eram o anúncio de uma nova fórmula de se resolver o desafio da educação pública gratuita.

As mudanças mais profundas só seriam efetivadas por força de movimentos sociais de maior envergadura, que vão acontecer com duas mudanças: a primeira, demográfica, da urbanização acelerada; a segunda, da ampliação da escolaridade obrigatória, reclamada pela secundarização e terceirização da economia.

A segunda crise do financiamento: políticas de equidade

De 1934 a 1964, a população brasileira residente nas cidades passou de 20% para 51%. Não só. Em termos absolutos, de oito milhões passou para 42 milhões. A população estudantil em escolas públicas na educação básica evoluiu de cinco para 20 milhões. Nessa época, embora o ensino obrigatório continuasse limitado ao curso primário, a maioria dos estados, e municípios maiores, premidos pelas novas contingências da sociedade – inclusive por fortes reivindicações do período democrático, de 1946 a 1964 – havia aberto milhares de “ginásios” públicos e gratuitos, pressionando por mais recursos financeiros. A Constituição de 1946 havia consolidado dois avanços. O primeiro, a instituição dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), que passaram a contar com transferências da União, que lhes concedia boa parte de sua receita de Imposto sobre a Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). O segundo era o direcionamento dessas transferências para a MDE, no percentual de 20% das receitas estaduais e municipais. Com isso diminuiu-se um pouco as desigualdades entre estados e entre municípios – principalmente na distribuição de verbas para despesas com educação.

Entretanto, esses recursos respondiam a desafios também desiguais, principalmente a partir da Constituição de 1967 e da Lei nº 5.692, de 1971, que garantiram a gratuidade e universalização do ensino de 1º grau – com oito anos de duração e sem a barreira do exame de admissão ao ginásio. Primeiro em razão das demandas diferenciadas de estados e municípios por matrículas no ensino obrigatório. Segundo pela falta de controle das verbas de MDE, desviadas para outras funções. Terceiro pela fragilidade ou inexistência de cobranças sindicais por melhores salários por parte dos profissionais da educação, compensadas por mecanismos como o do “acúmulo de cargos ou de jornadas” e o da aposentadoria especial. Por fim, a escassez de recursos para a MDE foi mitigada pelo significativo crescimento da receita do FPE e FPM federal e do ICMS estadual, em razão dos altos índices de crescimento econômico e de eficiência fiscal.

Superados os 20 anos de ditadura militar, em que os recursos de MDE deixaram de ser vinculados constitucionalmente, os movimentos de professores, especialistas em educação e funcionários começaram a fazer valer sua crescente força social e política, culminando com a fundação da Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação (CNTE) em 1990. Ao mesmo tempo, vigorosos debates no Congresso Nacional levaram à

vitória da Emenda Calmon, que ressuscitou a vinculação de impostos à MDE em novos patamares: 13% da União, 25% dos estados e municípios. A Constituição de 1988 não somente confirmou esses percentuais, como elevou os da União para 18%.

Embora as conquistas institucionais se sucedessem, dois fatos marcaram os dez anos entre a Emenda Calmon (1985) e a o Acordo Nacional pela Valorização do Magistério (1994): o primeiro foi a escalada inflacionária, que fez diminuir ainda mais o valor das remunerações dos trabalhadores em educação; o segundo foi a aceleração da cobertura de matrículas, que chegou a quase 90% das crianças e adolescentes entre sete e 17 anos de idade. Esse fato fez também desabar o custo aluno médio anual dos estudantes da educação básica pública.

Entre 1984 e 1989 a Confederação dos Professores do Brasil (CPB) e, a partir de 1990, a CNTE passaram a adotar dois mecanismos de pressão para efetivar suas conquistas: a instituição do Piso Salarial Nacional do Magistério (Congresso de Fortaleza, 1984) e a luta pela educação pública de qualidade, por meio do estudo do custo aluno e da instituição do Custo Aluno Qualidade (CAQ).

