

RETRATOS DA ESCOLA



VOGAIS
A-E-I-O-U

CALENDÁRIO

ANA BEATRIZ- LUCAS
ARTHUR- MATHEUS
EMILLY- PAULO
ENRIQUE XAVIER- ISADORA
GIOVANNA

F
FADA
FEIJÃO
FILA
FIGO
FOCA
FACA
FITA
FERRO
FAXINA
FAMÍLIA

ANA CLARA- JOHN
ANA CLARA- LUCAS
BERNARDO- MANUELA
CAROLINA- MIGUEL
DAVI- PEDRO AUGUSTO
GABRIEL- SOPHIA
GIOVANNA- TAYLOR
ISABELLE- VITÓRIA
ISADORA- JULIO CESAR
JEFFERSON- BATISTA
JOSE GUILHERME
LUCIA- YASMIN

TABELA NUMÉRICA

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26	27	28	29
30	31	32	33	34	35	36	37	38	39
40	41	42	43	44	45	46	47	48	49
50	51	52	53	54	55	56	57	58	59
60	61	62	63	64	65	66	67	68	69
70	71	72	73	74	75	76	77	78	79
80	81	82	83	84	85	86	87	88	89
90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
100									

Dossiê

Custo Aluno-Qualidade: a quem interessa?

Entidades Filiadas à CNTE

AFUSE/SP - Sindicato dos Funcionários e Servidores da Educação
APEOC/CE - Associação dos Professores de Estabelecimentos Oficiais Ceará
APEOESP/SP - Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
APLB/BA - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Bahia
APMC/PR - Sindicato Dos Trabalhadores em Educação Pública de Colombo
APMI/RS - Sindicato dos Professores da Rede Pública Municipal de Ijuí
APP/PR - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná
ASPROLF/BA - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Lauro de Freitas
CPERS/RS - Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul - Sindicato dos Trabalhadores em Educação
FETEMS/MS - Federação dos Trabalhadores em Educação de Mato Grosso do Sul
SAE/DF - Sindicato dos Trabalhadores em Escolas Públicas no Distrito Federal
SIMMP/VC/BA - Sindicato do Magistério Municipal Público de Vitória da Conquista
SIMPERE/PE - Sindicato Municipal dos Profissionais de Ensino da Rede Oficial de Recife
SINDEDUCAÇÃO - Sindicato dos Profissionais do Magistério do Ensino Público Municipal de São Luis/MA
SINDIPEMA/SE - Sindicato dos Profissionais de Ensino do Município de Aracaju
SINDIUPES/ES - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo
SINDIUTE/CE - Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação do Ceará
SINDTEC/BA - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de Correntina
Sind-UTE/MG - Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais
SINPC/PE - Sindicato dos Professores do Cabo de Santo Agostinho
SINPEEM/SP - Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal de São Paulo
SINPMOL/PE - Sindicato dos Professores da Rede Municipal de Olinda
SINPRO/DF - Sindicato dos Professores no Distrito Federal
SINPROCAN/RS - Sindicato dos Professores Municipais de Canoas
SINPROESEMMA/MA - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica das Redes Públicas Estadual e Municipais do Estado do Maranhão
SINPROJA/PE - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município do Jaboatão dos Guararapes
SINPROSM/RS - Sindicato dos Professores Municipais de Santa Maria
SINPROSUL/PI - Sindicato dos Professores Municipais do Extremo Sul do Piauí
SINSEPEAP - Sindicato dos Servidores Públicos em Educação do Amapá
SINTE/PI - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica Pública do Piauí
SINTE/RN - Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública do Rio Grande do Norte
SINTE/SC - Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública de Ensino do Estado de Santa Catarina
SINTEAC/AC - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Acre
SINTEAL/AL - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Alagoas
SINTEAM/AM - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado do Amazonas
SINTEFRAMO - Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Francisco Morato
SINTEGO/GO - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás
SINTEM/PB - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa
SINTEP/MT - Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público de Mato Grosso
SINTEP/PB - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Paraíba
SINTEPE/PE - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco
SINTEPP/PA - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará
SINTER/RR - Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Roraima
SINTERG/RS - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande
SINTERO/RO - Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Rondônia
SINTERPUM/MA - Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de Timon
SINTESE/SE - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica da Rede Oficial de Sergipe
SINETET/TO - Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Estado do Tocantins
SISE/BA - Sindicato dos Servidores em Educação no Município de Campo Formoso
SISMMAP/PR - Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Paranaguá
SISMMAR/PR - Sindicato Dos Servidores do Magistério Municipal de Araucária
SISPEC/BA - Sindicato dos Professores da Rede Pública Municipal de Camaçari

Revista Retratos da Escola

v.13, n.26, maio a agosto de 2019.

DIREÇÃO EXECUTIVA DA CNTE (GESTÃO 2017/2021)

Presidente

Heleno Araújo Filho (SINTEPE/PE)

Vice-Presidente

Marlei Fernandes (APP/PR)

Secretária de Finanças

Rosilene Corrêa Lima (SINPRO/DF)

Secretária Geral

Fátima Aparecida da Silva (FETEMS/MS)

Secretário de Relações Internacionais

Roberto Leão (APEOESP/SP)

Secretário de Assuntos Educacionais

Gilmar Soares (SINTEP/MT)

Secretário de Imprensa e Divulgação

Luiz Carlos Vieira (SINTE/SC)

Secretário de Política Sindical

Rui Oliveira (APLB/BA)

Secretária de Formação

Marta Vanelli (SINTE/SC)

Secretária de Organização

Beatriz Cerqueira (SIND-UTE/MG)

Secretária de Políticas Sociais

Ivonete Almeida (SINTESE/SE)

Secretária de Relações de Gênero

Berenice D'Arc Jacinto (SINPRO/DF)

Secretária de Aposentados e Assuntos Previdenciários

Selene Michielin (CPERS/RS)

Secretário de Assuntos Jurídicos e Legislativos

Gabriel Pereira Cruz (SINPRO/DF)

Secretária de Saúde dos Trabalhadores em Educação

Francisca da Rocha (APEOESP/SP)

Secretário de Assuntos Municipais

Cleiton da Silva (SINPEEM/SP)

Secretário de Direitos Humanos

José Christovam Filho (SINDIUPES/ES)

Secretário de Funcionários da Educação

José Carlos do Prado (AFUSE/SP)

Secretária de Combate ao Racismo

Iêda Leal (SINTEGO/GO)

SECRETARIA EXECUTIVA

Ana Cristina Guilherme (SINDIUTE/CE)

Edmilson Camargos (SAE/DF)

Girlene Lázaro da Silva (SINTEAL/AL)

Joaquim Juscelino Linhares (APEOC/CE)

José Valdivino de Moraes (APP/PR)

Luiz Carlos Paixão (APP/PR)

Luiz Veronezi (CPERS/RS)

Manoel Rodrigues (SINTE/RO)

Odeni de Jesus da Silva (SINTE/PI)

Raimundo Oliveira (SINPROESEMMA/MA)

Rosana Souza do Nascimento (SINTEAC/AC)

Valéria Conceição da Silva (SINTEPE/PE)

Coordenador do Despe

Mario Sergio Ferreira de Souza (PR)

Coordenador do Coletivo da Juventude

Valdeir Pereira (MT)

DIRETORIA EXECUTIVA ADJUNTA

Alessandro Souza Carvalho (APEOC/CE)

Antônio Lisboa Amancio Vale (SINPRO/DF)

Carlos de Lima Furtado (SINTET/TO)

Dóris Regina Nogueira (SINTERG/RS)

Jonaldo Tomaz (SINTE/RN)

Isis Tavares (SINTEAM/AM)

Marco Antônio Soares (APEOESP/SP)

Maria Marleide Matias (SINTE/RN)

Marilda de Abreu Araújo (SIND-UTE/MG)

Marilene dos Santos Betros (APLB/BA)

Nelson Galvão (SINPEEM/SP)

Odíssia Carvalho (OPOSIÇÃO SEPE/RJ)

Veroni Salete Del Ré (APP/PR)

CNTE

SDS, Ed. Venâncio III, Salas 101/106, Asa Sul, Brasília-DF, Brasil.

CEP: 70393-900 | Telefone: + 55 (61) 3225.1003

E-mail: cnte@cnte.org.br > www.cnte.org.br

CONSELHO FISCAL - TITULAR

Antônia Benedita Costa (SINPROESEMMA/MA)

Edson Rodrigues Garcia (CPERS/RS)

Ivaneia de Souza Alves (SINSEPEAP/AP)

José Teixeira da Silva (SINTE/RN)

Ornildo Roberto de Souza (SINTER/RR)

CONSELHO FISCAL - SUPLENTE

Edivaldo Faustino da Costa (SINTEP/PB)

Fábio Henrique Matos (SINTE/PI)

Francisca Ribeiro da Silva (SINTE/PI)

REVISTA RETRATOS DA ESCOLA

Editora

Leda Scheibe – Universidade Federal de Santa Catarina

Comitê Editorial

Catarina de Almeida Santos – Universidade de Brasília

Juçara M. Dutra Vieira – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

Luiz Fernandes Dourado – Universidade Federal de Goiás

Márcia Angela da Silva Aguiar – Universidade Federal de Pernambuco

Roselane Fátima Campos – Universidade Federal de Santa Catarina

Vera Lúcia Bazzo – Universidade Federal de Santa Catarina

Conselho Editorial Nacional

Aida Maria Monteiro Silva – Universidade Federal de Pernambuco

Alexandre Adalberto Pereira – Universidade Federal do Amapá

Andréia Ferreira da Silva – Universidade Federal da Paraíba

Antônio Cabral Neto – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Armanda Rachel Botelho Mourão – Universidade Federal do Amazonas

Carlos Augusto Abicalil – Rede Pública de Educação- MT

Celi Nelza Zulke Taffarel – Universidade Federal da Bahia

Dalila Andrade Oliveira – Universidade Federal de Minas Gerais

Dante Henrique Moura – Instituto Federal do Rio Grande do Norte

Demétrio Delizoicov – Universidade Federal de Santa Catarina

Ednaceli Abreu Damasceno – Universidade Federal do Acre

Eliza Bartolozzi Ferreira – Universidade Federal do Espírito Santo

Elizeu Clementino de Souza – Universidade do Estado da Bahia

Erasto Fortes Mendonça – Universidade de Brasília

Gisele Masson – Universidade Estadual de Ponta Grossa

Helena Costa Lopes de Freitas – Universidade Estadual de Campinas

Ivone Garcia Barbosa – Universidade Federal de Goiás

Jacques Therrien – Universidade Federal do Ceará

João Antônio Cabral de Monlevade – Universidade Federal de Mato Grosso

José Augusto de Carvalho Mendes Sobrinho – Universidade Federal do Piauí

Lúcia de Fátima Melo – Universidade Federal do Acre

Lucília Augusta Lino – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Malvina Tuttmann – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Maria Margarida Machado – Universidade Federal de Goiás

Marilda Pasqual Schneider – Universidade do Oeste de Santa Catarina

Marília Gouvea de Miranda – Universidade Federal de Goiás

Marilsa Miranda de Souza – Universidade Federal de Rondônia

Miriam Fábria Alves – Universidade Federal de Goiás

Mônica M. de Carvalho Kassar – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Mônica Ribeiro da Silva – Universidade Federal do Paraná

Olgaises Cabral Maués – Universidade Federal do Pará

Salomão Antônio Mufarrej Hage – Universidade Federal do Pará

Sandra Maria Zákia Lian Sousa – Universidade de São Paulo

Suzane da Rocha Vieira Gonçalves – Universidade Federal do Rio Grande

Theresa Maria de Freitas Adrião – Universidade de São Paulo

Valéria Augusta C. de Medeiros Weigel – Universidade Federal do Amazonas

Zenilde Durlin – Universidade Federal de Santa Catarina

Conselho Editorial Internacional

Almerindo Janela Afonso- Universidade do Minho, Portugal.

Armando Alcántara Santuario- Universidade Nacional Autónoma do México, México.

Beatriz Muhorro Manjama- Organização Nacional dos Professores, Moçambique.

Carlos Pires- Escola Superior de Educação de Lisboa, Portugal.

Danièle Linhart- CNRS/ Paris, França.

Elza Gatti- Universidade de la República, Uruguai.

Fernanda Saforcada- Universidade de Buenos Aires/Rede Clacso, Argentina.

Graciela Morgade- Universidade de Buenos Aires, Argentina.

Jacques Tondreau- Central dos Sindicatos de Quebec, Canadá.

Jenny Assael- Universidade do Chile, Chile.

Juan Arancibia Córdova- Universidade Nacional Autónoma do México, México.

Luiz Miguel Lázaro- Universidade de Valência, Espanha.

Malek Bouyahia- Universidade Paris 8, França.

Maria Fátima Magalhães Antunes Gonçalves Teixeira - Universidade do Minho, Portugal.

Maria Luz Arriaga- Universidade Nacional Autónoma do México, México.

Maria Verónica Leiva Guerrero- Pontificia Universidade Católica de Valparaíso, Chile.

Miguel Ángel Duhalde- Ctera, Argentina.

Myriam Feldfeber- Universidade de Buenos Aires, Argentina.

Omar Orlando Pulido Chaves- Universidade Nacional de Colômbia, Colômbia.

Pedro González López- FE.CCOO, Espanha.

Pilar Alonso Duarte- Forum Europeo de Administradores de la Educación, Espanha.

Ruth Mercado Maldonado- Cinvestav, México.

Silvia Tamez Gonzalez- Universidade Nacional Autónoma do México, México.

Sofia Viseu- Instituto de Educação /Universidade de Lisboa, Portugal.

Revista Retratos da Escola

v.13, n.26, maio a agosto de 2019.

ISSN 2238-4391

R. Ret. esc.	Brasília	v. 13	n. 26	p. 311-592	mai./ago. 2019
--------------	----------	-------	-------	------------	----------------

© 2019 CNTE

Qualquer parte desta revista pode ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Disponível também em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde>>

Coordenação da Esforce

Gilmar Soares Ferreira

Editora

Leda Scheibe (UFSC)

Editor Técnico

Diego Schibelinski (UFSC)

Copidesque

Eliane Faccion (português)

Traduções dos resumos

Polyanna Miranda (inglês)

Maria Isabel de Castro Lima (espanhol)

Foto de capa

Marcel Lima Nunes

Editoração

Frisson Comunicação

RETRATOS DA ESCOLA é uma publicação da Escola de Formação da CNTE (Esforce), que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado ao Comitê Editorial. As colaborações devem ser enviadas à Revista em meio eletrônico, conforme as Normas de Publicação, para o endereço <revista@esforce.org.br>.

*Esta publicação obedece às regras do Novo Acordo de Língua Portuguesa.
Foi feito depósito legal.*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Retratos da Escola / Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce) – v. 13, n. 26, mai./ago. 2019. – Brasília: CNTE, 2019-

Semestral

A partir de outubro de 2012, disponível no portal de periódicos SEER/IBICT em:
<<http://www.esforce.org.br>>

ISSN 2238-4391 (eletrônico)

1. Educação - periódico. I. Esforce. II. CNTE.

CDD 370.5
CDU 37(05)

Revista Indexada em:

Bibliografia Brasileira de Educação (BBE – CIBEC/INEP/MEC).

Latindex – Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.

Library of Congress (USA).

Rede RVBI - Rede Virtual de Bibliotecas Congresso Nacional.

SEER - Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (IBICT/MCT).

EDUBASE - Base de Dados em Educação da UNICAMP.

Portal de Periódicos Científicos da CAPES.

CLASE - Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (México)

DIALNET - BNE/UNIRIOJA/ Fundación Dialnet (Espanha)

Diadorim (Ibict/MCTI)

LivRe! (CIN/CNEN)

DOAJ - Directory of Open Access Journals (Dinamarca)

IRESE - Índice de Revistas de Educación Superior e Investigación Educativa (IISUE/UNAM - México)

EDITORIAL

Educação Pública de Qualidade para todas e todos! 317
Comitê Editorial

ENTREVISTA

Financiamento da educação: como garantir o CAQi e o CAQ..... 321
Carlos Augusto Abicalil, Gilmar Soares Ferreira e José Marcelino de Rezende Pinto

DOSSIÊ

Custo aluno-qualidade: a quem interessa? 341
Luiz Fernandes Dourado e Nelson Cardoso Amaral

Custo aluno-qualidade: resenha de uma trajetória 347
Nalú Farenzena

Federalismo, Vinculação, Fundeb, VAAT e CAQ..... 361
Paulo de Sena Martins

Vincular financiamento com qualidade: um desafio ainda presente à educação brasileira 379
Binho Marques e Flávia Nogueira

Financiamento da Educação Básica: o grande desafio para os municípios 391
Thiago Alves, Adriana A. Dragone Silveira e Gabriela Schneider

O “Novo” Fundeb: o CAQi na encruzilhada 415
Luiz Araújo

A tendência do valor aluno/ano do Fundeb e o CAQi: algumas observações 425
Rubens Barbosa de Camargo, Ana Paula Santiago do Nascimento e Renata Rodrigues de Amorim Medina

Da lógica do gasto à do custo: financiamento do ensino médio integral 443
Aliny C. S. Alves e Fabrício A. F. Carvalho

A Emenda Constitucional 95: empecilhos para cumprir o PNE 465
Gil Vicente Reis de Figueiredo

ESPAÇO ABERTO

- A avaliação da Educação Básica: do ranqueamento ao ensino e aprendizagem..... 483
Marlene Zwierewicz, Ezequiel Theodoro da Silva, Ludimar Pegoraro e Vera Lúcia de Souza e Silva
- Abordagens de gênero e sexualidade: um contraponto ao Escola Sem Partido..... 499
Regina Rodrigues Costa e Aida Monteiro Silva
- A iniciação científica: escuta, diálogo e contexto 513
Bruna Bertoglio Lorenzoni e Tania Denise Miskinis Salgado
- Orientar e ser orientado: o professor vira orientador..... 523
Marli Teresinha Silva da Silveira, Tania Mara Zancanaro Pieczkowski, Andreia Henn Ghisleni, Paula Lemos da Silveira e Vaneza Silva da Rosa

RELATOS DE EXPERIÊNCIA

- A ecologia por sequência didática: alternativa para o ensino de biologia..... 541
Elga Cristina Torres Pereira, Hiléia Monteiro Maciel-Cabral, Cirlande Cabral da Silva, Luiz Caldeira Brant de Tolentino-Neto e Patricia Macedo de Castro
- Artes marciais na Educação Infantil: desafios e possibilidades 555
Leandro Pereira Araújo, Larissa Cerignoni Benites, Elisângela Venâncio Ananias e Viviane Preichardt Duek
- Leitura, instrumento formativo: o relato de uma experiência..... 567
Mariana Luzia Corrêa Thesing

RESENHA

- Pedagogia da práxis: pensar a educação com Adolfo Sánchez Vázquez..... 583
Luís Fernando Lopes

- NORMAS DE PUBLICAÇÃO** 589

Educação Pública de Qualidade para todas e todos!

Retratos da Escola, na continuidade do seu diálogo com os profissionais da educação, estudantes, pais, mães, entidades acadêmicas e sindicais, poderes públicos e demais interessados na temática educacional, tem o orgulho de apresentar neste volume 13, número 26, mais uma colaboração significativa à educação brasileira.

O que hoje vivenciamos na instituição escolar revela fortes tendências regressivas. No campo político, uma mobilização que postula a escola sem partido, um lugar não político, avesso à crítica. Aponta-se para a retirada das crianças das escolas para “protegê-las”, numa educação doméstica, do enfrentamento da diversidade, tentando invisibilizar determinados temas que fazem parte da realidade social e que exigem tratamento sólido, claro e fundamentado. Ou, ainda, investe-se na militarização das escolas para propiciar mais controle sobre o ensino e sobre o comportamento dos estudantes.

Tais questões exigem nossa atenção, pois constituem um sério ataque à viabilização de uma educação de qualidade para todas as crianças e jovens brasileiros que viria pelo financiamento das escolas e de tudo o que envolve o seu bom funcionamento. O Dossiê que tornamos público nesta edição, organizado pelos nossos colegas da Universidade Federal de Goiás, Luiz Fernandes Dourado e Nelson Cardoso Amaral, trata justamente dessa questão. Tematizando o financiamento da educação básica, os textos que o compõem focalizam as reflexões acerca do custo aluno-qualidade e questionam a quem tal debate interessa.

Esta temática, fundamental para a melhoria da qualidade da educação básica no País, refere-se a uma demanda de dispositivos constitucionais e legais sobre o padrão mínimo de qualidade no financiamento da educação básica pública. Os autores convidados pelos organizadores da publicação para esta discussão foram desafiados a debater não só o significado metodológico desse financiamento, mas também o seu direcionamento político, tal como explicitado na apresentação pelos organizadores do Dossiê.

A seção Entrevista, que inicia a publicação, trata igualmente desta temática e foi cuidadosamente articulada pelos organizadores do Dossiê. Os entrevistados

são destacados educadores, provenientes de diferentes espaços do campo educacional: Carlos Augusto Abicalil, Gilmar Soares Ferreira e José Marcelino de Rezende Pinto.

Estão também presentes neste número, artigos por nós recebidos via fluxo contínuo e, aqui, publicados na seção Espaço Aberto. O primeiro deles, *A Avaliação da Educação Básica: do ranqueamento ao ensino e aprendizagem*, escrito por Marlene Zwierewicz, Ludimar Pegoraro, Vera Lucia de Souza e Silva e Ezequiel Theodoro da Silva, apresenta um estudo que teve como objetivo analisar os índices atingidos em processo avaliativo efetuado em sete redes municipais de educação. A pesquisa também objetivou analisar a percepção dos docentes sobre a utilização dos resultados da avaliação em processos de planejamento subsequentes e suas perspectivas sobre a implementação da autoavaliação institucional.

Regina Rodrigues Costa e Aída Monteiro Silva, por sua vez, no artigo *Abordagens de gênero e sexualidade: um contraponto ao "Escola sem Partido"*, alertam para a importância da temática nas escolas em contraposição aos ataques do movimento/programa Escola Sem Partido, o qual fere claramente os princípios da Constituição Federal no que diz respeito à pluralidade de ideias e de pensamentos.

Bruna Bertoglio Lorenzoni e Tania Denise Miskinis Salgado, expõem em *A iniciação científica: escuta, diálogo e contexto*, uma reflexão realizada sobre a importância da pesquisa em sala de aula desde a educação básica, partindo particularmente das contribuições de três autores: Barbier, Bakhtin e Boaventura de Souza Santos. Já Marli Teresinha Silva da Silveira, problematizou no seu estudo, intitulado *Orientar e ser orientado: o professor vira orientador*, o preparo dos professores para se tornarem efetivamente professores/orientadores daqueles educadores que buscam seu aperfeiçoamento em cursos de pós-graduação.

Na Seção Relatos de Experiência apresentam-se três contribuições importantes para o trabalho de professores em sala de aula. Os dois primeiros relatos são textos coletivos, e referem-se ao ensino na educação básica. O primeiro intitula-se *"A ecologia por sequência didática: alternativa para o ensino de biologia"*, de Elga Cristina Torres Pereira, Hiléia Monteiro Maciel Cabral, Cirlande Cabral da Silva, Luiz Caldeira Brant de Tolentino Neto e Patrícia Macêdo de Castro. O segundo, *Artes Marciais na educação infantil: desafios e possibilidades*, é apresentado por Leandro Pereira Araújo, Larissa Cerignoni Benites, Elisângela Venâncio Ananias e Viviane Preichardt Duek. Já o terceiro relato, de autoria de Mariana Luzia Corrêa Thesing, intitula-se *Leitura, instrumento formativo: o relato de uma experiência*. Focaliza um trabalho realizado em curso de formação de professores, e relaciona a teoria desenvolvida na disciplina Didática da Linguagem I com a prática, no estágio supervisionado.

A resenha de Luís Fernando Lopes nos contempla com a possibilidade de reencontrar um educador muito presente nos nossos cursos de formação de professores, cuja obra *Filosofia da Práxis* muito contribuiu para o nosso entendimento a respeito da importância da teoria e de sua relação com a prática no trabalho educativo, e foi retomado por Lopes, que resenhou a livro organizado por Naura Syria Carapeto, intitulado *Adolfo Sánchez Vázquez: para pensar a educação*.

A equipe editorial da *Retratos da Escola*, revista da Escola de Formação da CNTE (Esforce), agradece aos organizadores do Dossiê, assim como a todos os autores e outros colaboradores, que de alguma forma estão presentes em mais esta edição, pela valiosa contribuição de cada um.

Que a leitura proporcionada pelos artigos aqui expostos valorize cada vez mais o importante papel do educador neste momento em que, até pelas dificuldades que nos são impostas, é mais do que nunca necessário trabalhar pelo reconhecimento de nosso esforço e contribuir na resistência contra a onda avassaladora das políticas conservadoras/neoliberais, que vêm impondo severos retrocessos à educação e à cultura de nosso País.

Comitê Editorial

RETRATOS DA ESCOLA

▶ ENTREVISTA



Financiamento da Educação: *Como garantir o CAQi e o CAQ*

A discussão sobre o custo aluno-qualidade (CAQ) tem sido objeto de estudos e debates político-pedagógicos complexos, envolvendo dispositivos legais, dentre eles, a Constituição Federal, a LDB e o Plano Nacional de Educação, bem como diretrizes e pareceres. Nos debates, ganham evidência e centralidade a relação orgânica entre financiamento e gestão, o papel da União e o dos demais entes federados, o regime de colaboração, a vinculação e subvinculação de recursos para a educação básica (incluindo o Fundeb), a valorização dos profissionais da educação e as políticas expansionistas.

Diante dos embates antevistos sobre o novo PNE e, especialmente, sobre a discussão e materialização do CAQ, entrevistamos três especialistas com larga experiência e engajamentos distintos, porém, todos articulados às lutas pela democratização, melhoria e pelo efetivo financiamento para a educação básica no País: Carlos Augusto Abicalil, Gilmar Soares Ferreira e José Marcelino de Rezende Pinto. A partir de questões formuladas pelos professores Luiz Dourado e Nelson Amaral, com a participação da editora de *Retratos da Escola*, professora Leda Scheibe, os convidados discutem concepções, limites e possibilidades do financiamento da educação básica no País, especialmente, a materialização do CAQ e do CAQi.

A Lei Nº 13.005 de 25 de junho de 2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação para o período 2014-2024, apresenta nas estratégias da Meta 20 a implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ). Como explicar em poucas palavras a diferença entre as duas definições? Essas estratégias contemplam satisfatoriamente uma possível implementação do CAQ?

Carlos Augusto Abicalil - O componente distintivo é relacionado à progressividade de sua implementação. Há enormes distâncias entre a capacidade de financiamento de cada ente federativo, entre estados, entre estados e municípios, entre municípios de uma mesma unidade da federação. Há, também, diferenças na capacidade fiscal e no seu aproveitamento, derivado de políticas de incentivos fiscais, da baixa tributação de propriedades e bens, do pouco esforço arrecadatório da maioria dos entes federativos, da baixa capacidade técnica – particularmente de municípios institucionalmente muito frágeis, além dos efeitos notórios da ação concorrencial e da guerra fiscal. As disparidades são agravadas pela ausência de uma referência nacional de aferição e de acompanhamento das capacidades e dos esforços fiscais – por razões que vão desde

disposições técnicas até as indisposições políticas – ancorados no argumento da autonomia federativa. Essa situação através da dinâmica distributiva do Fundeb – uma subvinculação ancorada em parcelas de impostos transferíveis da União e dos estados – implica o desenvolvimento de processos que visem alcançar a totalidade da vinculação obrigatória à educação, incluindo a diversidade das legislações estaduais e municipais, a integralidade de recursos complementares de outras fontes, como aqueles que financiam programas suplementares do FNDE e as cotas estaduais e municipais do salário educação. O desenvolvimento e o aperfeiçoamento das ferramentas de controle e de avaliação (especialmente sobre as capacidades tributárias e os efeitos da guerra fiscal), por um lado, e da “lista de insumos” e de processos capazes de reduzir progressivamente as desigualdades na oferta educacional pública se somam, concomitantemente, ao esforço nacional de alcançar os 10% do PIB em educação, sem desconsiderar as parcelas necessariamente aplicadas em educação profissional, tecnológica e superior, e nas interfaces entre ensino, pesquisa e extensão.

Gilmar Soares Ferreira - Primeiro, é preciso esclarecer a origem dos debates em torno do custo aluno-qualidade. Na história de luta pelo financiamento público da educação pública e gratuita, os debates sobre o CAQ como critério de reforço do financiamento da educação, ou seja, para a sustentação das condições fundantes de acesso e permanência dos estudantes, valorização salarial e profissional com piso-carreira-formação profissional – e condições de infraestrutura adequadas ao ensino-aprendizagem remontam mais firmemente aos anos finais da década de 80 e toda a década 90, até sua consolidação na aprovação do Plano Nacional de Educação, pela Lei 13.005/2014. Assim, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que deve ser garantido um “padrão de qualidade”, ao apresentar os princípios sob os quais o ensino deve ser ministrado no Brasil. Desde a grande conquista na CF/88, a CNTE teve fundamental importância, quando um consenso em torno do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério permitiu a instalação do Fórum Permanente de Valorização do Magistério e Qualidade da Educação Básica. A CNTE, como nos relata o professor João Monlevade em sua tese de doutorado, teve um papel fundamental expresso no compromisso de apresentar para o debate no Fórum “a planilha de viabilização do PSPN”. O Governo FHC enterrou qualquer expectativa de avanços significativos, reivindicados por diversas entidades de classe e movimentos sociais, na valorização dos profissionais da educação. Mas as sementes do CAQ e posteriormente do CAQI já estavam plantadas. Com o refluxo momentâneo das políticas neoliberais em educação, com os governos democráticos e populares de Lula-Dilma, o debate de um CAQI e CAQ novamente ganhou centralidade, sobretudo nas conferências educacionais de 2008, 2010 e 2014. Atualmente, todo o debate em torno do CAQI e CAQ refere-se às condições para que, em nível nacional, “se consiga estabelecer uma política que possibilite aos entes federados financiarem adequadamente os CAQ, associados a cada nível/etapa/modalidade da educação básica. Primeiro, como referência inicial e, na

seqüência, buscar a equiparação com os países referências em investimento em educação pública e gratuita, com retorno na qualidade socialmente almejada. O PNE/2014-2024 explicitou que esse “padrão de qualidade” (arts. 206, VII e 212, § 3º) se encontra na definição do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ). O CAQi, que será “referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno-Qualidade (CAQ),” conforme a Estratégia 20.6 da Meta 20 do PNE 2014-2024.

José Marcelino de Rezende Pinto - O CAQi dialoga diretamente com o Art. 211, § 1º da CF, que determina: “A União organizará o sistema federal de ensino (...) e exercerá (...) função redistributiva e supletiva, de forma a garantir *equalização* de oportunidades educacionais e *padrão mínimo de qualidade do ensino* mediante assistência técnica e *financeira* aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”. Ou seja, o CAQi é o recurso a ser assegurado por aluno em qualquer escola do Brasil para garantir as condições de oferta de um ensino de qualidade. Já o CAQ é o passo seguinte; atingido o mínimo, avancemos para padrões de gasto por aluno que se aproximem de uma qualidade social. Uma boa referência para o CAQ são as escolas básicas da rede federal de ensino, que oferecem um excelente padrão de qualidade e custam menos que as escolas privadas frequentadas pela elite. Sobre as últimas, vale a pena dizer que o valor de uma mensalidade dessas instituições corresponde ao gasto anual, por aluno, da rede estadual de SP. O CAQ está previsto desde a EC 14/95 e não foi implantado por omissão vergonhosa do governo FHC. Com o Parecer 8/2010, e com o PNE definindo o prazo para sua implementação para junho de 2016, ele não saiu do papel por omissão também vergonhosa da Sase-MEC, nos governos Lula e Dilma. Basta dizer que esses governos (em especial Lula II e Dilma I) dobraram o gasto educacional federal (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino [MDE]) frente ao PIB. Só que o fizeram, no caso da educação básica, através de transferências voluntárias e não através da incorporação do CAQi ao Fundeb, como discutimos em infinitas reuniões com a equipe da Sase-MEC. Com o golpe ficou fácil cortar os recursos, que não estavam vinculados ao CAQi e ao Fundeb. Entendo que as estratégias previstas no PNE são adequadas, até porque o esforço para o CAQi seria ampliar a contribuição federal ao Fundeb de 0,2% do PIB para 1% do PIB. Trata-se de um esforço grande, mas realizável, até porque o Governo Federal fica com mais de 16% do PIB em recursos tributários e, no melhor ano Lula, chegou a 1,2% do PIB em MDE, em 2012. Em 2018 ele caiu para 0,9% do PIB, uma perda de 0,3% do PIB. Considerando que o complemento da União gira em torno de 0,2% do PIB, se incorporados ao Fundeb, esses recursos extorquidos à educação pelos últimos governos propiciariam um complemento de 25%, ante os 10% ou 15% assumidos pelo MEC na proposta do novo Fundeb.

Considerando a importância de se definir e materializar o CAQ na educação básica brasileira, esta temática não deveria ter sido explicitada como uma Meta do PNE?

Gilmar Soares Ferreira - Se consideramos a necessidade da maioria da população que matricula seus filhos/as na escola pública e depende exclusivamente da educação gratuita, responderemos que sim. Mas se nosso olhar vislumbra a disputa de dois projetos educacionais, sendo que as elites atuam para impedir ou atrasar o acesso da maioria da população ao conhecimento, ou seja, à creche, a pré-escola, ao ensino fundamental e médio público, gratuito e de qualidade socialmente referenciada, nossa resposta será “não”. É nesse sentido que, pela segunda vez, um Plano Nacional de Educação está sendo desconstituído/destruído na sua “espinha dorsal”, que é o financiamento das suas metas com recursos públicos em instituições públicas. Está comprovado que as elites nacionais, em estreita relação com o capitalismo rentista mundial, não têm interesse que os orçamentos públicos estejam a serviço da maioria da população. Para as elites locais e internacionais, a educação pública não passa de mera mercadoria. Por isso, não pode ser totalmente gratuita. Então, os elementos de definição do CAQ e CAQI impõem uma delimitação fronteira entre “direito” e “mercado”. A condição de “Direito” conquistada na CF/88 é entrave às pretensões empresariais ou de ONGs e representantes de grandes empresários, que buscam nas políticas de criação das bases curriculares pré-definidas – BNCC da EI e EF e no caso do ensino médio, a flexibilização curricular – as condições para vender seus pacotes de conteúdos e treinamentos de pessoal, bem como *hardwares* e *softwares* da educação transformada em mercadoria.

José Marcelino de Rezende Pinto - Acho que isso é o de menos. O conceito do CAQ já está expresso no Art. 211 da CF. As propostas de Fundeb permanente (PEC 15/2015, versão de Setembro/2019, Substitutivo da relatora deputada Dorinha Seabra Rezende e PEC 65/2019 do Senado, que tem como relator o senador Flávio Arns) avançam bastante em colocar, com todas as letras, o CAQ na CF, onde ele aparece desde a EC 14/96. No caso do Substitutivo da Câmara, ele encontra-se na inclusão do § 7º ao Art. 211 da CF.

Carlos Augusto Abicalil - Frente às tensões antes e depois da aprovação do PNE e da estratégia traçada na Câmara dos Deputados para atingir o mais amplo consenso na Comissão e no Plenário (obtendo, por fim, voto unânime), a fórmula resultante no texto aprovado possui consistência nitidamente superior à previsão apenas nominada na regulamentação do Fundeb e na EC 53/2006. Iniciemos por conferir o artigo 5º. no corpo da Lei do PNE, e a especial atenção aos parágrafos 3º, 4º e 5º. A leitura da Meta 20 e de suas estratégias se faz sob os marcos gerais sobre como considerar o investimento público em educação. O detalhamento das estratégias busca resolver boa parte das debilidades de enfrentamento do tema, já considerando aspectos abordados no Parecer CEB/CNE 8/2010, nas sucessivas alegações em torno de sua não homologação pelo MEC, ainda antes da apresentação do PL e da aprovação do PNE. Há um conjunto orientador

“Está comprovado que as elites nacionais, em estreita relação com o capitalismo rentista mundial, não têm interesse que os orçamentos públicos estejam a serviço da maioria da população.”

(Gilmar Soares Ferreira)

e compreensivo bastante consistente frente às variadas frentes de resistência, particularmente das áreas de economia e finanças públicas das três esferas federativas. A aprovação unânime do texto PNE resulta num potente argumento para as regulações em tramitação no Congresso Nacional: o chamado Fundeb Permanente (ou Novo Fundeb) e a Lei Complementar sobre a cooperação federativa, a colaboração entre os sistemas de ensino e a instituição do Sistema Nacional de Educação. Por outro lado, superou, paralelamente, o questionamento sobre o limite de competência do Conselho Nacional de Educação deliberar sobre a regulamentação pendente.

A Emenda Constitucional Nº 95 congelou os recursos financeiros associados às despesas primárias (salários, água, luz, limpeza, vigilância, telefone, material de consumo etc.) do Poder Executivo até 2036. Será possível cumprir as estratégias da Meta 20 relativas ao CAQ? Seria possível comprimir os orçamentos dos demais ministérios para priorizar os recursos do MEC no contexto do Poder Executivo?

Gilmar Soares Ferreira - Excetuando as metas que, por força de pressão e *lobby* do mercantilismo na educação, serão facilmente implementadas para favorecer a terceirização, privatização e subtração do direito à educação pública e gratuita, todas as metas que necessitam do provisionamento dos recursos públicos, providos via orçamento, estão seriamente comprometidas. A única via de barrar o atual projeto em curso é anular, desde o período do golpe que destituiu a presidenta legitimamente eleita do poder, os atos emitidos por decretos e/ou que por medidas provisórias e relações fisiológicas do Executivo com o Congresso impuseram derrotas à maioria da população em termos de garantias constitucionais para a assunção do direito à educação pública, gratuita e de qualidade. No atual projeto, não há e não haverá espaço nem mesmo para realocação ou compressão de recursos de outros ministérios, uma vez que a “ordem” é privatizar ou vender tudo o que for possível. Estamos diante de uma tragédia do ponto de vista da educação, pois o próprio País (leia-se: elites e grande parte das autoridades e instituições) consente no desmonte do Estado de Direito Constitucional, parcamente conquistado em 1988. O resultado da destruição do Estado de Direito será o recrudescimento da crise de humanidade à maioria, imposta pelas elites nos últimos 500 anos. Quando o povo, na sua maioria, não se vê assistido nas suas necessidades básicas, o resultado poderá ser a barbárie das relações individualistas ou de facções que, de forma paralela ao Estado, atuam para tornar a vida ainda mais desafiadora e crítica. O financiamento da educação pública e gratuita, garantindo as condições de acesso e permanência com critérios de resgate à dignidade e à condição humana é o grande desafio do presente. O mais cruel deste momento é que se não escolhermos por via de projeto social de inclusão, o faremos pela dor da destruição das condições humanas e de natureza biológica e animal.

José Marcelino de Rezende Pinto - Antes de mais nada, a complementação da União ao Fundeb escapa ao congelamento previsto nessa monstruosidade chamada EC 95/2016. De qualquer forma, a EC 95 deve ser revogada, pois até os interesses dominantes do setor privado assim o desejam, pois ela inviabiliza a administração federal e os investimentos públicos de que o capital privado tanto gosta. Essa emenda foi uma ação nefasta de funcionários de grandes bancos nacionais e internacionais (Levy, Meireles etc.), que, com apoio da mídia, desde Dilma II, tomaram de assalto o Estado brasileiro sem ter que pedir um voto popular para seus planos macabros. O grande erro de Lula foi sua ingenuidade, ao pensar que a elite brasileira seria compreensiva com ele, por tudo que fez aos ricos e pobres. Vargas, por se originar da elite, conhecia bem o tipo de gente que manda no País. O risco que vivemos seria uma alteração na EC 95, mas só para facilitar o interesse privado, mantendo o congelamento dos gastos sociais. Seria o pior dos mundos.

Carlos Augusto Abicalil - A implementação da Meta 20 e de todas as metas que vislumbrem expansão e valorização da oferta pública fica absolutamente inviabilizada com a EC 95. Ainda que haja progressão positiva nas receitas públicas, a EC 95 impede o crescimento real dos gastos públicos. Seu fundamento é a reserva para o pagamento da dívida, eventual investimento em PPP e maior redução da carga tributária para setores empresariais. Valem dois registros adicionais agravantes aqui: a) a meta da atual equipe econômica de redução de 33% para 22% na carga tributária total frente ao PIB e a desvinculação total dos orçamentos públicos (incluindo impostos, não apenas taxas e contribuições); b) os efeitos previstos da PEC 45/2019 – Reforma Tributária, tramitando na Câmara dos Deputados – que funde o somatório dos gastos efetivos em educação e saúde para efeito das correções inflacionárias posteriores à vigência, amplia a injusta tributação sobre consumo com dois efeitos práticos perversos e previsíveis – exacerba a regressividade da carga tributária (quem tem menos paga mais) e reduz progressivamente a participação do financiamento da educação e da saúde em percentuais do PIB.

Como avaliar o fato de já estarmos no sexto ano de vigência do PNE e nenhuma ação para a implementação do CAQi ter sido efetivamente tomada?

José Marcelino de Rezende Pinto - Desses seis anos, dois podem ser colocados na conta de Dilma Rousseff e de Binho Marques. Este último produziu um relatório de que se valeu Maria Helena de Castro para tentar enterrar o CAQi no CNE. Não conseguirão. Se o governo Dilma tivesse aprovado um CAQi no Fundeb, mesmo que com um aumento escalonado na complementação da União (nas emendas em discussão na Câmara e Senado o prazo é de dez anos, começando com 15%, na Câmara e em 20%, no Senado), a situação dos golpistas seria muito mais difícil. Teriam contra si os 5.700 prefeitos e 27 governadores. Depois do golpe e com o anticristo, o que aconteceu era o

“...a EC 95 deve ser revogada, pois até os interesses dominantes do setor privado assim o desejam, pois ela inviabiliza a administração federal e os investimentos públicos (...).”

(José Marcelino Rezende Pinto)

esperado. Mas eles passarão. Corrigindo, passarão a depender de nossa capacidade de convencer os segmentos populares que nele votaram da arapuca em que se meteram.

Carlos Augusto Abicalil - A realidade é pior: houve a modificação substantiva da posição do Conselho Nacional de Educação sobre o tema, em texto aprovado ainda antes do próprio PNE, um importante subsídio para o debate e a normatização nacional; o PNE é mencionado residualmente na Mensagem ao Congresso, apresentada pelo presidente em 01/02/2019; seus ministros de educação reiteram que o Brasil já “gasta” o suficiente em educação, opõem o financiamento da educação básica à educação superior; sustentam que qualquer recurso transferível deve vincular-se a premiar resultados; fraturam a oferta pública com a defesa da ‘liberdade de escolha das famílias’, com *vouchers* à educação privada ou domiciliar.