Nos governos Sarney e Collor – à exceção de conquistas no texto constitucional –, não se colheram avanços. Mas a composição política do governo Itamar Franco (1993-1994) permitiu um frutuoso diálogo entre a CNTE e o Ministério da Educação (MEC), que resultou no pacto e depois no Acordo Nacional (19 de outubro de 1994), pelo qual foi prevista a implantação do Piso Salarial Nacional do Magistério (R\$300,00 por 40 horas semanais para os formados em curso normal de nível médio), que seria viabilizado por “fundos de educação articulados” – somando as receitas de MDE dos estados e municípios e **metade das receitas de MDE da União (9%)**, conforme rezava o art.60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o que significava então R\$ 3 bilhões.

Esse acordo, se implantado, teria dado 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 tão incipientes.

No entanto, o presidente Fernando Henrique Cardoso e seu ministro Paulo Renato Souza tinham em mente outro mecanismo de “equalização”, apontando a mira na equidade, com pouca consideração à qualidade.

Fundef – equidade pelo valor mínimo

Enquanto os dirigentes da CNTE, os gestores estaduais e municipais da educação e o ministro Murilo Hingel se entendiam para viabilizar a valorização do magistério e a qualidade da educação básica pública via Piso Salarial Nacional e Fundos Articulados – contando com o substancial aporte dos R\$ 3 bilhões que significavam cerca de 30% dos recursos para pagamento dos dois milhões de professores das redes estaduais

e municipais de toda a educação básica–, a equipe que iria assumir o MEC, em especial as professoras Eunice Durham e Iara Prado, e os economistas Barjas Negri e Paulo Renato Souza, trabalhava na construção de um Caixa de Valorização do Magistério, focalizado no financiamento do ensino fundamental, com base em fundos estaduais que se alimentavam de uma cesta de 15% dos principais impostos e transferências e que se redistribuiriam pela rede estadual e pelas redes municipais de ensino na proporção de suas matrículas. Assegurava-se, assim, para o ensino fundamental, que era a etapa obrigatória e representava mais de 60% das matrículas totais da educação básica no Brasil, uma equidade quase total no âmbito de cada estado – pois a eles ainda sobravam, além dos 10% destinados à educação infantil, ensino médio e ensino de jovens e adultos (EJA), 25% de impostos não constantes do fundo: Imposto sobre Heranças e IRRFSE nos estados e ITR, IPTU, ISS, ITBI e IRRFSM nos municípios.

Como entrava a União no fundo? Com uma complementação não mais em percentual fixo como rezava o art. 60 do ADCT (metade dos 18%, isto é 9%, que teriam resultado em R\$3 bilhões), mas com uma quantia variável, de suplementação somente aos estados cujo valor anual por aluno não atingisse uma quantia mínima arbitrada pela União. Ora, na proposta de emenda à Constituição que alterou o art. 60 do ADCT e criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef) e de Valorização do Magistério estipulou-se, para 1997, o valor de R\$ 300. Feitas as contas, chegou-se a uma previsão de complementação da União no valor de R\$ 852 milhões, que iria irrigar nove estados, de menor arrecadação e de maior número de matrículas por habitante – bem abaixo dos R\$ 3 bilhões previstos no acordo nacional.

Aqui residia o maior desafio do Fundef: como calibrar o valor mínimo anual por aluno de 1998 em diante, de forma a induzir o esforço fiscal dos estados e municípios e a preservar uma complementação suportável da União, já que se anteviam dois movimentos quase inexoráveis: pressão por maiores salários dos profissionais da educação e escalada de matrículas, primeiro no ensino fundamental e em seguida nas outras etapas e modalidades da educação básica?

A solução se construiu na tramitação, no Congresso, da Emenda Constitucional nº 14, de 1996: o **valor mínimo** fixado pela União não seria inferior ao **valor médio por aluno** previsto para cada ano. A curto prazo os economistas não vislumbraram o perigo dessa fórmula, mesmo porque em 1987 somente o Pará aderiu ao Fundef e em 1988 o crescimento de receita dos fundos seria parcialmente compensado pelo aumento de matrículas, o que realmente se observou no primeiro ano de disputa entre cada estado e seus respectivos municípios. Em 1987, a complementação da União para o solitário e solidário Pará (governado por Almir Gabriel, do mesmo PSDB de FHC) foi desprezível. Mas 1988 chegou e, feitas as previsões das contas, o valor aluno médio anual beirava R\$ 400,00 – o que significaria quase R\$ 2 bilhões de complementação. O ministro Malan, confiado no sucesso do Plano Real, emplacou o valor mínimo de R\$ 315,00! Para 1989, por conta de