Gilmar Soares Ferreira - Para entender o processo de secundarização do PNE em vigência, temos que compreender o contexto de disputa de projeto de educação em relação à disputa de modelo de sociedade no País. Na luta por uma sociedade baseada no direito e na inclusão econômica, cultural e social, a CF/88 é um marco temporal central. Desde a promulgação, a Carta Magna possibilitou às grandes maiorias (minorias quando a questão é disputa de espaços de poder e dinheiro) sonhar com uma sociedade mais justa e igualitária. Foi em contraposição a este projeto, que o atual presidente, legítimo representante dos setores entreguistas da Nação ao capitalismo internacional, capitaneado pelos EUA, inclusive do setor militar, referiu em seu discurso de posse “acabar com o socialismo no Brasil”. Mesmo com a CF/88, esse projeto social teve dificuldades de ser levado adiante, face as forças conservadoras do poder e as estruturas concentradoras de renda e negadoras de educação, segurança e saúde públicas e gratuitas para a maioria da população, bem como cultura, lazer, moradias, dentre as necessidades básicas para sobreviver. Essa elite de direita, conservadora, desvinculada de um projeto nacional não tem interesse em desenvolver o País para seu próprio povo. Essa mesma elite se viu ameaçada, num curto espaço de tempo, por governos democráticos e populares e suas políticas mínimas de investimento e direcionamento que mudaram a vida de dezenas de milhões de brasileiros. Essa elite percebeu que instrumentos como Fundeb (EC 53), ampliação da escolaridade obrigatória (EC 59), PNE (Lei 13.005/14), dentre inúmeros projetos e programas que beneficiavam a população de baixa renda, o curso do desenvolvimento local e nacional conduziram a um processo que exigiria duras reformas a implodir a concentração e a exploração da renda no Brasil, reduzindo a possibilidade do lucro fácil pela exploração semiescrava da população. Por isso, essa elite não somente inviabiliza e inviabilizará o PNE (2014-2023), como também impôs a reforma do ensino médio, a reforma trabalhista, a reforma previdenciária em curso e a tramitação da reforma tributária, que também não favorecerá à classe trabalhadora. Todos esses movimentos visam aprofundar as amarras do Estado centralizador, fiscalista e burocrático, para manter a atual ordem econômica mundial e seus interesses sobre o Brasil. Há que se lembrar que o

“A realidade é pior: houve a modificação substantiva da posição do Conselho Nacional de Educação sobre o tema, em texto aprovado ainda antes do próprio PNE....”

(Carlos Augusto Abicalil)

processo de golpe, que culminou no impedimento da presidente Dilma, teve início bem antes da sua reeleição, a fim de emperrar as políticas em favor da maioria da população. Em termos de educação, a pesquisa sobre mercantilização da educação realizada pela UnB/CNTE/IE já demonstrava o alto poder de *lobby* de ongs e representantes de empresários interessados em processos privatizantes da educação no Brasil.

O parecer CNE/CEB-8/2010, aprovado desde maio de 2010, estabeleceu parâmetros para a implementação do CAQi. Entretanto, a Resolução aprovada nunca foi homologada pelo Ministério da Educação. O que dizer sobre esta atitude do MEC, desde 2010?

Carlos Augusto Abicalil - A pergunta acaba por confirmar o que comentei antes. Estive no MEC durante 13 meses, entre janeiro de 2011 e abril de 2012, na criação e implementação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase). Internamente, a tramitação de pareceres do SNE se situava a cargo do Gabinete Ministerial, ouvida a Secretaria de Educação Básica e as assessorias jurídicas, uma vez que se constitui em prerrogativa de ministro de Estado. Ao conformar o Planejamento Estratégico da Sase, incluímos uma ação articulada, que resultou, depois de muito debate interno e com o apoio das secretarias Executiva e Executiva Adjunta de então, na proposta de um Fórum de Avaliação e Financiamento da Educação Básica, dois anos depois, envolvendo vários órgãos governamentais, representações de estados e municípios e sociedade civil, convergindo na consideração da totalidade dos recursos vinculados nas três esferas, na revisão dos critérios de ação redistributiva e suplementar do FNDE e na consideração das cotas estaduais e municipais do salário educação. Outra tensão simultânea também oriunda da CEB/CNE dizia respeito à disputa do fundo público por organizações privadas de assessoramento e assistência técnica (ongs, fundações, organizações sociais etc.), que resultaram na formulação dos chamados “Arranjos de Desenvolvimento da Educação”, transformados na Resolução 01/2012. Participando das atividades do GT sobre federalismo, territorialidades e cooperação em educação, já sem a titularidade da Sase, reiterei em variadas ocasiões minha preocupação com a interface dos dois temas, as restrições da LRF sobre a ampliação dos gastos com pessoal, a lei de licitações, a tendência de compressão dos gastos com pessoal, particularmente sobre estados e municípios e a desconsideração dos consórcios públicos, estes, sim, regulados em lei como figura não considerada no conjunto de possibilidades. Logramos realizar, também, um seminário nacional conjunto com o Observatório dos Consórcios Públicos, em maio de 2013. Não menos importante, para efeitos do Poder Executivo nas três esferas, é o posicionamento da AGU, articulando suas estratégias de enfrentamento a demandas judiciais em torno do Fundef e do Fundeb, arguindo a um só tempo o pacto federativo, os limites da responsabilidade fiscal, e agregando indicadores de desempenho como referências, inclusive

para as transferências complementares, como, aliás, já apontavam os órgãos de controle, como o TCU e vários TCE. Argumentos que chegam, agora, aos titulares do próprio MEC.

Gilmar Soares Ferreira - O entendimento de que a educação pública nacional é elemento estratégico de intensa disputa para o domínio econômico é a chave para entender porque todos os segmentos políticos, que vão de centro para a esquerda ou para a direita, defendem a educação inclusiva no discurso, mas a prática fica distante do que foi e é propagado. No caso da visão política de centro para a direita, jamais aceitarão implementar uma educação pública, gratuita, inclusiva, laica e democrática, que atenda com qualidade os anseios da população. Tal educação, se implementada, alteraria o sistema no qual o pensamento político, econômico, moral e conservador, estão ancorados. Nesse momento, assistimos à destruição da educação pública e gratuita como direito pela visão de ultradireita assentada pelo voto direto de parte da população no Governo Federal. Justamente porque veem na liberdade de ensino, no diálogo, na pedagogia da autonomia, da pergunta ou da esperança, que tem Paulo Freire como seu expoente maior na linha da libertação das pessoas nas/das relações de opressão, o risco de implosão do sistema de dominação conservadora. Por isso, nesse momento, projetos com *homeschooling* e Escola Sem Partido ganham espaço na mídia, nas instituições dominadas pelo conservadorismo. É claro que, nesse contexto, pareceres como o CNE/CEB-8/2010, que apontam para a estruturação das condições de existência de uma escola para atendimento da população como condição universalizante do ensino, jamais poderão prosperar. É curioso que a situação política neste momento difere do desejado por setores da direita, como representantes de ongs, que por sua vez representam empresas, fundações empresariais e instituições “sem fins lucrativos”, que lucram com parcerias com o/os governo/os para se apropriar dos recursos públicos em educação e implementar o viés empresarial no ensino. Diferentemente dos setores de ultradireita, que, ao implementar o viés do neoliberalismo conservador, buscam anular o papel do Estado nos serviços públicos, os setores de direita toleram o Estado, desde que esta abra a possibilidade dos serviços públicos para satisfazer a sede de mercado dos empresários do setor, a exemplo das parcerias público privadas. O parecer CNE/CEB-8/2010, em certo sentido, é resultado dessa visão mercadológica, que disputava por dentro do Governo Federal os recursos públicos da educação. O PNE em vigência deixou brechas nesse sentido para favorecer as parecerias público privadas na educação superior e na básica. As BNCC são exemplo de políticas que interessavam aos setores empresariais. Neste momento, o pensamento da ultradireita conservadora atua para anular qualquer possibilidade de política que exija mais recursos federais para efetivar a educação pública. O resultado dessa visão de educação aprofundará as crises de desenvolvimento de políticas públicas, que já vinham sofrendo com as investidas e os *lobbies* da iniciativa privada.

José Marcelino de Rezende Pinto - Já falei um pouco sobre esse ponto, mas vale a pena aprofundar. Não foi uma nem duas vezes que recebemos a equipe da Sase-MEC

“Neste momento, o pensamento da ultra direita conservadora atua para anular qualquer possibilidade de política que exija mais recursos federais para efetivar a educação pública.”

(Gilmar Soares Ferreira)

na USP, em Ribeirão Preto, para explicar os conceitos do CAQi, fora outras tantas reuniões em Brasília. Havia contra-argumentos para todo gosto. Um, prosaico, questionava por que havia videocassete no CAQi. Ora, porque, quando as planilhas foram feitas, em 2005 (!), esse era um equipamento importante nas escolas, o que mostra a estratégia protelatória do MEC. Outro ponto exaustivamente debatido referia-se à defesa, por parte de Binho Marques, de valores regionalizados para o CAQi. Contra-argumentávamos: desde quando a CNTE defendeu piso salarial regionalizado? E, considerando que mais de 80% do valor do CAQi corresponde a salários, não há porque se falar em regionalização. Alguém defende salário mínimo regional no Brasil? Ademais, eventuais diferenças de custos ocorrem mais entre capitais e grandes cidades em comparação com pequenos municípios do interior, do que entre diferentes regiões do País. Além do mais, no CAQi da CNDE sempre defendemos os adicionais para municípios e regiões de maior vulnerabilidade, estratégia que, aliás, está prevista no Substitutivo da Câmara do Fundeb. Considerando que o Parecer foi aprovado em maio de 2010 e foi antecedido por inúmeras audiências no CNE e fora dele e foi aprovado por unanimidade, o MEC teve sete anos para fazer algo a favor do CAQi e, ressaltado, nunca o fez, só empurrou com a barriga. Por quê? Porque não quis assumir uma política de Estado, ampliando os recursos da União para o Fundeb. O Governo Federal poderia ter duplicado sua complementação ao Fundeb, um passo essencial para o CAQi, apenas com os recursos previstos no orçamento para transferências voluntárias. Optou por tentar deixar sua ‘marca’, na ilusão de continuidade indefinida no poder. Deu no que deu. Considerando ser esta revista uma publicação da CNTE, para o bem da história, cabe dizer que o CAQi nasceu com a marca da CNTE; a entidade foi fundamental para o cálculo de seu valor. Lembro-me muito bem que foi a CNTE, integrante do diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação que forneceu a diretriz de valor do piso salarial de referência do CAQi para um professor com formação em nível médio na modalidade normal e jornada de 40 horas semanais, aí incluída a chamada hora-atividade. Também a CNTE teve papel central na definição do desenho de carreira contemplado nas planilhas do CAQi, bem como em seu parâmetro de remuneração, associado ao nível de formação dos profissionais e não ao tipo de atividade exercido, considerando que todos são trabalhadores da educação. Assim, nas planilhas do CAQi, um professor com formação em nível médio na modalidade normalmente tem a mesma remuneração de uma secretária de escola formada em nível médio na modalidade técnica, para uma mesma jornada. Por falar em história do CAQi, no âmbito da CNDE, além de Daniel Cara, é fundamental citar o esforço pioneiro de Camila Crosso e a ação imprescindível de Denise Carreira, coordenadora da CNDE quando o CAQi foi lançado. Como pioneiros do conceito, cabe citar os nomes de Ediruald de Mello e João Monlevade, além de nossa referência comum: José Carlos de Araújo Melchior.

O CNE, em reunião do dia 26 de março de 2019, contrariando o estabelecido na Resolução anterior, se declarou sem competência para estabelecer valores financeiros referentes ao CAQi. O que pode ser dito sobre esse retrocesso? Que agentes contribuíram para que ele ocorresse?

Gilmar Soares Ferreira - Neste momento e com este governo, com sua interferência direta nos espaços antes constituídos de forma democrática, principalmente para resguardar os interesses familiares, de amigos, empresários parceiros e adjacentes, nada mais natural. A anulação das entidades e instituições, o isolamento de pessoas, tudo isso caminha no sentido de sequestrar o Estado de sua função constitucional. Como é o poder econômico, baseado no rentismo, quem dita as regras, não aceitariam que o Inep desempenhasse um papel subsidiário de dados e informações, capazes de fomentar nos entes as condições para o financiamento da educação pública, gratuita, laica e de qualidade para todos. Foi o que o Inep fez, dando suporte à publicação do parecer 8/2010. Assim, as estruturas de Estado, diferentemente dos governos democráticos e populares, estão submetidas aos interesses dos agentes do mercado, mais interessados nos preços das ações na Bolsa de Valores, do que, de fato, nas condições de acesso e de ensino-aprendizagem nas escolas. Dessa forma, a educação nacional sofre a ingerência dos grandes grupos nacionais e internacionais, que buscam, através da velha forma de redução de custos, garantir seus lucros e suas empresas. O resultado dessa ingerência empresarial na educação pública já se faz sentir no aumento do número de profissionais contratados precariamente e nas péssimas condições de infraestrutura dos prédios escolares. Pelo País, se alastram as notícias de prédios correndo risco de desabar sobre estudantes e profissionais da educação, escolas de lata, funcionando em contêineres; e já tivemos notícia de professores contratados pelo menor preço, dentre outras situações. Mas os interesses de mercado podem aprofundar ainda mais a crise educacional e da formação humana ao expor, por exemplo, a EJA e o ensino médio às medidas de ensino a distância, com o viés da redução curricular e a submissão da educação aos interesses empresariais.

José Marcelino de Rezende Pinto - Já disse antes, essa decisão lamentável para a história da educação pública do País decorreu diretamente da ação de Binho Marques e Maria Helena de Castro. Curiosamente, ambos, em seus respectivos momentos de poder, ela no Inep; ele na Sase, foram os responsáveis pela implantação do CAQ, ela no Fundef; ele, no Fundeb, e fracassaram. Em particular, o ex-Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino produziu o lamentável “Documento” (CAQi: Custo Aluno Qualidade Inicial para Contratação de Consultoria na Modalidade Produto – CNE/UNESCO – 914BRZ1050.3 TOR 04/2017) que serviu de base ao parecer de Maria Helena de Castro, tão funcional aos interesses do Governo Temer, o mesmo que derrubou a presidente Dilma, conforme didaticamente explicado em entrevista pelo presidente da Câmara, Rodrigo Maia. E o mais melancólico de todo esse episódio: a Câmara de Educação Básica

(CEB) do CNE, com composição alterada pelo governo golpista, entendeu-se incompetente, desrespeitando a decisão anterior da própria CEB. Eu diria que todo o processo que resultou na revogação do Parecer 8/2010 foi um caso de incompetência generalizada. Mas não sejamos ingênuos, essa decisão foi fundamental aos interesses do Executivo que estava sendo acossado por decisões judiciais que exigiam o cumprimento do Parecer 8/2010 e a implantação imediata do CAQi, tendo em vista o prazo dado pelo PNE em sua meta 20. Saudades de Anísio Teixeira. Resta uma pergunta: por que, nos governos populares, o Executivo não foi capaz de enviar um projeto de lei criando um CNE de Estado e não de governo? Saudades do substitutivo de LDB do então deputado Jorge Hage que tratava do assunto.

Carlos Augusto Abicalil - O marco do golpe jurídico/parlamentar contra a presidenta Dilma, em 2016, esprou-se em muitas instâncias. Entre elas, o próprio CNE. Basta verificar os processos de indicação e nomeação posteriores. O discurso contundente de ajuste fiscal, de redução das capacidades do Estado, da relativização dos direitos sociais, da imposição do teto dos gastos e do avanço de posições ultraliberais e privatistas predomina e forma maiorias. Embora presente, também, nas etapas anteriores, atua, agora, sem restrições, resignificando termos e alterando posições, fundado numa maioria interna ocasional e restritiva da participação social. As presenças e as ausências na ocasião da nova deliberação “revisora” oferecem evidências que se expressam também na dinâmica parlamentar de formulação do Fundeb (com ampliação reduzida, pautado em resultados educacionais e aberto ao financiamento da oferta privada, sob o argumento da liberdade de escolha das famílias) e na regulamentação dos artigos 23 e 214 da Constituição Federal.

É possível explicitar as mudanças provocadas na educação básica, em especial, com relação ao valor do gasto por aluno, pela existência do Fundeb? Como esse valor se relaciona ao CAQi?

Gilmar Soares Ferreira - O próprio parecer 8/2010 traz em seu bojo avaliações do que significou a adoção do Fundef e posteriormente do Fundeb, como subvinculação dos recursos da educação para assegurar a manutenção e valorização do magistério e dos profissionais da educação, bem como percentuais mínimos para pagamento de salários, mesmo que isso esteja, no momento, assegurado apenas aos professores. Em que pese as ações desenvolvidas por alguns estados e municípios (seus governos, ao desviar da sociedade a atenção para os recursos constitucionais da educação [25% mínimos]) e centradas apenas no Fundef e Fundeb, as experiências da criação de melhores condições de piso, carreira, jornada e formação profissional possibilitaram um salto de qualidade na vida profissional dos educadores. Também a manutenção e desenvolvimento do ensino, em infraestrutura e aquisição de materiais pedagógicos, possibilitaram revoluções nos resultados de aprendizagem, principalmente onde a participação social

“...por que, nos governos populares, o Executivo não foi capaz de enviar um projeto de lei criando um CNE de Estado e não de governo?”

(José Marcelino Rezende Pinto)

efetivou o acompanhamento dos investimentos. Ao definir um valor mínimo por aluno, ao estabelecer o acompanhamento social desse investimento, os recursos ganharam a condição de favorecer quem realmente precisa do recurso: o estudante. O CAQi, como referência de qualidade para o início da experiência educacional de cada estudante, tendo como referência o Fundeb, possibilitará maiores e melhores condições de acesso e permanência dos estudantes nas escolas públicas. Aliada ao aprimoramento das práticas de gestão, sem se deixar levar pelos “encantos” da privatização e terceirização, a adoção do CAQi proporcionará um salto de qualidade na formação humana, cidadã e profissional do educando. Como pai de estudantes na escola pública, meu desejo é que meus filhos sejam desafiados para a pesquisa e construção do pensamento coletivo, eles que vivem em plena era do *youtube* e seus vídeos, que muitas vezes não oferecem muito sentido para a sua formação, mas que são desejados pela condição de imagem ou da tecnologia que atrai. A escola continuará como espaço de encontro e convivência com o conhecimento. Mas, para isso, é preciso garantir as condições materiais e de pessoal para responder aos desafios do presente. Não podemos sucumbir ao mercado, que apenas quer vender mercadorias sem preocupação com a formação do ser. A luta pelo Fundeb permanente, o CAQi e o CAQ são condição sem a qual a formação desejada e para todos/as não irá acontecer.

José Marcelino de Rezende Pinto - O Fundeb, em especial com o aumento da complementação federal, teve papel fundamental no avanço da equalização do gasto por aluno. A título de exemplo, com a complementação, o valor disponível por aluno no Maranhão é duplicado. No Pará, a ampliação é de quase 80%. Nos outros sete estados que receberam complementação em 2016 (BA, CE, AM, PE, AL, PE, PB), esse acréscimo está abaixo de 40%, ou seja, o efeito é bem mais tímido. Além disso, para 2019, o valor previsto para os anos iniciais (escolas urbanas) nos nove estados que recebem complementação da União é de R\$ 3.238,52 por aluno-ano, ou seja, R\$ 270/mês; como garantir padrão mínimo de qualidade com esse valor? Em nosso entendimento, o valor mínimo do Fundeb deve corresponder ao CAQi. Ora, tomando por base a última simulação da CNDE, com base no Simcaq, tendo como referência o ano de 2017, para os anos iniciais do ensino fundamental, a estimativa obtida para o CAQi foi 76% acima do valor mínimo do Fundeb. Para as creches em tempo integral, estimou-se um valor 4,5 vezes maior.

Carlos Augusto Abicalil - Não resta dúvida de que, desde o Fundeb, a evolução do valor aluno/ano é positiva na consideração dos valores médios em cada fundo estadual. Remanescem, por certo, as necessárias revisões dos fatores de ponderação, notadamente em relação à educação infantil e educação em tempo integral. O avanço do debate em torno da eficácia da atual metodologia para efeitos de maior equidade e atenção aos entes da federação mais vulneráveis, em função da desigualdade das capacidades tributárias entre municípios de uma mesma UF e de indicadores sociais diversos, parte de pressupostos convergentes no CAQi e tende a formular um modelo de distribuição do futuro

“Não resta dúvida de que, desde o Fundeb, a evolução do valor aluno/ano é positiva na consideração dos valores médios em cada fundo estadual.”

(Carlos Augusto Abicalil)

Fundeb que incorpore a consideração da totalidade dos recursos vinculados (introduzindo o valor aluno-ano total), numa nova modalidade de transferência direta de parcela da complementação da União a esses entes. A apresentação mais nítida desses efeitos se encontra na Nota Técnica 24/2017, da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

O Governo Federal (2019) explicita que tem pronta uma PEC para desvincular recursos constitucionais. Que implicações essa ação pode trazer para o financiamento da educação brasileira e, em especial, para o Fundeb e para o CAQ?

José Marcelino de Rezende Pinto - Cabe inicialmente ressaltar que, com a PEC 95/2016, a vinculação do Art. 212, no que se refere aos recursos federais, já está em vigor. Por outro lado, esse governo e Paulo Guedes, em particular, não estão com essa bola toda. Dito isso, qualquer medida que não implique revogar integralmente a EC 95/2016 só aprofundará a crise sem precedentes por que passam as políticas sociais no País e a economia em geral. Esse Congresso começou a cobrar caro as propostas do Governo, mesmo quando, tendo em vista seu perfil de classe, ele concorda com elas. Além disso, as questões federativas, relativas a interesses de estados e municípios no embate com a União, podem ser uma cunha importante para que os setores comprometidos com a escola pública atuem organizadamente no Legislativo a partir de uma boa articulação e mobilização social. No curto prazo, está difícil de identificar esse movimento, mas a história é boa em pregar peças, à esquerda, mas também, à direita.

Carlos Augusto Abicalil - Representará um retrocesso de décadas na capacidade do estado brasileiro assegurar o direito público subjetivo à educação, agravando os já perversos efeitos da EC 95 – congelamento dos gastos públicos, degradação dos padrões da oferta, precarização das relações e das condições de trabalho, numa trágica e duradoura interação com o empobrecimento da população associada à exclusão social, cultural, com fortes acentos étnicos e regionais, com impactos geracionais gravíssimos. Se uma emenda constitucional dessa natureza for aprovada após a promulgação do futuro Fundeb, o destruirá integralmente. Um eventual CAQi estará destinado à cristalização de privilégios em territórios muito restritos. Afinados, quem sabe, com o pensamento do atual titular do MEC, para quem o “Brasil só tem lugar para os melhores”.

Gilmar Soares Ferreira - Em termos de recursos por aluno investido em educação, se cientificamente é comprovado que esses recursos são insuficientes ante a demanda de atendimento digno da população, com a desvinculação voltaremos a conviver com cenários do período do Império e início da República no Brasil, quando o poder central não lograva ser responsável pela educação básica e fundamental, jogando toda a demanda para estados e municípios, o que significa dizer, que se temos exclusão em nossas escolas, a situação será muito pior, pela incapacidade destes entes em garantir e expandir matrículas face à necessidade crescente de atendimento da população. A desvinculação de

“...qualquer medida que não implique revogar integralmente a EC 95/2016 só aprofundará a crise sem precedentes por que passam as políticas sociais no País e a economia em geral.”

(José Marcelino Rezende Pinto)

“A desvinculação de recursos para a educação na CF acarretará o fim de diversas políticas que fundamentam ou dão suportes à atividade educacional.”

(Gilmar Soares
Ferreira)

recursos para a educação na CF acarretará o fim de diversas políticas que fundamentam ou dão suportes à atividade educacional. A EC 53/2006, que cria o Fundeb, por exemplo, assegura os princípios constitucionais regulamentados para garantir piso salarial nacional profissional, carreira, jornada, transporte escolar, formação profissional de professores e pessoal técnico e de apoio, contratação de pessoal via concurso ou em excepcionalidade como contratados temporariamente, percentual específico para pagamento de piso salarial aos professores e funcionários. Como o Fundeb é subvinculação da vinculação constitucional de 25% de receitas oriundas de impostos e transferências constitucionais a serem aplicadas na educação, o fim da vinculação significará um desarranjo constitucional, que implicará na retirada da obrigação do atendimento à demanda da educação. Isso vai significar mais exclusão, mais retrocessos. É preciso dizer que ações desse porte abrem um precedente de desmonte constitucional das instituições que foram criadas e estão voltadas para cobrar o cumprimento dos preceitos constitucionais. Será a desautorização do Ministério Público, dos conselhos, dos próprios tribunais de conta, uma tragédia para o País. De outra parte, a não existência de critérios regulamentadores de aplicação poderá abrir um precedente de farra com os recursos públicos na educação, uma vez que a fiscalização e o controle ficarão impossibilitado pelos aparelhos de Estado e pela população. No caso da CAQ, será uma ausência total de referência para a construção, em curso, do conceito do que seria, de fato, o custo aluno para a qualidade na aprendizagem articulado à valorização profissional. Caso isso aconteça, voltaremos aos tempos coloniais/imperiais da desregulamentação. Ou seja, a população abandonada à própria sorte, abandonada à condenação das elites do atraso, como bem define Jessé de Souza.

Duas outras ideias no âmbito do Poder Federal são a introdução de vales/cheques e o fim da gratuidade na educação ofertada pelo setor público. Os que são contrários a essas ideias de que argumentos precisam para se contrapor a elas?

Carlos Abicalil - Para os defensores do ajuste fiscal ultraliberal vale a pena lembrar, pelo menos, duas situações presentes: a) já há vale/educação embutido na dedução do Imposto de Renda da Pessoa Física que paga instituição educacional privada, na Pessoa Jurídica que apoia a educação de empregados, nas isenções de mantenedoras declaradas sem finalidade lucrativa ou comunitária, na imunidade tributária de instituições declaradas beneficentes e de assistência social; b) se o ajuste fiscal deve atuar sobre corte de despesas públicas, não se justifica desviar fundo público para instituições privadas. Para sustentar questões de princípios, vale ressaltar que se trata de direito humano, direito público subjetivo, universal, sem discriminação de qualquer natureza – de *status* social ou econômico, de localização, renda ou conformação familiar, de tradição cultural ou religiosa. As nações menos desiguais do planeta e consideradas como referenciais em educação asseguram o protagonismo (em alguns casos, exclusividade) da oferta pública

e a garantia da gratuidade como asseguradora da universalidade do acesso, indicador de equidade e prática de solidariedade social. O argumento de liberdade de escolha das famílias não pode servir para justificar a destituição de direitos nem a seleção de castas ou a salvação de instituições privadas falimentares em favor de seus donatários. Aqui vale registrar o imperativo de delimitar claramente a barreira entre a promoção do CAQ e a validação do padrão de transferência de fundo público ao interesse privado.

Gilmar Soares Ferreira - Primeiro, argumentar que a escola pública e gratuita é a condição que universaliza a todos/as o acesso à aprendizagem, ao ensino e ao conhecimento. Assim, cabe ao Estado, ante a enorme defasagem em termos de direito à educação no Brasil, assegurar este direito. Em segundo lugar, fazer a memória de que nosso histórico de concentração de renda e de apropriação das estruturas de Estado pelas elites sempre condenaram a maioria da população ao ostracismo educacional, econômico, social e cultural. Nesse caso, a escola é o único espaço plural onde todos podem refletir e aprender a convivência de respeito e harmonia social. Terceiro, é preciso esclarecer a população sobre “o canto da sereia” dos vales-cheques na educação cujo objetivo é submeter os recursos públicos à educação privada. Repassar recursos públicos através de vales-cheques para a população matricular seus filhos em escolas privadas é o mesmo que pagar por um direito que, na prática, os cidadãos já o fazem por meio dos impostos. Como os vales-cheques não serão para todos, assim como as escolas privadas não são para todos, o *vaucher* promoverá mais segregação econômica e social de setores significativos da população. Afinal, já está comprovado que somente uma educação pública, gratuita, regida pela liberdade de pesquisa, ensino e aprendizagem baseada no diálogo e na democracia, ou seja, na liberdade de manifestar o pensamento, possibilitará a vivência numa sociedade de real vivência democrática. Eis o maior e melhor resultado que uma política de financiamento da educação pode oferecer.

José Marcelino de Rezende Pinto - Os interesses privatistas em educação, que, em cenário de crise, buscam carrear recursos públicos para seus negócios de ensino nunca estiveram tão mobilizados. O FIES foi uma verdadeira dádiva para o capital especulativo na educação superior. Em 2016, contando dinheiro vivo e subsídios implícitos foram mais de R\$ 30 bilhões para o FIES; é mais recursos do que tudo o governo federal gastou com manutenção e desenvolvimento do ensino superior no mesmo ano! O foco dos privatistas agora é a educação básica. Falta achar o tal “modelo de negócio”. A “turma do Insper”, com quase monopólio na mídia, está defendendo que, no Fundeb, os convênios se ampliem para toda a educação básica. Hoje, eles estão previstos para as creches (metade das vagas privadas hoje correspondem a convênios), educação especial e pré-escola, etapas em que os convênios deveriam estar extintos pela regulamentação do Fundeb, mas a legislação posterior foi prorrogando a sua vigência. E por que convênios e “vale-escola” não são o melhor caminho? No caso do Brasil, já existem os convênios na educação infantil com as instituições não lucrativas, os programas de compra de vagas

em particulares (o que é contra a lei) e o modelo de Organizações Sociais, onde o poder público constrói o prédio e transfere a gestão. Em todas essas experiências a opção do poder público tem como foco reduzir os custos. O resultado é uma qualidade muito inferior ao atendimento direto, clientelismo político na oferta de vagas, pois muitas dessas instituições estão sob controle de vereadores, além da ausência de qualquer mecanismo de gestão democrática e controle social. São instituições que pagam baixos salários, não respeitam a hora atividade, pois a lei do PSPN não se aplica ao setor privado e as condições de oferta são extremamente precárias. A experiência internacional, seja no Chile, grande cobaia dos experimentos neoliberais nos tempos de Pinochet, seja nos EUA, com escolas “charters” ou com os “vouchers” mostra que o sistema tende a segmentar a oferta, tornando o sistema mais heterogêneo, o que dificulta ainda mais a melhoria da qualidade do ensino como um todo. Em educação, quanto mais juntos e misturados os diferentes grupos sociais em um mesmo sistema educacional, melhor, ao contrário do senso comum. Imagine o grau de escolha de uma família que mora na periferia com um “vale educação” mensal de R\$ 270,00? Com certeza o mercado ofereceria um “produto” por esse valor, mas no padrão “loja de 1,99”. Países que deram certo, como Finlândia e Coréia, apresentam um sistema nacional de educação, em que o Estado controla fortemente a formação de professores, que são valorizados e escolhidos entre os alunos mais preparados do ensino médio. Por isso gastam por aluno um valor de três a quatro vezes superior ao praticado no Brasil. É mais eficiente e mais barato montar um sistema público de qualidade. Em educação não existem atalhos.

O corte de verbas para a educação básica e superior articulado às políticas de ajustes fiscais em curso secundariza as diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. Quais os impactos disso tudo para a organização, gestão e financiamento da educação no País?

José Marcelino de Rezende Pinto - O Brasil vive seu ‘bônus populacional’, um momento em que temos uma parcela significativa da população em condições de formação e ingresso no mercado de trabalho. É hora de investir pesadamente em sua formação e, se há uma evidente crise internacional, com elevadas taxas de desemprego, um motivo a mais para garantir educação continuada para os jovens egressos do ensino médio e superior (uma minoria ainda no Brasil) e, principalmente, para assegurar um ensino de qualidade para as crianças e jovens que estão, ou deveriam estar, na educação básica ou superior. Negar essa formação é negar seu futuro e, por consequência, nossa viabilidade enquanto nação soberana e consciente de suas potencialidades. Nossa elite envia seus filhos para o exterior, fecha nossas indústrias e quer viver de exportação de bens primários, ou da ‘bolsa família rica’ paga pelo Governo Federal aos milionários que vivem de juros e encargos da dívida pública (R\$ 800 bilhões no orçamento de 2020). Para

reverter essa situação, só a união das oposições conscientes, sem personalismos, o retorno humilde às ruas, conversando com os milhões de brasileiros pobres que foram enganados pelo canto de sereia da direita (não é a primeira vez na história), recuperando nossa capacidade de mobilização e transformação, como foi feito na época da ditadura. E isso demanda paciência, visão estratégica, união das forças progressistas e o PNE como norte. Mesmo com suas contradições, trata-se de uma lei aprovada pelo Congresso Nacional que deve ser cumprida.

Carlos Augusto Abicalil - Há um território de barbárie legitimada pelo Estado vocacionado exclusivamente ao interesse do mercado, deliberadamente avesso à proteção social e à mediação de conflitos. O abandono do PNE, a desconsideração de instâncias de consulta, formulação, pactuação, acompanhamento e controle social, o desprezo pela consistência do argumento e a aversão ao debate público revelador do contraditório não significam ausência de um programa de governo. Ao contrário, evidenciam um ideário de nação pré-moderna, embora nutrida pela sofisticação da guerra híbrida. Por outro lado, o caldo de pluralidade política, a inércia própria de instituições e organizações atuam como resistência considerável, embora insuficiente. As contradições discursivas e as exigências materiais do processo produtivo e gerador da riqueza real já demonstram insatisfações visíveis e crescente descrédito nas estratégias de “saída” para a crise econômica, para a criminalização da política e a partidarização do corpo judicial. Igualmente, percebe-se a corrosão da imagem pública interna e externa do Estado nacional e de seus negócios próprios. Em plena expansão da indústria 4.0 e alvorecer de sistemas produtivos 5.0 (inclusive de novos processos relativos aos produtos primários controlados artificialmente e novos materiais), o Estado pré-moderno perde funcionalidade. Não se sustentará sem reversão. Que seja breve. Para isso nos movemos. A história não acabou.

Gilmar Soares Ferreira - No projeto de ultradireita que vem sendo implantado no País, mais do que secundarizar, o corte de verbas e o ajuste fiscal anulam todo o PNE. Agora, não é somente a ausência de recursos que impera, a exemplo do PNE vigente entre 2001 e 2010, em que FHC vetou o 7% do PIB. Agora, temos outra concepção de educação a ser implementada, pautada por princípios da naturalização da segregação social, da apartação econômica, política e social, a exemplo do projeto Escola Sem Partido e do *homeschooling*. Outra concepção é a mercantilização total, o liberalismo aplicado de forma extrema. Os impactos já estão sendo danosos, uma vez que o conhecimento não é visto como uma construção, é imposição numa relação bancária e conteudista. Não há diálogo na relação ensino-aprendizagem. A linha comportamental estímulo-resposta, o ensino decoreba, o conteúdo pasteurizado, comprimido, apostilado, condicionado passa a ser a matriz curricular. Voltaremos, assim, ao ensino bancário, baseado nas provas para aferir aprendizagem, descolado da vivência e seus significados e na exclusão tácita pela reprovação ou promoção automática. Nesta linha, a marca da gestão é a economicista, tecnicista, de resultados. Não faltará dinheiro público para as empresas e

“...o Estado pré-moderno perde funcionalidade. Não se sustentará sem reversão. Que seja breve. Para isso nos movemos. A história não acabou.”

(Carlos Augusto Abicalil)

para as contratações, desvinculadas da via efetiva através de concurso, onde servidores “treinados” aplicarão, de forma silenciosa e sem crítica, o conteúdo, desvinculado da via educadora dessas relações. Enfim, se os segmentos escolares, a partir do chão da escola, não se rebelarem, estaremos fadados a transformar nossas escolas nas gélidas construções e instituições educacionais, onde o que menos importa é a relação humana, afetiva, que nos torna. a todos, aprendizes. Interessa ao mercado que a escola e a universidade sejam, de forma direta, espaços do lucro sem complicações. Se nossas escolas sucumbirem às relações empresariais, às parcerias público-privadas, aí, sim, elas serão muito mais excludentes do que se apresentam atualmente.

▶ DOSSIÊ

RETRATOS DA
ESCOLA



CUSTO ALUNO-QUALIDADE: *a quem interessa?*

LUIZ FERNANDES DOURADO*

Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO, Brasil.

NELSON CARDOSO AMARAL*

Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO, Brasil.

O Dossiê discute o financiamento da educação básica com especial destaque para as questões metodológicas e políticas que permeiam este debate. A discussão sobre o custo-aluno não é nova no País e vem sendo objeto de várias intervenções e posicionamentos, bem como de estudos e pesquisas envolvendo entidades e pesquisadores/as de diferentes áreas, sobretudo da educação. O debate, contudo, assume cada vez mais importante papel na discussão sobre a melhoria da qualidade da educação básica, objetivando avançar por meio de metodologias e proposições, no processo de sub-vinculação dos recursos para a área, envolvendo detalhes sobre os recursos financeiros necessários por aluno x ano x qualidade a serem aplicados nas etapas e modalidades da educação básica, o papel dos entes federados, entre outros.

O Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), a partir de várias emendas propostas pela sociedade civil, por meio de entidades e organizações do campo, incorporou e definiu, na sua Meta 20 (Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto [PIB] do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio), as estratégias listadas ao final deste texto. Esta Meta 20 e suas estratégias¹ visam garantir as condições objetivas para a materialização de um conjunto de outras metas relacionadas à educação básica, suas etapas e modalidades, no tocante ao financiamento. As definições sobre o financiamento, tanto da educação básica quanto da educação superior, sobretudo do custo aluno-qualidade, ganham concretude e densidade política e sua materialização tem sido objeto de grandes discussões, proposições e retrocessos.

* Professor Titular Emérito da Universidade Federal de Goiás, vinculado ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação, Diretor de Intercâmbio Institucional da Anpae. *E-mail*: <luizdourado2@gmail.com>.

** Professor Associado da Universidade Federal de Goiás, vinculado ao Programa de Pós-graduação em Educação da Faculdade de Educação, Assessor da Reitoria da UFG. *E-mail*: <nelsoncardosoamaral@gmail.com>.

Analisar e compreender esse complexo cenário, identificar a quem interessa o CAQ, bem como sua articulação ao pacto federativo, à vinculação e subvinculação constitucional de recursos (envolvendo a discussão sobre o Fundeb, o papel da União e dos demais entes federados, entre outros) é o objetivo deste dossiê.

Por isso, as entrevistas e os artigos que compõem o Dossiê, abordam quatro eixos, a saber:

- I. Concepções sobre financiamento da educação básica e do CAQ e CAQi.
- II. Federalismo, vinculação e subvinculação de recursos.
- III. PNE, CAQ, VAAT: limites e potencialidades.
- IV. Estratégias e limites para a materialização do CAQ.

Considerando a proposta do dossiê e em articulação com os eixos descritos, a seção entrevista aborda a temática a partir de três olhares de educadores que estudam a temática do financiamento da educação básica, Carlos Augusto Abicalil, Gilmar Ferreira e José Marcelino de R. Pinto. A partir de questões comuns, os entrevistados sinalizam concepções, limites e potencialidades do financiamento da educação básica.

Em articulação a essa seção, o conjunto de artigos do Dossiê problematiza os limites e desafios fundamentais ao financiamento da educação básica no Brasil. Nalú Farenzena, em seu artigo “Custo Aluno-Qualidade: resenha de uma trajetória”, apresenta a trajetória do CAQ, desde a sua concepção nos anos de 1980 até o ano de 2019, quando é debatida, numa conjuntura política adversa, a forma de implantar o CAQi, previsto no PNE 2014-2024, articulando-o à discussão de um “novo” Fundeb, que seja constitucional;

No artigo “Federalismo, vinculação, Fundeb, VAAT e CAQ”, Paulo Sena Martins, além de sistematizar as bases legais e constitucionais do CAQ, discute os obstáculos encontrados para a sua implementação e como superá-los e, para isto, ressalta a necessidade de incorporar, simultaneamente aspectos técnicos e políticos entre o CAQ e o Fundeb, entre o CAQ e o Valor Aluno-Ano Total (VAAT) e como se dará a complementação da União.

Binho Marques e Flávia Nogueira discutem, em seu artigo o fato de o CAQ ainda não se ter viabilizado como política pública e argumentam que, para isso, contribuíram fatores como inconsistência técnica e inviabilidade financeira de sua implantação na formulação apresentada. Os autores ressaltam, ainda, que atualizaram ideias, desenvolvidas quando de suas atuações no MEC em 2015, visando contribuir com o debate do novo Fundeb, associando-o ao desafio de vincular financiamento com condições objetivas de oferta.

No artigo intitulado “Financiamento da educação básica: o grande desafio para os municípios”, os autores, Thiago Alves; Adriana A.D. Silveira e Gabriela Schneider,

utilizando o simulador de Custo Aluno-Qualidade (SimCAQ), analisam os desafios que três municípios de mesmo porte teriam para implantar os parâmetros de qualidade utilizados nos estudos sobre CAQi/CAQ. Fica claro que é necessário ampliar o volume de recursos associado ao Fundeb para que seja possível implantar o CAQ obtido nas condições estabelecidas.

Luiz Araújo, no artigo “O novo FUDEB: o CAQi na encruzilhada” analisa o “novo” formato para o Fundeb que tem como objetivo torná-lo constitucional e, portanto, um princípio permanente, por não possuir uma nova data prevista para o seu término. Ressalta, ainda, a necessidade da vinculação do Valor Aluno-Ano Total (VAAT) e o CAQi/CAQ.

Em seu artigo “A tendência do Valor Aluno-Ano do Fundeb e CAQi: algumas observações”, Rubens Barbosa de Camargo, Ana P. S. do Nascimento e Renata R. A. Medina, considerando que o atual Fundeb se encerrará em 2020, analisam os efeitos sobre o financiamento da educação básica brasileira em um dos fundos estabelecidos nos estados e no Distrito Federal. Detalham os valores dos montantes totais do Fundeb, os valores mínimos e máximos nacionais presentes nos fundos, de 2007 a 2018, e os valores associados ao CAQi em alguns anos, que foram divulgados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Aliny C. S. Alves e Fabrício A. F. Carvalho, no artigo “Da lógica do gasto à do custo: financiamento do ensino médio integral”, analisam as dificuldades e os limites da política de fundos (Fundef e Fundeb) para o financiamento do ensino médio de qualidade em tempo integral. Os autores concluem, a partir de estudo bibliográfico, que a lógica de gasto, simplesmente redistribuindo os recursos em função das matrículas, não significa a ampliação do acesso com qualidade no ensino médio, em tempo integral, nos patamares previstos no PNE (2014-2024).

Em seu artigo “A Emenda Constitucional 95: empecilhos para cumprir o PNE”, Gil Vicente Reis de Figueiredo analisa a evolução do número de matrículas na educação infantil/creche, e compara essa trajetória com o previsto na Meta 1 do PNE. Além disso, faz uma estimativa do que seria necessário para cumprir o PNE, do ponto de vista da Meta 17 do plano: “valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE”. Demonstra-se que essas metas não vêm sendo cumpridas, comprometendo a oferta quantitativa e também o nível de investimento por aluno/ano, impedindo a implantação do CAQ, num cenário em que as atuais políticas governamentais inviabilizam o investimento nas áreas sociais.

O conjunto das análises realizadas abordam concepções, desafios e limites ao financiamento da educação básica, especialmente no tocante ao CAQ e Fundeb. A continuidade da garantia da vinculação constitucional de recursos², sem a qual a definição do Fundeb não será possível, bem como de garantia de maior participação da União no

financiamento da educação básica se apresentam como horizonte de lutas em direção à materialização do PNE, suas diretrizes, metas e estratégias, bem como de um federalismo cooperativo, implicando, desse modo, a revogação da EC 95/2016 e a instituição de reforma tributária com justiça social.

Esperamos que as reflexões aqui apresentadas contribuam com o debate do campo sobre o financiamento da educação básica, junto a interessados, estudantes e pesquisadores da área, bem como subsidiem as ações e movimentos em defesa da educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade social para todos.

Notas

1 Estratégias associadas à Meta 20:

20.1) garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados, em especial as decorrentes do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do § 1o do art. 75 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que tratam da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional;

20.2) aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação;

20.3) destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, na forma da lei específica, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 da Constituição Federal;

20.4) fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios;

20.5) desenvolver, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno da educação básica e superior pública, em todas as suas etapas e modalidades;

20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno-Qualidade - CAQ;

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;

20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será 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 dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

20.9) regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste;

20.10) caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ;

20.11) aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais;

20.12) definir 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 prevista no § 5º do art. 7º desta Lei.

- 2 No momento em que este Dossiê é estruturado são fortes os indícios de que o Governo Federal proporrá a desvinculação constitucional dos recursos para a educação e para a saúde.

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/l9394.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. **RBPAAE**, 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.

Federalismo, Vinculação, *Fundeb, VAAT e CAQ*

Federalism, Binding
Fundeb, VAAT and CAQ

Federalismo, Vinculación,
Fundeb, VAAT y CAQ

PAULO DE SENA MARTINS*

Câmara dos Deputados, Brasília- DF, Brasil

RESUMO: Este artigo aborda as origens conceituais e bases legais e constitucionais do Custo Aluno Qualidade e discute caminhos para superar os obstáculos à sua implementação, dado o insucesso de sua garantia nos espaços dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, apesar de constar expressamente como estratégia/meta do Plano Nacional de Educação (PNE). Aponta a necessidade de três convergências técnicas e política: entre o CAQ e o Fundeb, principal instrumento de financiamento da educação básica; entre o CAQ e o “valor aluno-ano total”, critério de distribuição da complementação da União ao Fundeb, indicado em proposta debatida no Congresso Nacional, e entre o CAQ e o federalismo, de forma a buscar equilíbrio e equidade a partir do exercício da solidariedade federativa, com papel predominante, mas não único, da União.

Palavras-chave: Fundeb. Valor aluno- ano total. Custo Aluno Qualidade. Vinculação. Desvinculação. Federalismo.

ABSTRACT: This paper discusses the conceptual and legal and constitutional basis of Cost of Quality Education per Student (CAQ) and also ways to overcome the obstacles to its implementation, given the failure of its guarantee in the Executive, Legislative and Judiciary,

* É doutor em Educação pela Universidade de Brasília. Mestre em Direito Penal pela Universidade de São Paulo. Atua como consultor legislativo da área de Educação, Cultura e Desporto na Câmara dos Deputados. *E-mail:* <paulo.martins@camara.leg.br>.

although it is expressly a strategy/goal of the National Education Plan (PNE). It points to the need for three technical and political convergences: between CAQ and the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Educational Professionals (Fundeb), which is the main financing instrument for basic education; between the CAQ and the “total student-year cost”, a criterion for distributing the Union’s complement to Fundeb, indicated in a proposal debated in the National Congress, and between the CAQ and federalism, in order to seek balance and equity through the practice of Federative Solidarity, with the predominant, but not unique role, of the Union.

Keywords: Fundeb. Student per year cost. Quality Student Cost. Binding Untying. Federalism.

RESUMEN: Este artículo discute los orígenes conceptuales y la base legal y constitucional del Costo Alumno-Calidad y discute formas de superar los obstáculos para su implementación, dado el fracaso de su garantía en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, aunque conste expresamente como una estrategia/objetivo del Plan Nacional de Educación (PNE). Señala la necesidad de tres convergencias técnicas y políticas: entre el Costo Alumno-Calidad (CAQ en portugués) y el Fundeb, el principal instrumento financiero para la educación básica; entre el CAQ y el “valor alumno-año total”, un criterio de distribución de la complementación de la Unión al Fundeb, indicado en propuesta debatida en el Congreso Nacional, y entre el CAQ y el federalismo, para buscar el equilibrio y la equidad desde el ejercicio de la solidaridad federativa, con el papel predominante, pero no único, de la Unión.

Palabras clave: Fundeb. Valor alumno-año total. Costo Alumno-Calidad. Vinculación. Desvinculación. Federalismo.

Origens conceituais

Ao final dos anos 80 do século XX, mais especificamente, sob o impacto da Constituição de 1988, que consagrou um desenho que permitiu desenvolver as políticas públicas educacionais, inclusive as de financiamento da educação, (MARTINS, 2019) foi formulada a ideia do custo aluno qualidade, em texto de Ediruald de Mello, que defendia, para definir o montante de recursos necessários ao financiamento do ensino, a ideia de um padrão de qualidade cujo custo seria

tecnicamente rateado pela matrícula projetada, gerando o que decidi chamar de coeficiente de custo/aluno/qualidade, que servirá como unidade de custo a ser usada na projeção dos recursos a serem repassados às escolas com base em sua matrícula prevista e que poderão ser corrigidos posteriormente com base na matrícula efetiva (MELLO, 1989, p.52).

Preconizava uma “política agressiva de redistribuição de recursos”, baseada nessa medida de “necessidade educacional”: o custo aluno qualidade. Para financiá-lo propunha que se calculasse

o montante de recursos disponíveis por aluno em cada nível de governo responsável pelo ensino público gratuito, tomando-se por base o esforço mínimo exigido na Constituição. As diferenças entre os recursos disponíveis por aluno em um determinado nível de governo e o custo/aluno/qualidade será coberta pelo nível ou níveis imediatamente maiores”. Por exemplo, quando os recursos municipais de uso obrigatório no ensino não forem suficientes para financiar o custo/aluno/qualidade nas escolas municipais, o estado respectivo e/ou a União completarão as diferenças até equalizá-las (MELLO, 1989, p.53).

Ao debater das necessidades educacionais, expressas pela adoção das matrículas na escola pública como unidade de custo, o autor agregou a dimensão federativa, ao reivindicar a política agressiva de redistribuição de recursos: era preciso saber o grau de suficiência de recursos dos municípios para a execução de sua tarefa em relação à educação e, caso estes não fossem ao menos iguais ao necessário, “as outras esferas de governo complementarizariam os recursos municipais” (MELLO, 1989; 1991; SENA, 2014).

O texto constitucional então recém aprovado já continha os elementos para dar a base constitucional ao Custo Aluno Qualidade (CAQ): o art. 106, VII previa a “garantia de padrão de qualidade” e o Art. 214, III, ao dispor acerca do Plano Nacional de Educação, indicava que este deveria conduzir, entre outros objetivos, à “melhoria da qualidade do ensino”.

As emendas constitucionais que introduziram os fundos contábeis: Emenda nº 14 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério [Fundef]) e Emenda nº 53 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica [Fundeb]), mantiveram o espírito e a identidade da Carta de 1988 (MARTINS, 2018a).

A Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996 (Fundef) introduziu a ideia do padrão *mínimo* de qualidade, ao prever em sua redação

que a função supletiva e redistributiva da União deveria “garantir equalização de oportunidades educacionais e *padrão mínimo de qualidade* do ensino mediante assistência técnica e financeira” aos entes subnacionais (Art. 211, §1º);

[E], que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios ajustassem “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” (art. 60, § 4º).

Assim, deu novo contorno ao já previsto regime de colaboração, colocando-o a serviço da qualidade da educação, que integra o núcleo essencial do direito à educação (SENA,2014). E, para não deixar dúvidas acerca de como sustentar esse objetivo, erigiu a vinculação, princípio autônomo do direito educacional (e não mera exceção ao princípio da não-afetação do direito financeiro) em princípio constitucional sensível, com todas as graves sanções se não observado (intervenção federal).

Ainda nesse ano da promulgação daquela importante Emenda Constitucional, que preservou e ampliou a identidade constitucional no tema da educação, foram aprovadas a Lei do Fundef e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

A Lei do Fundef (Lei nº 9.424/96) previa a “busca do aumento do padrão de qualidade do ensino” (art.13, VI), entre os critérios a serem considerados para os ajustes progressivos de contribuições correspondentes a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente.

Ao mesmo tempo, a LDB (Lei nº 9.394/96), que estabelece a garantia de padrão de qualidade, como um dos princípios a partir dos quais o ensino deve ser ministrado (art.3º, IX), dispôs que o dever do Estado para com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de, entre outros, 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.4º, IX). E, ao prever (art. 75), que “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 de ensino”, trouxe a dimensão federativa, com a solidariedade federativa, ao responsabilizar, também, os estados e não apenas a União.

Se a Mello pode-se atribuir essa ideia pioneira do Custo Aluno-Qualidade¹ (cujos fundamentos legais foram replicados na LDB, nos artigos 4º, 74 e 75, em cuja formulação legislativa aquele autor teve participação decisiva como técnico da Câmara dos Deputados), o estudo inédito para propor um caminho de sua operacionalização, a partir de estudos, pesquisas e oficinas, foi desenvolvido anos depois (2002) pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Tratava-se de, a partir da legislação citada, dar instrumentos para que o padrão mínimo de qualidade dirigisse a execução do antigo Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei 10.172/2001, que vigorou no período 2001-2010. A pergunta que motivou a construção do modelo foi: qual o investimento por aluno é necessário para que haja ampliação do acesso e melhoria da qualidade segundo o PNE? E o ponto de partida do CAQ é o já vislumbrado na LDB: o CAQ é calculado a partir dos *insumos indispensáveis* ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem (CARREIRA e PINTO, 2007).

O que é que está (não) pegando?

O CAQ foi por algum tempo o centro dos debates do Conselho Nacional de Educação (CNE), que chegou a produzir o parecer CNE/CEB nº8/2010 (BRASIL, 2010), nunca homologado pelo Executivo.

Mas, o problema maior foi uma indefinição no âmbito interno do MEC. Foi esclarecedor o depoimento do professor Mozart Neves, que no CNE fora o relator da proposta do CAQ, em audiência pública no Senado Federal no dia 13 de maio de 2015: a Secretaria de Educação Básica (SEB), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) não chegaram a um consenso técnico.

Em junho de 2013, agregou-se ao debate para análise do parecer a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase). No início de 2014, após manifestação da Consultoria Jurídica do MEC (Conjur), o processo retornou ao CNE, com as observações dos órgãos do MEC.

Nesse mesmo ano funcionava um grupo de trabalho (GT) acerca do CAQ, sobre o qual já dissemos (SENA, 2017) que

O GT promoveu a oitiva de várias pessoas que atuam nos espaços políticos e institucionais. A multiplicidade de atores, a diferença de visões acerca de que insumos considerar (se a partir de “lista de insumos” ou por meio de formulação mais genérica), as propostas de associação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), entre outros fatores, dificultaram o alcance de um consenso sobre a definição e metodologia do Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

[...]

Havia certo ceticismo no GT com relação à lista de insumos detalhada pela Campanha. Dizia-se, por exemplo, que escolas do campo não necessariamente precisavam de quadras esportivas. Na ocasião foi acentuado que “nem tanto ao mar, nem tanto à terra” – se não é possível acordar uma lista, por outro lado uma formulação genérica poderia ficar muito abstrata. Ao menos deveria haver um “núcleo duro de insumos” associado aos direitos tutelados. Como ponto de partida, ainda que houvesse variação segundo o perfil de cada município, a relação de demandas do Plano de Ações Articuladas (PAR) seria uma fonte de dados/inspiração para concretizar, na opinião do autor, o que era entendido em cada local como necessário para atender dado direito e, assim, compor um rol de insumos. Contudo, as autoridades do MEC consideravam – o que não deixou de ser um pouco surpreendente e frustrante – que o PAR não se prestava a esse exercício. Alternativamente, sugeriu-se considerar a relação de itens do SimCAQ² (SENA, 2017, p.286).

No caso de norma oriunda do executivo, o CAQ “bateu na trave” – em junho de 2014 havia sido aprovado o PNE que expressamente abrigou o CAQ e o Caqi, nos termos das estratégias 20.6 a 20.9:

- » implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi no prazo de dois anos (2016);
- » implementação do 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;
- » definição do CAQ no prazo de três anos (2017), com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação – MEC;
- » regulamentação do parágrafo único do art.23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de dois anos (2016) de forma a estabelecer as normas de cooperação entre os entes federados. O CAQ era elemento central das discussões das proposições legislativas sobre o tema³ - proposições que foram arquivadas;
- » obrigação da União de, na forma da lei, realizar a complementação de recursos financeiros a todos os entes subnacionais que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ.

As propostas não foram implementadas. Houve, ainda, notícia de novos GT, que acabaram não decolando.

Em 2017, a Federação dos Municípios do Estado do Maranhão (Famem) propôs ação para obrigar o MEC a homologar a resolução do CNE que define valores de implantação do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi). O pleito foi acolhido em primeira instância, mas cassado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 71 o tema foi debatido, tendo sido considerada prejudicada, em 19 de junho de 2019, por seu relator, ministro Gilmar Mendes. Também o Ministério Público Federal (MPF) do Rio de Janeiro ajuizou uma Ação Civil Pública (ACP 3484/2016).

Em 2019, o CNE, grave e, surpreendentemente, declarou-se não apto a “definir o valor financeiro e precificação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi)”. Ainda que o CNE não se julgue competente, a lei do PNE obriga a implementação do CAQ e do CAQi – “com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação MEC” (estratégia 20.8, PNE).

Qual a situação?

O CAQ “não pegou” no Executivo (parecer não homologado, descumprimento das estratégias/metasp do PNE, omissão do CNE em 2019 e do próprio Executivo). Não obteve sucesso no Judiciário e “ganhou, mas não levou” no Legislativo.

Isso tudo, a despeito da menção expressa à “qualidade”, “padrão” e “padrão mínimo” em diversos dispositivos constitucionais: 206, VII (garantia de padrão de qualidade); 211,§ 1º (padrão mínimo de qualidade); 212,§3º (garantia de padrão de qualidade e equidade) e 214,III (melhoria da qualidade do ensino) – um oceano de previsões constitucionais expressas sobre a qualidade se transformou num continente de não efetividade.

Vale insistir em ação do Executivo, de preferência pela via do CNE? A meu juízo, vale. No Judiciário, posto que a Constituição Federal dá inúmeros pontos de apoio para sustentar que deve haver um parâmetro mínimo de qualidade, inclusive expressamente? Vale. No Legislativo? Sim, como ente que monitora o descumprido PNE.

Mas, o que parece fundamental é uma discussão técnica em amplo debate acerca de metodologias, gradualismos e federalismo para definir e implantar o CAQi e o CAQ, como determina a lei.

Três Convergências necessárias

Houve por um momento a má compreensão acerca da relação entre o CAQ e o Fundeb. Entendiam alguns que o CAQ *substituiria* o Fundeb. Isso não é possível, porque ambos têm natureza distinta: o Fundeb, oriundo da subvinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) é fonte e o CAQ é um critério de alocação de recursos que provém dessa e de outras fontes⁴, que devem – todas elas, o Fundeb e outras – levá-lo em consideração e alimentá-lo (SENA,2017).

Não só, CAQ e Fundeb são perfeitamente compatíveis, assim como o Fundeb é uma espécie de “escudo do CAQ”, que poderá avançar se o caminho for aberto e protegido por aquele, inclusive e sobretudo, considerando a EC nº 95/2016, que estabelece o teto de gastos de despesas primárias, com algumas exceções, entre elas a complementação da União ao Fundeb. Ademais, nesse momento debate-se o Fundeb Permanente por meio de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) na Câmara dos Deputados (PEC nº 15/2015), que acumulou dois anos de debates em cerca de quarenta audiências públicas, e duas proposições no Senado Federal: as PECs nº 33/2019 e 65/2019. Desde o início da tramitação na Câmara, foram propostos dispositivos que se referem a princípios cuja implementação muito contribui para a execução do financiamento e das políticas educacionais. Tanto a autora, deputada Raquel Muniz (planejamento na ordem social e proibição do retrocesso), como pela relatora (que acolheu esses e acrescentou outros:

responsabilidade solidária e o Custo Aluno-Qualidade, como referência para o padrão mínimo definido nacionalmente).

Se a inserção do CAQ na Lei Ordinária do PNE não obteve, ainda, resultado concreto, sua inclusão na Constituição como princípio não é pouca coisa e deve ser celebrada, caso confirmada. É curioso que alguns críticos a essas propostas, à direita e à esquerda, argumentavam que a PEC só devia tratar do Fundeb, “focar” no Fundeb e que não era o caso de propostas “principiológicas”. Ora, se há algum lugar no arcabouço normativo onde devem ser tratados os princípios, esse lugar é a Constituição. O princípio dará o fundamento e o vetor interpretativo da norma. Como afirma Cunha:

Toda norma deve ser lida como se fosse o parágrafo de um artigo cujo caput compreende os princípios de que se irradia, e que justificam sua existência como norma é isso que se tem em vista ao afirmar que as normas devem ser aplicadas segundo seu espírito e não segundo sua literalidade aplicar uma norma contrariamente aos respectivos princípios é o mesmo que aplicar outra norma, inexpressa, ou talvez inexistente no sistema (CUNHA,2003, p.232).

Estar abrigado como princípio constitucional é o primeiro passo para a concretização do CAQ.

O grupo de trabalho que no âmbito do MEC, em 2015, discutiu critérios para a implementação do Custo Aluno-Qualidade (GT CAQ/2015) concluiu que o Fundeb é um poderoso mecanismo equalizador de recursos dentro de cada Unidade da Federação, mas, ainda assim, o valor total disponível por aluno para cada rede ou sistema de ensino permanece desigual. Municípios pobres em estados comparativamente mais ricos não recebem a complementação enquanto municípios ricos, mas cuja riqueza não é captada se o olhar se limitar à cesta do Fundeb, recebem complementação. Esta constatação foi o fator que motivou o desenvolvimento da ideia de adotar como critério, para a complementação, o “valor aluno-ano total” (MARTINS, 2018b).

Nesse contexto, o consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, Cláudio Tanno, elaborou o Estudo Técnico nº 24/2017-CONOF/CD (Outubro/2017), em que propôs a adoção como critério para distribuição dos recursos da complementação, do que denominou valor aluno ano total (VAAT), que considera todas as fontes vinculadas à MDE, mesmo as que não estão na cesta-Fundeb (ISS, ITBI, IPTU), quando se calcular a complementação. Ao mesmo tempo, a complementação não seria mais feita por âmbitos estaduais, mas por redes. Desta forma, algumas redes municipais – não todas – de estados que hoje não recebem a complementação da União passariam a desfrutar do benefício.

A principal inovação proposta pela relatora da PEC nº 15/2015, deputada Prof^a. Dorinha Seabra Rezende, em sua primeira minuta de substitutivo, foi a adoção, para a complementação, do critério do VAAT. Nessa primeira versão, apresentada na 55^a legislatura, eram previstas duas modalidades de complementação: a “modalidade 1”, seria

referente aos 10% dos recursos, cuja distribuição continuaria segundo os mesmos critérios atuais: *por âmbitos estaduais*. A partir daí os recursos acrescentados fariam parte da “modalidade 2”, distribuída *por rede* que não alcançasse o valor aluno ano total. Assim, já no primeiro ano, segundo aquela proposta, dez por cento seriam distribuídos por âmbito estadual, segundo o Valor Aluno-Ano do Fundeb e cinco por cento conforme o Valor Aluno-Ano total. Nos anos subsequentes, todos os acréscimos seriam distribuídos conforme o VAAT, até que vinte por cento respeitassem esse critério e dez por cento o critério antigo. A partir da complementação da União de 15%, nenhum âmbito estadual perderia, embora internamente fossem feitas redistribuições.

A segunda versão da minuta, a partir do entendimento de que deveria haver a distribuição que atenda ao critério do VAAT previa sua adoção total e imediata.

O conceito do VAAT harmoniza-se com o entendimento de que o CAQ é alimentado por todas as receitas disponibilizadas para a educação. Sua adoção como critério para a complementação da União deve, para considerar o CAQ em sua integralidade, reconhecer o que houve de planejamento e gestão e observar que há entes potenciais perdedores de recursos – que não são seus, são da complementação da União – mas com os quais contaram ao longo dos últimos anos. Da mesma forma, não se pode olvidar que, no caso dos estados, há aqueles que destinam recursos a universidades estaduais, inclusive por determinação de sua Constituição. Não seria admissível - e surgiriam conflitos jurídicos - que o poder constituinte derivado federal atropelasse o poder constituinte originário estadual, num regime federativo. Aqui, o instrumento desenvolvido para dar suporte técnico ao CAQ, como ferramenta de gestão, o SIMCAQ, pode auxiliar no mapeamento daquilo que se avançou em redes que obtiveram ou se aproximaram do CAQ e poderiam ser afetadas com o VAAT, se não houver esse cuidado. Para que esse processo tenha a cautela necessária, uma alternativa é, como constava da primeira minuta da relatora, e foi retomada na minuta de 18 de setembro de 2019 - adotar o chamado “modelo híbrido”, que mantém parte da complementação – os 10% atualmente considerados – com as regras atuais e distribuição dos acréscimos segundo o VAAT na “modalidade 2” de complementação da União. Outra possibilidade seria a fixação de transição até a adoção do modelo do VAAT pleno, período em que os dados do SimCAQ poderiam orientar o ritmo e a forma da transição.

Na realidade, há uma situação de fato que indica que pode haver a necessidade de uma outra transição de, possivelmente, três anos. Isto porque o VAAT considera – não para efeito da cesta do Fundeb, que permanece inalterada – para distribuição da complementação da União os impostos municipais, sobre os quais há dúvidas quanto à fidedignidade das informações obtidas por processo declaratório. Mas, nesse modelo, qualquer incorreção nos dados de um ente afeta os demais.

Já a pesquisa “Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros – ano base 2009”, promovida pela Undime, sob a coordenação de Raimundo Luiz Silva Araújo,

indicava que as informações disponíveis sobre os custos da educação municipal estavam imprecisas (ARAUJO, 2012). Em relação a dados de impostos municipais, às receitas e despesas com educação, o ente deve informar ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e ao respectivo tribunal de contas. Técnicos do FNDE apontam que, eventualmente, os dados não conferem e, também, há casos em que o ente - estado ou município – ingressa com ação na Justiça para não informar e obtém liminar (procedimento que vai sendo periodicamente repetido).

Em audiência pública da Comissão Especial do Fundeb, em 13 de junho de 2019, Vanessa Lopes de Lima, secretária de Controle Externo de Educação do Tribunal de Contas da União (TCU) apontou:

Temos várias questões de judicialização acerca dos recursos do Fundeb. Estados que não recebem complementação acabam judicializando para não registrar os dados do Fundeb. Isso prejudica o acompanhamento, tanto do ponto de vista dos órgãos de controle quanto do ponto de vista do controle social.

Se pudermos avançar em algo que privilegie a transparência e, de alguma forma, concentre as informações sobre os recursos do Fundeb numa única plataforma, que permita ter rastreabilidade, confiabilidade, comparabilidade dos dados, vai permitir que façamos análises mais criteriosas, avaliações mais consistentes sobre a utilização desses recursos e como eles se revertem na qualidade da educação.

Na mesma audiência, Sylvia Cristina Toledo Gouveia, então coordenadora-geral de Operacionalização do Fundeb e de Acompanhamento e Distribuição de Arrecadação do Salário-Educação do FNDE, afirmou:

Sobre o Siope, além da necessidade de pontuarmos que ele ainda não tem uma base constitucional e legal sólida, o que dificulta sobremaneira a gestão do sistema em virtude da judicialização e do grande número de ações judiciais movidas pelos entes governamentais que têm certa resistência em promover a declaração dos dados, é importante observar também que a aproximação com os tribunais de contas e com os demais órgãos de controle é muito importante para que nós consigamos trabalhar e avançar na consistência dos próprios dados.

Na audiência seguinte, em 18 de junho de 2019, Ernesto Carneiro Preciado, coordenador-geral de Análise, Informações e Execução de Transferências Financeiras Intergovernamentais, da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Economia, esclareceu acerca do desenvolvimento da Matriz de Saldos Contábeis (MSC) que obtém informação a partir da movimentação contábil de balancete do município, portanto, informações completas de toda a receita e de toda a despesa. O encaminhamento dos dados é obrigatório, desde janeiro de 2018 para a União, estados, Distrito Federal e capitais. A partir de julho de 2019, passa a ser obrigatório para os demais municípios. Nessa audiência o expositor concluiu:

Então, em resumo, um recado que eu gostaria de passar aqui, em nome do Tesouro, é a importância da Matriz para esse avanço que nós estamos tendo em termos de transparência de padronização e de dados. É reafirmar que a implantação efetiva da Matriz é fundamental para essa melhora que nós estamos querendo fazer na sistemática de distribuição do Fundeb.

Não há dúvida quanto à importância da Matriz. Ocorre que, sua efetiva implantação pode requerer, para ser uma base completa e segura, o prazo de até três anos, na avaliação de alguns técnicos. Daí a necessidade regras de transição, para apurar ou estimar os recursos de impostos municipais, no caso de não estarem os dados mais precisos disponíveis no momento da vigência. A ausência de dados que gera a necessidade de transição acarreta inevitavelmente algumas distorções nesse período, mas será o preço do aperfeiçoamento do modelo a partir de sua estabilização.

E, tanto para a transição, como para um desenho permanente do novo Fundeb, é importante que o SimCAQ e o VAAT conversem.

CAQ, (Sub)Vinculação e Federalismo

O CAQ tem no Fundeb seu escudo. O Fundeb é uma subvinculação. Sem a vinculação, não há Fundeb. Perece o instrumento federativo de equalização, que é a complementação da União.

O que os fundos contábeis fizeram, a partir dos anos 90 do século passado, foi organizar a vinculação – o que permitiu a segurança do fluxo de recursos e, assim, o aprimoramento do planejamento e da gestão. Graças a esses recursos vinculados os municípios podem planejar e executar suas ações. Com a vinculação de recursos de impostos da União e dos estados, abre-se a possibilidade de que realizem as suas tarefas e exerçam as funções supletiva e redistributiva (art. 30, VI e art. 211, §§ 1º e 3º, CF).

Não deixa de ser surpreendente que circule em corredores do Poder Executivo proposta ironicamente denominada de “novo pacto federativo”, que propõe a desvinculação de recursos à educação. Conforme assentado em “Manifesto pela manutenção da vinculação de verbas para a educação pública na Constituição Federal de 1988”, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped):

A proposta de desvinculação que vem sendo cogitada pelo governo é essencialmente uma proposta antifederativa, que trará graves prejuízos, sobretudo ao financiamento pelos municípios.

Em primeiro lugar, porque é a vinculação que permite aos entes exercerem sua função supletiva e dá os meios para que organizar a educação em seu território para atender as funções prioritárias estabelecidas no art. 211 da constituição. Em segundo lugar, a desvinculação implica o fim do FUNDEB. O Fundeb é uma subvinculação. A desvinculação extinguirá esse mecanismo de financiamento que se caracteriza por

repasse automático com instrumentos de controle interno, externo e social e tem critérios redistributivos, segundo a matrícula, destina recursos, por meio de outra subvinculação, à remuneração dos professores. Sem a vinculação, a cesta do Fundeb é furada, se não, inexistente. O instrumento, ainda insuficiente no Fundeb, mas simbólica e materialmente importante, a complementação da União ao Fundeb também desapareceria. O que provocaria o caos nos sistemas públicos estaduais e municipais.

A proposta ignora o modelo federativo adotado pela Carta de 1988 e trará novos conflitos federativos e provável judicialização. Ainda que houvesse a desvinculação na Constituição Federal, continuam válidas as normas de vinculação estabelecidas, por vezes em patamar superior aos 25%, em várias constituições estaduais e das leis orgânicas municipais. O poder constituinte originário estadual ou municipal assim decidiu. Não pode ser atropelado pelo poder constituinte federal derivado, em desrespeito ao pacto federativo.

A desvinculação de recursos de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino, a par de inconstitucional, por violar cláusula pétreia, é antifederativa. Desorganiza os meios de financiamento e a reserva de recursos para o exercício da função supletiva. Destroí a política de cooperação, o regime de colaboração (ANPED, 2019).

Do Fundeb federativo ao CAQ federativo

Como já pude assinalar (MARTINS, 2011), a questão federativa é um tema que não tem sido bem equacionado no debate acerca do financiamento da educação. Seja no âmbito acadêmico ou no movimento social, desconsidera-se frequentemente a forma assumida pelo Estado brasileiro e procura-se com ele interagir como se fosse um Estado Unitário. Considera-se que o esforço financeiro e administrativo cabe unicamente ao Governo Central, confundindo-se a esfera federal com o Estado Brasileiro⁵. É claro que

em uma federação assimétrica como a nossa a capacidade de incidir sobre as referidas desigualdades depende da União, pois a capacidade dos estados e, em especial dos municípios, de reverter as desigualdades territoriais somente seria viável com mudanças estruturais na política tributária e revisão profunda do pacto federativo existente (ARAÚJO, 2013).

Mas, desde a implementação da política de fundos, com o antigo Fundef, foi gerada “maior consciência intergovernamental” no sentido de exercício da solidariedade. (ABRUCIO, p.64). E com o advento do Fundeb (SENA, 2008):

- » foi constitucionalizada a regra de contribuição da União, via complementação ao Fundeb, e se definiu um patamar mínimo de alocação de recursos federais (10% do valor dos fundos), que teve avanços significativos, adequados ao federalismo cooperativo, com alguns resultados concretos no que se refere à diminuição das desigualdades regionais – embora de maneira ainda insuficiente;

- » criou-se uma instância de formulação, debate e negociação federativa, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, que incluiu a dimensão regional;
- » possibilitou-se a setorização da lei complementar (prevista no art. 23, parágrafo único, que teve nova redação com a EC 53) para disciplinar a cooperação entre os entes federados na esfera educacional, que passa a ser um dos desafios da agenda para a consolidação do Fundeb.

O CAQ, tal como aparece no PNE ainda se coloca dependente da União, que, na forma da lei, deve realizar a complementação de recursos financeiros a todos os entes para alcançá-lo. Evidentemente, cabe à esfera que tem maior poder político e financeiro e, portanto, maior responsabilidade, apoiar os demais entes e assumir maior compromisso, já que o papel redistributivo do Governo Federal é importante para reduzir desigualdades interjurisdicionais (ARAÚJO, 2016).

Ao destacar que o Custo Aluno Qualidade Inicial é, também, uma proposta de justiça federativa, Cara assinala:

Além das desigualdades regionais, há as desigualdades entre os estados, mesmo entre aqueles localizados em uma mesma região e também entre os municípios – inclusive, em relação a cidades localizadas em estados diferentes ou em um mesmo estado. Essa realidade compõe uma espécie de desigualdade federativa horizontal, ou seja, manifesta entre entes subnacionais do mesmo tipo. Em outras palavras, essa categoria compreende as desigualdades entre os estados como pares e também as assimetrias verificadas no conjunto dos municípios entre si (CARA, 2014, p.79).

Se o VAAT e o CAQ são instrumentos potentes para distribuir mais equitativamente a complementação da União, ao mesmo tempo constituem-se em indicadores reveladores da *desigualdade intraestado*. Este aspecto, particularmente, suscitou, nas discussões da equipe técnica das consultorias do Congresso Nacional que assessora os relatores das PECs referentes ao Fundeb Permanente⁶, além de debates sobre o modelo híbrido e VAAT pleno, o “modelo Alisson”, proposto para discussão pelo consultor legislativo Alisson Minduri Capuzzo e cuja preocupação é que a complementação por rede, que mira a minimização da desigualdade intermunicipal esteja associada ao não aumento da desigualdade interestadual. Nas palavras de seu proponente, deveria

ser considerado, como critério de distribuição da complementação da União, além do VATT município a município, o VAAT médio do âmbito estadual em que o município está inserido, ou seja, a ordem de distribuição da complementação da União começaria pelos municípios com VAAT mais baixo dentro dos âmbitos estaduais com VATT médios mais baixos (iríamos “enchendo” os municípios mais pobres até que o VATT médio daquele âmbito estadual se igualasse ao do próximo e assim por diante. Metodologia parecida com a que temos hoje, mas com o aprimoramento que seria considerar o VATT médio estadual - e não mais o valor Fundeb - e complementando apenas para os municípios abaixo desse VATT médio. Ou seja,

complementação apenas para os municípios mais pobres dos estados mais pobres (CAPUZZO, 2019).

O “modelo Alisson” traz um *insight* importante acerca da preocupação com a desigualdade interestadual e, implicitamente, convoca, na perspectiva da solidariedade federativa, cada âmbito estadual a contribuir para minimizar suas desigualdades internas, isto é, a não depender apenas de ação da União. Haveria menos capilaridade – elemento que pode ser importante como indutor de outras políticas. Opinou-se, também, que para que o modelo funcionasse plenamente seria importante enfrentar tema que já consta da LDB desde sempre (Art.75, § 1º), que é “a medida do esforço fiscal”. De qualquer forma, coloca a questão na pauta de discussões.

Esta resposta, de um CAQ federativo e o caminho para a convergência entre o CAQ e o Fundeb, o CAAQ e o VAAT e o CAQ e a federação cooperativa são os desafios imediatos para o debate do financiamento da educação básica de qualidade.

Recebido em: 21/09/2019 e Aprovado em: 06/10/2019

Notas

- 1 Essa ideia síntese estava amadurecendo em debates que envolviam naquele momento outros importantes precursores da pesquisa em financiamento da educação, como Messias Costa, Jacques Velloso, Cândido Gomes e João Monlevade.
- 2 Segundo consta na plataforma *on line* “o Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ) é um sistema gratuito e disponível na internet (www.simcaq.c3sl.ufpr.br) cuja finalidade é subsidiar o cálculo do custo da oferta de ensino em condições de qualidade nas escolas públicas de educação básica e subsidiar a elaboração do orçamento público para assegurar um financiamento adequado nos níveis municipal, estadual e nacional”. Assim como o Fundeb teve poder indutor de políticas, procedimentos e instrumentos, o CAQ tem como legado, entre seus subprodutos, essa ferramenta de planejamento orçamentário, que realiza o diagnóstico do contexto educacional dos entes federados e calcula o orçamento necessário para garantir o financiamento da educação em condições de qualidade na localidade selecionada.
- 3 O CAQ foi abrigado em propostas referentes ao sistema nacional de educação e regulamentação do Art.23, parágrafo único da Constituição, referente à cooperação federativa. O PLP nº 413/2014, de autoria do deputado Ságuas Moraes e o PLP 15/2011, cujo relator – de ambos - era o deputado Glauber Braga, foram, regimentalmente, arquivados ao fim da 55ª legislatura. O PLP nº 25/2019 tematiza a cooperação, mas não faz referência expressa ao CAQ. Assim, a proposição que inclui o CAQ, atualmente em tramitação, é o PL nº 7420/06, de autoria da deputada Raquel Teixeira, cujo tema central é a responsabilidade educacional e foi relatado pelo deputado Bacelar.
- 4 Quando se analisa a matriz do CAQ produzida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CARREIRA e PINTO, 2007, p.26) verifica-se que são considerados insumos referentes a condições de estrutura e funcionamento: valorização dos profissionais, gestão democrática e acesso e permanência. Ora, despesas com estrutura e políticas de permanência têm sido financiadas, também, com recursos do salário-educação, que é outra fonte, advinda de contribuição social e não de imposto. Da mesma forma, os *royalties*, que são considerados como de natureza indenizatória, embora haja posições no sentido de entendê-los como tributos – o que de qualquer maneira não seria do gênero “imposto”. Esta percepção, se bem captei sua po-

sição, tenho partilhado, há anos, com o prof. Vander Bastos, que atuou desde o início da política de fundos, no FNDE. O CAQ não se resolve somente com o Fundeb.

- 5 Assim, surgem propostas como federalização da carreira docente, hierarquização por esferas, entre os conselhos de acompanhamento do Fundo, responsabilidade única da União pela equalização do CAQ, olvidando-se o princípio da solidariedade federativa, que envolve todos os entes. A todos cabe a responsabilidade solidária de garantir o direito à educação.
- 6 Tramita na Câmara dos Deputados, a PEC nº 15/2015, cuja primeira signatária é a deputada Raquel Muniz e a relatora a deputada profª Dorinha Seabra Rezende. No Senado Federal, tramitam as PECs nº 33/2019 e 65/2019, respectivamente do senador Jorge Kajuru e dos senadores Randolfe Rodrigues e Davi Alcolumbre, sendo relatores os senadores Zequinha Marinho e Flavio Arns. As consultorias das duas casas, por orientação dos relatores, realizam debates técnicos da equipe composta pelos consultores legislativos da Câmara – Ana Valeska Amaral Gomes, Ricardo Martins, Alisson Minduri Capuzzo, Mauricio Holanda Maia e Paulo Sena, pelos consultores de orçamento e fiscalização financeira da Câmara, Cláudio Riyudi Tanno e Marcos Rogerio Rocha Mendlovitz e pelos consultores legislativos do Senado José Edmar de Queiroz, Paula Emerick Corrêa e Tatiana Feitosa de Britto e pelo consultor de orçamento do Senado Murilo Carvalho.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento, p. 39-70. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**, Cedes: Campinas, v. 33, n. 121, p. 1215-1233, 2012.

_____. É possível diminuir as desigualdades entre os municípios brasileiros por meio de uma política de fundos na educação? **Fineduca**, Porto Alegre v. 3, n. 12, p. 1-14 (Fineduca adota o formato de publicação contínua), 2013. Disponível em <http://seer.ufrgs.br/fineduca>. Acesso em: 14 de julho de 2019.

_____. **O CAQ e o novo papel da União no financiamento da educação básica**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO. **Manifesto pela manutenção da vinculação de verbas para educação pública na constituição federal**. Publicado em 22/04/2019. Disponível em: <http://www.anped.org.br/news/manifesto-pela-manutencao-da-vinculacao-de-verbas-para-educacao-publica-na-constituicao-federal>. Acesso em: 14 de julho de 2019.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, de 2015. 9ª reunião ordinária – Audiência pública. Sessão de 13 jun. 2019. Brasília, 2019. Notas Taquigráficas.

_____. **Câmara dos Deputados**. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 15-A, de 2015. 10ª reunião ordinária - Audiência pública, Sessão de 18 jun. 2019. Brasília, 2019. Notas Taquigráficas.

_____. CNE. PARECER CNE/CEB Nº8/2010. **Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96**. Brasília, 2010. Disponível em: <www.mec.gov.br> Acesso em: 14 de julho de 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211, 212 da Constituição Federal, e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 de julho de 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias [...] e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14 de julho de 2019.

_____. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996** (Lei do Fundef). 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. Acesso em: 12 dez. 2009.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB).** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Acesso em: 12 dez. 2009.

_____. **Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001 (PNE 2001-2010).** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Acesso em: 12 dez. 2009.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (PNE 2014-2024). Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Acesso em: 14 de julho de 2019. Acesso em: 12 dez. 2009.

_____. Relatório Final. **GT CAQ Portaria MEC 459, de 12 de maio de 2015.** Brasília, outubro de 2015.

CAPUZZO, Alisson Minduri. VAAT médio do âmbito estadual como critério para a complementação da União ao Fundeb. **Documento de trabalho**, 2019.

CARA, Daniel. 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**. nº 16. julho-dezembro de 2014. pp. 75-91.

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

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. O que é um princípio? p.225-240. In: **Cadernos de Soluções Constitucionais**, vol. 1, Col. Soluções Constitucionais. São Paulo: Malheiros/ABCD, 2003.

MARTINS, Paulo de Sena. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração.** Campinas: Autores Associados, 2011.

_____. Constituinte, Financiamento e direito à educação: a voz dos protagonistas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, nº. 145, p.823-845, out./dez. 2018a.

_____. O fim do prazo de vigência do Fundeb e as perspectivas para o Fundeb permanente. In: **Cadernos Aslegis**, nº 55. Brasília: Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, p. 57-74, 2018b.

_____. O direito à educação na Carta Cidadã. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 56, n. 221, p. 223-246, jan./mar. 2019.

MELLO, Ediruald de. Implicações do financiamento da Educação na Gestão Democrática do ensino público de primeiro grau. **Em Aberto**, Brasília, n. 42, p. 51-54, abr/jun. 1989.

_____. Os desafios do ensino público de qualidade para todos. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, [s.l.], v. 7, n. 1/2, p. 132-137, jan./dez. 1991.

SENA, Paulo. A legislação do Fundeb. **Cadernos de Pesquisa**, FCC: São Paulo, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008.

_____. O Financiamento da Educação de Qualidade. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, v. 3, n. 2, p. 268-290, ago./dez. 2014.

_____. O Sistema Nacional de Educação (SNE) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ): as metas estruturantes para o cumprimento do PNE subiram no telhado? p.274-304. In: GOMES, Ana Valeska Amaral (Org.). **Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

Vincular financiamento com qualidade: *um desafio ainda presente à educação brasileira*

To link funding and quality:
a challenge still present to brazilian education

Vincular financiación en la calidad en educación:
un desafío aún presente en Brasil

BINHO MARQUES*
FLÁVIA NOGUEIRA**

RESUMO: O CAQ interessa a toda a sociedade, mas ainda não se viabilizou como política pública. Postulamos que os caminhos que levaram à mais fácil compreensão do conceito foram os mesmos que contribuíram para a sua inviabilização, dada a inconsistência técnica e a inviabilidade financeira da proposta. Reapresentamos aqui as ideias que desenvolvemos no MEC em 2015, atualizadas. Nossa expectativa é contribuir no debate do novo Fundeb, associando-o ao desafio ainda presente de vincular financiamento com condições efetivas de oferta na Educação Básica pública brasileira.

Palavras-chave: Financiamento. Qualidade da oferta. CAQ como política pública.

ABSTRACT: the Cost of Quality Education per Student (CAQ) is of interest to the whole of society, but it has not yet become a public policy. We postulate that the paths that led to the easier understanding of the concept were the same ones that contributed to its preclude, given the

* Historiador, mestre em Educação (UFRJ), foi professor de escolas públicas, coordenou programas comunitários com Chico Mendes, ocupou os cargos de Secretário de Educação Municipal e Estadual de Educação e Secretário Estadual de Inclusão Social, foi eleito Vice-Governador e Governador do Acre e esteve à frente da SASE/MEC como Secretário Nacional. Atualmente desenvolve trabalhos de consultoria na área de políticas públicas em Educação.