crise financeira internacional que atingiu o Brasil, repetiu-se o mesmo valor mínimo de R\$ 315,00. Resultado: daí por diante, a cada ano, a complementação da União foi diminuindo e, de nove estados beneficiados, se chegou a dois em 2005, já no governo Lula. O critério do valor médio por aluno, escrito no novo texto do art. 60 do ADCT – que de certa forma considerava uma “qualidade média” da oferta educacional – foi esquecido e substituído pelo da “disponibilidade orçamentária” do Ministério da Fazenda.

Percebe-se, assim, que o Fundef se resumiu a três pontos positivos: a implantação de uma “semiequidade” no âmbito dos estados, a proteção do salário dos professores pelo dispositivo da obrigatoriedade de se investir 60% das receitas de cada Fundef nas suas remunerações e a inauguração de um mecanismo de articulação entre demanda de matrículas e oferta de vagas, com participação das três esferas de Poder. Entretanto, os dois princípios da educação pública – da sua qualidade e da valorização de seus profissionais – fixados pelo art. 206 da Constituição de 1988 e confirmados pelo art. 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996, não foram atingidos pelo Fundef. Primeiro porque o fundo se restringiu ao ensino fundamental, que está longe de garantir a formação da cidadania nos tempos atuais; segundo porque não se garantiu nem mesmo o financiamento público de um valor médio por aluno, mas se nivelou a complementação da União pelo mínimo contingenciado pelas políticas fazendárias; terceiro porque não se focou a valorização de todos os profissionais da educação, nem mesmo um piso salarial digno para os do magistério de todas as etapas da educação básica.

Na realidade, o Fundef, por mais importante que tenha sido na história da operacionalização do financiamento da educação pública do Brasil, já nasceu grávido do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – tanto pelas antecedentes negociações do frustrado Acordo Nacional de 1994 quanto pela luta dos congressistas e educadores que se materializou em uma nova Proposta de Emenda Constitucional (PEC), que passou a ser palavra de ordem da sociedade brasileira, a PEC nº 104, de 1999.

O custo aluno qualidade

Na seção anterior, aludimos a fundamentos jurídicos do princípio da qualidade da educação no Brasil, presentes na Constituição e na LDB.

Assim como o princípio da “valorização dos profissionais do ensino” (texto do art.206 da Constituição) ou da “valorização dos profissionais da educação” (texto da Emenda nº 53, de 2006) é historicamente datado e supõe um diagnóstico negativo, uma constatação de que foi perdida uma condição dada de valorização dos educadores, também a qualidade – no sentido mais estrito de “preservação da natureza” e de “alcance de objetivos” da educação – teve um evidente declínio ao longo do século XX.

Como registrado em minha tese de doutoramento (MONLEVADE, 2000), já no fim do século XVIII o regente português Dom João – mais tarde o Rei D. João VI – escrevia carta ao capitão mor de Mato Grosso reclamando da “falta de systema e de qualidade na instrução pública da Capitania”. Mas foi no século XX, com a explosão das matrículas sem investimentos proporcionais e acompanhada de formação aligeirada dos professores e de duplicação de suas jornadas de trabalho, que se observou uma crescente queda na qualidade do ensino público e da aprendizagem de seus estudantes.