** Bióloga, Doutora em Ecologia (UFSCar), é professora aposentada da UFMT. Coordenou o PPG Ecologia, atuou como Pró-Reitora de Pós-Graduação, Secretária Estadual de Ciência e Tecnologia, Diretora Científica da FAPEMAT e Diretora na extinta SASE/MEC. Atualmente desenvolve trabalhos de consultoria na área de políticas públicas em Educação. *E-mail:* <fnog1963@gmail.com>.

technical inconsistency and the financial unfeasibility of the proposal. Here, we present the ideas we developed at the Ministry of Education (MEC) in 2015, updated. Our expectation is to contribute to the debate of the new Fund for Basic Education and for Enhancing the Value of the Teaching Profession (Fundeb), associating it with the still present challenge of linking financing with effective conditions of supply in the Brazilian public basic education.

Keywords: Financing. Quality of offer. CAQ as public policy.

RESUMEN: El Costo Alumno-Calidad es de interés para toda la sociedad, pero aún no se ha convertido en una política pública. Postulamos que los caminos que condujeron a una comprensión **más fácil** del concepto fueron los mismos que contribuyeron a su inviabilidad, dada la inconsistencia **técnica y** la inviabilidad financiera de la propuesta. Aquí presentamos las ideas que desarrollamos en MEC en 2015, actualizadas. Nuestra expectativa es contribuir al debate del nuevo Fundeb, asociándolo con el desafío aún presente de vincular la financiación con condiciones efectivas de oferta en la Educación Básica pública brasileña.

Palabras clave: Financiación. Calidad de la oferta. CAQ como política pública.

Introdução

A igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, com aprendizado, é o primeiro princípio constitucional que deve orientar a organização da política educacional. Nesse contexto, a adoção de referenciais nacionais obrigatórios é basilar para a garantia desse direito, pois o Brasil – grande, diverso e desigual – define na Constituição que a educação é nacional. Para garantir a equalização de oportunidades e o padrão mínimo de qualidade a Constituição também estabelece a função redistributiva e supletiva técnica e financeira da União e dos estados. A Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB) completa o cenário, definindo que a União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, deve estabelecer um padrão mínimo de oportunidades educacionais, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade (Artigo 74).

Assim, se a educação é um direito constitucional e o poder público, no contexto federativo, deve se organizar para garanti-lo, o Custo Aluno Qualidade (CAQ) interessa a toda a sociedade. Mas por que não se viabiliza como política pública?

Um pouco da história

O conceito de CAQ, com diferentes nomenclaturas, já aparecia nos debates acadêmicos do final dos anos 80 (MELLO, 1989), mas foi na Conferência Nacional de Educação Para Todos (BRASIL, 1994) que ele ganhou força teórica e musculatura política. A ideia de um “CAQ” era embalada pelas mais diversas correntes do pensamento acadêmico, governos e movimentos sociais¹, que pensavam na criação de um mecanismo redistributivo capaz de assegurar condições básicas nacionais de qualidade, vinculadas a um valor que fosse suficiente para o seu financiamento, garantindo, inclusive, o pagamento de um piso nacional para os professores.

O Acordo Nacional assinado em 1994 foi o marco histórico que concretizou esse princípio, ao unir o Ministério da Educação, a Confederação dos Trabalhadores da Educação (CNTE), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e academia em torno de uma ideia de CAQ.

A força política do Acordo influenciou em grande medida o início do Governo Fernando Henrique Cardoso e levou à criação do Fundef em 1996. O texto legal aprovado, porém, frustrou expectativas, porque a vinculação do financiamento a referenciais nacionais de qualidade para toda a educação básica não estava presente. Os debates em torno da vinculação ganharam depois novo impulso, no período que precedeu a criação do Fundeb (2006-07), quando o Inep disponibilizou estudos na tentativa de construir um mecanismo que se aproximasse do conceito original de CAQ (FARENZENA, 2005; CAMARGO, OLIVEIRA, CRUZ E GOUVEIA, 2006; VERHINE, 2006). Mas o processo foi interrompido quando o MEC optou por um caminho estritamente financeiro, abandonando definitivamente, na lei, a vinculação.

Apesar da descontinuidade da iniciativa governamental, a sociedade civil não permitiu que o movimento de construção do conceito fosse interrompido. Organizações como Ação Educativa, Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha) e CNTE assumiram a liderança do processo, deram continuidade aos estudos e promoveram intensa mobilização. Como desdobramento desse esforço foi introduzido o conceito de CAQi (CARREIRA; PINTO, 2007), que deveria suceder o valor mínimo nacional aluno/ano do Fundef. Mas, mais uma vez, o desenho final do novo Fundo, criado agora no Governo Lula, frustrou expectativas. Mesmo ampliado para toda a educação básica, o Fundeb se afastou ainda mais dos ideais de vinculação financiamento/qualidade.

Nos anos seguintes, pela força da mobilização social, o CAQi ganhou força e acumulou expressivas vitórias políticas. Uma delas foi a aprovação do Parecer CNE/CEB 08/2010, que associou a disponibilidade de uma lista de insumos à possibilidade de se atingir Ideb 6,0 (BRASIL, 2010). Mas ao longo de sua tramitação nos diferentes órgãos do MEC recebeu posicionamentos que revelaram concordâncias, lacunas e discordâncias, caracterizando, por dois anos, um cenário de desacordo interno e profundo silêncio sobre o tema. Apenas em 2012, por nossa insistência (pois estávamos à frente da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, a hoje extinta Sase/MEC), o processo foi devolvido ao CNE para reanálise, na expectativa de uma construção conjunta de caminho possível para a implantação do CAQi.

Outro período de silêncio governamental teve início, sendo quebrado apenas em 2013, durante o Fórum de Avaliação do Financiamento da Educação Básica Nacional, ocorrido em julho (BRASIL, 2013), que coordenamos. Mais uma vez, por nossa insistência, o tema foi trazido para a centralidade do debate do financiamento. No Fórum os Secretários Romeu Caputo (SEB) e Binho Marques (Sase) explicaram publicamente as razões da discordância do MEC com a proposta do CNE, mesmo demonstrando que as divergências internas ainda não haviam sido sanadas.

Em 2014, o CAQi/CAQ foi incorporado à Lei do PNE (Lei nº 13.005/2014). A mobilização social para a adesão dos congressistas se valeu de argumentos financeiros construídos pela Campanha e pela Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação (Fineduca), que contabilizava como receita apenas os recursos oriundos do Fundeb. O cálculo omitia os cerca de 40% de receitas dos estados e municípios que complementam o financiamento da educação no Brasil, definindo para a União, como consequência, a necessidade de uma complementação superior a R\$ 46 bilhões por ano, considerando valores de 2012 (FINEDUCA, 2013).

Por força da lei, a responsabilidade pela implantação do CAQi naturalmente pesou sobre o MEC. Dedicando especial atenção ao cumprimento das metas do PNE, o ministro Renato Janine Ribeiro, em 2015, criou um Grupo de Trabalho (GT) de caráter interno *“para elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno-Qualidade - CAQ, como parâmetro para o financiamento da educação básica”* (PORTARIA GM 459/2015, BRASIL, 2015a). O GT resgatou aspectos históricos e legais, fez estimativas, apresentou uma visão conceitual e metodológica do CAQi/CAQ e propôs um caminho para sua implantação gradativa. Mais de sessenta pessoas foram ouvidas, entre especialistas, representantes dos movimentos sociais e sindicalistas, em rodadas de escuta cujas atas foram integralmente disponibilizadas nos anexos do Relatório (BRASIL, 2015b).

Esse foi, sem dúvida, o momento mais próximo que o CAQi esteve de sua efetiva implantação. O Relatório foi apresentado ao ministro Aloísio Mercadante, já que ficou pronto no dia em que o ministro Janine deixou o Ministério. O ministro Mercadante, que em sua primeira passagem pelo MEC havia devolvido o Parecer CNE/CEB 08/2010 para

reexame, resolveu consultar a Campanha sobre as propostas, mas a direção da entidade as refutou por completo.

Por sugestão da própria Campanha, o Ministro formou outro grupo para estudar o assunto, que nunca se reuniu. Vivíamos o período mais conturbado do Governo Dilma, que resultou no golpe parlamentar de 2016. O Relatório foi muito pouco lido e divulgado. Aproveitamos, portanto, mais uma oportunidade para expor nossa principal hipótese e para reapresentar as ideias do GT, agora atualizadas. Nossa expectativa é contribuir com o debate do novo Fundeb, associando-o aos dispositivos do PNE, na sequência do que já fizemos em Marques e Nogueira (2018).

A proposta de 2015

Postulamos que, paradoxalmente, os caminhos que levaram à fácil compreensão do conceito de CAQi/CAQ ao longo dos anos pela sociedade foram os mesmos que contribuíram para a sua inviabilização como política pública. O CAQi, como é amplamente defendido hoje, tornou-se popular por se estruturar de maneira simplificada em duas ideias força de fácil assimilação pelo senso comum: a primeira é que a garantia de acesso a uma lista de insumos pelas escolas, padronizada nacionalmente, pode assegurar a qualidade desejada – o que foi “*traduzido*” pela possibilidade de se atingir o Ideb 6,0 no Parecer CNE/CEB 08/2010. A segunda ideia é que se pode transferir integralmente para a União a complementação de um CAQi que subestima a capacidade financeira dos estados e municípios com maior arrecadação, por considerar apenas a fonte Fundeb. A proposta não considera que o Fundo representa, em média, somente 60% do recurso total destinado à educação no Brasil e que tem distorções que precisam ser corrigidas. Pela proposta, Campanha e Fineduca recomendam que a União multiplique por cinco a sua parcela de complementação para a garantia do valor necessário ao financiamento (CAMPANHA, 2018).

Na proposta do GT/CAQ/MEC em 2015, a qualidade foi tratada como uma matriz de condições objetivas e não objetivas. As primeiras se referem à infraestrutura, profissionais qualificados e valorizados, projeto pedagógico coletivamente construído e assistência suplementar aos alunos, como alimentação e transporte, por exemplo. As não objetivas, por sua vez, dizem respeito a questões como ênfase e expectativa no aprendizado dos estudantes, responsabilidades e direitos definidos, liderança firme e participativa, monitoramento contínuo, envolvimento da comunidade atendida e busca de aperfeiçoamento contínuo das relações democráticas. Afirmamos que 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, e isso é muito mais do que uma lista de insumos. Precisa, portanto, considerar a

necessidade de recursos, a melhoria da gestão e a criação e o fortalecimento das estruturas de controle social.

Por esta razão o Relatório associou o CAQi/CAQ a um conjunto de referenciais nacionais organizados em seis dimensões² e organicamente vinculados a um Sistema Nacional de Avaliação da Qualidade da Oferta da Educação Básica. A perspectiva era o desenvolvimento de mecanismos permanentes de aprimoramento dos indicadores educacionais para muito além daqueles focados no desempenho dos estudantes como fazemos hoje no Brasil, para inclusive entrar em consonância com o Artigo 11 da Lei do PNE.

Isto significa dizer que a qualidade, para ser orientadora do financiamento e da ação supletiva efetivamente equalizadora no federalismo brasileiro, precisa ser traduzida em dimensões e indicadores identificáveis, aferidos e oficialmente acompanhados por um sistema avaliativo democraticamente construído e permanentemente monitorado pela sociedade. Sem um Sistema Nacional de Avaliação com esse caráter, o incremento de recursos terá pouco ou nenhum impacto, pela incapacidade de orientar os sistemas de ensino para práticas que efetivamente incidam na melhoria da qualidade da oferta.

A proposta considerava também que o atual Fundeb é importante, porém insuficiente, para organizar a passagem de valor mínimo aluno/ano para CAQi. Para uma ação redistributiva e supletiva mais justa, seria necessário considerar a totalidade de recursos atualmente vinculados à educação de cada ente federativo, criando o que chamamos de VAA Total, além de corrigir algumas das distorções redistributivas do Fundo. Nesse aspecto, ao conhecer a real capacidade de financiamento de cada um, o Relatório sugeria a complementação da União por ente federativo, e não por Unidade da Federação, porque comprovadamente há uma ineficiência redistributiva dos recursos, cristalizando e até ampliando iniquidades. Os cálculos foram confirmados por Tanno (2017) como sendo da ordem de 30%. Além disso, o Relatório apontava a necessidade urgente de estudos que demonstrassem, na realidade das escolas brasileiras, os custos efetivos da oferta de cada etapa, segmento e modalidade da educação básica no Brasil, considerando que o conhecimento dos custos reais e regionalizados seria indispensável para aperfeiçoar os fatores de ponderação.

Havia ainda a indicação de ampliação do aporte de recursos da União, além da necessária revisão dos programas universais e focalizados, atualmente utilizados no exercício da função supletiva.

Isso não é pouca coisa, pois a ideia era que mais recurso fosse descentralizado para decisões na ponta. Esse caminho, rejeitado pela Campanha, recomendava ao ministro um cronograma de aumento da complementação da União ao Fundeb na ordem de 1% ao ano, começando em 2017. O objetivo era alcançar 17% de complementação da União em 2020 e a criação imediata de uma ação suplementar especial do FNDE, através de extinção de programas nacionais pouco eficazes e uma ação mais focalizada via PAR (Lei nº

12.695/2012). Esses mecanismos viabilizariam o CAQi de maneira provisória e seriam permanentemente incorporados ao novo Fundeb a partir de 2020.

Outro ponto importante da proposta era que a ampliação dos recursos para os entes federativos deveria acontecer de forma concomitante ao aperfeiçoamento de mecanismos de melhoria da gestão. Por isso, a implantação do CAQi/CAQ dependeria do fortalecimento das ações de assistência técnica. Mais uma vez, sem um consistente Sistema de Avaliação da Qualidade da Oferta, porém, a proposta não se sustentaria, pois é necessário saber quais entes federativos são efetivamente mais frágeis para que também o aporte de recursos técnicos seja maior.

O texto enfatizava ainda que o efeito equalizador decorrente da maior participação da União não poderia reduzir a eficiência fiscal federativa, “acomodando” estados e municípios com baixo esforço de arrecadação e desestimulando aqueles que já realizavam efetivo esforço e destinação de recursos para a educação básica. Isso exigiria um esforço de aperfeiçoamento de instrumentos que dão visibilidade pública aos mecanismos de arrecadação de cada ente federativo.

O fim de um ciclo

Entre 2016 e 2018 o assunto foi abandonado pelo MEC; no início de 2019 o Conselho Nacional de Educação se posicionou quanto ao Parecer CNE/CEB nº 8/2010, que estava aguardando reexame desde 2012, aprovando o Parecer CNE/CEB 03/2019 (Brasil, 2019), homologado pelo ministro em 29 de abril de 2019.

A relatora, Maria Helena Guimarães Castro (Presidente da Undime na assinatura do Acordo Nacional e uma das primeiras pessoas a se manifestar pela necessidade de se definir o Custo Aluno Qualidade na Conferência Nacional da Educação para Todos), se posicionou “*contrariamente à competência que foi exercida pela Câmara de Educação Básica no sentido de definir o valor financeiro do CAQi no âmbito do Parecer CNE/CEB nº 8/2010*”.

Maria Helena tinha em mãos um estudo técnico de 2017 contratado pela Unesco (Almeida Jr., 2018), que resgatava os principais aprendizados construídos pelo GT do MEC e sugeria caminhos para o CNE contribuir, dentro de suas atribuições, para a implementação do CAQi.

Dizia o estudo:

A iniciativa de enfrentamento do tema pela Câmara de Educação Básica reveste-se de elevado significado, pois aponta para a retomada institucional da defesa do CAQi como instrumento prioritário para a garantia do direito de cada estudante no Brasil. Ao mesmo tempo enriquece o debate sobre a necessidade de aperfeiçoamento do atual modelo nacional de financiamento, em especial do atual FUNDEB, com prazo de vigência até 2020.

Indo além, o documento reforçava o papel do CNE para a implementação do CAQi:

O texto aqui apresentado tem por objetivo subsidiar este trabalho, reconstruindo a linha do tempo desde os primeiros referenciais teóricos e políticos que deram origem ao conceito de CAQi até os acontecimentos que marcam o impasse dos dias atuais, aprofundando o debate sobre os aspectos conceituais e legais que dão sustentação ao conceito e tratando das principais divergências sobre os mecanismos para sua implantação comparando as principais propostas em debate. Por fim, apresenta um possível mecanismo operacional para o CAQi e oferece uma proposta de agenda para a sua implantação.

A relatora optou por incorporar a seu Relatório apenas a parte do estudo que dizia respeito ao debate teórico e conceitual e às deficiências do financiamento da educação nacional. Para a relatora, compete ao CNE

mediar o processo, contribuindo para o debate qualificado da vinculação de referenciais nacionais de qualidade da oferta e o financiamento da educação no país, a partir do diálogo institucional entre o MEC, os sistemas de ensino subnacionais responsáveis pela oferta de educação básica (em especial os Conselhos de Educação) e as representações sociais dos fóruns de educação.

Nada mais se fez a partir da homologação desse Parecer e vivemos, assim, o fim de um ciclo. Entre 1993 e 2016 os governos que se sucederam, mesmo com diferentes matizes ideológicas e programáticas, deram relevo à educação, mas essa realidade deixou de existir com a saída da presidente Dilma Rousseff. A Emenda Constitucional 95/2017 é um marco simbólico que sinaliza o fim de um ciclo virtuoso de mais de 20 anos na educação do Brasil, com universalização do ensino fundamental, expansão de matrículas na educação infantil e ensino médio, Acordo Nacional, Fundef e Fundeb, Saeb, Enem e Ideb, Parâmetros Curriculares Nacionais e Base Nacional Comum Curricular, a criação da Sase e da Secadi e, entre outras iniciativas importantes, pela aprovação de três Planos Nacionais de Educação. Infelizmente não pudemos colocar nessa lista a implantação do CAQi, apesar dos esforços feitos em 2015.

Um mecanismo ainda possível

As condições políticas atuais são impeditivas para qualquer proposta progressista no campo da educação. Entendemos por proposta progressista aquela de caráter republicano, que aponta para a construção de um Sistema Nacional de Educação, associando a autonomia dos sistemas subnacionais com práticas democráticas de pactuação federativa e ações nacionalmente articuladas em torno de propósitos comuns, baseadas em referenciais de qualidade para um ensino público, gratuito e laico para todos e todas. Mas abre-se uma fresta.

A agenda de renovação do Fundeb no Congresso Nacional pode ser uma nova oportunidade para finalmente vincular financiamento com qualidade. Essa é a tarefa das forças progressistas no momento. Com base nos preceitos legais e debates acumulados ao longo de tantos anos e por tantas pessoas, é possível implantar o CAQi na configuração do novo Fundeb, desde que sejam resgatados os princípios conceituais básicos debatidos na origem do conceito.

Em um país de dimensões continentais, com desigualdades sociais e com diversidades que devem ser valorizadas, o melhor caminho não parece ser tentar garantir a todas as escolas a mesma lista de insumos. Uma política pública não pode desconsiderar a diversidade brasileira, nem a capacidade das redes e sistemas de ensino definirem livremente os insumos que julgam importantes para garantir qualidade da oferta diante de realidades substancialmente diferentes. Mas para serem tratadas com apoio técnico e financeiro de forma republicana, as condições de cada uma precisam ser aferidas por um consistente e ampliado Sistema Nacional de Avaliação.

Com transparência de resultados na avaliação das condições de oferta e conhecendo o real valor por aluno disponível, a sociedade poderá cobrar e responsabilizar os gestores. A construção do novo Fundo, ancorada no conceito de CAQ, deverá 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, com melhores condições de trabalho nas redes de ensino e com qualidade de aprendizagem, direito constitucional de todas e todos no Brasil.

Recebido em: 21/09/2019 e Aprovado em: 29/09/2019

Notas

- 1 Durante o PaineI da Conferência Nacional de Educação Para Todos (Integração União-estados-municípios: financiamento e regime de cooperação) (Brasil, 1994:457-487), a secretária de educação fundamental do MEC, Maria Aglaê de Medeiros, defendeu como uma das prioridades para o Ministério a “*definição de um custo padrão mínimo, examinando em particular a valorização do magistério*”. A então presidente da Undime, Maria Helena de Castro, na mesma linha, defendeu a definição do que seria um custo aluno qualidade.
- 2 Acesso; jornada escolar; profissionais; instalações e recursos educacionais; democracia; rede de relações.
- 3 A proposta do GT/CAQ/MEC (Brasil, 2015) era de 17% até 2020.

Referências

ALMEIDA JR., A. **Documento Técnico: CAQi: Custo Aluno Qualidade Inicial** para contratação de consultoria na Modalidade Produto. CNE/UNESCO, TOR 04/2017. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=99801-produto-propostas-do-custo-aluno-qualidade-inicial-caqi&category_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=30192. Acesso em: 28 jul. 2019.

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

_____. 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: 28 jul. 2019.

_____. **Fórum de Avaliação do Financiamento da Educação Básica Nacional**. Brasília, SASE/MEC, 2013. Org. Wille, R.M.R & Nogueira, F. Anais. 337p. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/Relatorio_Forum_Avaliacao_Financiamento_Educacao_Basica_Nacional_julho_2013.pdf. Acesso em: 28 jul. 2019.

_____. **Portaria GM 459/2015**. Constitui Grupo de Trabalho para elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno-Qualidade - CAQ, como parâmetro para o financiamento da educação básica. DOU, n. 89, pág 12. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/Noticias/portaria_459_2015_CAQ.pdf. Acesso em: 28 jul. 2019.

_____. **GT CAQ (Portaria 459, de 12 de maio de 2015): Relatório Final**. Brasília, SASE/MEC, outubro de 2015. 103p e anexos. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO_FINAL_GT_CAQ_out_15.pdf. Acesso em: 28 jul. 2019.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação (CNE). **Parecer CNE/CEB no 3, de 26/3/2019**. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=110291-pceb003-19-1&category_slug=abril-2019-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 28 jul. 2019.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**, Editora Cortez, 2007. 42p. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/qualidade_aluno.pdf. Acesso em: 28 jul. 2019.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **O CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?** São Paulo, 2018. 204p. Formato Ebook disponível em: <http://www.custoalunoqualidade.org.br/pdf/quanto-custa-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2019.

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: 28 jul. 2019.

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

FINEDUCA. **Por que a União deve complementar o CAQi no PNE?** Nota Técnica 01/2013 Disponível em: http://www.redefiniciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf Acesso em: 28 jul. 2019.

GOMES, C.A.; CARNIELLI, B.L.; FERREIRA DE JESUS, W.; LEAL, H.B. O financiamento da educação brasileira: uma revisão da literatura. **RBP**AE, Uneb: Salvador, v.23, n.1, p. 29-52, jan./abr. 2007, Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19012/11043>. Acesso em: 28 jul. 2019.

MARQUES, B. e NOGUEIRA, F. Educação no Brasil: o Fundeb+ como oportunidade. IN: **Educação em debate**. São Paulo: Moderna, 2018. p. 55-63. Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/santillana/educacao_em_debate.pdf. Acesso em: 28 jul. 2019.

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

TANNO, C.R. **Universalização, qualidade e equidade na alocação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)**: proposta de aprimoramento para a implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Estudo Técnico nº 24/2017-CONOF/CD. Câmara dos Deputados. Brasília, 2017. 123p Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/outros-documentos/estudo-da-consultoria-de-orcamento-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 28 jul. 2019.

VERHINE, R. E. **Custo Aluno Qualidade em Escolas de Educação Básica – 2ª Etapa**. Relatório Nacional da Pesquisa. Universidade Federal da Bahia, Brasília, Inep, 2006. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/464>>. Acesso em: 28 jul. 2019.

Financiamento da Educação Básica: *o grande desafio para os municípios*¹

Financing of Basic Education:
the big challenge for the municipalities

Financiación de la Educación Básica:
el gran reto para los municipios

THIAGO ALVES*

Universidade Federal de Goiás, Goiânia- GO, Brasil.

ADRIANA A. DRAGONE SILVEIRA**

Universidade Federal do Paraná, Curitiba- PR, Brasil.

GABRIELA SCHNEIDER***

Universidade Federal do Paraná, Curitiba- PR, Brasil.

RESUMO: Este artigo tem como objetivo avaliar o desafio da adoção de parâmetros de qualidade nacionais utilizados para calcular o CAQ/CAQi no orçamento municipal. Para tanto, analisa, por meio da ferramenta Simulador de Custo Aluno-Qualidade (SimCAQ), a distância entre o investimento atualmente realizado e o que seria necessário para conseguir financiar o CAQi em três municípios de mesmo porte populacional, mas com características distintas quanto à realidade orçamentária-financeira. Os resultados indicam o impacto de um padrão de qualidade nacional para a garantia da oferta de ensino em

* Doutor em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. Atualmente é professor na Universidade Federal de Goiás. Atua no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPR e no Programa de Pós-Graduação em Administração da UFG. *E-mail:* <thiagoalves.edu@gmail.com>.

** Mestre e doutora em Educação pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professora associada da Universidade Federal do Paraná. Atua nos cursos de graduação e pós-graduação na linha de Políticas Educacionais. *E-mail:* <adrianadragone@yahoo.com.br>.

*** Mestre e doutora em Educação pela Universidade Federal do Paraná. É professora no Departamento de Planejamento e Administração Escolar da UFPR. Atualmente coordena o Curso de Aperfeiçoamento em Educação, Pobreza e Desigualdade Social no âmbito da UFPR. *E-mail:* <gabis0905@gmail.com>.

condições de qualidade e mostram a necessidade de ampliar as fontes de recursos de modo a garantir o financiamento do CAQi.

Palavras-chave: Custo Aluno-Qualidade. Financiamento da educação básica. Políticas educacionais. Planejamento educacional.

ABSTRACT: This article aims to evaluate the challenge of adopting the national quality criteria used to calculate Cost of Quality Education per Student (CAQ)/ Cost of Initial Quality Education per Student (CAQi) in the municipal budget. For this purpose, it analyses through the Cost of Quality Education per Student Simulator (SimCAQ) tool, the distance between the investments currently made and what is needed to obtain CAQi in three municipalities of the same demographic size, but diferente budget-financial characteristics. The results show the impact of a national quality standard to guarantee quality education provision and show the need to expand as sources of funds to guarantee or finance CAQi.

Keywords: Cost of Quality Education per Student. Financing of basic education. Educational policies. Educational planning.

RESUMEN: Este artículo tiene como objetivo evaluar el desafío de la adopción de parámetros de calidad nacionales utilizados para calcular el Costo Alumno-Calidad (CAQ)/ Costo Alumno-Calidad Inicial (CAQi) en el presupuesto municipal. Con este fin analiza, utilizando la herramienta Simulador de Costos Alumno-Calidad (SimCAQ), la distancia entre la inversión que se realiza actualmente y lo que sería necesario para poder financiar el CAQi en tres municipios de igual porte poblacional, pero con características distintas em cuanto a la realidad presupuestario-financiera. Los resultados indican el impacto de um estándar de calidad nacional para garantizar la provisión de educación de calidad y muestran la necesidad de ampliar las fuentes de financiación para garantizar la financiación del CAQi.

Palabras clave: Costo Alumno-Calidad. Financiación de la educación básica. Políticas educacionales. Planificación educativa.

Introdução

O debate sobre Custo Aluno-Qualidade e Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQ/CAQi), de algum modo, tem focalizado os valores monetários por aluno, em geral, considerados baixos, suficientes ou altos, a depender da visão do analista em relação à importância dos insumos materiais na garantia do direito à educação de qualidade.

Neste artigo, o propósito é avaliar o desafio da adoção de parâmetros de qualidade nacionais utilizados para calcular o CAQ no orçamento de municípios com características socioeconômicas e educacionais diversas. Objetivamente, será analisada a distância entre o investimento atualmente realizado e o que seria necessário para conseguir financiar o CAQi em diferentes municípios.

Esse propósito se mostra relevante em um país federativo de grande extensão territorial e diversidade sócio-econômica-cultural entre suas regiões e localidades que possui um sistema educacional não articulado nacionalmente, composto por, segundo o Censo da Escolar/Inep 2017, 184,1 mil escolas (78,2% públicas), geridas por quase 6.000 entes federativos autônomos (5.570 redes municipais, 27 estaduais/distrital e a rede federal), além da iniciativa privada. Ao todo, essas escolas ofertavam 48,6 milhões de matrículas (81,7% públicas) e contavam com 2,4 milhões de professores (77,2% da rede pública). No mesmo ano, o financiamento das escolas públicas (e conveniadas) de educação básica custou cerca de R\$ 232,2 bilhões ao erário público. Esse montante representou 3,7% do PIB e um gasto por aluno de R\$ 5.876 (R\$ 489,67 por mês). Todavia, como será discutido mais adiante, a distribuição desse montante é bastante assimétrica e diversos indicadores evidenciam o subfinanciamento do setor.

A análise proposta no texto está baseada em três pressupostos. O primeiro é que os parâmetros de qualidade estabelecidos em lei devem ser definidos nacionalmente, para sinalizar o padrão abaixo do qual nenhuma escola pública poderia estar, para que as desigualdades de condições de oferta não comprometam o direito à educação, que, embora em contextos diferentes, deve garantir oportunidades e resultados equivalentes para todos os brasileiros.

O segundo pressuposto é que, mesmo em um sistema de educação de massa, o planejamento deveria sempre considerar as diversidades e diferenças dos sujeitos (alunos e profissionais), turmas, escolas e das redes públicas de ensino (municipais e estaduais). Neste artigo, compreende-se que a oferta educacional em cada município é uma construção histórica e, por isso, singular. Desse modo, a adoção de um padrão nacional poderá impactar de modo diferente cada município do ponto de vista orçamentário e, também, da infraestrutura escolar disponível (prédios) e do quadro de profissionais da educação (docentes e funcionários de escola).

O terceiro é que, em um país federativo, deve haver mecanismos de identificação de diferenças na capacidade de financiar a oferta educacional dos entes federativos. A partir disso, a política de financiamento deve amenizar as desigualdades, para que o direito à educação nas localidades com menos recursos financeiros não seja precarizado a ponto de violar o princípio da igualdade estabelecido da Constituição Federal de 1988 (CF).

Como estratégia para auferir os recursos necessários para a operacionalização do princípio da “garantia de padrão de qualidade” estabelecido pela CF/1988 (BRASIL, 1988, art. 206, inc. VII) e os “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” estabelecidos pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB – Lei nº 9.394/1996, Art. 4º Inciso IX), a noção de CAQ começa a ser debatida no Brasil no final da década de 1980. O CAQ expressa a quantidade de recursos monetários por aluno necessária para dotar as escolas das condições de trabalho adequadas, como condição necessária, embora não suficiente, para um efetivo processo de ensino e aprendizagem (CARREIRA e PINTO, 2007). A proposta do CAQ altera a lógica do financiamento da educação básica vigente no Brasil, que é baseada na vinculação de parte das receitas de alguns impostos para a educação (lógica do “financiamento pré-estabelecido”). Essa estratégia tem sido fundamental nos períodos que vigorou, desde 1934, para garantir uma fonte estável de receitas para o setor (MELCHIOR, 1987), mas não garante um montante suficiente de recursos para a educação básica na maior parte das localidades brasileiras. A noção de CAQ propõe que a política de financiamento deve fazer face às necessidades e custos reais da oferta de ensino em condições de qualidade (lógica do “financiamento adequado”), como fazem os países desenvolvidos (LADD E LOEB, 2013).

Na década de 2000, surge a primeira estratégia metodológica concreta para calcular o valor do CAQ. Essa construção foi coordenada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação² e publicada em Pinto (2006) e Carreira e Pinto (2007), com a denominação de Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi)³. Graças a essa metodologia e mobilizações da sociedade, a noção de CAQi e CAQ foram incorporadas nas estratégias 20.6 e 20.7 da Meta 20 do PNE 2014-2024 (Lei 13.005/2014).

Neste artigo, o esforço orçamentário-financeiro que cada município deverá fazer para financiar a oferta de ensino com padrão de qualidade foi analisado por meio do Simulador de Custo Aluno-Qualidade (SimCAQ). O simulador é um sistema computacional gratuito e disponível na internet⁴ desenvolvido para (a) calcular o custo por aluno da oferta de ensino em condições de qualidade nas escolas públicas de educação básica (CAQ); e (b) oferecer suporte ao processo de elaboração, adequação e monitoramento dos planos educacionais (nacional, estaduais e municipais), visando a articulação das metas educacionais e a previsão do montante de recursos financeiros necessário para a oferta da educação básica em condições de qualidade no período dos planos.

A concepção do simulador está em consonância com a noção de CAQ/CAQi apresentada por Carreira e Pinto (2007). Todavia, contando com recursos computacionais, propõe um novo método de cálculo que toma o sistema educacional real como elemento de análise⁵ e permite, além da apresentação de valor por aluno por etapa/modalidade, avaliar o impacto financeiro do padrão de qualidade no orçamento dos estados e municípios.

Para a consecução dos objetivos propostos, na parte empírica, foram selecionados três municípios do estado de Goiás de mesmo porte populacional (entre 5.001 e 10.000 habitantes) com características distintas quanto ao nível de receita própria em relação do total de receitas para a educação. São eles: Itarumã, Ouvidor e Santa Terezinha de Goiás. Destaca-se que cerca de 21% dos municípios brasileiros tem esse porte.

Todavia, do ponto de vista metodológico, é importante frisar que a seleção dos municípios não foi realizada no intuito de obter representatividade amostral e nem de realizar a inferência dos resultados para os demais municípios brasileiros. Este trabalho se caracteriza mais como um estudo de caso múltiplo, com a finalidade de demonstrar a importância de situar a realidade orçamentária-financeira de cada município brasileiro em relação ao financiamento da educação básica em condições de qualidade. Além disso, a escolha de municípios de um mesmo estado da federação considerou que a redistribuição de recursos entre estados e municípios no âmbito do Fundeb se dá em âmbito estadual, e isso, de algum modo, aproxima e caracteriza a realidade do financiamento dos municípios de cada UF.

Para atingir os objetivos, o artigo está estruturado em três seções. A primeira apresenta uma discussão sobre os parâmetros de qualidade, como requisito para o financiamento da educação em condições de qualidade no Brasil. A segunda seção apresenta os desafios para o financiamento da educação no Brasil na qual se apresenta o cálculo do CAQi nacional, aferido a partir do PQR, e a comparação entre os três casos do impacto da adoção do CAQi como parâmetro no financiamento da oferta educacional. Por fim, a última seção é reservada às considerações finais.

Parâmetros de qualidade no financiamento⁶

A Constituição Federal de 1988 (CF), ao estabelecer a qualidade do ensino como um princípio constitucional, indica que ao Estado brasileiro compete “a adoção de medidas, positivas e negativas, com o máximo de recursos disponíveis e progressivamente, com a finalidade de assegurar o exercício, por todos, da máxima qualidade na escolarização” (XIMENES, 2014, p. 234). A definição na CF da qualidade como princípio significa que ele deve orientar as demais normas constitucionais e legais da educação brasileira na sua garantia, principalmente para o alcance dos objetivos educacionais, expressos em síntese no Artigo 205 da Constituição Federal: “[...] pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

No campo educacional, qualidade é um termo polissêmico (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005; CURY, 2014), que deve ser construído socialmente, levando em consideração o contexto histórico e cultural, alterando-se de acordo com o tempo e o espaço (DOURADO; OLIVEIRA; 2009).

Para Oliveira e Araújo (2005), do ponto de vista histórico, a qualidade da educação no Brasil foi construída e circulou na sociedade de modo simbólico com três significados distintos. O primeiro estava relacionado ao acesso, o segundo relacionado à ideia de fluxo, definido como número de alunos que progridem ou não dentro de determinado sistema de ensino. E a terceira ideia de qualidade, associada à aferição de desempenho mediante testes em larga escala. Esse aspecto se tornou mais evidente a partir da década de 1990, com aferições da qualidade por meio de testes de larga escala, e adentrou o século XXI com evidências de falta de condições de oferta e resultados educacionais desiguais e insatisfatórios. Apesar de não ter superado completamente os dois primeiros significados, principalmente entre os segmentos mais pobres da população, o principal desafio da educação brasileira atualmente é a oferta da educação de qualidade para todos, assegurando a aprendizagem de todos os estudantes, sendo para tanto imprescindível um financiamento adequado para assegurar condições igualitárias.

A universalização e ampliação do acesso é um importante avanço para a efetivação do direito à educação básica no Brasil, contudo, a expansão do acesso sem as devidas preocupações com a garantia de condições de qualidade e sem o correspondente financiamento adequado acabou por gerar, especialmente para os mais pobres, uma oferta educacional com condições de funcionamento das escolas em prédios com infraestrutura precária e muitas vezes sem o quadro de docentes e funcionários adequados e com a titulação necessária⁷. Desta forma, ainda em consonância com Oliveira e Araújo (2005), defende-se que uma educação de qualidade, no momento histórico atual, em face dos direitos e princípios constitucionais estabelecidos, deve ter um significado que englobe: a garantia de acesso; condições adequadas de permanência e aprendizagem; a promoção do desenvolvimento do ponto de vista humano, político e social; a emancipação e a inserção social; e a não (re)produção de mecanismos de diferenciação e de exclusão social.

Retomando a reflexão sobre um conceito de educação de qualidade, destaca-se que as referências estão associadas às diferentes ideias, pontos de vista e ou dimensões. As mais comuns são associadas a: qualidade como reputação das instituições educacionais; qualidade como recursos e insumos, com financiamento adequado, número adequado de professores e qualificação; qualidade como processo na natureza intrainstitucional das suas interações entre estudantes, professores e outros educadores; qualidade como conteúdo, relacionado ao corpo de conhecimento, habilidades e informações, com o currículo escolar; qualidade como resultados, associando qualidade ao conhecimento medido por meio de habilidades cognitivas, taxas de ingresso em níveis posteriores de ensino, renda, *status* educacional; e qualidade como valor agregado, como uma medida

de mudança, referindo-se ao impacto, influência ou efeito das instituições nos estudantes (ADAMS, 1993).

Algumas dessas dimensões de qualidade implicam a alocação de recursos financeiros, tais como equipamentos, materiais didáticos, infraestrutura das escolas, salário dos profissionais da educação, número de alunos por turma e docente, alocação de funcionários, entre outros insumos. No entanto, outros aspectos não implicam diretamente a alocação de recursos, mas estão relacionados à gestão da escola e do sistema de ensino, ao currículo, ao projeto político-pedagógico, ao ambiente escolar, ao apoio e envolvimento da família no aprendizado dos alunos, entre outros (WALTENBERG, 2006).

No contexto brasileiro, visando dar concretude ao princípio constitucional da garantia do padrão de qualidade, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996, define, no Art. 4º, Inciso IX “padrões mínimos de qualidade de ensino” como a “variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 1996). Ainda que seja uma definição muito vaga, a LDB considera relevante a associação entre insumos mínimos e padrões mínimos de qualidade. A LDB ainda determina o estabelecimento pela União, com a colaboração dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de um “padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental baseado no cálculo do custo mínimo por aluno” (BRASIL, 1996, art. 74).

No que se refere à normatização de um padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente, o Art. 38 da Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), aborda a responsabilidade dos entes federados ao afirmar sobre o financiamento da educação básica:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar o 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. O parágrafo único. É assegurada a participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade [...] (BRASIL, 2007, art. 38).

O Parecer nº 08/2010 do CNE/CEB visava à regulamentação dos padrões mínimos de qualidade da educação básica nacional (Art. 4º, Inc. IX) e o estabelecimento do custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) como parâmetro da política de financiamento. Porém, esse parecer não foi homologado pelo Ministério da Educação e foi reexaminado pelo Parecer CNE/CEB n.03/2019, da relatora Maria Helena Guimarães de Castro, e aprovado unanimemente pela Câmara de Educação Básica (CEB) com alegação de que não compete ao CNE definir “definir o valor financeiro e a precificação do CAQi, exercida notadamente no Parecer CNE/CEB no 8/2010” (BRASIL, 2019: 25).

Todavia, apesar da posição do CNE de que não compete a este órgão a definição do valor do CAQi, o conceito de CAQ e CAQi foi incorporado no Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005, de 2014, cuja diretriz VIII, no Art.2º, prevê o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos, em educação, como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade” (BRASIL, 2014). A Meta 20 do PNE é “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2014).

Para isso, a estratégia 20.6 estabelece que, “no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno-Qualidade (CAQ). No mesmo sentido, a estratégia 20.7 institui “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 (BRASIL, 2014).

Considerando que a educação de qualidade é uma concepção complexa que depende da atuação conjunta de diferentes fatores, atores e insumos, acreditamos que o financiamento adequado das escolas é um aspecto fundamental para garantir uma oferta de ensino em condições de qualidade, ou seja, recursos financeiros não garantem uma educação de qualidade (em todos seus aspectos e dimensões), mas são essenciais para o custeio de recursos e insumos que garantam condições de qualidade (ALVES, 2012; CARREIRA, PINTO, 2007).

Em um país federativo como o Brasil, com tantas desigualdades econômicas e sociais, se faz imprescindível o papel da União, no cumprimento de “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a equalização de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (BRASIL, 1988: art. 211), pois, o direito à educação pressupõe igualdade de condições para todos. Todavia, no modelo de federalismo adotado, há uma tensão na garantia desse direito, pois, maior descentralização corresponde maior desigualdade, sendo, portanto, fundamental o exercício de contrapeso da União no sentido de implementar ações supletivas (OLIVEIRA; SOUZA, 2010).

Garantir padrões de qualidade na oferta educativa em nível nacional, ainda que respeitando as diversidades regionais e locais, por meio do estabelecimento do CAQi/CAQ como parâmetro para o financiamento educacional e complementação da União em sua função supletiva e redistributiva, é fundamental para reduzir a desigualdade nas condições da oferta e dos resultados educacionais.

Para operacionalizar os cálculos do CAQi e do CAQ conforme prevê a Meta 20 do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), e, por consequência, do orçamento necessário para financiá-lo, o SimCAQ utiliza um conjunto de parâmetros relativos aos insumos e recursos monetários denominados Padrão de Qualidade de Referência (PQR). Em alguma medida, os parâmetros que compõem o PQR dialogam com a necessidade de operacionalizar o que prevê o Art. 4º da LDB/1996, sobre o dever do Estado para a garantia de “padrões mínimos de qualidade de ensino”, padrões “definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem [...]” (BRASIL, 1996).

Esses parâmetros expressam uma proposta de padrão de condições igualitárias de funcionamento das escolas públicas de educação básica⁸. Os parâmetros são relativos a: carga horária de ensino; tempo integral; tamanho das turmas; jornada dos professores; formação, remuneração e carreira de professores; composição do quadro, formação e remuneração de funcionários de escola; formação continuada; e insumos para funcionamento e manutenção das escolas (vide apêndice 1).

Cada elemento do PQR foi definido a partir de normatizações existentes, por exemplo, leis, decretos e resoluções em âmbito nacional e, na ausência destes, com base em documentos orientadores de políticas públicas, bem como em estudos e pesquisas acadêmicas. Além disso, alguns parâmetros foram definidos a partir do diagnóstico da realidade educacional, tendo em vista não propor um PQR inacessível ou inferior à situação já existente.

Os parâmetros apresentados no SimCAQ são apenas um esforço inicial de definição de condições mais igualitárias à oferta educacional e necessários para que o simulador possa elaborar cenários para o financiamento da educação básica em nível nacional ou nos estados e municípios. Desse modo, não se configuram como proposição definitiva, até porque compartilha-se do entendimento de que a oferta de ensino em condições de qualidade é uma construção histórica e social, que necessita de definição no âmbito de um processo democrático, por meio das instituições responsáveis para esta tarefa, em diálogo com a sociedade.

Desafios do financiamento nos municípios

O SimCAQ, em seu modelo conceitual, é delineado para fazer um diagnóstico da realidade dos estados e municípios brasileiros a partir de diferentes fontes, comparar a realidade com um padrão de qualidade de referência (PQR) e simular os valores do CAQ e do orçamento necessário para a garantia da educação em condições de qualidade. Com ele, é possível simular rapidamente diferentes cenários de financiamento para municípios, estados e Brasil com a alteração de qualquer PQR.

A tabela 1 apresenta valores do CAQi para as 22 combinações de etapa/modalidade, área da localidade (urbana/rural) e turno (parcial/integral)⁹. O cálculo do CAQi é resultado da razão entre as despesas com a manutenção da rede de ensino, decorrentes dos parâmetros do PQR utilizados pelo SimCAQ, e o número de matrículas de cada etapa/modalidade/área da localidade/turno¹⁰.

Tabela 1 – Estimativas do CAQi por etapa, área da localidade e turno e comparação com VAA do Fundeb, valores para 2019

Etapa	Área da localidade	Turno	CAQi 2019 (R\$)	Estimativas do Valor-aluno-ano (VAA) Fundeb 2018 ¹ (R\$)		CAQ / VAA menor
				Menor ²	Maior ³	
Creche	Urbana	Parcial	10.622	3.724	4.917	2,85
		Integral	19.132	4.210	5.558	4,54
	Rural	Parcial	17.174	3.724	4.917	4,61
		Integral	25.450	4.210	5.558	6,05
Pré-Escola	Urbana	Parcial	6.324	3.400	4.489	1,86
		Integral	11.147	4.210	5.558	2,65
	Rural	Parcial	8.570	3.400	4.489	2,52
		Integral	17.352	4.210	5.558	4,12
Ensino Fundamental - anos iniciais	Urbana	Parcial	5.690	3.239	4.275	1,76
		Integral	7.666	4.210	5.558	1,82
	Rural	Parcial	7.833	3.724	4.917	2,10
		Integral	11.697	4.210	5.558	2,78
Ensino Fundamental - anos finais	Urbana	Parcial	5.292	3.562	4.703	1,49
		Integral	7.008	4.210	5.558	1,66
	Rural	Parcial	7.189	3.886	5.131	1,85
		Integral	10.867	4.210	5.558	2,58

Etapa	Área da localidade	Turno	CAQi 2019 (R\$)	Estimativas do Valor-aluno-ano (VAA) Fundeb 2018 ¹ (R\$)		CAQ / VAA menor
				Menor ²	Maior ³	
Ensino Médio	Urbana	Parcial	5.329	4.048	5.344	1,32
		Integral	7.198	4.210	5.558	1,71
	Rural	Parcial	7.049	4.210	5.558	1,67
		Integral	11.720	4.210	5.558	2,78
EJA	Urbana	Parcial	5.733	1.865	3.420	3,07
	Rural	Parcial	7.717	1.865	3.420	4,14
CAQi médio			7.011			

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos resultados do SimCAQ (disponível em www.simcaq.c3sl.ufpr.br)

Notas:

- (1) Valores da Portaria Interministerial MEC/MF nº 7, de 28 de dezembro de 2018 e anexos disponíveis no site do FNDE (<http://www.fnde.gov.br>)
(2) Estados com MENOR valor-aluno: AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI
(3) Estado com MAIOR valor-aluno = RS (não foram utilizados os valores de RR, devido às condições de financiamento que coloca essa UF com valores muito acima das demais)

A tabela mostra que os valores do CAQi são bastantes superiores aos valores por aluno estimados no Fundeb, que é a principal fonte de receitas para grande parte dos municípios e responsável por mais de 60% de todas as receitas para a educação básica do País (vide tabela 3). Também é possível notar pela comparação dos valores do CAQi das etapas em relação ao CAQi dos anos iniciais do ensino fundamental urbano parcial que os fatores de ponderação utilizados no Fundeb não correspondem à realidade dos custos das etapas.

Vale reforçar que os valores do CAQi são nacionais, uma vez que são gerados a partir de parâmetros de qualidade de referência para todo o País. Aqui não há afirmação de que esses parâmetros são ideais para todas as localidades, mas defende-se a importância de se ter parâmetros nacionais para as condições de oferta de ensino. Há uma discussão sobre a diferença do custo de vida e custo dos insumos serem diferentes nos estados e, por isso, há quem defenda um CAQi regional ou estadual. Há um grande risco nesse debate, porque, certamente, a diferenciação reforçaria as desigualdades, ao invés de reforçar o caráter equalizador que é um dos pilares da noção de CAQ. De tal modo, a proposta de CAQ nacional está em consonância com políticas como a do salário mínimo e o Piso Salarial Profissional Nacional (Lei no. 11.738/2018) e não impede políticas complementares ou supletivas para amenizar eventuais distorções.

Certamente, ofertar educação com padrão de qualidade que demande um valor por aluno superior ao que é redistribuído pelo Fundeb em cada estado é, sem dúvida, desafiador para os municípios (que são os entes federativos que ficam com a menor parte da receita tributária). Mas a questão posta nesse artigo é: Qual é o tamanho do desafio para os municípios?

Para analisar essa situação de modo concreto, foram selecionados três municípios de Goiás: Ouvidor, Itarumã e Santa Terezinha de Goiás. A tabela 2 apresenta as características gerais desses municípios. Como destacado na introdução, os casos selecionados possuem o mesmo porte populacional, mas distintas características educacionais e capacidades orçamentárias, considerando as receitas próprias e o valor-aluno-ano (VAA).

O município de Ouvidor tem características mais favoráveis quanto ao financiamento da educação, considerando a capacidade econômica medida pela arrecadação própria da ordem de 53,2%; a oferta totalmente urbana (menor custo, portanto) e a taxa de municipalização da oferta de 51,2% (divide a responsabilidade pela educação básica com o poder público estadual quase na mesma proporção). O resultado dessa combinação de fatores é que o município teve o maior valor de receita por aluno-ano entre os 60 municípios de mesmo porte no estado de Goiás em 2017. É possível notar que a combinação dessas características em Santa Terezinha é adversa e, por isso, o município tem quase o menor VAA entre municípios de mesmo porte.

Tabela 2 - Características dos municípios analisados

Característica	Unidade	Ano	Municípios		
			Ouvidor	Itarumã	Santa Terezinha
População	N	2016	6.242	6.927	9.747
Pib per capita	R\$	2016	95.795	32.935	13.240
IDH-M		2010	0,75 (alto)	0,69 (médio)	0,70 (alto)
Matrículas rede pública	N	2018	1.253	1.299	1.759
Escolas escolas públicas	N	2018	3	6	12
Oferta urbana ¹	%	2018	100,0%	95,8%	93,8%
Municipalização ²	%	2018	51,2%	53,7%	67,7%
Oferta Educação Infantil ³	%	2018	24,3%	20,5%	20,8%
Receita Própria ⁴	%	2017	53,2%	37,0%	14,5%
Valor-Aluno-Ano ⁵	R\$	2017	8.637	6.810	4.872

Fonte: Elaborada a partir de dados do Censo/Escolar 2018; Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil/PNUD (com dados do Censo de 2010) 2013; Estimativas da população residente nos municípios brasileiros/IBGE 2016; Levantamento realizado pelo IBGE em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa 2016); dados analíticos do Siopre/FNDE e microdados do Firbra/STN 2017.

Notas:

- (1) % matrículas públicas em escolas urbanas: total de matrículas urbanas / total de matrículas.
- (2) % matrículas ofertadas pela rede municipal: total de matrículas municipal / total de matrículas públicas.
- (3) % matrículas da Educação Infantil (EI): total matrículas públicas de EI/total matrículas públicas.
- (4) % Receita própria: (5% fontes do Fundeb + 25% impostos que não compõem o Fundeb) / Total das receitas para educação (vide tabela 3)
- (5) Valor-aluno-ano: somatório das fontes de receitas para educação (vide tabela 3) / número matrícula rede municipal.

A tabela 3 apresenta a composição das receitas para o financiamento da educação básica para o Brasil e os municípios analisados. A tabela sintetiza e dá número aos valores auferidos pela atual política de financiamento da educação básica, que conta com as seguintes fontes de recursos: (a) vinculação de 25% da receita líquida de impostos de estados e municípios¹¹, combinada com a redistribuição no âmbito de cada estado de 20% das fontes que compõem o Fundeb¹²; (b) receitas do Salário Educação¹³; (c) complementação da União (para os estados que não atingem o valor por aluno mínimo nacional)¹⁴.

Tabela 3 - Composição das receitas para o financiamento da educação básica por grupo de fontes, Brasil e municípios selecionados, 2017

Grupo	Fonte de receitas	BRASIL		Ouidor-GO		Itarumã-GO		Santa Terezinha de Goiás-GO	
		R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Receitas do Fundeb	Receitas oriundas de Estados e Municípios	133.373.509.072	56,0	2.407.551	42,0	2.502.575	55,2	4.628.820	76,6
	Complementação da União	12.836.050.285	5,4	-	-	-	-	-	-
	Total do Fundeb	146.209.559.357	61,4	2.407.551	42,0	2.502.575	55,2	4.628.820	76,6
Receitas próprias	% 5 das fontes que compõem o Fundeb	33.556.547.072	14,1	1.164.900	20,3	1.009.033	22,2	566.562	9,4
	25% impostos que não compõem o Fundeb	40.859.134.810	17,1	1.883.489	32,9	670.555	14,8	309.787	5,1
Transferências do FNDE	Contribuição do Salário-Educação	12.445.733.726	5,2	195.122	3,4	198.691	4,4	362.046	6,0
	Programas federais de distribuição universal	5.247.787.902	2,2	75.033	1,3	154.365	3,4	174.003	2,9
Total de receitas vinculadas à educação		238.318.762.867	100	5.726.094	100	4.535.218	100	6.041.218	100

Fonte: Financeiros: Dados analíticos do SIOPE/FNDE 2017 e Microdados do Finbra/Siconfi/STN 2017.

Educacionais: Microdados do Censo Escolar / INEP / 2016 e 2017. Disponíveis no Laboratório de Dados Educacionais (www.dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br).

A tabela 3 mostra como a composição das receitas para financiamento da educação básica em cada localidade pode assumir características bastante peculiares. Diante da capacidade de arrecadação tributária própria e características da oferta de matrículas

(número de matrículas em cada etapa/modalidade), a tabela mostra que os municípios podem ser mais ou menos dependentes dos recursos do Fundeb (o fundo representa 76,6% das receitas em Santa Terezinha, em Ouvidor, apenas 42%). A tabela deixa claro que os municípios com maior proporção de receitas próprias têm maior receita por aluno-ano (tabela 2) e podem, desse modo, garantir um financiamento mais próximo dos valores do CAQi (tabela 1).

A tabela 4 apresenta as demandas para o ano de 2019 (projeção) por turmas, salas de aula (prédio, portanto), docentes, funcionários de escola e despesas correntes necessárias por ente federativo (estado e município) em relação ao que existe atualmente (2018) nas localidades, para atender o mesmo número de matrículas de 2018 (ou seja, sem prever nenhuma expansão ou redução da oferta) com padrão de qualidade. Para isso, o Sim-CAQ recalcula as demandas e projeta o quantitativo do sistema educacional “ideal” com base no PQR. Desse modo, o simulador fornece informações úteis para o planejamento orçamentário-financeiro, mas também para o planejamento físico da rede (número de prédios) e de pessoal (necessidade de contratação).

Tabela 4 - Simulação do impacto do padrão de qualidade de referência nos quantitativos da oferta de ensino e capacidade financeira dos municípios analisados, valores para 2019.

Dimensão da projeção	Municípios											
	Ouvidor			Itarumã			Santa Terezinha			Demanda PQR ³		
	Atual ¹	Projetado ²	Demanda PQR ³	Atual ¹	Projetado ²	Demanda PQR ³	Atual ¹	Projetado ²	Demanda PQR ³	Atual ¹	Projetado ²	Demanda PQR ³
	2018	2019	%	2018	2019	%	2018	2019	%	2018	2019	%
	[A] Projeção da oferta de ensino											
Número de matrículas	1.253	1.253	0,0%	1.299	1.299	0,0%	1.759	1.759	0,0%	1.759	1.759	0,0%
Número de turmas	58	66	13,8%	63	73	15,9%	99	98	-1,0%	99	98	-1,0%
Número de salas	36	46	27,8%	51	51	0,0%	87	71	-18,4%	87	71	-18,4%
Número de professores	74	77	4,1%	62	87	40,3%	106	117	10,4%	106	117	10,4%
Número de funcionários	94	51	-45,7%	72	67	-6,9%	138	111	-19,6%	138	111	-19,6%
	[B] Projeção da despesa corrente por ente e comparativo com receita potencial (R\$)											
	Receita potencial⁴			Receita potencial⁴			Receita potencial⁴			Receita potencial⁴		
Governo Estadual		3.962.113			4.196.773			4.259.361			4.259.361	
Governo Municipal	5.651.061	6.256.577	10,7%	4.380.853	7.224.632	64,9%	5.867.215	13.411.343	128,6%	5.867.215	13.411.343	128,6%
Total de despesas correntes		10.218.690			11.421.405			17.670.704			17.670.704	

 Fonte: Elaborada a partir dos valores de diagnóstico e projeção calculados pelo SimCAQ (disponível em www.simcaq.c3sl.ufpr.br).

Notas:

- (1) Valores de diagnóstico levantados pelo SimCAQ a partir dos microdados de Censo Escolar/Inep 2018.
- (2) Valores projetados pelas rotinas de cálculo do SimCAQ. Resultado da aplicação dos parâmetros de qualidade nacional aos dados de diagnóstico do município.
- (3) Demanda PQR: $(\text{projetado}^2 / \text{atual}^1) - 1 \times 100$.
- (4) Total das receitas da educação básica menos as receitas de programas transferidas pelo FNDE. Vide tabela 3.

Os números da tabela 4 sugerem que os municípios analisados estão em situação bastante distinta e precisam de esforços diferentes, considerando a singularidade dos contextos historicamente construídos. Corroborando os dados da tabela 2, Ouvidor está em situação mais favorável. Ao todo, para financiar o CAQi 2019 para as matrículas da rede estadual e municipal, seria necessário um orçamento de R\$ 10,2 milhões para despesas correntes em manutenção e desenvolvimento de ensino (MDE)¹⁵. Desagregando a despesa corrente por ente federativo (governo estadual e municipal), a partir do número de matrículas ofertado (vide taxa de municipalização na tabela 2), a tabela mostra que a rede municipal precisaria de R\$ 6,26 milhões para financiar o CAQi. Considerando que esse município tem uma receita potencial de R\$ 5,65 milhões, seria necessário um aumento de receita da ordem de 10,7%. Vale notar que o valor da receita potencial retira o valor das transferências dos programas do FNDE apresentados na tabela 3 porque alimentação não é um item de MDE e, portanto, não está contido nos valores do CAQi (tabela 1) e o transporte não está na lista de PQR da versão atual do SimCAQ. Grande parte das receitas de programas do FNDE refere-se ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate). Além da projeção do orçamento necessário, os números do SimCAQ sugerem que Ouvidor precisaria aumentar o número de turmas em 13,8%. A indicação de aumento no número de salas de aula em 27,8% indica que os prédios das escolas públicas estaduais e municipais no município não tem número suficiente para atender o padrão de qualidade que faz adequação do número de alunos por turma em cada etapa e aumenta a proporção de matrículas em tempo integral. Igualmente, o quadro atual de professores não é suficiente. Seria necessária uma expansão de 4,1% (contratação de três novos docentes). O número de funcionários, segundo os cálculos do simulador a partir do PQR, características das escolas dos municípios e os números apresentados no Censo Escolar/Inep 2018, poderia ser reduzido em 45,7%¹⁶.

O município de Itarumã teria um desafio orçamentário mais expressivo, uma vez que necessitaria de um aumento nas receitas para educação da ordem de 64,9% (um aumento de R\$ 4,38 milhões para R\$ 7,22 milhões), para cobrir as despesas correntes necessárias ao financiamento da oferta de ensino em condições de qualidade na rede municipal. Do ponto de vista de adequação da oferta, seria necessário um aumento no número de turmas de 15,9% e a contratação 25 professores (aumento de 40,3% do quadro). O número de salas de aula e funcionários parece ser suficiente para atender a demanda de adequação ao PQR.

O maior desafio, no entanto, é o do município de Santa Terezinha. Para fazer face ao orçamento necessário estimado em R\$ 13,4 milhões, seria necessário aumentar as receitas da rede municipal (atualmente em R\$ 5,87 milhões) em 128,6%. O baixo VAA apresentado na tabela 2 anunciava o provável sub financiamento das condições de oferta existente no município. Além disso, os resultados sugerem a necessidade de contratar 11 professores

(aumento do quadro em 10,4%). Vale notar que o número de turmas, salas de aula e funcionários está acima do estimado como necessário.

Ainda cabe destacar que para os três casos analisados neste artigo não foram consideradas a ampliação de matrículas, necessária principalmente em creche e no atendimento dos cursos de educação de jovens e adultos.

Considerações finais

A democratização do direito à educação no Brasil, apesar de ter avançado significativamente nos últimos anos, ainda se apresenta como desafio para os diversos entes federados, especialmente no que se refere ao debate em torno da qualidade de oferta, da garantia de condições de igualdade de acesso e permanência e dos resultados medidos pelas avaliações em larga escala.

Tais debates apresentam diversas facetas, entre as quais a definição das condições de qualidade e dos insumos necessários à oferta educacional, além do papel dos diversos entes federados na garantia de tais condições.

Uma das grandes dificuldades em relação a essas questões refere-se ao levantamento de custo. Nesse sentido, o SimCAQ é apresentado como a ferramenta capaz de colaborar com a discussão, pois simula os valores necessários para garantir o CAQi, a partir de parâmetros de qualidade definidos nacionalmente. A partir de um conjunto de parâmetros, o SimCAQ apresenta os valores de CAQi que retratam a distância entre os VAA do Fundeb, praticados atualmente, e os valores necessários à garantia de um determinado conjunto de condições de qualidade. Mostra, também, a problemática definição dos fatores de ponderação no Fundeb atual.

O planejamento das redes públicas de ensino é uma tarefa fundamental e de grande complexidade. Desse modo, faz-se necessário o desenvolvimento e uso de mecanismos que consigam considerar múltiplos aspectos nessa tarefa. É nesse propósito que o SimCAQ pretende colaborar, ao fazer estimativas, considerando o grande volume de dados simultaneamente. Nos três casos analisados, foi possível mostrar o impacto do padrão de qualidade nacional em fatores determinantes (orçamento, infraestrutura escolar e quadro de profissionais da educação) para a garantia da oferta de ensino em cada município, considerando suas particularidades.

As análises desse artigo remetem à necessidade de ampliar as fontes de recursos, de modo a garantir o financiamento do CAQi. No atual momento histórico, diante das dificuldades fiscais dos entes subnacionais, acredita-se que o aumento da participação da União no financiamento da educação básica, por meio da complementação do Fundeb, seja uma das questões fundamentais para o novo Fundeb, que deve entrar em vigência a partir de 2020. Nos casos analisados, conforme mostrou a tabela 3, nenhum município

recebeu complementação da União, uma vez que no atual modelo do Fundo, Goiás não está entre os estados da federação que recebem complementação. Para além do aumento dos recursos da União no Fundo, é necessário revisar o modelo de redistribuição, para que municípios com VAA baixos, independentes do estado, possam receber complementação.

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

Notas

- 1 Este artigo faz parte dos resultados do projeto Simulador de Custo Aluno-Qualidade (SimCAQ), financiado no período de 2016 a 2019 por um Termo de Execução Descentralizada (TED) firmado entre a Universidade Federal do Paraná (UFPR) e a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (Sase/MEC). Acesso ao simulador e outras informações em www.simcaq.c3sl.ufpr.br.
- 2 Para mais informações sobre a atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e sobre seu trabalho referente ao CAQ/CAQi consultar <http://campanha.org.br/o-que-fazemos/custo-aluno-qualidade-inicial-e-aluno-qualidade/>
- 3 O CAQi refere-se ao valor necessário a ser investido para a garantia de um conjunto de parâmetros de qualidade que visam a garantia de condições mais igualitárias entre as escolas brasileiras. O CAQ por sua vez representa a elevação desses padrões mínimos visando o cumprimento de várias metas do Plano Nacional de Educação, como, por exemplo, 25% de matrículas em tempo integral, equiparação salarial dos professores com outros profissionais de mesmo nível de formação etc.
- 4 Disponível em www.simcaq.c3sl.ufpr.br.
- 5 O sistema educacional é caracterizado no banco de dados do simulador por informações de matrículas, escolas, turmas, professores, prédios escolares e de receitas e despesas coletados em bases de dados oficiais.
- 6 Parte das reflexões desta seção estão disponibilizadas na página eletrônica do SimCAQ, na parte “O que entendemos por uma educação de qualidade” (<https://simcaq.c3sl.ufpr.br/quality>).
- 7 Dados gerados a partir dos microdados do Censo Escolar/Inep 2017 apontam que nas escolas públicas 21,9% professores não têm formação em cursos de licenciatura; 31,1% dos professores das redes estaduais com vínculos de emprego temporário; 49,5% do total de matrículas em turmas com elevado número de alunos por turma; 56,5% das escolas sem biblioteca; e 56,6% sem laboratório de ciências. Segundo os microdados da PNAD contínua 2º trimestre/2017, os professores com formação em nível superior recebem remuneração equivalente a 73,1% da remuneração média dos demais profissionais de mesma formação.
- 8 Os valores e justificativas do PQR no SimCAQ podem ser consultados em <https://simcaq.c3sl.ufpr.br/pqr>
- 9 As modalidades educação especial e a educação profissional técnica (de nível médio) possuem grande número de especificidades nas condições de oferta e, por isso, requerem mais pesquisas para serem incorporadas em versão futura do simulador. Pretende-se avançar no cálculo do CAQ destas modalidades em nova fase da pesquisa. Atualmente, cada matrícula da educação especial e educação profissional é financiada com o mesmo valor de CAQ corresponde às etapas regulares em que os alunos estão matriculados.
- 10 O CAQ é calculado a partir da alocação dos custos às etapas de ensino, quando identificados diretamente a uma etapa/localidade/turno. As despesas comuns, como despesa com a conta de energia das escolas, são rateadas entre as etapas, tomando o percentual de matrículas de cada etapa em relação ao total como direcionador de custos.

- 11 A CF estabelece no Art. 212 que “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”.
- 12 Vide a fonte das receitas do Fundeb no art. 3º da Lei no. 11.494/2007.
- 13 A CF estabelece no Art. 212 §5º que: “A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.
- 14 A Lei no. 11.494/2007 (Fundeb), estabelece no Art. 4º: “A União complementarará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno (...) não alcançar o mínimo definido nacionalmente (...)”.
- 15 Vide a lista de despesas consideradas MDE no Art. 70 da LDB/1996.
- 16 Vide o debate sobre as dificuldades para estimar o número de funcionários de escola a partir dos dados do Censo Escolar/Inep em Alves *et al.* (2019).

Referências

- ADAMS, Don. **Defining Educational Quality**. Arlington, VA, Institute for International Research, 1993.
- ALVES, Thiago. **Desenvolvimento de um modelo de previsão de custos para planejamento de sistemas públicos de educação básica em condições de qualidade**: uma aplicação a municípios de Goiás. 353f. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- ALVES, Thiago et al. Dimensionamento do quadro de funcionários das escolas de educação básica no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre:UFRGS, v. 35, n. 1, p. 207 - 228, 2019.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 15 fev. 2019.
- BRASIL. **Lei federal no 11.494**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, 20 jun. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 15 fev. 2019.
- BRASIL. Lei nº 13.005/2014. Plano Nacional de Educação Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 15 fev. 2019.
- BRASIL. **Parecer CNE/CEB Nº 8/2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei no 9.394/1996 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. 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: 15 fev. 2019.
- BRASIL. **Parecer CNE/CEB Nº 3/2019**. 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. <http://portal.mec.gov.br/index>.

php?option=com_docman&view=download&alias=110291-pceb003-19-1&category_slug=abril-2019-pdf&Itemid=30192. Acesso: 23 ago. 2019.

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

CURY, Carlos Roberto Jamil. A qualidade da educação brasileira como direito. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p.1053-1066, out. 2014.

INEP. **Problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica: relatório de pesquisa**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Brasília. 2006.

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

LADD, Helen; LOEB, Susanna. The Challenges of Measuring School Quality: Implications for Educational Equity. In. ALLEN, D; REICH, R. (Orgs.). **Education, Justice, and Democracy**, Chicago, University of Chicago Press, 2013. (pp. 22-55).

MELCHIOR, José Carlos Araújo. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo, EPU, 1987. 156p.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 28, abr. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28.pdf>

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. P.; SOUSA, Sandra Zákia. Introdução. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. (Org.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades e garantir a diversidade. 1ed. Brasília: UNESCO, 2010, v. 1, p. 9-35.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre: UFRGS, v. 22, p. 197-227, 2006.

WALTENBERG, Fábio. D. Teorias econômicas de oferta de educação: evolução histórica, estado atual e perspectivas. **Educação e Pesquisa**, São Paulo: USP, v. 32, n. 1, p. 117-136, 2006.

XIMENES, Salomão **Direito à qualidade na educação básica**: teoria e crítica. São Paulo: QuartierLatin, 2014b.

Apêndice I – Padrão de Qualidade de Referência (PQR)

Os parâmetros apresentados, a seguir, foram definidos pela equipe da pesquisa Sim-CAQ em parceria com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Eles subsidiaram o cálculo do CAQi, ano-base 2019.

A) Carga horária de ensino

Aspectos	Creche	PRE	EF-AI	EF-AF	EM	EJA
Dias letivos por semana						
Número de dias	5	5	5	5	5	5
Jornada diária de ensino						
Diurno parcial	4	4	4	4	4	4
Tempo Integral	10	10	7	7	7	-
Noturno	-	-	-	-	4	4
Tempo integral						
Percentual de matrículas em turno integral	80%	25%	12,5%	12,5%	12,5%	-

B) Tamanho das turmas

Localização	Aspecto	Creche				PRE	EF-AI	EF-AF	EM	EJA
		< 1 ano	1 ano	2 anos	3 anos					
Escolas urbanas	Alunos por turma (máximo)	6	7	8	15	20	25	30	30	25
	Docentes por turma (mínimo)	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Escolas do campo	Alunos por turma (máximo)	6	7	8	10	15	17	20	22	18
	Docentes por turma (mínimo)	1	1	1	1	1	1	1	1	1

C) Jornada de trabalho docente

Jornada semanal de trabalho (em horas):	40
Jornada SEM interação com alunos:	33,4%
Jornada COM interação com alunos:	66,6%

D) Carreira e remuneração dos professores

Nível / Classe	Nível de formação	Remuneração bruta mensal (R\$)
P1	Médio	2.557,74
P2	Superior	4.477,50
P3	Especialização	4.925,25
P4	Mestrado	5.820,75
P5	Doutorado	6.716,25

E) Quadro de funcionários e remuneração

Função	Nível de Formação	Localização		Critérios de alocação por escola			Remuneração bruta mensal (R\$)
		urbano	rural	Profissional por matrícula	Mínimo por escola	Máximo por escola	
Direção	Superior	sim	sim		1	1	5.371,25
Vice-direção	Superior	sim		600		3	5.147,45
Coordenação pedagógica	Superior	sim		350	1		5.147,45
Biblioteconomia*	Superior	sim	sim		1	1	4.477,50
Biblioteconomia (técnico)	Médio	sim			1	1	2.557,74
Secretaria Escolar	Médio	sim		350	1		2.557,74
Multimeios didáticos	Médio	sim		250	1		2.557,74
Infraestrutura	Médio	sim		150	1		2.557,74
Alimentação	Médio	sim	sim	125	1		2.557,74

Nota: (*) função não alocada para estabelecimentos que ofertam exclusivamente creche

F) Formação continuada

Tipo de formação	Unidade de medida	Valor unitário (R\$)
Formação continuada de professores	profissional/ano	600,00
Formação continuada de funcionários de escolas	profissional/ano	600,00

G) Funcionamento e manutenção das escolas

Item	Unidade de medida	Preço unitário (R\$)
Tarifa de água	Aluno/Mês	4,00
Tarifa de energia	Aluno/Mês	4,00
Tarifa de telefone / Internet	Aluno/Mês	4,00
Material de limpeza	Aluno/Mês	2,33
Material de escritório	Aluno/Mês	1,00
Conservação predial	Aluno/Ano	200,00
Manutenção e reposição de equipamentos	Aluno/Ano	230,00
Kit de materiais didáticos	Aluno/Ano	243,10
Projetos de ação Pedagógica	Aluno/Ano	180,00

H) Encargos e adicionais

Aspectos	%
Encargos sociais	20,0%
Estimativa da despesa com a área administrativa central da rede em relação aos custos das escolas	7,5%
Adicional para professores da Educação do campo	15,0%

O “Novo” Fundeb: *o CAQi na encruzilhada*

The “New” Fundeb:
CAQi at the crossroads

El “Nuevo” Fundeb:
el CAQi en la encrucijada

LUIZ ARAÚJO*

Universidade de Brasília, Brasília- DF, Brasil.

RESUMO: O debate sobre a incorporação definitiva do Fundeb na Constituição Federal é permeado pela tentativa de torná-lo mais eficiente para combater as desigualdades educacionais e sobre o aporte da União. No atual estágio de tramitação do Fundo o debate sobre a relação entre o Valor por Aluno Ano Total, sua capacidade de incidir sobre as desigualdades e a relação deste esforço com a regulamentação do CAQi é estratégico para a garantia do direito a educação de milhões de brasileiros. O combate às desigualdades não pode ser feito sem que o Custo Aluno-Qualidade ancore o novo desenho de Fundo, garantindo que cada escola possua um padrão mínimo de qualidade.

Palavras-chave: Fundeb. Custo Aluno Qualidade. Financiamento da educação básica.

ABSTRACT: The debate about the definitive incorporation of the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Educational Professionals (Fundeb) in the Federal Constitution is permeated by the attempt to make it more efficient to combat educational inequalities and by the contribution of the Union. At the current stage of the Fund’s

* Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo e mestre em Educação pela Universidade de Brasília. Atualmente é Professor Adjunto do Departamento de planejamento e Administração da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. *E-mail:* <ruiuz@unb.br>.

debate the relationship between the Total Cost per Student a Year, its ability to focus on inequalities and the relationship of this effort to Cost of Initial Quality Education per Student (CAQi) regulation is strategic for guaranteeing the right to education of millions of Brazilians. Fighting inequalities cannot be done without Cost of Quality Education per Student anchoring the new Fund design, ensuring that each school has a minimum quality standard.

Keywords: Fundeb. Quality Student Cost. Financing of Basic Education.

RESUMEN: El debate sobre la incorporación definitiva del Fundeb en la Constitución Federal está permeado por el intento de hacerlo más eficiente en la lucha contra las desigualdades educativas y sobre la contribución de la Unión. En la etapa actual de la tramitación del Fondo, el debate sobre la relación entre el Valor por Alumno-Año Total, su capacidad para incidir sobre las desigualdades y la relación entre este esfuerzo y la regulación Costo Alumno-Calidad (CAQi en portugués) son estratégicos para garantizar el derecho a la educación de millones de brasileños. La lucha contra las desigualdades no se puede hacer sin que el CAQi ancle el nuevo diseño del Fondo, asegurando que cada escuela tenga un estándar de calidad mínimo.

Palabras clave: Fundeb. Costo Alumno-Calidad. Financiación de la educación básica.

Introdução

No dia 31 de dezembro de 2020 perde validade a EC nº 53 de 2006 e pelo menos duas questões possuem relevância no debate atual sobre a continuidade do Fundeb. O primeiro, vinculado a seus efeitos, discute sua eficiência na redução das desigualdades educacionais, verificando se elas foram reduzidas e se a redução foi suficiente para garantir plenamente o direito à educação previsto na Carta Magna. O segundo, bastante presente na revisão anterior, discute o papel dos entes federados no financiamento da educação básica, especialmente o papel da União, que possui a designação constitucional de minorar as desigualdades entre os brasileiros.

Duas propostas de emenda constitucional galvanizam o debate. Na Câmara dos Deputados, a PEC 15, de 2015, de autoria da deputada Raquel Muniz e outros, tendo como relatora a deputada Dorinha Seabra. No Senado, mais recente em sua tramitação, a PEC 65 de 2019, de autoria do senador Randolfe Rodrigues e outros. Ao contrário da

elaboração do Fundef e do Fundeb, o protagonismo não está desta vez em uma iniciativa do Executivo Federal, mesmo que o posicionamento deste ator seja sempre decisivo para o ritmo de tramitação e o formato do texto que será aprovado.

Em trabalho anterior, afirmei que “a implantação do Fundeb representou uma sensível diminuição das desigualdades regionais na repartição dos recursos vinculados à política de fundos” (ARAUJO, 2012, p.56). Porém, algumas das características da política de fundos e os limites da participação financeira da União podem ser apontados como limitadores estruturais das potencialidades do Fundeb no combate à desigualdade.

Redistribuir recursos bloqueados em cada estado é eficiente para equalizar a distribuição na parcela participante da cesta de tributos do Fundo, mas mantém diferenças entre os entes do próprio estado, posto que a ausência do recurso faz diferença no custo-aluno realmente existente e, fundos estaduais não são eficientes para reduzir as distâncias entre estados, tarefa que depende essencialmente da participação da União.

Em qualquer formato, a participação da União é decisiva. Estudos comprovaram ser possível encontrar redução das desigualdades territoriais “em estados federativos que centralizem a formulação de políticas executadas pelas unidades constituintes e que contem com um sistema jurisdicional de transferências” (ARRETCHE, 2010, p. 593). Uma das principais mudanças positivas na transição do Fundef para o Fundeb foi justamente o aumento da participação da União.

Em recente audiência no Senado Federal, Alves (2019) recordou que o País continua distante de alcançar um padrão mínimo de qualidade e alguns objetivos do Fundeb ainda não foram alcançados. A população fora da escola, em números de 2017, era de 2,8 milhões de brasileiros de 0 a 17 anos. E, somando a este número os jovens de 18 a 24 anos que estão fora da escola, o passivo chega a 8,7 milhões. Apenas 43% de nossas escolas possuem bibliotecas, o número de quadras poliesportivas não alcança 40% e desenvolver cientistas fica difícil com 82% de escolas sem laboratório de ciências.

A inserção do Custo Aluno Qualidade Inicial no arcabouço legal representou um salto no debate sobre desigualdade educacional. O foco do CAQi é a escola, por que cada uma delas deveria possuir condições de efetivar o direito à educação e tal obrigação se realiza com a existência de um conjunto de insumos essenciais.

O CAQi determina que todas as escolas públicas de educação básica (da creche ao ensino médio) contem com profissionais da educação bem remunerados, com política de carreira e formação continuada. Em todas as unidades escolares o número de alunos por turma também deve ser adequado, evitando salas superlotadas. E todas as escolas devem ter água potável, energia elétrica, além de insumos como bibliotecas, laboratórios de ciência e de informática, internet rápida e quadra poliesportiva coberta, bem como todos os recursos para a realização de seu projeto político-pedagógico (CARA, 2019, p. 29).

Em artigo no prelo (ARAÚJO, 2019), enumero as mudanças que precisam ser feitas na legislação da política de fundos para que o CAQi aconteça de fato. É necessário mudar a lógica atual, superando o Valor por Aluno baseado no recurso disponível e passando a trabalhar com os recursos necessários para alcançar um dado padrão de qualidade e, com isso, alocar os valores suficientes para tal objetivo.

Alves (2019), atualiza os valores do CAQi para o ano atual em R\$ 5.690,00 para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, tendo como valor médio R\$ 7.011,00. Analisando a disponibilidade de recursos totais dos estados e municípios, o autor encontrou uma situação de subfinanciamento, estando 78% dos municípios abaixo do valor médio do CAQi, sendo que os 20% menores valores giram em torno de apenas R\$ 4.179,00, ou seja, R\$ 348,00 mensais.

Este dado, por si só, obriga a que se reveja o formato de alocação da complementação da União, deixando de utilizar uma distribuição por fundos estaduais e passando a atender todas as redes abaixo da média do CAQi. E, para que se calcule se um determinado ente está abaixo do valor do CAQi, deve-se levar em conta todos os recursos disponíveis e não somente os que façam parte da cesta de impostos de um Fundo.

Por fim, cabe recordar que os atuais fatores de ponderação previstos na Lei nº 11494 de 2007, fruto de negociação federativa e não de estudos técnicos consistentes, não foram eficientes para induzir uma elevação das taxas de crescimento das matrículas nas etapas e modalidades da educação básica (vide os dados citados nesse artigo).

Passados cinco anos de vigência da Lei nº 13005, de junho de 2014, o CAQi não foi ainda implementado. O máximo que foi conseguido foi um Relatório de um Grupo de Trabalho no MEC (2016). A realização deste e de outros estudos – Fineduca (2013), Ipea (2016) e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof) da Câmara dos Deputados (2017) – trouxeram questões relevantes para o debate atual e foram devidamente qualificadas.

Um dos elementos é a apreciação de que a distribuição de recursos da União para a complementação do Fundeb, tendo por base apenas os recursos alocados na cesta do Fundo, causava distorções e representava ineficiência do uso de recursos públicos. Tais argumentos estão presentes no Relatório Final do GT sobre CAQi e, de forma mais elaborada, na Nota Técnica da Conof da Câmara dos Deputados e foram incorporados no Substitutivo apresentado pela deputada Dorinha Seabra, tendo como consequência a incorporação do conceito de Valor Aluno Ano Total (VAAT), o qual utiliza fórmula para distribuir complementação da União, tendo por base todos os recursos vinculados à educação (além dos 20% bloqueados pelo Fundeb atualmente, passariam a fazer parte do cálculo os 5% restantes, os 25% de impostos arrecadados pelos municípios, os repassados pelo salário-educação e os recursos disponíveis para programas federais destinados a estados e municípios).

Atualmente, os recursos da complementação da União são alocados nos fundos estaduais que possuem os menores valor por aluno. Este valor é fruto da divisão entre recursos participantes da cesta de impostos do Fundeb em cada Fundo estadual, divididos pelas respectivas matrículas, ponderadas pelos fatores constantes na legislação e atualizados em seguidas portarias. Não há hoje, portanto, um cálculo de quanto seria um Valor Aluno válido para o Brasil, como chegou a estar previsto na legislação do Fundef e nunca foi plenamente operacionalizado (VAZQUEZ, 2007; ARAUJO, 2007).

Segundo a Nota Técnica acima referida, sem a existência do Fundo atual e levando em consideração a arrecadação original de 25% de impostos de cada ente federado, acrescido das demais receitas vinculadas à educação, a variação entre valores máximo e mínimo resultantes em cada unidade federativa variam de 375% a 4.035%, atestando altíssima desigualdade na oferta de insumos educacionais.

Com o Fundeb, após as contribuições de Municípios e do respectivo Governo Estadual, ocorre a redistribuição de recursos, que resulta em expressiva redução de disparidades no âmbito dos Fundos estaduais. As disparidades estaduais ficam restritas à amplitude de 24% a 411% (CÂMARA, 2017, p. 42).

Segundo Tanno (2019), os dados simulados mostram que 3,7 bilhões foram alocados para entes que não necessitavam equalização, o que correspondeu a 35% do utilizado em 2015. Isso significou transferir recursos a menor para 1577 municípios.

Diferente do protagonismo anterior, até o momento o Governo Federal apenas enviou um conjunto de sugestões e críticas ao Substitutivo apresentado pela deputada Dorinha Seabra. Em ofício datado de junho de 2019, o Ministério sugere utilização de indicadores baseados no Ideb para alocação de recursos. Para o MEC “se a equalização das oportunidades educacionais se fundamenta no tripé responsabilidades-recursos-gestão, a garantia de um padrão mínimo de qualidade parece estruturar-se num outro tripé, a saber, capacitação-avaliação-bonificação” (MEC, 2019, p. 08).

Tal postura é coincidente com a propostas apresentadas pelo Movimento Todos pela Educação (2019), que apoiou o VAAT, mas entende que o Fundeb pode prever “alíquotas adicionais de complementação da União por meio da lei infraconstitucional para avançarmos ainda mais na qualidade e na equidade da concretização do direito educacional”, tendo por base a “ampliação da contribuição da União informada pelas evidências de resultados de aprendizagem” e na “discussão de incentivos para qualidade e equidade da Educação Básica”.

Um dos atores mais relevantes na elaboração do Fundeb foi a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Martins, 2009). Em Nota intitulada “Novo Fundeb: em nome de um consenso que promova o direito à educação”, a Campanha apresenta elementos direcionados a construir pontes com parte das propostas em debate e defende um modelo híbrido de financiamento.

Ao se posicionar sobre o debate da forma de distribuição de recursos da complementação da União, a Campanha afirma que a proposta de VAAT não precisaria ser constitucionalizada, podendo ser testada por meio da lei regulamentadora do Fundo. Isso poderia acontecer criando dois novos fatores de ponderação, sendo um “para distribuir recursos a redes municipais e estaduais prejudicadas pela baixa arrecadação” e outro “para beneficiar redes públicas dirigidas por entes federados com baixo IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)”. Porém, se mostram abertos a outro caminho, no caso do VAAT se tornar parte do acordo do novo Fundo, oferecendo uma alternativa de modelo híbrido, tendo por base que

1) deve ser mantido o modelo atual do Fundeb, considerando o volume atual de recursos; 2) novos recursos de complementação da União devem ser distribuídos como forma de garantir os efeitos do VAAT - beneficiar municípios com baixo IDH e municípios com grandes perdas no Fundeb. Ou seja, seriam estabelecidos dois modelos: o atual, seguro e com mais de 20 anos de vigência, e um instrumento corretivo das distorções existentes nele (CAMPANHA, 2019, p. 05).