Todas as décadas assistiram ao esforço de gigantes, como Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Gustavo Capanema, Darcy Ribeiro, na procura de políticas e reformas do ensino público e de inúmeros profissionais mais ou menos anônimos nas escolas e nas salas de aula lutando contra essa, como que, “fatalidade”: à medida que se universalizava o acesso às escolas públicas, reduziam-se as condições de tempo, espaço e trabalho e se comprometia os resultados da aprendizagem. As instituições públicas que se notabilizavam pela melhor qualidade diante das escolas privadas viram inverter essa realidade – com exceção, pelo menos até agora, dos cursos superiores. Sem dúvida, embora não sejam as únicas responsáveis, as diferenças no financiamento – que se refletem nos valores anuais por aluno – resultam em desigualdades no desempenho estudantil: basta comparar, nos dias atuais, o Colégio D. Pedro II, os Colégios Militares Federais, os Colégios de Aplicação e os Cursos de Ensino Médio Integrados dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia com as escolas estaduais. Não é aqui o lugar de discutir a complexidade da composição das variáveis de qualidade, mas é inegável a influência dos maiores investimentos financeiros na questão.

A LDB não poderia ficar alheia a essa discussão. É forçoso reproduzir os artigos onde qualidade, financiamento e o papel dos entes federados se entrelaçam:

Art. 3º - O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...]

IX – garantia de padrão de qualidade.

Art. 4º - O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...]

IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Art. 74 A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Art. 75 A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade do ensino.

§ 1º A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§ 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

§ 3º Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º, a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente frequentam a escola.

§ 4º A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento.

Art. 76 A ação supletiva e redistributiva prevista no artigo anterior ficará condicionada ao efetivo cumprimento pelos Estados, Distrito Federal e Municípios do disposto nesta Lei, sem prejuízo de outras prescrições legais. (BRASIL, 1996a).

Aí estão, em resumo, os dispositivos legais mais fortes – embora muito esquecidos, inclusive por conta das variações introduzidas pelo Fundef e Fundeb – que fundamentaram e fundamentam o conceito de CAQ e, mais recentemente, de CAQi.

José Marcelino Rezende Pinto e Raimundo Luís Araújo têm vasta pesquisa e produção nessa área. Na verdade, o conceito já tinha sido ventilado em artigos de minha autoria no periódico sindical *CNTE Notícias* como uma ferramenta de gestão e de planejamento necessária para a construção da qualidade da educação e da valorização dos profissionais, que passam pela tensão entre oferta, destinação e distribuição de recursos financeiros públicos e atendimento adequado às crescentes demandas de escolarização básica, profissional e superior.

Nesse sentido, como reconhecido acima, os mecanismos de valor mínimo e custo anual por aluno do Fundef contribuíram como ponte para a formulação, desenvolvimento e aplicação do conceito de custo aluno qualidade. Com o trabalho da Campanha Nacional pelos Direitos à Educação e com as lutas da CNTE e de seus sindicatos filiados, o conceito se **politizou** e conseguiu se aninhar não somente no Parecer CEB/CNE nº 8 de 2010 (não homologado até hoje), mas achar espaço entre as estratégias da meta 20 do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014). Antes, porém, de chegarmos a essas esperanças do presente, é fundamental estudar os avanços, conflitos e contradições dos dispositivos e das práticas do Fundeb nessa matéria, desde 2005.

Fundeb, qualidade da educação, valor mínimo por aluno e piso salarial

Retomando um momento crucial dessa questão – quando foi desobedecido o dispositivo da Lei nº 9.424, que regulamentava o Fundef e estabelecia seu valor mínimo como sendo igual ou superior ao valor médio –, percebe-se que sempre existiu, no âmbito da educação como política pública, uma tensão entre os recursos julgados necessários para a qualidade e a vontade dos governantes de disponibilizá-los no conjunto dos orçamentos públicos. Isso é de origem. Não foi por outra razão que o jesuíta Manoel da Nóbrega, primeiro reitor do Colégio da Bahia, ainda em 1551, adquiriu 11 novilhas e fez da criação delas a principal fonte de renda nas extensas fazendas “doadas” pelo rei ou pelo donatário de cada capitania: assim ele garantiu por 210 anos a autonomia dos colégios e a qualidade de seu ensino. As duas soluções mais contemporâneas – dos percentuais de impostos destinados à MDE e da complementação da União, tanto na forma dos arts. 74 e 75 da LDB quanto na do Fundef – não fazem mais que contornar o essencial desse conflito, dando ao governo central uma obrigação da qual logo se desincumbiu pela leniência social e jurídica do País.