Todo debate sobre o padrão mínimo de qualidade e sua relação com o Fundeb deve ter como base a necessidade de alteração da lógica de distribuição dos recursos educacionais. Não é possível manter uma lógica baseada nos recursos existentes e considerar que é suficiente apenas realizar uma melhor distribuição. Circunscrever os problemas do Fundo na ineficiência do formato de distribuição dos recursos alocados reforça a visão de que os recursos disponíveis são suficientes. E, infelizmente, não é esta a realidade.

Os dados descritos neste artigo e oriundos dos estudos de Alves (2019), assim como estudos anteriores sobre o impacto da expansão das vagas na estrutura do financiamento educacional e no Fundeb (PINTO; ALVES, 2011) ou os que tratam do perfil das redes públicas e suas carências (ALVES; SILVA, 2013; ARAÚJO, 2017) apresentam elementos sólidos contra tal premissa. E durante todo o debate do PNE ficou patente a necessidade de crescimento do aporte de recursos para a educação, com destaque para a educação básica, o que ensejou a aprovação do teor da Meta 20 e a inserção das estratégias relativas ao CAQ e CAQi na meta de financiamento do Plano.

É lógico que é importante debater a elevação da participação da União no financiamento, saindo do patamar atual (no mínimo 10% dos depósitos feitos pelos demais entes) para percentuais que variam entre 15% e 40%, a depender das propostas em debate. Comungo com a ideia de que a “única forma de viabilizar essa expansão será mediante um novo pacto federativo no qual a União passe a ter um papel mais proeminente no financiamento da educação básica” (PINTO, 2015). Contudo, tal crescimento de recursos deve ter como parâmetro o montante necessário para que todo brasileiro, independentemente do local de moradia ou de que ente é responsável pela oferta educacional, tenha garantido um padrão mínimo de qualidade, conforme estabelece nossa Carta Magna. Para que isso aconteça é necessário implementar o CAQi imediatamente, porque ele “é

estruturalmente relevante para corrigir a principal inequidade na educação brasileira: a desigualdade entre escolas. Hoje, todas as redes públicas têm escolas abaixo de um padrão de dignidade (CAMPANHA, 2019, p. 05)

Em artigo que está no prelo (Araújo, 2019), apresento simulações que levam em conta a totalidade dos recursos disponíveis. Comparando este com estudos posteriores e presentes no debate legislativo, destaco alguns aspectos:

1. Não é correto contabilizar para efeito de cálculo a estimativa de receita dos programas federais redistributivos, procedimento que favorece uma diminuição das responsabilidades da União, servindo apenas para facilitar o alcance de um patamar maior de valor por aluno.
2. O novo fundo, necessariamente, precisa estar ancorado no CAQi. O percentual de participação da União é produto da relação entre o valor médio do CAQi e o valor por aluno realmente existente em cada rede escolar.
3. O CAQi também oferece a possibilidade de novos fatores de ponderação, lastreados na qualidade desejada para cada etapa e modalidade, servindo de indutor poderoso para gestores públicos viabilizarem a incorporação de alunos fora da escola.
4. Ter um montante significativo de participação da União minimiza os efeitos deletérios do novo fundo para as capitais, posto que as receitas tributárias municipais têm alta concentração nessas cidades (ARAUJO, 2019).
5. A participação da União precisa ser, mesmo que tal patamar chegue de forma paulatina e negociada, o suficiente para que cada escola possua condições de oferta compatível com o valor médio atual do CAQi, ou seja, R\$ 7.011,00 anuais, que equivale a R\$ 588,00 reais ao mês, valor abaixo do que os segmentos sociais médios de nosso país financiam a educação para seus filhos. É um poderoso instrumento de equalização de oportunidades

Ter um desenho atrativo é fundamental. Quando as políticas federais possuem formatos atrativos, seus resultados são muito eficientes, posto que guarda total razão o que Arretche (2010) concluiu de suas pesquisas em várias políticas sociais.

Há um *trade-off* entre a redução das desigualdades territoriais e a plena autonomia dos governos locais. O papel redistributivo do governo federal parece ser uma condição para reduzir desigualdades interjurisdicionais de receita e, por consequência, a desigualdade de acesso dos cidadãos a serviços públicos no interior de um Estado-nação. Na ausência das transferências, a capacidade dos municípios brasileiros para prover serviços públicos seria altamente desigual” (p. 611).

Por fim, uma preocupação. A falta de protagonismo do MEC coloca em risco a elevação do montante de recursos necessários para viabilizar a implantação do Custo Aluno Qualidade Inicial e para iniciar um processo de superação das deficiências na nossa educação. Um silêncio quase ensurdecedor, na verdade. Mostra o quanto o financiamento da educação não é relevante, para além dos discursos, na atual gestão do País.

Recebido em: 21/09/2019 e Aprovado em: 06/10/2019

Referências

- ALVES, Thiago. **Novo Fundeb e a garantia do direito à educação de qualidade para todos /as**. Apresentação em Audiência Pública na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal no dia 20 de agosto de 2019. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/audiencias?codcol=47>. Acesso em agosto de 2019.
- ALVES, Thiago e SILVA, Rejane. Estratificação das oportunidades educacionais no Brasil: contextos e desafios para a oferta de ensino em condições de qualidade para todos. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 851-879, jul.-set. 2013.
- ARAÚJO, L. **Financiamento da Educação Básica no Governo Lula: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo FHC**. 2007. 182 p. Dissertação (Mestrado em Educação) — Faculdade de Educação. Universidade de Brasília, Brasília.
- _____. O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades. **Retratos da Escola**, CNTE: Brasília, v. 6, p. 49-63, 2012
- _____. **O CAQi e o novo papel da União no financiamento da Educação Básica**. 1. ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2016. v. 01. 302p.
- _____. Por uma análise histórica e contextual do Custo Aluno-ualidade. In: Amaral, Nelson; Aguiar, Márcia Ângela. (Org.). **Financiamento da Educação**. 1ed. Camaragibe: CCS Gráfica Editora Ltda, 2016, v. 5, p. 63-85.
- _____. Os arranjos escolares, o PNE e desafio de construir o CAQi. In: Jesus, Wellington Ferreira. (Org.). **O financiamento da educação básica no Brasil em tempos de golpe parlamentar e da EC 95/2016**. 01ed. Uberlândia: Culturatrix, 2017, v. 01, p. 73-90
- _____. Impacto financeiro da implantação do CAQi no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v.40, e0181802, 2019. No prelo.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010, p. 587-620.
- BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos artigos. 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, 20 dez. 2006.

_____. **Lei n. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/legislacao. Acesso em agosto de 2019.

_____. **Relatório Final GT CAQ Portaria 459,** de 12 de maio de 2015. Brasília, 2016. Disponível em <http://pne.mec.gov.br/noticias/500-relatorio-do-gt-caq-e-publicado>.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Proposta de Emenda Constitucional nº 15 e 2015,** de autoria da deputada Raquel Muniz. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>. Acesso em agosto de 2019.

_____. **Estudo Técnico nº 24/2017.** Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): Proposta de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-Fundeb/documentos/outros-documentos>. Acesso em agosto de 2019.

_____. **Primeira minuta de Substitutivo à Proposta de Emenda Constitucional nº 15 e 2015,** apresentada pela deputada Dorinha Seabra. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-Fundeb>. Acesso em agosto de 2019.

PINTO, José. Financiamento da educação básica: a divisão de responsabilidades. **Revista Retratos da Escola,** Brasília, v. 6, n. 10, p. 155-172, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>

CAMPANHA. **Novo Fundeb: em nome de um consenso que promova o direito à educação.** São Paulo, 2019. Disponível em <http://campanha.org.br/acervo/nota-tecnica-novo-Fundeb-em-nome-de-um-consenso-que-promova-o-direito-a-educacao>.

CARA, Daniel. Contra a barbárie, o direito à educação. In: Cássio, Fernando (org.). **Educação contra a barbárie.** São Paulo: Editora Boitempo, 2019.

FINEDUCA. **Por que a União deve complementar o CAQi no PNE?** Disponível em: http://www.redefiniciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf. Acesso em 10 de janeiro de 2015.

MARTINS, Paulo. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis:** estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados. 2009. Tese (doutorado) – Faculdade de Educação. Universidade de Brasília, Brasília.

IPEA. **Nota Técnica 30/2016:** Quanto Custa o Plano Nacional de Educação? Uma Estimativa Orientada pelo Custo Aluno Qualidade (CAQ). Brasília, 2016. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28785. Acesso em agosto de 2019.

MEC. **Ofício nº 1991 de 10 de junho de 2019,** da Assessoria Parlamentar do Gabinete do Ministro para a Relatora da PEC 15 de 2015. Brasília, 2019.

PINTO, José e ALVES, Thiago. O Impacto Financeiro da Ampliação da Obrigatoriedade Escolar no Contexto do FUNDEB. **Educ. Real.,** Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 605-624, maio/ago. 2011. Disponível em: http://www.ufrgs.br/edu_realidade

PINTO, José. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto,** Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

TANNO, Claudio. **Novo Fundeb: aprimoramento do mecanismo redistributivo**. Apresentação em Audiência Pública na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal no dia 20 de agosto de 2019. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/comissoes/audiencias?codcol=47>. Acesso em agosto de 2019.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Apresentação em audiência pública na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados**, realizada em 30 de maio de 2019. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-Fundeb/documentos/audiencias-publicas>. Acesso em agosto de 2019.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 65 de 2019**, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues e outros. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136606>. Acesso em agosto de 2019.

VAZQUEZ, D. Desigualdades Interestaduais no financiamento na educação: o caso do Fundef. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, M. (Orgs). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

A tendência do valor aluno/ano do Fundeb e o CAQi: *algumas observações*

**The trend of Fundeb national student/year minimum value
and the CAQi:**
some observations

**La tendencia del valor mínimo nacional por alumno/año del Fundeb
y el CAQi:**
algunas observaciones

RUBENS BARBOSA DE CAMARGO*

Universidade de São Paulo, São Paulo- SP, Brasil.

ANA PAULA SANTIAGO DO NASCIMENTO**

Universidade Federal de São Paulo, São Paulo- SP, Brasil.

RENATA RODRIGUES DE AMORIM MEDINA***

Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, São Paulo- SP, Brasil.

RESUMO: Em função da condição do término do prazo de vigência do Fundeb em 2020 é necessário que sejam realizadas análises acerca de seus efeitos sobre o financiamento da educação básica no Brasil e de cada um de seus fundos. Tendo isso em mente, este artigo pretende ser mais uma contribuição para este debate, organizando e apresentando dados e análises específicas sobre os montantes totais do Fundeb, os valores mínimos nacionais e máximos existentes entre os fundos no período de 2007 a 2018 e os valores do CAQi de alguns anos, apresentados em diferentes anos pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

* Professor Assistente I do Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. *E-mail:* <rubensbc@usp.br>.

** Professora de Educação Básica Técnica e Tecnológica do Núcleo de Educação Infantil –Escola de Educação da UNIFESP. *E-mail:* <anpaula@usp.br>.

*** Professora da rede estadual de São Paulo. *E-mail:* <re.ramedina@gmail.com>.

Palavras-chave: FUNDEB; PNE; CAQi; CAQ; Financiamento da Educação.

ABSTRACT: Due to the condition that Fundeb will expire in 2020, it is necessary to carry analyzes on its effects on the financing of basic education in Brazil and each of its funds. With this in mind, this article is intended to be a further contribution to this debate by organizing and presenting specific data and analysis on the total Fund for Basic Education and for Enhancing the Value of the Teaching Profession (Fundeb) amounts, the national minimum and maximum values between the funds in the period 2007-2018 and the values of the Cost of Initial Quality Education per Student (CAQi) of some years, presented in different years by the National Campaign for the Right to Education.

Keywords: FUNDEB; PNE; CAQi; CAQ; Education Financing.

RESUMEN: Debido a la condición de que Fundeb expire en 2020, se requiere un análisis de sus efectos sobre el financiamiento de la educación básica en Brasil y cada uno de sus fondos. Con esto en mente, este artículo pretende ser una contribución adicional a este debate, mediante la organización y presentación de datos y análisis específicos sobre los montos totales de Fundeb, los valores mínimos nacionales y máximos existentes entre los fondos en el período 2007 a 2018 y los valores del CAQi de algunos años, presentados en distintos años por la Campaña Nacional por el Derecho a la Educación.

Palabras clave: FUNDEB; PNE; CAQi; CAQ; Financiamiento de la Educación.

Introdução

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, para substituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), com vigência estipulada para o período de 2007-2020, completou 12 anos e caminha para o prazo previsto para o seu fim.

A ideia de uma política de fundos é a de subvincular parte das receitas líquidas de impostos e transferências que compõem as vinculações constitucionais e que já são

destinadas como receitas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), para constituir fundos estaduais específicos, que teriam a incumbência de redistribuir os recursos financeiros arrecadados em cada território correspondente ao estado (envolvendo todos os municípios e a esfera estadual nele presentes), a partir do número de matrículas em cada etapa ou modalidade do ensino. Com esta intenção, foram criados, a partir de 2010, 27 fundos¹ (incluindo o Distrito Federal), com a União cumprindo papel redistributivo e suplementar equivalente a 10% da somatória dos montantes dos fundos do País.

Em função do término do prazo de validade do Fundeb, é necessário realizar análises sobre seus efeitos sobre o financiamento da educação básica no Brasil e de cada um de seus fundos. O debate é necessário não só do ponto de vista acadêmico, mas em função de análises e proposições de uma nova legislação sobre o Fundeb no Congresso Nacional.

Uma das questões que se coloca neste debate está ligada à discussão sobre sua capacidade de contribuir para a expansão do atendimento em todas as etapas e modalidades da educação básica e se conseguiu incidir na diminuição das diferenças de aplicação de recursos educacionais num mesmo território e das diferenças entre os estados brasileiros.

Além dessa discussão, entra em cena, no quinto ano do Plano Nacional de Educação (PNE) – ano em que o Brasil deveria investir algo em torno de 7% do PIB em educação e, também, em que o País deveria ter formulado de modo claro a forma de cálculo nacional e implantado o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), bem como implantar o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), como previsto nas estratégias 20.6, 20.7 e 20.8 do PNE, o que, como todos sabem, não foi feito...

Este artigo pretende ser mais uma contribuição para o debate, organizando e apresentando dados e análises específicas sobre os montantes totais do Fundeb, os valores mínimos e máximos entre os fundos, no período de 2007 a 2018, e os valores do CAQi, em diferentes anos, sustentados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

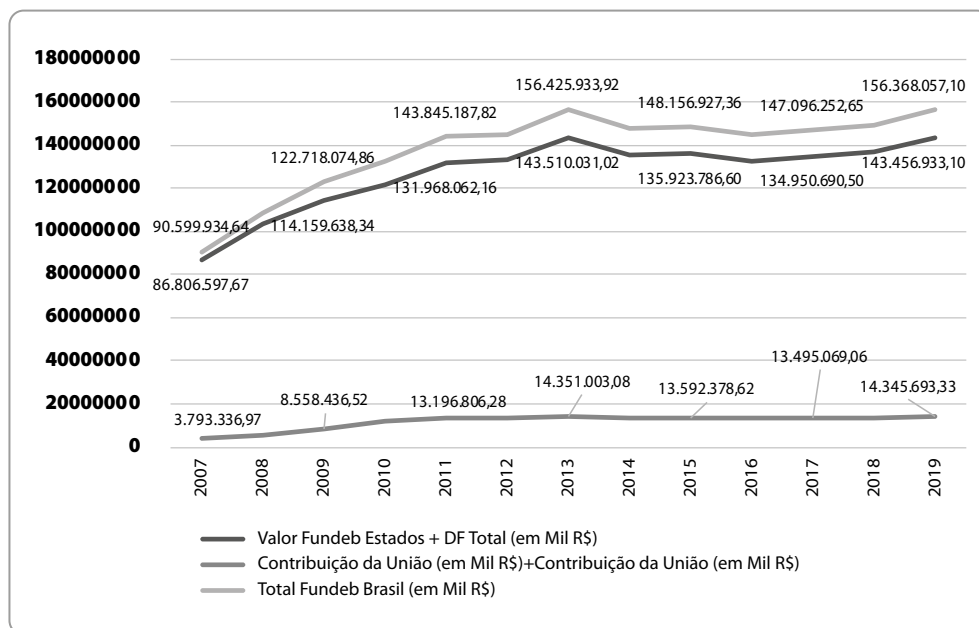
Montantes do Fundeb no período de 2007 a 2018

A análise dos montantes destinados aos fundos no *site* do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) permite perceber que eles sempre cresceram nominalmente, saindo de R\$ 48,1 bilhões, em 2007, para R\$ 156,4 bilhões, em 2019, representando uma diferença de 225%, entre 2007 e 2019. As contribuições da União aos fundos também sempre foram crescentes, como determinava a Lei, passando de R\$ 2 bilhões, em 2007, para R\$ 14,3 bilhões, em 2019.

No entanto, a melhor forma de analisar a situação é verificar como se comportaram esses valores, quando corrigidos pelos índices inflacionários, para melhor apreciarmos montantes. Foi o que foi feito no Gráfico 01, onde se apresenta os montantes destinados ao

Fundeb, de 2007 a 2019, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) de dezembro de 2018. Nele estão registradas as curvas do Valor Fundeb Brasil (onde se apresentam os valores totais do Fundo, isto é, a somatória de todos os fundos dos estados adicionada ao valor de complementação da União); o valor da somatória dos fundos de todos os estados, municípios e DF; e o valor separado da complementação da União.

Gráfico 1 – Montantes Fundeb Brasil Total, montantes do Fundeb dos estados e DF, contribuição da União (2007-2019). Valores corrigidos em mil R\$ (dez 2018 – INPC)



Fonte: Autores, com base em dados do FNDE (2007-2019).

No gráfico 01, pode-se observar que os montantes corrigidos e discriminados oscilam, mas as curvas mantêm uma tendência de crescimento.

Ao se analisar o comportamento dos montantes do Valor Total Fundeb Brasil e do Valor Total Fundeb dos estados e DF, percebe-se que a curva é muito parecida, tanto nas oscilações, quanto nos picos de maior valor, em 2013, quando foram R\$ 156,4 bilhões e R\$ 143,5 bilhões, respectivamente. O Valor Total Fundeb Brasil inicia o período (em 2007) com R\$ 90,6 bilhões e termina com R\$ 156,4 bilhões (em 2019), revelando um crescimento real de 73%, enquanto que o Valor Total Fundeb estados e DF apresenta um crescimento real de 65%, passando de R\$ 86,8 bilhões, em 2007, para R\$ 143,5 bilhões, em 2019.

Observa-se que a Contribuição da União foi um pouco mais estável após 2011, mas iniciou o período com R\$ 3,8 bilhões em 2007, apresentou seu maior valor em 2013, na ordem dos R\$ 14,4 bilhões, e findou a série com R\$ 14,3 bilhões em 2019, totalizando um

crescimento real de 278%. Foi quem registrou o maior crescimento percentual no período do estudo. O que mostra a capacidade da União em colocar recursos como complementação aos fundos em cada estado que não atingiu o valor mínimo nacional.

Valor Aluno-Ano Mínimo Nacional e Valor Aluno-Ano Máximo Registrado

Uma forma de detectar se o valor aluno-ano do Fundeb teve uma distribuição mais equitativa entre as formas de atendimento dos alunos da educação básica no decorrer do período é realizar a análise dos valores aluno-ano mínimo nacional do Fundeb por etapa de ensino. Lembrando que no decorrer dos anos de existência do Fundo alguns destes valores passaram por ajustes em seus fatores de ponderação no período. A Tabela 01, a seguir, apresenta os valores aluno-ano mínimos nacionais, para cada etapa e algumas modalidades, nos anos de 2007 a 2019, e apresenta a diferença desses valores no período.

Tabela 1 – Valores aluno-ano mínimos nacionais (2007-2009). Em R\$ corrigidos (dez 2018 – INPC)

Anos	Valor Mínimo Nacional CRECHE INTEGRAL (em R\$)	Valor Mínimo Nacional PRÉ ESCOLA PARCIAL (em R\$)	Valor Mínimo Nacional Ensino Fundamental Urbano Séries Iniciais (em R\$)	Valor Mínimo Nacional Ensino Fundamental Urbano Séries Finais (em R\$)	Valor Mínimo Nacional Ensino Médio Urbano (em R\$)	Valor Mínimo Nacional Educação Especial (em R\$)	Valor Mínimo Nacional EJA (em R\$)
2007	1428,42	1606,98	1785,53	1964,08	2142,64	2142,64	1249,87
2008	2190,13	1791,92	1991,02	2190,13	2389,23	2389,23	1393,72
2009	2267,78	2061,63	2061,63	2267,78	2473,94	2473,94	1649,30
2010	2476,42	2251,30	2251,30	2476,42	2701,56	2701,56	1801,04
2011	3109,90	2591,59	2591,59	2850,74	3109,90	3109,90	2073,27
2012	3433,22	2640,93	2640,93	2905,03	3169,12	3169,12	2112,75
2013	3869,16	2976,27	2976,27	3273,90	3571,53	3571,53	2381,01
2014	3743,24	2879,42	2879,42	3167,36	3599,27	3455,30	2303,53
2015	3756,64	2889,72	2889,72	3178,69	3612,15	3467,66	2311,78
2016	3765,42	2896,48	2896,48	3186,13	3620,59	3475,77	2317,18
2017	3945,41	3034,93	3034,93	3338,41	3793,66	3641,91	2427,94
2018	3963,35	3048,73	3048,73	3353,60	3810,91	3658,48	2438,99
2019	4210,08	3400,45	3238,52	3562,37	4048,15	3886,23	2590,82

Anos	Valor Mínimo Nacional CRECHE INTEGRAL (em R\$)	Valor Mínimo Nacional PRÉ ESCOLA PARCIAL (em R\$)	Valor Mínimo Nacional Ensino Fundamental Urbano Séries Iniciais (em R\$)	Valor Mínimo Nacional Ensino Fundamental Urbano Séries Finais (em R\$)	Valor Mínimo Nacional Ensino Médio Urbano (em R\$)	Valor Mínimo Nacional Educação Especial (em R\$)	Valor Mínimo Nacional EJA (em R\$)
Dif. 2019-2007	2781,66	1793,47	1452,99	1598,29	1905,51	1743,59	1340,95
Dif. 2019-2007 %	195%	112%	81%	81%	89%	81%	107%

Fonte: Autores, com dados do FNDE.

Na tabela 01, é possível verificar que todos os valores aluno-ano mínimo nacionais, após a correção da inflação (pelo INPC), tiveram aumentos percentuais no período de mais de 80%, sendo o valor aluno-ano mínimo nacional do ensino fundamental (anos iniciais e finais urbano) e o da educação especial a etapa ou modalidade que tiveram os menores aumentos percentuais (81%), enquanto os valores aluno-ano mínimo nacional de creche integral tiveram o maior crescimento percentual no período (195%), saindo de R\$ 1.428,42, em 2007, para R\$ 4.210,08, em 2019, uma diferença de R\$ 2.781,66.

Quando analisamos os valores máximos entre os valores aluno-ano nos estados (que podem variar em cada ano, pois este valor depende dos montantes arrecadados na cesta de impostos e do número de matrículas no ano anterior), percebe-se que as variações no período foram menores, com crescimento entre 16% (ensino fundamental – anos iniciais urbanos) e 106% (creche integral). A Tabela 2, a seguir, traz os valores máximos do Fundeb por ano, por etapa e modalidade da educação básica, encontrados em alguns estados, para os anos de 2007 a 2019 e as diferenças no período.

Tabela 2 – Valores aluno máximos em cada ano registrados nos estados

Anos	Valor Máximo Nacional CRECHE INTEGRAL (em R\$) RR	Valor Máximo Nacional PRÉ ESCOLA (em R\$)	Valor Máximo Nacional Ensino Fundamental Urbano Séries Iniciais (em R\$)	Valor Máximo Nacional Ensino Fundamental Urbano Séries Finais (em R\$)	Valor Máximo Nacional Ensino Médio Urbano (em R\$)	Valor Máximo Nacional Educação Especial (em R\$)	Valor Máximo Nacional EJA (em R\$)
2007	3088,35	3474,40	4227,18	4474,02	4632,51	4632,51	2702,31

Anos	Valor Máximo Nacional CRECHE INTEGRAL (em R\$) RR	Valor Máximo Nacional PRÉ ESCOLA (em R\$)	Valor Máximo Nacional Ensino Fundamental Urbano Séries Iniciais (em R\$)	Valor Máximo Nacional Ensino Fundamental Urbano Séries Finais (em R\$)	Valor Máximo Nacional Ensino Médio Urbano (em R\$)	Valor Máximo Nacional Educação Especial (em R\$)	Valor Máximo Nacional EJA (em R\$)
2008	4968,93	4065,49	4517,22	4968,93	5420,66	5420,66	3162,04
2009	4379,53	3981,40	4222,26	4479,81	4777,66	4777,66	3185,11
2010	4664,53	4240,48	4240,48	4664,53	5088,59	5088,59	3392,39
2011	5243,07	4369,22	4369,22	4806,15	5243,07	5243,07	3495,38
2012	5494,34	4226,41	4226,41	4649,06	5071,70	5071,70	3381,13
2013	6361,23	4893,26	4893,26	5382,58	5871,90	5871,90	3914,60
2014	6431,80	4947,53	4947,53	5442,28	6184,42	5937,04	3958,03
2015	6036,44	4643,41	4643,41	5107,75	5804,27	5572,10	3714,73
2016	6520,06	5015,43	5015,43	5516,97	6269,28	6018,51	4012,35
2017	6183,35	4756,43	4756,43	5232,07	5945,53	5707,71	3805,14
2018	6119,39	4707,22	4707,22	5177,94	5884,03	5648,67	3765,78
2019	6355,67	5133,42	4888,97	5377,87	6111,22	5866,77	3911,18
Dif. 2019-2007	3267,32	1659,02	661,79	903,85	1478,71	1234,26	1208,87
Dif. 2019-2007 %	106%	48%	16%	20%	32%	27%	45%

Fonte: Autores, com base nos dados do FNDE.

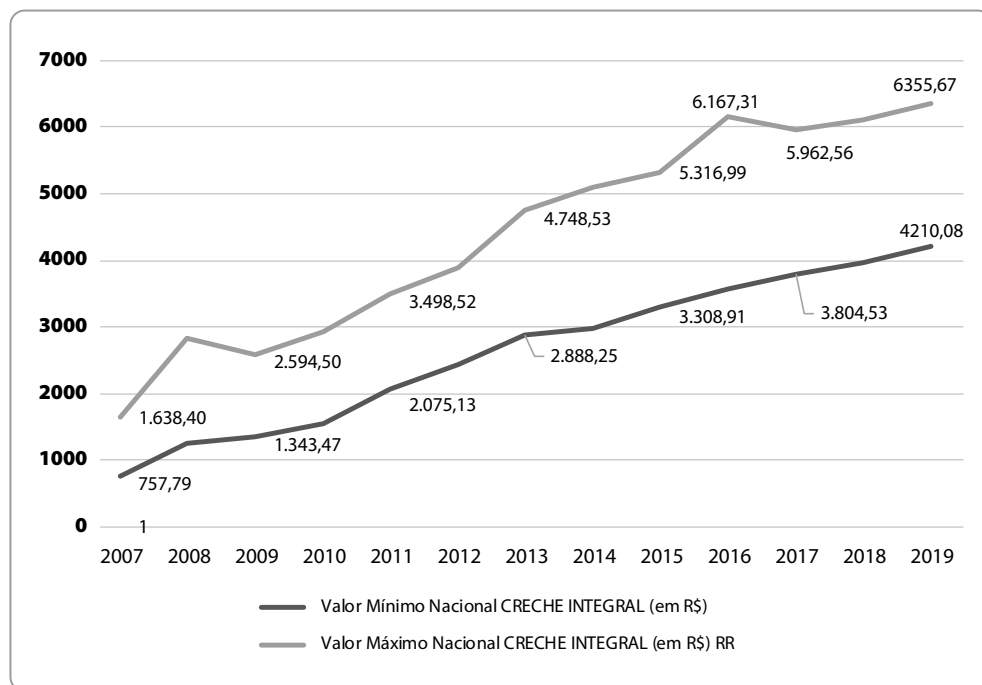
O valor máximo do valor aluno-ano matriculado na creche integral passa de R\$ 3.088,35, em 2007, e atinge R\$ 6.355,67, em 2019, uma diferença de R\$ 3.267,32 (106%) em doze anos de fundo. O maior valor máximo foi atingido em 2014 (R\$ 6.431,80) e o menor, em 2007 (R\$ 3.088,35).

O valor máximo do valor aluno-ano dos anos iniciais do ensino fundamental urbano teve menor oscilação, pois saiu de R\$ 4.227,18 em 2007 (menor valor máximo) e chega em R\$ 4.888,97 em 2019, uma diferença de R\$ 661,79 (16%). O maior valor atingido por essa etapa da educação básica foi em 2016, com R\$ 5.015,43.

Quando se analisa os gráficos 2 e 3 abaixo, onde estão apresentados os valores máximos e mínimos anuais dos alunos atendidos na creche integral e nos anos iniciais do

ensino fundamental urbano, pode-se perceber que há uma diferença entre os valores máximos e mínimos, uma tendência de crescimento em ambos, mas com crescimentos bem distintos.

Gráfico 2 – Valor Aluno-Ano Fundeb – Creche Integral (2007-2019) valores corrigidos dez INPC em R\$ - 2018

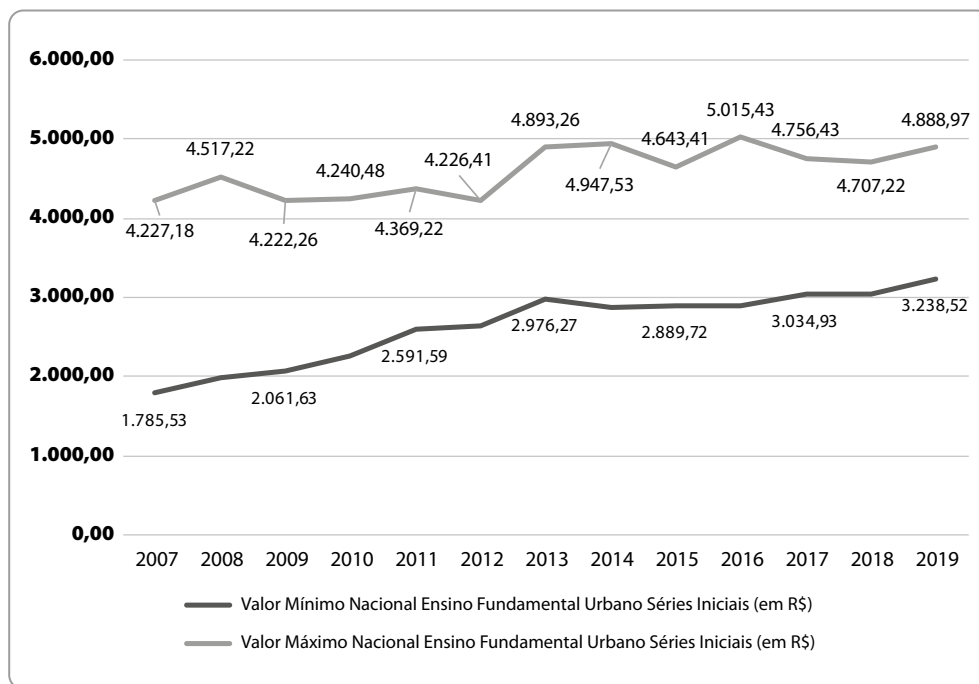


Fonte: Autores, com base nos dados do FNDE.

Pode-se observar que os valores máximos e mínimos do valor aluno-ano da creche, em período integral entre 2007 a 2019, também têm diferenças entre si: ambos crescem no período, porém de forma bastante distintas. Os valores mínimos tiveram o menor valor em 2007 (R\$ 1.428,42) e o maior valor em 2019 (R\$ 4.210,08), com uma diferença de R\$ 2.781,66 (195%) entre eles. Entre os valores máximos, o menor ocorreu em 2007 (R\$ 3.088,35) e atinge R\$ 6.355,67 em 2019, estabelecendo uma diferença de R\$ 3.267,32 entre estes (106%). O maior valor ocorreu em 2016, com R\$ 6.520,06.

A maior diferença absoluta entre os valores máximos e mínimos do valor aluno-ano da creche em período integral foi de R\$ 2.778,80 (127%) em 2008, e a menor diferença entre máximo e mínimo foi de R\$ 1.659,93 (116%) em 2007, ano da instalação do Fundeb e onde a creche teve o menor fator de ponderação. A menor diferença percentual entre máximo e mínimo ocorreu em 2019, com 51%; com isso, é possível perceber uma tendência de diminuição das diferenças no período de 2007 a 2019.

Gráfico 3 – Valor Aluno-Ano Fundeb – Anos iniciais ensino fundamental urbano (2007-2019) valores corrigidos dez INPC em R\$ - 2018



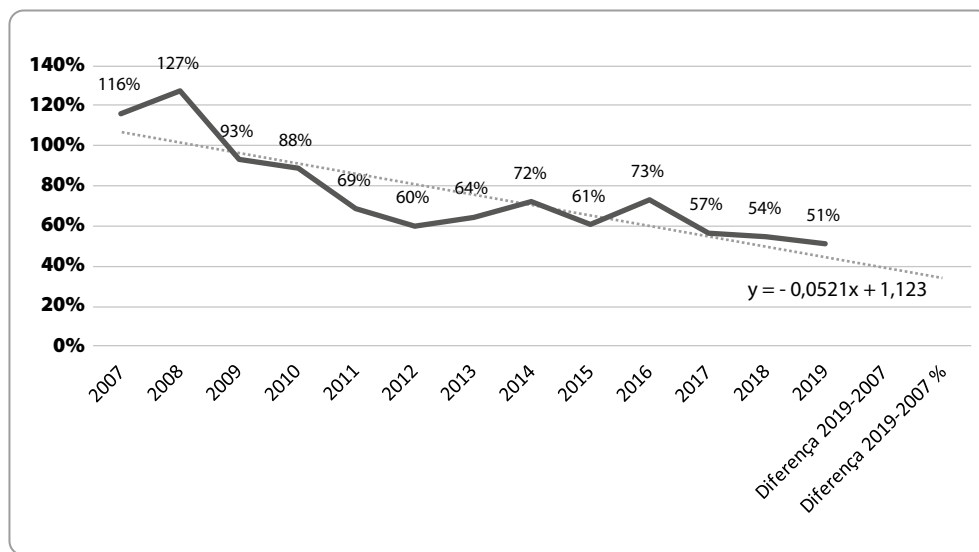
Fonte: Autores, com base nos dados do FNDE.

Analisando os valores mínimos do valor aluno-ano dos anos iniciais do ensino fundamental urbano no gráfico 03, percebe-se que o menor valor entre os valores mínimos ocorreu em 2007, com R\$ 1.785,53, e o maior valor mínimo nacional é o de 2019, com R\$ 3.238,52. Uma diferença de R\$ 1.452,99 (81%).

A análise dos valores máximos do valor aluno-ano dos anos iniciais do ensino fundamental urbano permite perceber que houve certa oscilação, com o menor valor aparecendo em 2009 (R\$ 4.222,26) e o maior valor em 2016 (R\$ 5.015,43), uma diferença de R\$ 661,79 (16%) entre esses dois valores. Pode-se, ainda, observar que com o passar dos anos os valores mínimos nacionais se aproximaram dos valores máximos, indicando uma tendência de maior igualdade entre esses valores nos diferentes fundos estaduais.

Para perceber melhor tal fenômeno, elaborou-se os gráficos 4 e 5 onde são apresentadas as diferenças percentuais entre os valores máximos e mínimos do valor aluno-ano de creche em tempo integral e dos anos iniciais do ensino fundamental urbano. Os dados revelam essa diminuição das diferenças percentuais entre os valores.

Gráfico 4 – Diferença percentual dos valores máximos e mínimos de Creche integral (corrigidos dez 2018)



Fonte: Autores, com base nos dados FNDE.

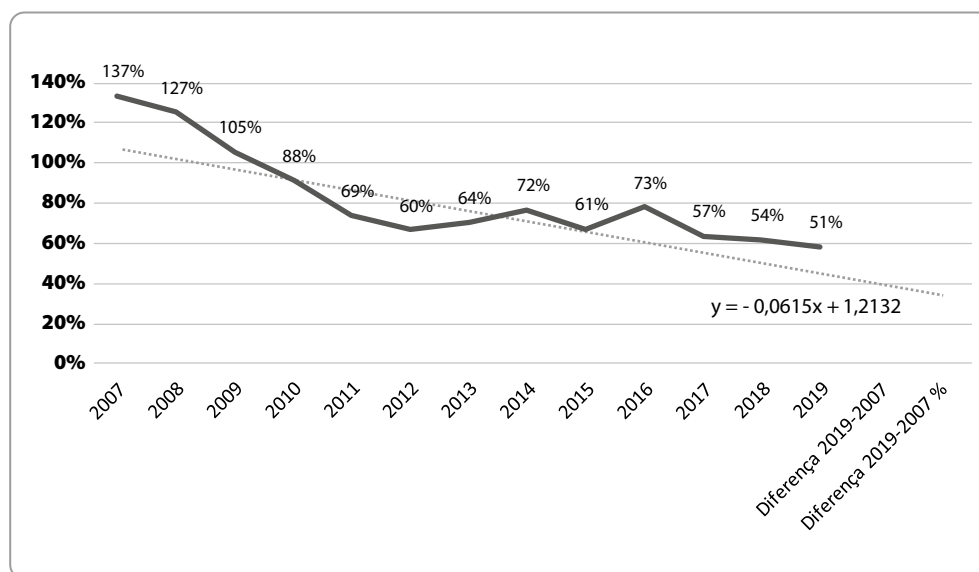
A análise do gráfico 4, relativo à diferença percentual entre valor máximo e mínimo do valor aluno-ano da creche integral, permite que se perceba que ela passa de 116% em 2007, cresce para 127% em 2008 (maior diferença) e vai diminuindo de modo oscilante até atingir 51% em 2019.

No mesmo gráfico é apresentada uma reta como a linha de tendência com a expressão:

$$y = -0,0521x + 1,123$$

Tal equação indica que, mantida a tendência de estabelecimento dos valores máximos e mínimos para a creche em período integral, a partir de 2007 levar-se-ia 21,5 anos para que a diferença entre estes valores fosse igual a zero, ou seja, não haveria mais diferença entre valores máximo e mínimo em 2028. Como estamos em 2019, ainda faltariam nove anos para que a diferença deixasse de existir, indicando o fator redistributivo do Fundeb.

Gráfico 5 – Diferença percentual de valores máximos e mínimos – ensino fundamental - séries iniciais urbanas (corrigidos para dez 2018)



Fonte: Autores, com base nos dados do FNDE.

Da mesma forma que para as creches, a análise das diferenças percentuais dos valores máximos e mínimos para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, apresentadas no gráfico 5, permite identificar que a maior diferença ocorreu em 2007, com 137%, e a menor ocorreu em 2019, com 51%, com algumas oscilações no período.

Da mesma forma, no gráfico 5 foi traçada uma linha de tendência como uma reta com a equação:

$$y = -0,0615x + 1,2132$$

Isso significa que a diferença será zerada, mantidas as mesmas condições (tomando como base 2007) em 19,7 anos, isto é, a diferença deixaria de existir em 2026, demonstrando seu caráter redistributivo no longo prazo.

Valores mínimos e máximos do Fundeb e o Valor do CAQi

O conceito de Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e o de Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) foram construídos pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) em 2005, com base na perspectiva constitucional de que, no País, a educação deveria ser oferecida segundo um “padrão de qualidade” (Art. 206, VII e Art. 211, §1º.). Tais conceitos incorporam nos cálculos os insumos necessários para a oferta de um ensino com qualidade, levando em consideração muitas variáveis² (alunos por sala, salários médios, tempo

de atendimento, localização da escola, equipamentos e materiais pedagógicos, recursos financeiros para a escola etc.). Os conceitos também foram incorporados ao Parecer 08/2010 CNE/CEB³ da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE) em 2010, com base na mesma metodologia, e estabelecidos com relação a percentual do PIB *per capita*, de modo a poder ser calculado de modo claro e imediato.

Neste artigo, embora os primeiros valores do CAQi tenham sido estabelecidos antes da vigência do Fundeb, em 2005, selecionamos os valores do CAQi de 2010 e os de 2018 e os comparamos com os valores mínimos e máximos do Fundeb nos mesmos anos.

A tabela 3 revela os Valores Aluno-Ano do Fundeb mínimos nacionais para os anos de 2010 e 2018, bem como os Valores Aluno-Ano do Fundeb máximos encontrados em alguns estados nos respectivos anos. Ao mesmo tempo, apresenta os valores do Custo Aluno-Qualidade Inicial calculados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação nos anos de 2010 e 2018. Os valores do CAQi de 2010 foram feitos com base nos percentuais do PIB *per capita* de 2010, conforme o Parecer 08/2010 do CNE/CEB, e inseriu-se mais uma linha com valores corrigidos pelo INPC para dezembro de 2018. Para 2018, há dois valores do CAQi: o CAQi A, onde foram feitas atualizações nos valores dos insumos no próprio ano e determinando novos valores para o CAQi 2018; o CAQi B, que foi feito para o ano de 2018 com base nos percentuais do PIB *per capita* de 2016, segundo o Parecer 08/2010 CNE/CEB.

Tabela 3 – Valores aluno ano Fundeb mínimos nacionais e máximos (de estados) e os valores do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) 2010 e 2018. Valores corrigidos pelo INPC em R\$, dez 2018

Anos	CRECHE INTEGRAL (em R\$)	PRÉ ESCOLA PARCIAL (em R\$)	Ensino Fundamental Urbano Séries Iniciais (em R\$)	Ensino Fundamental Urbano Séries Finais (em R\$)	Ensino Médio Urbano (em R\$)
Valor Aluno Ano FUNDEB Mínimo Nacional 2010	2.476,42	2.251,30	2.251,30	2.476,42	2.701,56
2010 CAQi	7.480,00	2.930,00	2.772,00	2.727,00	2.805,00
2010 CAQi corrigido 2018	11.902,12	4.662,20	4.410,79	4.339,18	4.463,30
Valor Aluno Ano FUNDEB Máximo (de Estado) 2010	4.664,53	4.240,48	4.240,48	4.664,53	5.088,59
Valor Aluno Ano FUNDEB Mínimo Nacional 2018	3.963,35	3.048,73	3.048,73	3.353,60	3.810,91
2018 CAQi A	23.579,62	9.607,02	7.545,06	6.604,99	5.454,74

Anos	CRECHE INTEGRAL (em R\$)	PRÉ ESCOLA PARCIAL (em R\$)	Ensino Fundamental Urbano Séries Iniciais (em R\$)	Ensino Fundamental Urbano Séries Finais (em R\$)	Ensino Médio Urbano (em R\$)
2018 CAQi B	11.858,73	4.591,46	4.378,61	4287,39	4.409,02
Valor Aluno Ano FUNDEB Máximo (de Estado) 2018	6.119,39	4.707,22	4.707,22	5.177,94	5.884,03

Fonte: Autores, com base em Portarias do FNDE de 2010 e 2018. Dados da Campanha Nacional pelo Direito à Educação

Ao analisarmos os dados da tabela 3, é possível perceber que, obviamente, todos os valores dos CAQi 2010 e CAQi 2018 são superiores aos valores do VAA Fundeb mínimos nacionais nos dois anos: 2010 e 2018.

Os valores dos CAQis relativos às creches são sempre muito superiores aos valores máximos de creche do Fundeb, tanto em 2010 quanto em 2018, indicando que os fatores de ponderação criados pelo Fundeb (e acompanhados anualmente) estão claramente defasados com os reais custos de manutenção de creches públicas no País.

Com reOs CAQis em 2010 para todas as etapas e atendimentos, depois de feitas as correções da inflação pelo INPC para dez 2018, indicam que os valores do CAQi e o VAA Max Fundeb se aproximam. Na pré-escola e nas séries iniciais do ensino fundamental, o CAQi é superior R\$ 4.662,20 e R\$ 4.4410,79 versus R\$ 4.240,48, respectivamente. Já nas séries finais do ensino fundamental (com R\$ 4.339,18) e no ensino médio (com R\$ 4.463,30), os VAA Max do Fundeb são superiores, com R\$ 4.664,53 e R\$ 5.088,59, respectivamente.

Ao verificarmos os dados do CAQi 2018A, os quais foram obtidos com as novas correções nos valores dos insumos no CAQi, eles se revelam superiores ao VAA Fundeb Max, com exceção do ensino médio. Neste caso, os valores são: do CAQi 2018A igual a R\$ 5.454,74 e o VAA Fundeb Max igual a R\$ 5.884,03. No entanto, no mesmo ano de 2018, quando o valor do CAQi 2018B é calculado com base nos percentuais (conforme o Parecer 08/2010 CNE/CEB) do PIB *per capita* de 2016 sempre os valores máximos do VAA Fundeb são superiores, com exceção da creche: o CAQi 2018B para a pré-escola é R\$ 4.591,46, enquanto o VAA Fundeb Max 2018 é R\$ 4.707,22. O mesmo para as séries iniciais do ensino fundamental, enquanto o CAQi 2018B para as mesmas é R\$ 4.378,61. Para as séries finais do ensino fundamental, o CAQi 2018B é R\$ 4.287,39 e o VAA Fundeb Max é R\$ 5.177,94; finalmente, no ensino médio o CAQi 2018B é R\$ 4.409,02, enquanto o VAA Fundeb 2018 Max é R\$ 5.884,03.

Tais valores indicam que com maior complementação da União, de forma a elevar os valores mínimos do VAA Fundeb, os valores do CAQi se tornariam possíveis de ser alcançados, uma vez que há certa proximidade entre os valores máximos (em alguns poucos estados) com os valores do CAQi. Levando em consideração o caráter redistributivo do

Fundeb internamente aos estados, mas também entre os estados, é possível vislumbrar a implantação do CAQi e sua destinação à escola pública, desde que se tenha vontade política e como valor a educação de qualidade, laica e democrática para todos os brasileiros.

Conclusão

Num momento em que o Fundeb tem o seu prazo de existência – definido constitucionalmente – se esgotando em 2020, é necessário realizar análises e avaliações sobre ele.

O artigo se propôs a verificar o que aconteceu com os montantes do Fundeb de estados e municípios (quando somados todos os fundos do País, com as contribuições exclusivas dos entes federativos estaduais e municipais), bem como os valores das complementações da União, e ainda o que se denominou aqui de Fundeb Brasil [quando se soma os dois montantes anteriores]). Neste sentido, percebe-se que, em geral, os valores foram crescentes no período, com algumas oscilações. Identificou-se que o valor (corrigido pelo INPC para dezembro de 2018) da complementação da União partiu de um valor de R\$ 3,8 bilhões em 2007 e atingiu R\$ 14,4 bilhões em 2019. A somatória dos montantes dos Fundeb estados e municípios partiu de R\$ 86,8 bilhões, em 2007, em curva fortemente ascendente até 2013 (R\$ 143,5 bilhões), diminuindo e se estabilizando nos anos seguintes, e, ao retomar leve crescimento a partir de 2016, atingiu R\$ 143,5 bilhões em 2019. O Fundeb Brasil apresentou o mesmo comportamento, apenas partindo de R\$ 90,6 bilhões em 2007, atingindo R\$ 156,4 bilhões em 2013, diminuindo nos anos posteriores e atingindo R\$ 156,4 bilhões em 2019.

O artigo ainda investigou o comportamento dos valores mínimos e máximos nacionais do valor aluno-ano do Fundeb de diferentes etapas e modalidades. Detectou que, embora ainda se tenha diferenças entre esses valores, há em longo prazo (em média, 20 anos a partir de sua implantação) uma tendência de diminuição dessas diferenças e sua extinção, mantidas as condições até agora detectadas, até 2028.

Com relação ao CAQi, foi percebido que, em relação aos valores explorados por aqui dos valores mínimos do VAA Fundeb nos anos de 2010 e 2018, aqueles sempre foram obviamente superiores, mas, em relação aos máximos do VAA Fundeb obtidos em alguns estados, os valores se aproximaram, especialmente quando utilizados os valores obtidos com os percentuais do PIB *per capita*, como previsto no Parecer n° 08/2010 do CNE/CEB, indicando que, com um maior esforço da União, esses valores poderiam ser alcançados, caso houvesse vontade política e o interesse em promover uma educação de qualidade para todos no País.

Recebido em: 21/09/2019 e Aceito em: 06/10/2019

Notas

- 1 O Fundo constituído em cada estado é composto, a partir de 2010, por 20% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre a Transmissão de Bens por Causa Mortis ou Doações (ITCMD), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e a compensação financeira do ICMS (Lei Kandir 87/97). A União entra com 10% do valor da soma-tória dos fundos dos 27 estados do país, estabelecendo um valor aluno ano mínimo nacional a ser contemplado nos estados que não o atingiram.
- 2 A Campanha Nacional pelo Direito à Educação realiza periodicamente a revisão dos cálculos do CAQi e do CAQ. Para melhor aferição do cálculo ver: Carreira, Denise e Pinto, José Marcelino (2005); "Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito" (2011);
- 3 É importante destacar que o parecer foi reexaminado pelo Parecer 03/2019 CNE/CEB, no dia 26/3/2019, mas ainda não homologado pelo MEC.

Referências

BRASIL. **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. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em 14 maio 2019.

_____. **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. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em 14 maio 2019.

_____. **Portaria Interministerial nº 1030, de 6 de novembro de 2007**. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2007; atualiza e divulga o valor da complementação da União ao Fundeb em 2007. Brasília, DF, 2007b.

Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3601-portaria-interministerial-n%C2%BA-1030-de-6-de-novembro-de-2007>>. Acesso em 14 maio 2019.

_____. **Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Brasília, DF, 2007c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm>. Acesso em 14 maio 2019.

_____. **Portaria Interministerial nº 1.027, de 19 de agosto de 2008**. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2008 e revoga a Portaria Interministerial nº 598, de 19/05/2008. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3600-portaria-interministerial-n%C2%BA-1027-de-19-de-agosto-de-2008>>. Acesso em 14 maio 2019.

_____. **Portaria MEC nº 788, de 14 de agosto de 2009.** Redefine e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2009. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<https://www.fn.de.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3576-portaria-mec-n%C2%BA-788-de-14-de-agosto-de-2009>>. Acesso em 14 maio 2019.

_____. **Portaria Interministerial nº 538-A, de 26 de Abril de 2010.** Retifica e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2010. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<https://www.fn.de.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3581-portaria-interministerial-n%C2%BA-538-a-de-26-de-abril-de-2010>>. Acesso em 14 maio 2019.

_____. **Portaria Interministerial nº 1721, de 7 de novembro de 2011.** Retificação da Portaria Interministerial MEC/MF nº 477, de 28 de abril de 2011 e operacionalização do FUNDEB no exercício de 2011. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<https://www.fn.de.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3599-portaria-interministerial-n%C2%BA-1721-de-7-de-novembro-de-2011>>. Acesso em 14 maio 2019.

_____. **Portaria Interministerial nº 1.495, de 28 de dezembro de 2012.** Redefine e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2012. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <<https://www.fn.de.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4012-portaria-interministerial-n%C2%BA-1-495,-de-28-de-dezembro-de-2012>>. Acesso em 14 maio 2019.

_____. **Portaria Interministerial nº 4, de 7 de maio de 2013(*).** Altera a Portaria Interministerial MEC/MF nº 1.496, de 28 de dezembro de 2012. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2013. Brasília, DF, 2013a. Disponível em: <<https://www.fn.de.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4501-portaria-interministerial-n%C2%BA-4,-de-7-de-maio-de-2013>>. Acesso em 14 maio 2019.

_____. **Portaria Interministerial nº 19, de 27 de dezembro de 2013.** Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2014. Brasília, DF, 2013b. Disponível em: <<https://www.fn.de.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/5147-portaria-interministerial-n%C2%BA-19,-de-27-de-dezembro-de-2013>>. Acesso em 14 maio 2019.

_____. **Portaria Interministerial nº - 8, de 5 de novembro de 2015.** Dispõe sobre o valor anual mínimo nacional por aluno, na forma prevista no art. 4º, §§ 1º e 2º, e no art. 15, inciso IV, da Lei nº 11.494, de 2007, fica definido em R\$ 2.545,31 (dois mil, quinhentos e quarenta e cinco reais e trinta e um centavos), para o exercício de 2015. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<https://www.fn.de.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/7698-portaria-interministerial-mec-mf-n%C2%BA-8,-de-5-de-novembro-de-2015>>. Acesso em 14 maio 2019.

_____. **Portaria Interministerial nº 7, de 16 de dezembro de 2016.** Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/22192870/do1-2016-12-19-portaria-interministerial-n-7-de-16-de-dezembro-de-2016-22192832>. Acesso em 14 maio 2019.

_____. **Portaria Interministerial nº 8, de 29 de novembro de 2017.** Altera a Portaria Interministerial MEC/MF nº 8, de 26 de dezembro de 2016, que estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, no exercício de 2017, e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/577281/do1-2017-11-30-portaria-interministerial-n-8-de-29-de-novembro-de-2017-577277>. Acesso em 14 maio 2019.

_____. **Portaria Interministerial nº 06, de 26 de dezembro de 2018.** Altera a Portaria Interministerial MEC/MF nº 10, de 28 de dezembro de 2017. Brasília, DF, 2018a. Disponível em: <<https://www.fn.de.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/12363-portaria-interministerial-mec-mf-n-6-de-26-de-dezembro-de-2018>>. Acesso em 14 maio 2019.

_____. **Portaria interministerial nº 7, de 28 de dezembro de 2018.** Estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, no exercício de 2019. Brasília, DF, 2018b. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/12386-portaria-interministerial-mec-mf-n-7-de-28-de-dezembro-de-2018>>. Acesso em 14 maio 2019.

Campanha Nacional pelo Direito à Educação. **CAQi e CAQ no PNE:** quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil? São Paulo : Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018. Encontrado em <http://www.custoalunoqualidade.org.br/pdf/quanto-custa-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil.pdf> acesso em 29/06/2019.

Campanha Nacional pelo Direito à Educação. **Educação pública de qualidade:** quanto custa esse direito? São Paulo : Campanha Nacional pelo Direito à Educação. 2ª Edição, 2011. Encontrado em http://campanha.org.br/wp-content/uploads/2016/02/CAQieducativo_2Edicao.pdf , acesso em 28/6/2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2007.** Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 10 jun 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2018.** Brasília, DF, 2019. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 10 junho 2019.

Da lógica do gasto à do custo: *financiamento do ensino médio integral*

From the spent logic to the cost logic:
the financing high school full-time

De la lógica del gasto a la lógica del costo:
financiación de la escuela secundaria integral

ALINY C. S. ALVES*

Univesidade Federal do Pará, Belém- PA, Brasil.

FABRÍCIO A. F. CARVALHO**

Univesidade Federal do Pará, Belém- PA, Brasil.

RESUMO: O artigo analisa o financiamento da educação no Brasil com o intuito de revelar a lógica que orientou a política de fundos (Fundef e Fundeb), suas dificuldades e limites para o financiamento do ensino médio em tempo integral de qualidade. O estudo bibliográfico sobre financiamento da educação e a análise das leis nº 9.394/96 (LDB), nº 9.424/96 (Fundef), nº 11.494 (Fundeb) revelaram que a lógica do gasto, com a redistribuição de recursos pelo número de matrículas nos níveis de ensino e modalidades na educação básica, desde a implantação da política de fundos, não tem dado conta de ampliar o acesso ao ensino médio em tempo integral nos patamares estabelecidos pelo PNE (Lei n. 13.005/2014) e tampouco o acesso com qualidade. Como alternativa, destaca-se a lógica do custo (CAQI), que prevê os insumos necessários para um ensino médio em tempo integral de qualidade.

Palavras-chave: Financiamento. Ensino médio. Tempo integral.

* É graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Pará e Mestra em Currículo e Gestão da Escola Básica pela mesma instituição. Atua como professora das séries iniciais e da Educação de Jovens e Adultos na rede Municipal de Belém. *E-mail:* <aliny.alves@gmail.com>.

** Mestre em Educação pela Universidade Federal do Pará e Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo. Atualmente é Professor Adjunto do Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica da Universidade Federal do Pará (NEB/UFPa). *E-mail:* <fafc33@gmail.com>.

ABSTRACT: this article analyzes the financing of education in Brazil with the purpose of revealing the logic that guided the policy of funds (Fundef and Fundeb), yours difficulties and limits to the funding of high school full-time quality. Through a bibliographic review on the financing of education and documentary study in the analysis the laws of LDB nº 9.394 / 96, Fundef nº 9.424 / 96 and Fundeb nº 11.494, etc. The study revealed that the logic of spending, with the redistribution of resources by the number of enrollments in levels of education and modalities in basic education since the implementation of the policy of funds, has not taken into account to increase access to high school full-time in the levels established by the PNE (Law nº 13.005 / 2014) and so little to access with quality. As an alternative, the cost logic (CAQI), which provides the necessary inputs for a full-time high school quality education, is highlighted in the study.

Keyword: Financing. High school. Full-time.

RESUMEN: El artículo analiza el financiamiento de la educación en Brasil para revelar la lógica que guio la política de los fondos (Fundef y Fundeb), sus dificultades y límites a la calidad del financiamiento de la escuela secundaria integral y de calidad. El estudio bibliográfico sobre financiación de la educación y el análisis de las leyes nº. 9.394/96 (LDB), nº. 9.424/96 (Fundef), nº. 11.494 (Fundeb) revelaron que la lógica del gasto, con la redistribución de recursos según el número de inscripciones en los niveles de enseñanza y modalidades en educación básica, desde la implementación de la política del fondo, no ha sido capaz de ampliar el acceso a la escuela secundaria a tiempo integral a los niveles establecidos por el PNE (Ley nº. 13.005/2014) ni tampoco lo acceso con calidad. Alternativamente, destacamos la lógica de CAQI, que proporciona los insumos necesarios para una escuela secundaria integral y de calidad.

Palabras clave: Financiamiento. Escuela secundaria Enseñanza a tiempo completo.

Introdução

A temática do financiamento da educação brasileira tem sido alvo de muitos questionamentos no século XXI, e foi objeto de estudos no final do século XX, pois o processo de redemocratização do Estado brasileiro ao final da década de 1980 e o movimento econômico de adoção de medidas de cunho neoliberal no País, a partir da década de 1990, colocaram em cheque o desafio de universalizar o ensino, garantir a qualidade e o pleno desenvolvimento humano, com menos recursos e maior controle de resultados, seguindo a lógica neoliberal.

Neste cenário, a necessidade de estudos na área do financiamento da educação se justifica como forma de “conscientização e politização fundamentais” (MONLEVADE, 1997, p.7) para quem se preocupa com a educação como um direito e que deve ser ofertado com qualidade para a população brasileira. E ainda, como lembra Ramos (2003):

O financiamento da educação é parte integrante das políticas educacionais e consiste em poderoso e indispensável elemento para efetivá-las’ sendo ‘instrumento igualmente poderoso para que se identifique a face oculta dessas políticas, desvendando sua verdadeira natureza (RAMOS, 2003, p. 25).

O presente estudo aborda o financiamento educacional relacionando-o à garantia do direito à educação enquanto um direito público subjetivo, que deve ser garantido com qualidade social e que pode ser exigido por qualquer cidadão brasileiro que não tenha acesso a ele. Parte-se dos artigos da Constituição Federal de 1988 e da LDB 9394/96, que tratam da vinculação de recursos do Orçamento Público para a Educação, com um mínimo de recurso financeiro público pelo regime de colaboração entre os entes federados, segundo suas prioridades de gastos com o serviço educacional para atendimento de crianças, adolescentes, jovens e adultos.

Para fundamentação do estudo, utilizou-se autores, como Madza e Bassi (2009), Carvalho (2006; 2012), Davies (2006), Menezes (2015), Monlevade (1997), Rossinholi (2010), Saviani (2008) e Vieira e Vidal (2009), os quais tratam do financiamento da educação brasileira, seus aspectos históricos e atuais quanto à vinculação de recursos, a política de fundos (Fundef e Fundeb) e a necessidade de maiores recursos financeiros para a educação, bem como buscou-se fazer uma diferenciação sobre os conceitos de gasto e custo, os quais passarão toda a análise das características do financiamento educacional aqui estudado.

Definiu-se a etapa do ensino médio em tempo integral como foco do estudo a fim de analisar, pelo estudo documental e bibliográfico, as características utilizadas para o financiamento e a oferta de ensino com qualidade. Por fim, faz-se referência à lógica do custo, apresentada pelos estudos do CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial) e CAQ (Custo Aluno-Qualidade), sintetizados por Carreira e Rezende Pinto (2007) e defendidos pela sociedade civil organizada por meio da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

O financiamento da educação por meio do FUNDEF E FUNDEB

Na história do financiamento da educação no Brasil, até o texto da Constituição Federal de 1988 (CF-1988), ocorreram alguns avanços e retrocessos para a manutenção da educação pública brasileira que refletem, segundo Rossinholi (2010, p.15), “momentos de continuidade, rupturas e tendências sobre a concepção do papel do Estado no que se refere à Educação”. Ressalta-se que a história do financiamento educacional brasileiro está contemplada em estudos como o de Monlevade (1997)¹, o qual explicita a forma de vinculação e não vinculação de recursos financeiros por parte do Governo brasileiro na área da educação, desde a época da colonização até a CF-1988.

Em seu art. 212, a CF-1988 apresenta a forma de vinculação para o financiamento da educação nacional de acordo com as responsabilidades de cada ente federado:

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 (BRASIL, 1988).

Esta tem sido a prática de vinculação dos recursos financeiros dos entes federados na educação pública no Brasil, até o ano de 2016, seguindo uma lógica de descentralização e/ou redistribuição de recursos. Ter garantida a vinculação constitucional de recursos para a educação nacional já é um avanço do ponto de vista do financiamento, porém, não significa que o direito à Educação esteja plenamente garantido.

As políticas de financiamento educacionais no Brasil sempre estiveram ligadas diretamente às exigências do mercado produtivo, e aos interesses de desenvolvimento econômico no Brasil. Conforme afirma Ramos (2003):

No Brasil, durante toda a curta história da educação e, especialmente, após o início do século 20, tem se manifestado o apelo à ampliação e à manutenção do ensino como forma de viabilizar a “preparação dos recursos humanos”, indispensáveis à modernização e ao crescimento econômico. Será a partir daí que os poderes públicos vão mostrar um certo grau de preocupação com a educação e, particularmente, com seu financiamento (p. 41).

É nesse contexto que, na década de 1990, o Brasil, totalmente envolvido com a política neoliberal instalada internacionalmente, envolve-se mais diretamente com as exigências impostas pelas agências e organismos comandados pelo FMI (Fundo Monetário Internacional) e pelo Bird (Banco Mundial), principais financiadores do “desenvolvimento” econômico dos países subdesenvolvidos, incluindo o Brasil.

Medidas como a descentralização de recursos e sua redistribuição, não necessariamente aumento do volume de recursos financeiros, a implantação de medidas de controle por meio das políticas de avaliação externa, a busca de “fontes alternativas de

financiamento da educação” (RAMOS, 2003, p. 130) passaram a ser práticas dominantes na política educacional brasileira.

É neste cenário que o Estado inicia uma série de mudanças significativas no financiamento da educação brasileira, a partir da CF-1988, da LDB-1996 e das políticas de Fundo estabelecidas com o Fundef e, posteriormente, com o Fundeb, sendo estas últimas consideradas a “grande mudança sistemática de financiamento da educação” (RAMOS, 2003, p. 273)

Com a vinculação de impostos e os percentuais mínimos de recursos financeiros definidos na CF-1988 para a educação, no ano de 1996, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 14, e em 12 de setembro de 1996 é criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), regulamentado posteriormente pela Lei nº 9.424/96. Esse fundo gerou a subvinculação de recursos mínimos para o ensino fundamental, seguindo as orientações da economia de mercado e dos organismos internacionais (Banco Mundial, Organização das Nações Unidas, Organização das Nações Unidas para a Educação, entre outros), com a priorização de um determinado nível de ensino e prazo de vigência até o ano de 2006 (RAMOS, 2003).

O Fundef compreendia um fundo de natureza contábil que reunia fundos dos três entes federados e, de forma redistributiva, seria enviado aos estados para garantir a manutenção do ensino de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental regular (MADZA; BASSI, 2009 e CARVALHO, 2012). Foi considerado por vários autores como política focal, que, ao priorizar uma etapa da educação básica, prejudicou a educação infantil e o ensino médio, bem como as demais modalidades de oferta, incluindo a educação de jovens e adultos (EJA), que tiveram recursos diminuídos e seus índices ainda mais prejudicados (MADZA; BASSI, 2009 e SAVIANI, 2008)

Em dez anos de vigência, pesquisas indicam algumas contribuições, mesmo que limitadas, do Fundef para a educação nacional, como afirma Guimarães (2010):

É avaliação corrente que a implantação do FUNDEF, a partir de 1998, contribuiu para a ampliação do atendimento no âmbito do ensino fundamental, deixando, porém, fora do processo de inclusão as crianças em idade escolarizável na educação infantil e a demanda crescente de jovens pelo ensino médio (p.3).

Segundo Gouveia e Souza (2015), a política do Fundef continuou a perspectiva de distribuição de recursos disponíveis, neste artigo chamados de lógica do “gasto”, pois, ao invés de aumentar os recursos para a educação, o ministro da Educação da época, Paulo Renato Souza, afirmava que faltava melhor gestão dos recursos disponíveis; mas não houve relação entre o mínimo a ser gasto e as reais necessidades da educação:

O mecanismo previsto no Fundef era de composição do fundo considerando os recursos disponíveis via vinculação constitucional de cada Estado federado e seus municípios e a sua redistribuição com base em um gasto por aluno ao ano mínimo definido nacionalmente. Certamente, se esse gasto mínimo por aluno nacional

expressasse uma relação direta entre o bem produzido – a escola em pleno funcionamento – e os recursos necessários à garantia das condições de qualidade da oferta, poderíamos chegar à ideia de custo (GOUVEIA; SOUZA, 2015, p.50).

Devido à diferença de arrecadação dos municípios e estados brasileiros, em determinadas regiões o valor correspondente aos 25% mínimos para investimento em educação eram muito poucos para ofertá-la com qualidade. A política de fundos não considerou esse problema; ao invés de implementar uma revisão da política tributária e prover aumento de recursos para a educação, apenas redistribuiu entre os municípios o quantitativo arrecadado em cada estado, não resolvendo as diferenças entre as regiões brasileiras, e ainda aumentando as disparidades entre os níveis de ensino, dentro dos próprios sistemas municipais. Gouveia e Souza (2015, p. 51) consideram que “o Fundef foi desenhado sob uma perspectiva de contenção de despesas da União e racionalização de gastos nos entes federados”.

Diante de tais prejuízos, Madza e Bassi (2009, p. 101) indicam que a experiência com o Fundef ensinou que “só é possível pensar em atendimento ao direito à educação de forma sistêmica. É preciso investir na educação básica como um todo: esforços em um setor isolado dos demais acabam não beneficiando nem mesmo a esse setor”.

Destaca-se que na política de fundos estabelecida pelo Fundef não houve espaço para a etapa do ensino médio, devido à subvinculação de recursos para o ensino fundamental. Desta forma, havia necessidade de ampliação dos recursos para o atendimento da juventude brasileira, além das demais etapas de ensino, e a sociedade organizada começou a sentir tal necessidade.

Com a pressão social diante de tantos problemas causados pelo Fundef, e com a perspectiva do novo Governo a partir de 2002, cria-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, posteriormente regulamentado pela Lei 11.494, de 20 de junho de 2007, com prazo de vigência até 2020.

O Fundeb amplia o quantitativo de recursos, mas aumenta também a abrangência de atendimento, passando a atender toda a educação básica, incluindo educação infantil e o ensino médio. Para alguns estudiosos sobre financiamento, o Fundeb seria uma esperança de democratização da educação pública, um passo avante por considerar importantes todas as etapas e modalidades da educação básica, porém, retrai alguns passos, pois seus recursos não aumentaram na mesma proporção do volume de matrículas (MADZA; BASSI, 2009 e SAVIANI, 2008).

Tanto no Fundef quanto no Fundeb, o valor aluno-ano calculado para os diferentes níveis de ensino tem como referência o valor para o ensino fundamental, e assume valores de ponderações a mais ou a menos para os demais níveis de ensino em suas diferentes modalidades de oferta. De acordo com Gouveia e Souza (2015):

A Lei nº 11.494 definiu, no artigo 10, que a redistribuição dos recursos deve levar em conta as “diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica” (Brasil, Lei nº 11.494, 2007), o que resultou na descrição de 27 variações de tipo de gasto por aluno (p.57).

Destaca-se que o Fundeb passou a considerar o ensino em tempo integral em todos os níveis, diferenciando tal valor na ponderação de 1,30, o que já se pode considerar um avanço, porém, sem o estabelecimento das características necessárias para se chegar a tal valor. Como se pode observar na figura 1 têm-se os valores correspondentes ao cálculo das ponderações que regem o valor aluno-ano a partir do Fundeb:

Figura 1 – Fatores de Ponderação Fundeb (2007 a 2015)

Etapas e Modalidades e seguimentos	Resolução nº 1 de 15/02/2007	Portaria nº 41 de 27/12/2007	Portaria nº 932 de 30/07/2008	Portaria nº 777 de 10/08/2009	Portaria nº 873 de 01/07/2010	Portaria nº 1322 de 21/09/2011	Resolução nº 8 de 25/07/2012	Resolução nº 1 de 31/12/2013	Resolução nº 1 de 24/07/2014
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Creche	0,80	-	-	-	-	-	-	-	-
Creche pública de tempo parcial	-	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	1,0	1,0
Creche conveniada com tempo parcial	-	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Creche pública de tempo integral	-	1,10	1,10	1,10	1,20	1,30	1,30	1,30	1,30
Creche conveniada de tempo integral	-	0,85	0,95	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Pré-escola	0,90	-	-	-	-	-	-	-	-
Pré-escola parcial	-	0,90	1,00	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Pré-escola integral	-	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Anos iniciais ensino fundamental urbano	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Anos iniciais ensino fundamental rural	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	-

Etapas e Modalidades e seguimentos	Resolução nº 1 de 15/02/2007	Portaria nº 41 de 27/12/2007	Portaria nº 932 de 30/07/2008	Portaria nº 777 de 10/08/2009	Portaria nº 873 de 01/07/2010	Portaria nº 1322 de 21/09/2011	Resolução nº 8 de 25/07/2012	Resolução nº 1 de 31/12/2013	Resolução nº 1 de 24/07/2014
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Anos iniciais ensino fundamental no campo	-	-	-	-	-	-	-	1,15	1,15
Anos finais-Ensino fundamental urbano	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Anos Finais-Ensino Fundamental Rural	1,15	1,15	1,15	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	-
Anos Finais-Ensino Fundamental campo	-	-	-	-	-	-	-	1,20	1,20
Ensino Fundamental integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino Médio Urbano	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,25	1,25
Ensino Médio no campo	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino Médio Integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino Médio Integrado à Educação Profissional	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Educação Especial	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Educação Indígena e Quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Educação de Jovens e Adultos com avaliação no processo	0,70	0,70	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80

Etapas e Modalidades e seguimentos	Resolução nº 1 de 15/02/2007	Portaria nº 41 de 27/12/2007	Portaria nº 932 de 30/07/2008	Portaria nº 777 de 10/08/2009	Portaria nº 873 de 01/07/2010	Portaria nº 1322 de 21/09/2011	Resolução nº 8 de 25/07/2012	Resolução nº 1 de 31/12/2013	Resolução nº 1 de 24/07/2014
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Educação de Jovens e Adultos integrada à educação profissional de nível médio com avaliação no processo	0,70	0,70	1,0	1,0	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20

Fonte: Confederação Nacional dos Municípios. (CNM)

Mesmo na vigência do Fundef, os valores de ponderação já existiam para diferenciar o cálculo do repasse de recursos por aluno matriculado nas séries do ensino fundamental, anos iniciais e finais e suas modalidades. Porém, é no Fundeb que as ponderações assumem melhor diferenciação e as modalidades em tempo integral recebem um percentual a mais por estudante matriculado, inicialmente, 25% a mais e chegam a 30% a mais no ano de 2015.

Voltando à análise de custo, Gouveia e Souza (2015, p. 57) consideram que a existência das diferenças entre as formas de organização da escola “se aproxima da definição de custo aluno no contexto do Fundeb na medida em que sugere a necessidade de insumos diferentes para diferentes organizações de atendimento escolar”. Entretanto, há um limite nessa diferenciação, pois, mesmo considerando as diferenças de insumos em cada modalidade e diferenciando as ponderações, a variação fica entre 0,70 (setenta centésimos) e 1,30 (um inteiro e trinta centésimos), independentemente de qual seja o nível ou modalidade de ensino, de acordo com o Art. 11 da Lei n. 11.494/2007, que regulamenta o Fundeb.

De forma geral, a política de fundos não representou significativamente o aumento de recursos para educação pública brasileira. Saviani (2008) anuncia que a LDB apenas reforçou a indicação da criação da política de fundos que já estava em trâmite no Congresso Nacional, mais tarde aprovada pela EC nº 14, em 1997, e, ainda, ao não criar novas fontes de recursos para a educação, a política de fundos apenas redistribuiu os recursos já vinculados, diminuindo a participação da União e ampliando a participação dos estados e municípios com a efetivação do Fundef.

Ensino médio em tempo integral no contexto dos fundos para a educação

Como já afirmado, durante a vigência do Fundef, os recursos foram priorizados para a etapa do ensino fundamental e sua ampliação de atendimento e valorização dos

professores causou até mesmo diferenciação no pagamento em relação aos demais profissionais que atuavam na educação infantil e no ensino médio.

O ensino médio só entra no campo de prioridade de financiamento a partir da criação do Fundeb, quando passa a ser considerado uma das etapas prioritárias e o seu atendimento passa a ser objeto de ampliação, sendo ainda consideradas as diferenciações para sua oferta – ensino médio regular urbano, ensino médio rural, ensino médio em tempo integral e ensino médio integrado à educação profissional - para a distribuição dos recursos.

No entanto, tal diferenciação foi somente numérica, pois se definiu um percentual de diferenciação, sem descrever ou esclarecer as reais necessidades de recursos para atendimento com qualidade da etapa do ensino médio em suas diferentes formas de oferta. Iguala-se na lógica vigente o ensino médio rural em tempo integral e integrado à educação profissional quanto ao valor aluno-ano, porém não se estabelecem os insumos necessários à oferta de cada modalidade em suas especificidades.

Os estudos realizados por Carreira e Pinto (2007) revelaram algumas preocupações ainda pertinentes em relação ao ensino médio, última etapa da educação básica. Apresentam-se aqui três destas preocupações iniciais baseadas nas informações colhidas entre 2000 e 2001:

- embora a permanência tenha melhorado bastante, tanto no ensino fundamental (no qual ela já é superior aos oito anos obrigatórios) quanto no ensino médio, as taxas previstas de conclusão ainda são muito baixas e, no caso do ensino médio, devem piorar à medida que houver melhora no acesso;
- é preocupante o fato de metade dos alunos do ensino médio estudar no período noturno, geralmente em prédios que atendem o ensino fundamental no período diurno, o que mostra que esse nível de ensino funciona como um apêndice do ensino obrigatório, sem possuir uma identidade própria. À noite, alunos e professores estão cansados, o que compromete a qualidade do ensino e o rendimento dos alunos;
- quanto aos recursos de infraestrutura e equipamentos, a situação é crítica em todos os níveis da educação básica. [...] Nos ensinos fundamental e médio, a carência de bibliotecas, laboratórios de ciências e de informática. [...] A existência de pontos de internet é insignificante no ensino fundamental e muito abaixo do desejável nas escolas de ensino médio (2007, p. 38).

Mais uma vez observa-se que a situação ainda não sofreu tantas mudanças no que diz respeito ao que mais preocupava a sociedade civil organizada no momento do estudo, em 2007. Os desafios para o ensino médio brasileiro ainda são muitos, quanto aos vários tipos ofertados. O mais preocupante é o ensino médio noturno e as modalidades de EJA médio, pois, garantir a qualidade quando alunos e professores estão no fim do dia é um imenso desafio e a tendência na EJA é reduzir ao máximo o currículo, para ensinar somente o essencial e, ainda assim, o desempenho dos alunos não chega a ser satisfatório.

A lógica do CAQi para o financiamento do ensino médio de tempo integral

Segundo Madza e Bassi (2009), a diferença de custo e gasto se dá basicamente porque, no gasto-aluno, o foco são as verbas existentes e no Custo Aluno-Qualidade o foco está nas verbas *necessárias* para que o aluno receba a educação de qualidade que merece – seu direito.

Logo, na perspectiva do gasto, a análise é do quanto se tem das verbas disponíveis para distribuir por aluno matriculado. Tal perspectiva é mais comumente utilizada durante toda a história do financiamento educacional brasileiro; embora a legislação garanta um padrão mínimo de qualidade, o financiamento não é pautado nesta garantia do direito à educação com qualidade e, sim, em um valor mínimo dos recursos financeiros arrecadados e no menor valor a ser gasto com educação.

Pensar na perspectiva do Custo Aluno-Qualidade exigiria das políticas de financiamento um cálculo mais elaborado sobre as necessidades mínimas das condições de trabalho, de oferta, de desenvolvimento da educação brasileira, em todos os níveis de ensino, garantindo um mínimo de qualidade social para o atendimento da demanda educacional. Tal perspectiva só foi organizada e sintetizada pela moção da sociedade civil organizada, em conferências nacionais de educação e oficinas da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Como visto, a legislação brasileira prevê a vinculação constitucional de recursos para a educação, porém o que deveria ser o mínimo a ser investido, na prática, torna-se o máximo utilizado para sua manutenção em diversos locais do País, independentemente do ente federado. No geral, o Brasil investe em educação montante muito inferior por aluno do que os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conforme podemos ver na figura 2:

Figura 2 – Investimentos do Brasil e Média dos Países da OCDE - 2012

Investimento Financeiro em Educação			
	Gasto anual por aluno (valores em USD usando o PPP)	2012	2012
	Anos Iniciais do Ensino Fundamental	3095 USD	8247 USD
B1.1a	Anos Finais do Ensino Fundamental e Ensino médio	3020 USD	9518 USD
	Educação Superior (including R&D activities)	10455 USD	15028 USD

Fonte: <https://www.oecd.org/brazil/Education-at-a-glance-2015-Brazil-in-Portuguese.pdf>

Ou seja, o Brasil gasta muito menos do que os países da OCDE em educação básica, essencial para o desenvolvimento de uma nação. E, ainda, a lógica de financiamento vigente no País segue a orientação de distribuir por aluno matriculado os recursos

disponíveis, cabendo à União, como já visto, a função complementadora de recursos, caso o valor por aluno não atinja o mínimo nacional. Porém, o cálculo usado no Fundeb é realizado sem nenhuma vinculação ao Custo Aluno-Qualidade (CAQ) (DAVIES, 2006). Portanto, não garante o padrão de qualidade que o direito à educação exige para dar acesso e qualidade de ensino a todos os cidadãos brasileiros – exatamente porque a política de financiamento não acompanha a garantia do direito a todos e com qualidade. Neste sentido, afirma Taporosky (2016):

vincular a garantia do direito à educação ao financiamento, assegurando-se padrões mínimos de qualidade, mediante a análise da aplicabilidade da teoria da reserva do possível – que justifica a limitação dos investimentos à disponibilidade orçamentária – sob a ótica do mínimo existencial (p.87)

Apesar de a legislação educacional brasileira conter a previsão de estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade educacional, como obrigação da União e dos entes federados, foi preciso a sociedade civil organizada realizar o estudo e efetivamente promulgar um padrão mínimo de qualidade (BRASIL, 1996, art. 74).

Portanto, seria obrigação da União e demais entes estabelecer critérios para composição de um padrão mínimo de qualidade do ensino, baseado em um custo mínimo. Tal valor deveria ser corrigido de acordo com as modalidades de ensino. Já o Art. 75 prevê que “A ação supletiva e redistributiva da União e dos estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso a garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino”. Neste sentido, corrobora-se com a reflexão de Araújo (2016) sobre o comportamento da União, que durante a vigência de aproximadamente dez anos de Fundef, foi diminuindo a participação da União no financiamento da educação, com a postura de não tomar providências para a formatação do padrão mínimo de qualidade, pois

Elaborar os parâmetros do padrão mínimo de qualidade, levando em conta o disposto na LDB, levaria a atrair pra si uma pressão maior por transferência de recursos federais para os demais entes, postura que contrariava a política vigente de enxugamento do Estado (ARAÚJO, 2016, p. 159).

Se o padrão mínimo de qualidade do ensino não era do interesse da União e seus entes federados, foi preciso que a sociedade civil organizada, nas discussões dos fóruns e conferências nacionais de educação, chegasse ao que hoje se chama Custo Aluno-Qualidade (CAQ), que atualmente tem servido de referência para se refletir sobre que qualidade deveria ser ofertada na educação pública brasileira, tentando aproximar o Brasil dos países da OCDE em termos quantitativos e qualitativos de recursos financeiros em educação, conforme afirma Araújo (2016):

A ausência de providências práticas para consubstanciar o padrão mínimo de qualidade por parte do poder público ensejou a formulação de uma proposta alternativa de regulamentação deste dispositivo pela sociedade civil organizada. A Campanha

Nacional pelo Direito à Educação coordenou um processo de construção participativa do que ficou conhecida como Custo Aluno-Qualidade (CAQ), metodologia desenvolvida como sinônimo de padrão mínimo de qualidade. O resultado deste esforço foi sintetizado por Carreira e Pinto (p. 161).

O estudo reuniu os insumos necessários para se manter uma qualidade no ensino público, não qualquer qualidade ou uma qualidade somente de melhorias de padrões de desempenho, mas uma qualidade social, de melhores condições de processo ensino-aprendizagem, de melhores condições de trabalho e de sucesso dos estudantes da educação básica. Para tanto: “Foi desenvolvida uma matriz que buscou relacionar a qualidade oferecida em cada uma das etapas e modalidades do ensino com os insumos necessários” (ARAÚJO, 2016, p. 161).

Os insumos foram definidos nas seguintes categorias: estrutura e funcionamento, trabalhadoras e trabalhadores em educação, gestão democrática e acesso e permanência na escola, sendo calculados para cada etapa (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e modalidade (EJA, educação especial, educação indígena, educação a distância, educação profissional e educação do campo) e considerando os grandes desafios de diferenças regionais, econômicas, raciais, de gênero etc.

Quanto aos insumos, destaca-se o que os autores consideraram a definição das quatro categorias: condições de estrutura e funcionamento, valorização das/dos profissionais, gestão democrática e acesso e permanência.

Sobre a estrutura e o funcionamento, os autores viram a necessidade de um padrão de prédios como locais agradáveis tanto para quem ensina quanto para quem aprende, espaços convidativos para a permanência e para o desenvolvimento das atividades didático-pedagógicas. É fundamental, por exemplo, que os professores tenham um local de trabalho e de convivência. A presença da natureza (árvores, flores, grama, horta etc.) também é uma preocupação primordial, superando o modelo de “cimento total” (CARREIRA e PINTO, 2007, p.29).

Sobre os insumos relacionados aos trabalhadores e trabalhadoras em educação, os autores identificaram nas oficinas realizadas para síntese dos estudos muitos problemas comuns a muitas escolas quanto à fragmentação das políticas de formação, o não reconhecimento de trabalhadores e trabalhadoras em educação, além dos profissionais do magistério, não serem considerados como membros da educação – por exemplo, vigias, merendeiras, serventes etc. e, ainda, a falta de carreira docente e o número excessivo de alunos por turma.

Nota-se que o estudo abrange aspectos que, mesmo após dez anos de registro, ainda estão presentes na atuação docente nas escolas públicas brasileiras, por exemplo, o piso nacional, agora estabelecido na Lei n. 11.738 de 2008, que ainda não é pago em todas as regiões do Brasil, a jornada de trabalho que ainda não vigora em grande parte das escolas públicas brasileiras, obrigando muitos professores a dar aula em várias escolas para

fechar sua carga horária, e o quantitativo de alunos por turma, que ainda não é considerado de acordo com as possibilidades do professor, para manter a qualidade do ensino, a necessidade das secretarias de ensino em matricular alunos próximos as suas residências, diante das poucas vagas disponíveis, que ainda autoriza o excesso de alunos por sala. São problemas que ainda persistem e que merecem ser vistos de forma cuidadosa quando se quer calcular a qualidade do ensino.

Quanto à gestão democrática, os autores chamam atenção para a necessidade de participação dos membros das comunidades educativas nas decisões das escolas públicas. Também se ressalta a gestão democrática como um sonho presente e desafiador, pois o fato é que, em pleno século XXI, nossas escolas ainda não têm a cultura democrática como prática viva em sua rotina escolar.

Por fim, os autores destacaram aspectos necessários para o acesso e permanência com vistas a criar condições para garantir o acesso e a permanência dos estudantes na escola. Ressaltam ainda uma atenção especial para

a chamada escolar, ou “minicenso”, e o censo anual da população na faixa de escolaridade obrigatória são instrumentos fundamentais para assegurar o acesso e a permanência, já que permitem identificar e localizar as crianças que estão fora da escola. As condições para a **concretização do período integral** também devem ser garantidas por uma política de financiamento que fomente a jornada única do professorado (CARREIRA e PINTO, 2007, p. 32, grifo nosso).

Contudo, nenhuma escola brasileira é igual à outra; neste sentido, seria necessário avançar para uma forma de garantir a educação como direito social com um mínimo de qualidade. Surge então o CAQi, “como uma 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” (BRASIL, 2010, p. 4).