Esperava-se, com o Fundeb, cuja concepção se deve ao movimento sindical e ao Partido dos Trabalhadores, que a valorização dos profissionais e a qualidade da educação pública tivessem força para reduzir a hegemonia das variáveis financeiras. Em outras palavras: que os insumos que permitem a oferta de educação pública de qualidade definissem um CAQ – o qual, multiplicado pelo número de matrículas nas três etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), incluídas as diversas modalidades (EJA, educação profissional, educação especial) e contempladas as variações de custo (das etapas, modalidades e principalmente da expansão de jornada), resultasse num total de recursos públicos (somados os orçamentos federal, estaduais e municipais) suficiente para o financiamento das escolas públicas do País. Entre os insumos – registre-se de pronto –, os mais significativos seriam (como já prescrevia o Fundef) os destinados ao pagamento dos profissionais da educação (docentes e não docentes), que se estimava em 80% dos gastos. Esta era a perspectiva tanto do PT, que já havia protocolado a PEC nº 104 em 1999, quanto da CNTE e de outros educadores que se organizavam debaixo da bandeira do CAQ.

Na minha visão, algumas realidades – que irei comentar adiante, na impossibilidade de analisá-las em profundidade neste texto – conspiraram para que mais uma vez não se impusesse, nem na lei, nem na prática, a lógica do parágrafo anterior, da prevalência do CAQ.

A primeira me parece que foi a realidade da prática inercial herdada do Fundef: a cada ano, as autoridades financeiras encarregadas da elaboração, no âmbito da União, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) “projetavam”

a complementação da União como sucedânea (ou como ruptura) à do ano anterior – sem considerar seu fundamento último: o CAQ. Quer ela fosse menor (o que ocorria desde 1999), quer ela tivesse que ser maior (como se projetava para 2007, com a implantação do Fundeb), ela tinha que “caber” na distribuição das despesas federais e, de seu valor, seria deduzido o valor mínimo anual por aluno; não seria o valor mínimo, calculado cientificamente e politicamente, que induziria o valor da complementação da União. Tanto isso é verdade que a PEC nº 45, de 2005, estipulava valores fixos e crescentes da complementação: R\$ 2 bilhões em 2007, R\$ 3 bilhões em 2008 e R\$ 4,5 bilhões em 2009. Isso deslocava a discussão técnica do CAQ para os valores da complementação, esquecendo-se, inclusive, que mais de 95% dos recursos da MDE provinham de impostos estaduais e municipais.

A segunda realidade é de ordem política. Ao sancionar a lei que fixou o PNE em 9 de janeiro de 2001, Fernando Henrique vetou a meta de o Brasil atingir um gasto em educação pública equivalente a 7% do Produto Interno Bruto (PIB). Ora, divulgou-se em amplos setores da população, principalmente entre educadores da oposição, que esse veto tinha sido o principal responsável pelas mazelas da educação básica e superior pública. Com isso, foram apostadas todas as fichas numa ousada meta de 10% do PIB. Pode-se afirmar que de estudantes a gestores, passando por professores e pais de alunos, todos passaram a empunhar essa bandeira como o carro-chefe da discussão do Fundeb (2006) e do PNE (2009 a 2014). Esqueceram-se todos que o percentual do PIB é um instrumento de medida *a posteriori* – que as verdadeiras causas eficientes do financiamento são o volume da arrecadação e os percentuais das receitas: municipais, estaduais e federais. Ora, no governo FHC os tributos mais arrecadados foram as contribuições sociais (Cofins, CSLL, PIS-Pasep, CPMF) e não os impostos, que se vinculam diretamente à MDE. Essa política que fere a educação continuou com Guido Mantega e só foi aliviada com a extinção da Desvinculação de Receitas da União (DRU), nos anos finais do governo Lula. Foi só a partir de 2011, com decisiva participação da Campanha pelos Direitos à Educação, que inclui a CNTE, que foi “requentado” o tema do CAQ, resultando em sua inclusão como estratégia da meta 20 do PNE, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

A terceira realidade é semelhante à segunda, embora de ordem mais corporativa. A CNTE tem centrado suas reivindicações nos planos de carreira dos profissionais da educação nos 5.590 entes federados (estados, municípios e Distrito Federal) e, centralmente, no Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN). Como fruto dessa luta, o PSPN foi incluído no Fundeb em 2007 e tornou-se realidade em 2008, pela Lei nº 11.738. Entretanto, milhares de prefeitos e dezenas de governadores ainda não digeriram a ideia de dar aos professores salários dignos e jornadas coerentes com suas tarefas educativas. Quanto mais estender o PSPN aos funcionários da educação, cada vez mais escolarizados e profissionalizados. Assim como só foi possível equalizar minimamente os custos/

aluno em estados e municípios com a complementação da União, está posta a “cultura” do pagamento do PSPN (R\$ 1.917,78 em 2015, bem abaixo do salário médio dos funcionários públicos do Brasil). Haja fôlego para a CNTE e suas filiadas “arrancarem” o pagamento do PSPN nos estados e municípios, ainda mais que ele, por ser atrelado ao valor mínimo anual por aluno, tem tido atualizações anuais bem superiores ao IPCA. Com isso, as discussões não se voltam para os fundamentos da viabilização do próprio PSPN e da qualidade do ensino dele derivada. Como dito anteriormente, sem discussão dos insumos de qualidade e dos fatores de aumento de arrecadação, tudo volta à estaca zero nessa maratona sem fim.

A quarta e a quinta realidades, focadas a seguir, são mais complexas e de mais difícil solução e encaminhamento. Elas reúnem componentes culturais, sociais e de gestão pública. Como tratar a “coexistência” das escolas públicas e privadas? Como operacionalizar a inclusão do CAQ na equação do financiamento das escolas públicas, em substituição ao valor mínimo por aluno?

As escolas privadas comparecem na discussão por dois motivos: um, muito prático, outro de muito peso. Em inúmeras discussões, quando somos inquiridos sobre que valor deveria ter o CAQ, nossa primeira tentativa é a de tomar como parâmetro o de uma escola privada de sucesso, onde os professores ganham bem e os alunos aprendem muito. Seria a “integração perfeita” entre custo e qualidade, exemplo acabado de “custo-benefício”. Entretanto, essa solução nos remete a um problema muito maior: as “boas escolas” de SP e DF cobram R\$ 15 mil de anuidade. Mesmo descontados R\$ 3 mil de remuneração do capital, teríamos um CAQ de R\$ 12 mil. O valor mínimo anual por aluno do Fundeb não chegou a R\$ 3 mil e o custo aluno médio da educação básica pública anda em volta de R\$ 4 mil. Um CAQ de R\$ 12 mil, considerados constantes o número de matrículas, a extensão da jornada (média de 5 horas diárias) e os investimentos públicos em educação profissional e superior, elevaria as despesas em educação de R\$ 300 bilhões para, pelo menos, R\$ 800 bilhões anuais, ou seja, 16% do PIB. Seria isso suportável? Creio que não. Entretanto, dirão alguns, uma fatia crescente de privilegiados navega em custos/aluno de R\$ 12 mil a R\$ 30 mil em universidades e institutos tecnológicos públicos; outra fatia também crescente investe pesado em escolas privadas de ensino fundamental e médio (para não citar creches de Primeiro Mundo), pagando mensalidades de R\$ 1.500 a 2.000 por pouco mais de quatro horas de aulas diárias. Enquanto a educação básica era elitista (de 1550 a 1827) e seletiva (de 1827 a 1988), o que chamei acima de “fatia de privilegiados” e que hoje corresponde às crianças e adolescentes de classe alta e média frequentavam, na maioria, os colégios públicos. Hoje as famílias de classe alta e média fogem das escolas públicas “como o diabo da cruz”. Por quê? Por uma série de motivos que podemos resumir numa expressão: por “instinto” ou “cultura” de classe. Cerca de 80% das crianças e adolescentes brasileiros frequentam escolas públicas – regra geral, de baixa qualidade –, destes, outros 80% são de classes

populares, com renda familiar mensal entre um e três salários mínimos, que lutam para “subir na vida”, inclusive pelo sucesso nos estudos, que se exprime pelo acesso a cursos superiores, quase sempre cursados depois do ingresso no mundo do trabalho. Não por acaso, a maioria dos estudantes de cursos superiores públicos de grande concorrência provém de classe alta e média. E as classes populares são a grande maioria nos cursos pagos – que representam 75% da oferta de vagas na educação superior. Resumindo: o trânsito do valor mínimo anual por aluno para o CAQ como critério de financiamento se enreda nas correlações de força das lutas de classe, que podem não ser sangrentas, às vezes nem visíveis, mas que de fato existem e funcionam como indutoras de “padrões mínimos”, consagrados pelo direito constitucional e legal.

Dessa quarta realidade se deduz o encaminhamento possível da questão, a operação realista de uma realidade a ser por nós construída: assim como se conseguiu uma maior complementação da União por meio de quatro patamares de valores, assim como se está conseguindo um PSPN maior por meio de gradualidade na sua abrangência e ganhos progressivos na atualização anual (com sacrifício da universalização do atendimento público em creches, na educação de jovens e adultos e nos cursos profissionais), também o CAQ só é viável numa dupla perspectiva de progressividade: primeiro, na seleção e valorização dos insumos e, segundo, na lenta implementação da jornada integral nas creches e no ensino obrigatório – que a partir de 1º de janeiro de 2016, incluirá, além dos nove anos de fundamental, os dois da pré-escola e os três do ensino médio. Não foi por outra razão que foi idealizado o CAQi com clara subestimação dos valores de alguns insumos (salários dos profissionais da educação, por exemplo) e com uma jornada reduzida como padrão, em vez de se apostar *ex abrupto* no tempo integral – condição reconhecida por quase todos de qualificação do ensino-aprendizagem para as classes populares.

Conclusão

Na afirmação e sucesso do CAQi se firma a possibilidade de um novo Fundeb, com Piso Salarial Nacional para todos os profissionais da educação, com mais receita provinda de arrecadação mais justa, conforme a capacidade contributiva de empresas e cidadãos, e distribuição mais equitativa que partilhe conhecimento e cidadania, fundamentos da qualidade social da educação.

Recebido em 16 de junho e aprovado em 17 de novembro de 2014

Referências

ALMEIDA, José Ricardo Pires. **História da instrução pública no Brasil (1500-1889)**. Brasília, DF: EDUC/Inep, 1989.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Alvarás e Cartas Imperiais, 1824.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, 1934.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Assembleia Constituinte, 1946.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1967.

_____. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º grau e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 ago. 1971.

_____. Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a execução do § 4º do art. 176 da Constituição Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1985.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Ministério da Educação. Acordo nacional de educação para todos. Brasília, DF: MEC, 1994.**

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996a.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 1996b.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jan. 2001.

_____. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 mar. 2006.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jul. 2008.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

MONLEVADE, João Antônio Cabral de. **Valorização salarial dos professores: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública**. 2000. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

Student Cost Quality *New criteria for funding*

ABSTRACT: By showing the history of education funding in the country, from the Empire to the Republic, the article argues that the Student Cost Quality is only feasible if you select and value the inputs and implement full-time education in the nurseries in compulsory education.

Keywords: Student Cost Quality. Financing of basic education. History of education funding.

Le coût élève /qualité *Nouveau critère de financement*

RÉSUMÉ: En montrant l'histoire du financement de l'éducation dans le Pays, de l'Empire jusqu'à la République, l'article affirme que le coût élève/qualité ne serait viable qu'en sélectionnant et valorisant les rentrées et en mettant en oeuvre la journée intégrales dans les creches et dans l'enseignement obligatoire.

Mots-clés: Coût élève/qualité. Financement de l'éducation basique. Histoire du financement de l'éducation.

El Costo alumno calidad *Nuevo criterio de financiamiento*

RESUMO: Al mostrar la historia del financiamiento de la educación en el País, del Imperio a la República, el artículo defiende que el Costo Alumno Calidad solo será viable si se seleccionan y valorizan los insumos e con la implementación de la jornada integral en los jardines de infancia y en la enseñanza obligatoria.

Palabras clave: Costo Alumno Calidad. Financiamiento de la educación básica. Historia del financiamiento de la educación.