Para Rezende Pinto (2003), o CAQi representa um ponto de partida, uma proposta inicial e de transição para o investimento em educação de qualidade, ao considerar os insumos básicos que todas as escolas deveriam assegurar minimamente, tais como o tamanho das escolas e suas instalações, a oferta de recursos didáticos em quantidade e qualidade, a razão alunos/turma, a remuneração, formação e jornada do pessoal, a jornada dos alunos, os projetos especiais e a gestão democrática.

Tanto quanto o CAQ, o CAQi pauta-se nos custos de manutenção e atualização das escolas e não da construção de novas unidades (PINTO, 2003), pois pensa exatamente nas escolas brasileiras já existentes, da forma como elas estão, com suas características próprias de quantitativo de pessoal, alunos atendidos e infraestrutura real. A ideia é pensar em quanto se gastaria para manter com qualidade essa escola, mas deixando claro que no CAQi, os custos de maior impacto, assim como no financiamento da educação, são os relativos ao pessoal (PINTO, 2003).

Os estudos do CAQ e do CAQi também fazem diferença para a oferta em tempo integral e tempo parcial, em cada etapa de ensino, o que pode ser considerado um avanço para a implementação das políticas de educação de tempo integral. A seguir se faz referência à etapa de maior interesse deste estudo, o ensino médio e sua oferta em tempo integral. O que é, quanto custa essa oferta com qualidade em tempo integral?

O CAQi e os desafios à qualidade do ensino médio

Falar em garantia do direito à educação, com qualidade social, é realmente um desafio grande no cenário brasileiro, especialmente no ensino médio, diante do que revelam os dados da realidade nacional nesta etapa. Com base nestes desafios, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, de acordo com os estudos de Carreira e Pinto (2007), organizaram uma base de cálculo do CAQi, a fim de registrar o quanto uma escola de ensino médio com os requisitos mínimos de um padrão de qualidade custaria para o Estado e, se fosse em tempo integral, o quanto esse custo aumenta.

Segundo Carreira e Pinto (2007), o CAQi do ensino médio foi calculado tendo por base uma escola com

900 alunos distribuídos em 30 turmas (15 salas), com média de 30 alunos por turma, em dois turnos, com jornada de 25 horas por semana para os alunos. Essa escola teria trinta professores em jornada integral de 40 horas semanais (32 delas com os alunos), dois diretores, dois coordenadores pedagógicos, dois bibliotecários, quatro secretários, oito funcionários para manutenção e conservação (quatro deles com formação no ensino fundamental e quatro no ensino médio) e quatro funcionários no setor de alimentação (p. 104).

Os autores também definiram o que comportaria os custos da implantação do ensino médio, apresentando características gerais de uma escola que contaria mais ou menos com esta infraestrutura:

prédio com 15 salas de aula, laboratórios de química, física, biologia e informática e uma quadra coberta de 500 metros quadrados, ao custo total estimado de 1,1 milhão de reais. Em equipamentos e material permanente, os custos atingiram a cifra estimada de 476 mil reais (p. 104).

Destaca-se, ainda, para este estudo, os custos sintetizados pelos autores para a implantação do ensino médio em tempo integral, considerando o quantitativo de alunos, a jornada mínima de 7 horas diárias e uma média de 30 alunos por turma. Apresentamos, assim, os valores para o ensino médio em tempo integral, no ano de 2018, conforme a tabela 1.

Tabela 1 – Custo aluno ensino médio (CAQI) 2018

Etapa de ensino	Carga horária	Alunos por sala	Custo/valor	Propostas
Ensino Médio (tempo integral)	35h	35	R\$ 8.293,19	CAQi

Fonte: caqi.org.br

Apresentamos ainda a tabela 2 com os valores do Fundeb para os estados brasileiros a vigorar em 2019.

Tabela 2 – Anexo I da portaria interministerial nº 7/2018

Ensino Médio				
Estados	Urbano	Rural	Tempo Integral	Int. Ed. Profissional
AC	4.435,09	4.612,50	4.612,50	4.612,50
AL	4.048,15	4.210,08	4.210,08	4.210,08
AM	4.048,15	4.210,08	4.210,08	4.210,08
AP	5.212,40	5.420,90	5.420,90	5.420,90
BA	4.048,15	4.210,08	4.210,08	4.210,08
CE	4.048,15	4.210,08	4.210,08	4.210,08
DF	4.976,34	5.175,39	5.175,39	5.175,39
ES	4.324,42	4.497,40	4.497,40	4.497,40
GO	4.546,97	4.728,84	4.728,84	4.728,84
MA	4.048,15	4.210,08	4.210,08	4.210,08
MG	4.274,21	4.445,18	4.445,18	4.445,18
MS	4.633,28	4.818,61	4.818,61	4.818,61
MT	4.494,11	4.673,87	4.673,87	4.673,87
PA	4.048,15	4.210,08	4.210,08	4.210,08
PB	4.048,15	4.210,08	4.210,08	4.210,08
PE	4.048,15	4.210,08	4.210,08	4.210,08
PI	4.579,49	4.762,67	4.762,67	4.762,67
PR	4.512,95	4.693,47	4.693,47	4.693,47
RJ	4.338,54	4.512,08	4.512,08	4.512,08
RN	4.313,45	4.485,99	4.485,99	4.485,99
RO	4.462,34	4.828,03	4.828,03	4.828,03

Ensino Médio				
Estados	Urbano	Rural	Tempo Integral	Int. Ed. Profissional
RR	6.111,22	6.355,67	6.355,67	6.355,67
RS	5.344,28	5.558,05	5.558,05	5.558,05
SC	4.766,39	4.957,04	4.957,04	4.957,04
SE	4.797,91	4.989,83	4.989,83	4.989,83
SP	4.886,39	5.081,85	5.081,85	5.081,85
TO	5.208,85	5.417,21	5.417,21	5.417,21

Fonte: Portaria Interministerial nº 7/2018.

A partir dos dados apresentados, percebe-se que o valor aluno-ano para a etapa de ensino médio em tempo integral, atribuído na portaria do Fundeb, em 2018, chega no máximo a R\$ 6.355,67 para o estado de Roraima, enquanto a proposta do CAQi para esta mesma etapa e modalidade de oferta fica em R\$ 8.293,19, para se iniciar a oferta com qualidade, garantindo os insumos necessários para a efetiva qualidade no ensino médio em tempo integral.

Nota-se que os custos de uma educação de qualidade estão tão distantes da realidade brasileira e significam substantiva mudança de postura do Governo para sua implementação. Alguns documentos oficiais já reconhecem a importância e propõem ações para adoção do CAQi e, posteriormente, do CAQ, como base para o cálculo do valor aluno-ano.

No atual PNE, aprovado em 2014, a proposta do CAQi para a educação básica foi considerada na Meta 20, que trata da ampliação do recurso financeiro público na educação pública para atingir, no mínimo, 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de vigência e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio. Em suas estratégias, a Meta 20 compreende:

20.6) no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial – CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade – CAQ;

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade – CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas as 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;

20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será 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 dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal (BRASIL, 2014)

Observa-se que nas estratégias 6, 7 e 8, da Meta 20 do PNE, a implantação do CAQi e, posteriormente, do CAQ fazem parte do texto legal e tem prazo definido para ser efetivada na política educacional brasileira. No entanto, vale assinalar que o prazo de dois anos para o CAQi já se esgotou em 2016 e os ajustes ainda não foram realizados até 2019.

Sobre a ampliação do ensino médio em tempo integral, podemos observar que o PNE 2014 prevê na Meta 6: “Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica”, tendo como estratégias:

6.1) promover, com o apoio da União, a oferta de educação básica pública em tempo integral, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas, de forma que o tempo de permanência dos (as) alunos (as) na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a 7 (sete) horas diárias durante todo o ano letivo, com a ampliação progressiva da jornada de professores em uma única escola;

6.2) instituir, em regime de colaboração, programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social;

6.3) institucionalizar e manter, em regime de colaboração, programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas, por meio da instalação de quadras poliesportivas, laboratórios, inclusive de informática, espaços para atividades culturais, bibliotecas, auditórios, cozinhas, refeitórios, banheiros e outros equipamentos, bem como da produção de material didático e da formação de recursos humanos para a educação em tempo integral.

Observamos que nas primeiras estratégias da Meta 6 do PNE, a construção, revitalização de escolas, bem como a instalação de espaços diferenciados são necessários para a dinamização do que o PNE prevê como tempo integral para a educação básica. No que diz respeito ao ensino médio, a necessidade de equipamentos de informática, bibliotecas, auditórios, laboratórios de ciências, se faz necessário para a ampliação do acesso desta etapa com qualidade, daí a importância de se mudar a lógica do financiamento da educação brasileira da perspectiva de “gasto” para a perspectiva do “custo”, na tentativa de se chegar a um mínimo necessário para uma oferta de qualidade.

Considerações finais

Apesar de a legislação brasileira ter vinculado recursos para a educação ser ofertada com um padrão mínimo de qualidade, a garantia da lei não traduz sua efetividade. Os entes federados responsáveis pelo estabelecimento do que seria o padrão mínimo de qualidade não o fizeram, estabelecendo ao longo da política de fundos (Fundef e Fundeb) um valor mínimo por aluno-ano, de acordo com os recursos disponíveis para o gasto com a educação.

A partir do Fundeb, o ensino médio passa a ser contemplado como etapa de ensino integrante do recebimento de recursos vinculados, com a diferenciação das ponderações para sua oferta no meio urbano, rural, em tempo integral e integrado à educação profissional, porém, sem a devida descrição dos insumos necessários para uma oferta de qualidade desta etapa em suas diferentes formas de atendimento.

De maneira geral, a política implementada de gasto com a educação tem sido praticada no sentido de redistribuir os recursos mínimos disponíveis pelo número de alunos matriculados. Portanto, não se parte dos alunos matriculados, das necessárias condições estruturais, de trabalho, de manutenção desses alunos para se orçar o quanto é preciso para oferecer uma educação de qualidade. Muito menos se planeja os gastos futuros pensando, efetivamente, numa projeção de custos para a garantia da educação com qualidade.

Tendo os parâmetros do CAQi para o ensino médio e(m) tempo integral, apresentados no estudo, nota-se que ainda há muito a se considerar para a oferta de um ensino médio de qualidade em tempo integral. Embora legalmente as metas 6 e 20 do PNE 2014 nos indiquem a necessidade e o compromisso brasileiro, tanto na ampliação do tempo integral na educação básica quanto na mudança da lógica do financiamento educacional do “gasto” para o “custo”, ainda há muito que avançar para a efetiva mudança na lógica de financiamento da educação.

Recebido em: 21/09/2019 e Aprovado em: 06/10/2019

Notas

- 1 Para maiores informações sobre o histórico do financiamento educacional no Brasil, ver Monlevade (1997).

Referências

ARAÚJO, Luiz. **O CAQi e o novo papel da União no financiamento da Educação Básica**. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

BRASIL. Casa Civil Federal. **Lei nº 13.005: Plano Nacional de Educação**. Brasília: 2014.

_____. Emenda Constitucional nº 93, de 08 de setembro de 2016. (Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm>. Acesso em: 1 mar. 2018.

_____. Senado Federal. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: nº 9394/96**. Brasília: MEC, 1996.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global, 2007, p. 80.

CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. **Financiamento da Educação: do FUNDEF ao FUNDEB – Repercussões da política de fundos na valorização docente da rede estadual do Pará – 1996 a 2009**. 2012. Tese de Doutorado em Educação – USP, São Paulo, 2012.

FAJARDO, V. **53% dos Jovens Brasileiro estão no Ensino Médio, média da OCDE É DE 95% - Dados integra a mais recente edição do estudo “Education at a Glance” (“Um olhar sobre a educação”, na tradução livre do Inglês)**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/53-dos-jovens-brasileiros-estao-no-ensino-medio-media-da-ocde-e-de-95.ghtml>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

GOUVEIA, Andrea Barbosa.; SOUSA, Ângelo Ricardo de. Política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-65, 2015.

GUIMARÃES, José Luiz. Do FUNDEF ao FUNDEB: uma breve reflexão sobre as recentes mudanças no financiamento da educação brasileira. **Revista Política Educacional**, 2010. Disponível em: <<https://acervodigital.unesp.br/handle/123456789/35>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

INEP. **IDEB – Resultados e Metas**. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/>>. Acesso em: 31 dez. 2017.

MADZA, Ednir; BASSI, Marcos. **Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira**. São Paulo: Ação Educativa, 2009.

MENEZES, Janaina. **Educação integral e tempo integral na educação básica: da LDB ao PDE**. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca_virtual/files/pub_1291081139.pdf>. Acessado em: 7 dez. 2015.

_____. Educação em tempo integral: Direito e financiamento. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 45, p. 137-152, 2012.

MONLEVADE, João. **Educação Pública no Brasil: contos e descontos**. Brasília: Editora Ideia. 1997.

PORTALCAQ&CAQ. **Site Oficial**. Disponível em: <<http://www.custoalunoqualidade.org.br/>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

RAMOS, Angélica Maria Pinheiro. **O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90**. Brasília: Plano Editora, 2003.

ROCHA, D.C.C.; MONLEVADE, João Cabral.; AGUIAR, R.R. **Financiamento e gestão orçamentária da educação**. Brasília: Ministério da Educação, 2006.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do FUNDEB ao FUNDEF**. Brasília: Liber livro, 2010.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2008. (Col.Educação Contemporânea).

TAPOROSKY, Barbara Cristina Hanauer. O valor anual mínimo por aluno do FUNDEB, o CAQi e a reserva do possível. **Fineduca**, v. 6, 2016. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas>>

<http://campanhaeducacao.org.br>

<http://www.custoalunoqualidade.org.br/calculos-do-caqi-e-do-caq>

<http://portal.mec.gov.br/politica-de-educacao-inclusiva/128-perguntas-frequentes-911936531/fundeb-1960787641/142-de-onde-vem-os-recursos-do-fundeb>.

A Emenda Constitucional 95: *empecilhos para cumprir o PNE*

Constitutional amendment 95
obstacles to meeting the PNE

La Enmienda Constitucional 95:
obstáculos para cumplir con el PNE

GIL VICENTE REIS DE FIGUEIREDO*

Universidade Federal de São Carlos, São Carlos- SP, Brasil.

RESUMO: O artigo analisa a evolução do número de matrículas na educação infantil/creche, comparando-a com o previsto na Meta 1 do Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2014, cujo objetivo é “ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos” até o final de sua vigência. Faz estimativa do necessário para cumprir o PNE, do ponto de vista da Meta 17, e para garantir a valorização dos/as profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente. Demonstra que nenhuma dessas metas vem sendo cumprida, comprometendo a oferta prevista e o nível de investimento por aluno/ano, impedindo a implantação do custo aluno-qualidade.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação. Custo aluno-qualidade. Financiamento da educação básica.’

ABSTRACT: The article analyzes the evolution of the number of enrollments in kindergarten / day care, comparing it with what is foreseen in Goal 1 of the National Education Plan (PNE), approved in 2014,

* Engenheiro de Telecomunicações (IME); PhD em Matemática (University of Warwick, Inglaterra); diversos pós-doutorados (IMPA). Foi: pesquisador na University of Sussex (Inglaterra), Coordenador dos Programas de Pós-Graduação em Matemática, na COPPE-UFRJ e em diversas Universidades; professor da UnB, USP e UFSCar; Pró-reitor de Administração e Planejamento da UFSCar; presidente do Fórum Nacional de Pró-reitores de Administração e Planejamento das IFES (FORPLAD); assessor da FAPESP; pesquisador do CNPq; publicações nas áreas de matemática e educação; membro titular do FNE; Presidente do PROIFES. É um dos atuais dirigentes do FNPE e Diretor de Relações Internacionais do PROIFES, atuando na Internacional de Educação (IE). *E-mail:* <gvrf2011@gmail.com>.

whose goal is “to expand the offer of kindergarten in nurseries in order to attend at least 50% of children under 3 years of age ”until the end of their term. It makes an estimate of what is necessary to fulfill the PNE, from the point of view of Goal 17, and to ensure the valorization of the teachers of the public schools of basic education in order to equate their average income with the other professionals with equivalent education. It demonstrates that none of these goals has been met, compromising the planned offer and the level of investment per student / year, preventing the implementation of Cost of Quality Education per Student .

Keywords: National Education Plan. Cost of Quality Education per Student . Financing of basic education.

RESUMEN: El artículo analiza la evolución del número de inscripciones en educación infantil/guardería, comparándolo con lo previsto en el Objetivo 1 del Plan Nacional de Educación (PNE), aprobado en 2014, cuyo objetivo es “ampliar la oferta de educación infantil en guarderías para atender al menos al 50% de los niños menores de 3 años “hasta el final de su vigencia. Hace una estimación de lo que es necesario para cumplir con el PNE, desde el punto de vista del Objetivo 17, y para garantizar la valorización de los docentes de las escuelas públicas de educación básica para equiparar sus ingresos promedio con los otros profesionales con educación equivalente. Muestra que ninguno de estos objetivos se ha cumplido, comprometiendo el suministro esperado y el nivel de inversión por estudiante / año, evitando la implementación del Costo Alumno-Calidad.

Palabras clave: Plan Nacional de Educación. Costo Alumno-Calidad. Financiación de la educación básica.

Introdução

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2014, previa aportes crescentes de recursos para a educação, de forma a alcançar 10% do PIB ao final de sua vigência (2024). Com a aprovação, em 2016, da Emenda Constitucional 95 (EC 95), entretanto, a destinação de verbas públicas para os setores sociais foi fortemente restringida, afetando também a educação. A partir daí a área vem sofrendo seguidos cortes de verbas, impossibilitando a implantação do PNE, tanto nos aspectos

quantitativos previstos em suas diversas metas, quanto no que se refere à implantação do custo aluno-qualidade¹. Isso porque, com o declínio progressivo e agudo do financiamento público, têm sido reduzidos os “*insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem*”, dentre os quais um dos mais importantes é o relativo ao pagamento de salários compatíveis com a valorização dos professores, conforme previsto na Meta 17² daquele Plano.

Analisaremos, de início, a título de exemplo ilustrativo, a evolução do número de matrículas na educação infantil/creche, comparando-a com o indicado pela Meta 1³ do PNE, considerados os dados do IBGE⁴ referentes à população brasileira na faixa etária de 0 a 3 anos. A fonte para o número de matrículas na educação infantil/creche é o Inep/MEC⁵. Além disso, apresentaremos a estimativa da evolução do investimento aluno/ano (educação infantil/creche), baseado em dados do Inep/MEC (2000-2015) e nos valores do piso salarial docente (até 2019), conforme metodologia a ser explicitada. Essa estimativa será comparada com projeções compatíveis com a Meta 17, feitas a partir dos dados contidos na Nota Técnica Número 141/outubro de 2014, do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese)⁶.

A conclusão é que há um descumprimento progressivo da Meta 1, no tocante à educação infantil/creche; ao mesmo tempo, a forte elevação dos investimentos por aluno/ano verificada em governos anteriores dá lugar a uma total estagnação – inteiramente incompatível com a Meta 17. Elementos da política econômica do atual Governo impedem da mesma forma a consecução das demais metas do PNE.

A oferta de matrículas na educação Infantil/Creche e a Meta 1

A Meta 1 do PNE prevê a elevação gradativa da oferta de educação infantil/creche, de modo a alcançar, em 2024 (após 10 anos de vigência do PNE), 50% da população na faixa 0-3 anos de idade.

Antes de analisar o ritmo atual de crescimento da oferta relativa à Meta 1, creche, vale uma pequena digressão, para ressaltar dois pontos em que o PNE mereceria ter sido mais detalhado.

O primeiro refere-se à falta de uma diretriz para a redução progressiva das disparidades regionais na oferta de vagas – não apenas na educação infantil/creche, mas em todos os outros níveis, etapas e modalidades. Para que se tenha a dimensão da importância dessa questão, basta mencionar que, em 2018, a média nacional da oferta de educação infantil/creche (ver Quadro 1, abaixo) situava-se em 31,8% da faixa etária; entretanto, na Região Norte, esse percentual não chegava a 18%, enquanto que, na Região Sul, ultrapassava 37%. É verdade que a redução de disparidades chegou a ser tratada no PNE. A estratégia 1.2), por exemplo, apontou para a redução – máximo de 10%, ao final da

vigência do PNE – dos diferenciais entre as taxas de frequência relativas ao quinto de renda familiar *per capita* mais elevado e o quinto com renda familiar *per capita* mais baixo; entretanto, nenhuma das estratégias da Meta 1 indicou parâmetros para a redução dos diferenciais das taxas de frequência, do ponto de vista geográfico.

O segundo ponto diz respeito à falta de menção específica a metas de investimento por aluno/ano, tanto no caso específico da educação infantil/creche como nos demais, de forma a integrar a Meta 20, global, que aponta para 10% do PIB ao final da vigência do PNE, como as demais metas.

O Quadro 1 mostra a evolução da oferta pública e privada da educação infantil/creche, no período 2002-2018, de acordo com os censos escolares divulgados pelo Inep/MEC. Já o Quadro 2 mostra uma estimativa da oferta pública necessária para que se alcance, em 2024, os 50% da população na faixa etária 0-3 anos. Para isso, adotamos algumas hipóteses:

1. a oferta privada, no período 2019-2024, seguirá se expandindo na mesma velocidade que no período 2015-2018 (crescimento médio de 3,72%/ano);
2. a oferta pública garantirá o cumprimento da Meta 1, complementando a oferta privada existente;
3. a evolução da população na faixa etária 0-3 anos seguirá as projeções do IBGE (conforme as projeções publicadas pelo Instituto em 2013); e
4. a oferta será ampliada de forma linear, no período (2015-2024).

Quadro 1 - Educação infantil/creche

Ano	Pública	Privada	Total	Pop. 0 - 3 a	% Pública	% Privada	% Total
2002	773.964	435.204	1.209.168	13.856.625	5,6%	3,1%	8,7%
2003	767.505	470.053	1.237.558	13.787.292	5,6%	3,4%	9,0%
2004	844.066	504.171	1.348.237	13.682.213	6,2%	3,7%	9,9%
2005	879.117	535.226	1.414.343	13.501.658	6,5%	4,0%	10,5%
2006	917.460	510.482	1.427.942	13.317.664	6,9%	3,8%	10,7%
2007	1.050.295	529.286	1.579.581	13.130.205	8,0%	4,0%	12,0%
2008	1.143.430	608.306	1.751.736	12.940.918	8,8%	4,7%	13,5%
2009	1.252.765	643.598	1.896.363	12.751.943	9,8%	5,0%	14,9%
2010	1.353.736	710.917	2.064.653	12.565.553	10,8%	5,7%	16,4%
2011	1.470.507	828.200	2.298.707	12.383.237	11,9%	6,7%	18,6%
2012	1.611.054	929.737	2.540.791	12.206.152	13,2%	7,6%	20,8%

Ano	Pública	Privada	Total	Pop. 0 - 3 a	% Pública	% Privada	% Total
2013	1.730.877	999.242	2.730.119	12.035.305	14,4%	8,3%	22,7%
2014	1.830.291	1.061.685	2.891.976	11.871.370	15,4%	8,9%	25,4%
2015	1.936.614	1.106.934	3.043.548	11.714.289	16,5%	9,4%	26,0%
2016	2.081.924	1.151.815	3.233.739	11.563.648	18,0%	10,0%	28,0%
2017	2.226.173	1.180.623	3.406.796	11.418.828	19,5%	10,3%	29,8%
2018	2.352.032	1.235.260	3.587.292	11.279.139	20,9%	11,0%	31,8%

Fonte: Censo Escolar, 2002 - 2018 (Inep)

Quadro 2 - Estimativa da evolução da oferta de matrículas, de forma a atingir a meta 1 em 2024

Hipótese 1: A Meta 1 será garantida pela oferta na esfera pública.

Hipótese 2: A população será a prevista pelo IBGE ('Projeções 2013').

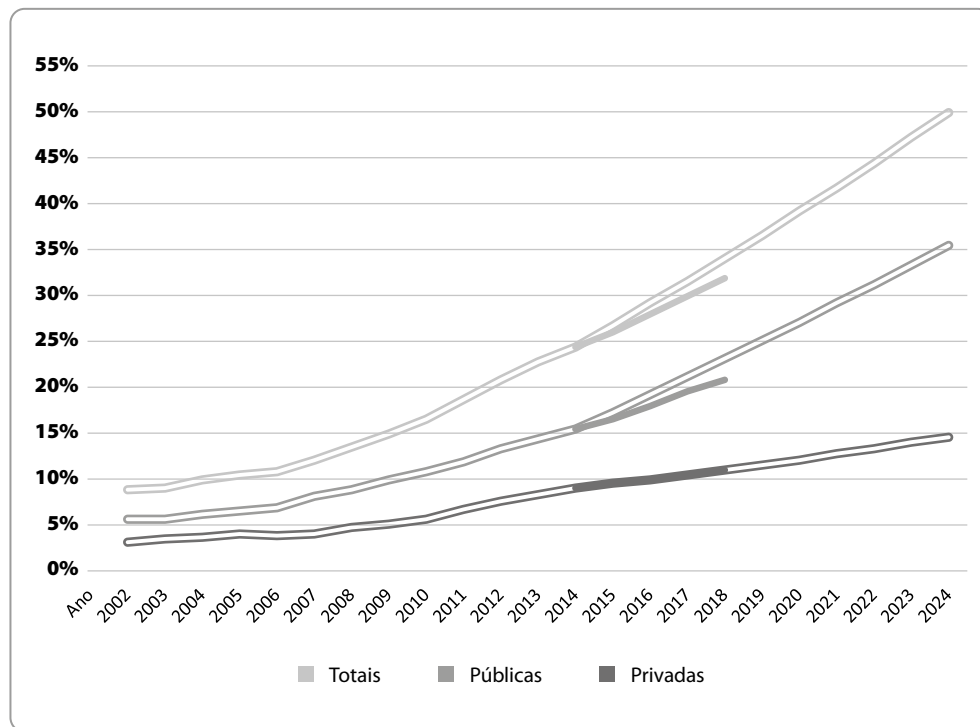
Hipótese 3: A oferta privada crescerá no período 2019-2024 no mesmo ritmo que em 2015-2018.

Ano	Pública	Privada	Total	Pop. 0 - 3 a	% Públ.	% Priv.	% total
2015	2.022.112	1.106.934	3.129.046	11.714.289	17,3%	9,4%	26,7%
2016	2.214.301	1.151.815	3.366.116	11.563.648	19,1%	10,0%	29,1%
2017	2.422.562	1.180.623	3.603.185	11.418.828	21,2%	10,3%	31,6%
2018	2.604.995	1.235.260	3.840.255	11.279.139	23,1%	11,0%	34,0%
2019	2.796.065	1.281.260	4.077.325	11.144.025	25,1%	11,5%	36,6%
2020	2.985.422	1.328.973	4.314.395	11.013.203	27,1%	12,1%	39,2%
2021	3.173.002	1.378.463	4.551.465	10.886.636	29,1%	12,7%	41,8%
2022	3.358.739	1.429.795	4.788.534	10.763.747	31,2%	13,3%	44,5%
2023	3.542.564	1.483.040	5.025.604	10.643.541	33,3%	13,9%	47,2%
2024	3.724.407	1.538.267	5.262.674	10.525.348	35,4%	14,6%	50,0%

Uma comparação entre o Quadro 1 e o Quadro 2 mostra que a oferta, no período pós-aprovação do PNE, não tem seguido o ritmo previsto. Vê-se que, em 2018, teria sido necessária a oferta pública de 2.604.995 vagas, enquanto foram ofertadas apenas 2.352.032 – um déficit de mais 250.000 vagas.

O Gráfico 1 ilustra essa situação; a continuar o ritmo atual, fica evidente que o quantitativo previsto na Meta 1 não será alcançado em 2024.

Gráfico 1 - Matrículas EI-Creche: PNE x INEP



O investimento necessário para cumprir a Meta 17

Para acompanhar a Meta 17 do PNE (2014) é necessário definir, do ponto de vista técnico, o que deve ser feito exatamente para “valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente”.

Em primeiro lugar, mencionemos um documento que permite resolver a questão. Trata-se da Nota Técnica 141 do Dieese (09/2014), que em sua Tabela 10⁷ mostra que a “variação necessária para equiparar a remuneração docente das Redes Municipais à dos demais profissionais é 83,8%” (média Brasil). Em segundo lugar, complementarmente, o Quadro 3⁸, abaixo, informa que o investimento por aluno/ano na educação infantil foi, em 2014, de 21,6%.

Quadro 3 - Percentual do Investimento Público Direto por Estudante em relação ao PIB per capita (%)

Ano	Todos os níveis de ensino	Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				1ª a 4ª série	5ª a 8ª série		
2000	14,1	11,7	14,8	11,2	11,8	11,3	128,5
2001	14,4	12,0	13,1	11,0	12,7	12,6	125,7
2002	14,4	11,9	12,3	13,0	12,3	8,5	117,1
2003	13,6	11,4	13,5	12,1	11,4	9,1	98,5
2004	13,8	11,8	13,0	13,1	12,2	7,9	89,1
2005	14,2	12,0	11,7	13,6	12,7	8,1	92,9
2006	16,0	13,9	12,1	14,4	15,8	10,7	90,9
2007	17,5	15,3	13,8	16,0	16,8	12,2	90,3
2008	18,6	16,5	13,8	17,3	18,4	13,3	78,4
2009	20,2	17,8	13,6	19,2	20,1	13,8	86,9
2010	21,4	18,8	15,4	20,2	20,2	16,0	84,8
2011	22,8	19,9	17,8	20,4	20,5	19,4	88,3
2012	24,4	21,7	21,0	22,1	21,2	22,1	80,5
2013	25,8	22,8	22,6	22,9	22,7	23,0	88,9
2014	24,5	21,8	21,6	21,7	21,8	22,1	80,3
2015	25,2	22,1	22,3	21,8	21,7	23,0	80,4

Fonte: Inep/MEC - Tabela elaborada pela Deed/Inep.

Portanto, para cumprir a Meta 17⁹ seria necessário elevar em 83,8% o percentual verificado em 2014 (21,6%), de forma que, em 2020 (note-se que o tempo previsto para a equiparação é de seis anos), o investimento por aluno/ano em educação infantil/creche teria que alcançar 39,7%¹⁰.

Abaixo, é possível ver o investimento a ser feito, ano a ano, por aluno/ano, como percentual do PIB *per capita* (PPC), de forma a atingir, gradual e linearmente, os 39,7%.

Ano	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
%PPC	21,6%	24,6%	27,6%	30,6%	33,6%	36,7%	39,7%

Qual a relação entre a Meta 17 e o custo aluno qualidade?

Vale ressaltar que o percentual de 39,7%, já indicado, é consonante com os cálculos da Campanha pelo Direito à Educação, que propõe o valor de 39,3%¹¹. Ou seja, as formulações da Campanha são inteiramente compatíveis com os objetivos estabelecidos pela Meta 17, levando-se em conta os dados apresentados pelo Dieese em sua Nota Técnica 141.

Há um fato adicional digno de nota, que aqui registramos: o piso salarial do magistério relativo ao ano de 2014, corrigido pela inflação do período 2014-2018 (34,4%) e pelos 83,8% (Nota Técnica 141 do Dieese), atingiria um valor muito próximo¹² do piso salarial da carreira do ensino básico técnico e tecnológico (professores do ensino básico nas Ifes), o que possibilitaria futuramente a construção de uma única carreira de professor (do municipal ao federal).

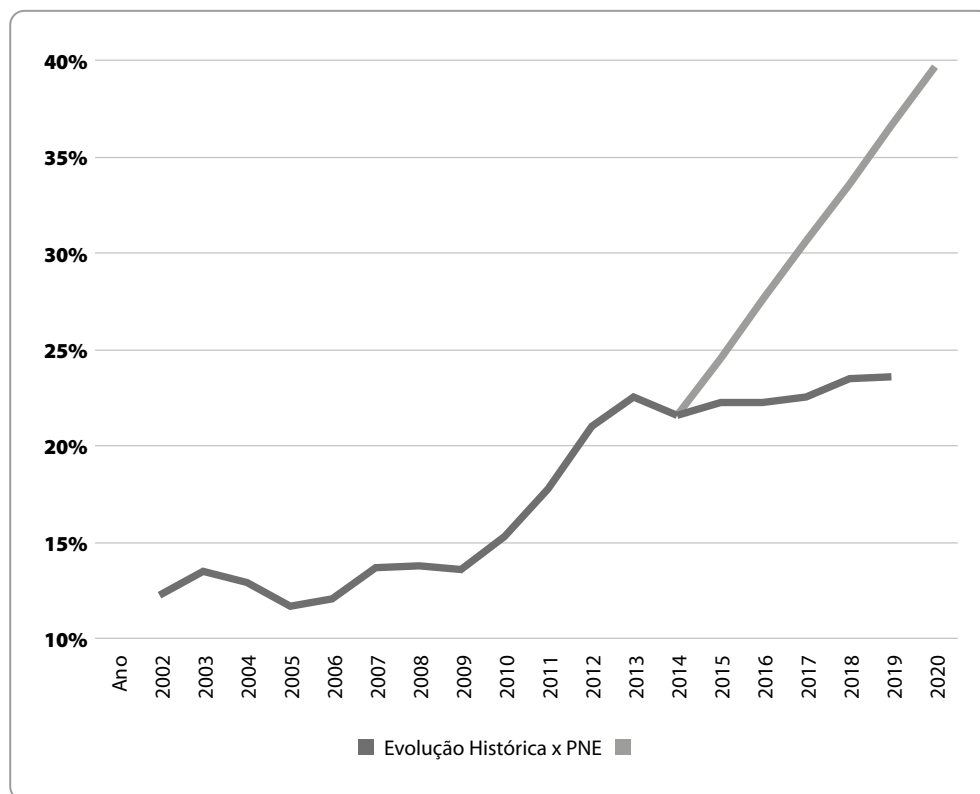
Portanto, é importante salientar que, para além da relação anunciada no título acima, há basicamente equivalência entre: 1) cumprir a Meta 17 do PNE; 2) alcançar o custo aluno-qualidade, conforme valores pleiteados pela Campanha; e 3) estabelecer um piso salarial isonômico entre os docentes da rede municipal do ensino básico e os professores do ensino básico federal.

Os dados disponíveis apontam para o cumprimento da Meta 17?

O Quadro 3 (dados publicados pelo Inep/MEC) e o Quadro 4 (valores do investimento por aluno/ano necessários ao cumprimento da Meta 17) mostram, preliminarmente, que a resposta é negativa: o percentual de investimento deveria ter alcançado 24,6% em 2015, mas ficou em 22,3%.

Como o Governo não publicou dados relativos aos investimentos em educação depois de 2015, é necessário estimar os valores investidos após 2015, indiretamente, sob as seguintes hipóteses: 1) o investimento total por aluno/ano na educação infantil/creche (como percentual do PPC), entre 2015 e 2019, acompanhou a evolução da folha de pessoal (ou seja, o percentual deste último insumo no investimento total foi aproximadamente constante no período); e 2) a folha de pessoal, nesse mesmo período, acompanhou da mesma forma a evolução do valor do piso salarial do magistério.

Dessa forma, como temos os valores do piso salarial do magistério, ano a ano (de 2015 até 2019), bem como a inflação do período (índice do Dieese), podemos calcular a evolução do valor real do piso e, sob as hipóteses acima, é possível computar, igualmente, a evolução do investimento por aluno/ano (percentual do PPC), a partir de comparação com o valor vigente em 2015 (que é conhecido: 22,3%).

Gráfico 2 - Investimento por aluno/ano, EI/Creche (%PPC)

A análise do Gráfico 2 mostra que, a partir de 2005, o investimento por aluno/ano, na educação infantil/creche, iniciou uma trajetória de elevação constante, passando de menos de 12% para quase 23%, em 2013, ou seja, quase dobrando num período de oito anos. Nesse ritmo, seria possivelmente alcançado, em 2020, o percentual de 40%, atingindo-se o custo aluno-qualidade almejado e, também, cumprindo-se a Meta 17. Entretanto, a partir de 2013 até o presente ano, o percentual ficou estagnado. Considerando-se esse dado e a política defendida e praticada pelo atual Governo, é virtualmente impossível a reversão dessa situação no próximo ano, com uma subida vertiginosa de 24% para 40%. É altamente provável, pois, que a Meta 17 venha a ser descumprida por larga margem.

O descumprimento das metas 1 e 17 e de todo o PNE

A aprovação da EC 95, em 2016, obriga a União a reduzir progressivamente, em termos de percentual do PIB, os investimentos no setor público. Uma consulta ao Orçamento

da União mostra que as áreas que concentram esses investimentos são a Previdência e as ofertas de serviços como saúde e educação.

Em que proporção deverão ser contraídas essas ‘despesas’, de acordo com a EC 95? Para avaliar a questão relativa à necessária (de acordo com esse modelo) contração do repasse de recursos para as áreas sociais, tomaremos por base o documento *Impactos do “Novo Regime Fiscal”*, produzido por consultoria da Câmara dos Deputados¹³ para subsidiar a votação da então PEC 247 (que veio a se transformar posteriormente na EC 95). A partir dos valores aí constantes, atualizados no tocante aos anos de 2016, 2017 e 2018, no que diz respeito ao PIB e ao IPCA¹⁴, além de inseridas projeções de ambos para 2019¹⁵, é possível construir o Quadro 5.

Quadro 4 - Parâmetros e indicadores macroeconômicos selecionados, 2001-2025
(cenário de referência)

Varição %	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PIB real	7,53	3,91	1,92	3,01	0,10	-3,85	-3,30	1,06	1,12	0,84	2,00	2,25	2,25	2,50	2,75	3,00
IPCA	5,91	6,50	5,84	5,91	6,41	10,67	6,29	2,95	3,75	3,80	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50

De 2016 em diante, portanto, com a aprovação da EC 95, as destinações de recursos não financeiros – correspondentes às Despesas Primárias Líquidas¹⁶ (despesas previdenciárias e as relativas à saúde e à educação, dentre outras) – ficaram limitadas, em valor real, às do ano anterior. Conseqüentemente, com a expansão do PIB prevista no Quadro 5, essas destinações, como percentual do PIB, terão que declinar, ano a ano, enquanto vigorar a EC 95. Para melhor compreensão da evolução histórica das destinações de recursos financeiros, bem como da trajetória futura (pós 2016) imposta pela EC 95, apresentamos, no Quadro 6, dados referentes ao PIB, às Receitas Primárias Líquidas¹⁷ (RPL), às Despesas Primárias Líquidas (DPL), aos Benefícios Previdenciários¹⁸ (BP) e aos Juros¹⁹ (JDP) pagos sobre a Dívida Pública Federal²⁰ (DPF). No período que vai de 2008 a 2018, os dados estão consolidados; já os valores relativos a 2019 são projeções e estimativas, posto que o ano está ainda em curso.

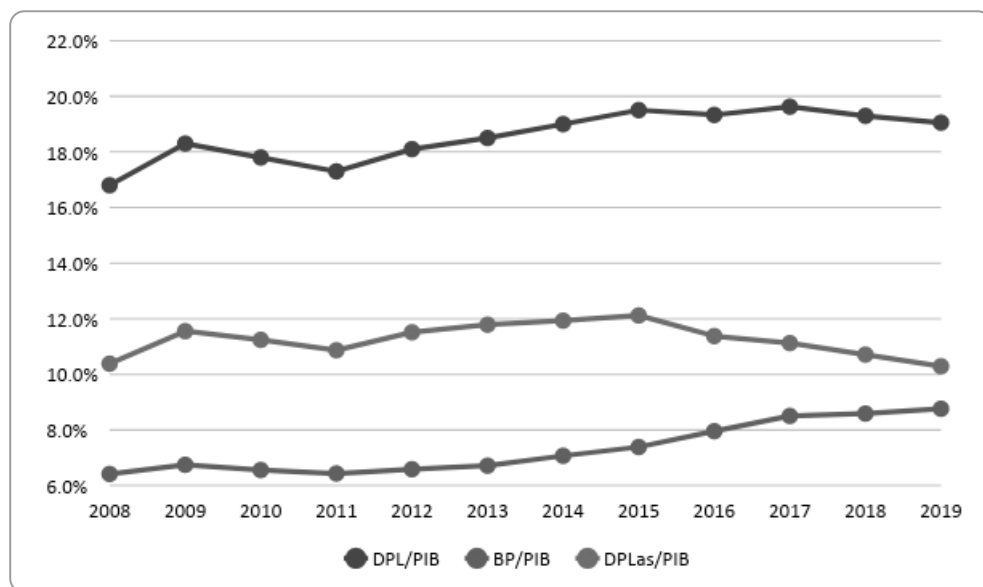
Quadro 5

Ano	PIB	RPL	RPL/	DPL	DPL/	BP	BP/	DPLas/	DPF	DPF/	JDP	JP/
	(R\$ bi)	(R\$ bi)	PIB	(R\$ bi)	PIB	(R\$ bi)	PIB	PIB	(R\$ bi)	PIB	(R\$ bi)	PIB
2008	3109,8	588	18,9%	522,4	16,8%	199,6	6,4%	10,4%	1397,3	44,9%	110,2	3,5%
2009	3333	618,1	18,5%	609,9	18,3%	224,9	6,7%	11,6%	1497,4	44,9%	124,6	3,7%
2010	3885,8	785	20,2%	691,7	17,8%	254,9	6,6%	11,2%	1694	43,6%	122,4	3,2%
2011	4373,7	825,1	18,9%	756,6	17,3%	281,4	6,4%	10,9%	1866,4	42,7%	131,1	3,0%
2012	4805,9	888,2	18,5%	869,9	18,1%	316,6	6,6%	11,5%	2008	41,8%	135,1	2,8%
2013	5316,5	997,4	18,8%	983,5	18,5%	357	6,7%	11,8%	2122,8	39,9%	141,7	2,7%
2014	5687,3	1023,1	18,0%	1080,6	19,0%	402,1	7,1%	11,9%	2295,9	40,4%	170	3,0%
2015	5904,3	1043,7	17,7%	1151,5	19,5%	436,1	7,4%	12,1%	2793	47,3%	225,2	3,8%
2016	6266	1088	17,4%	1211,3	19,3%	498,5	8,0%	11,4%	3112,9	49,7%	304,1	4,9%
2017	6554	1154,7	17,6%	1286,3	19,6%	557,2	8,5%	11,1%	3559,3	54,3%	339,1	5,2%
2018	6827	1227,5	18,0%	1317,5	19,3%	586,4	8,6%	10,7%	3877,1	56,8%	387,2	5,7%
2019	7280	1307,2	18,0%	1387	19,1%	637,9	8,8%	10,3%	4300	59,1%	378,9	5,2%

RPL = Receitas Primárias Líquidas. DPL = Despesas Primárias Líquidas. DPLas = Despesas Primárias Líquidas não previdenciárias.
BP = Benefícios Previdenciários. DPF = Dívida Pública Federal. JDP = Juros da Dívida Pública Federal.

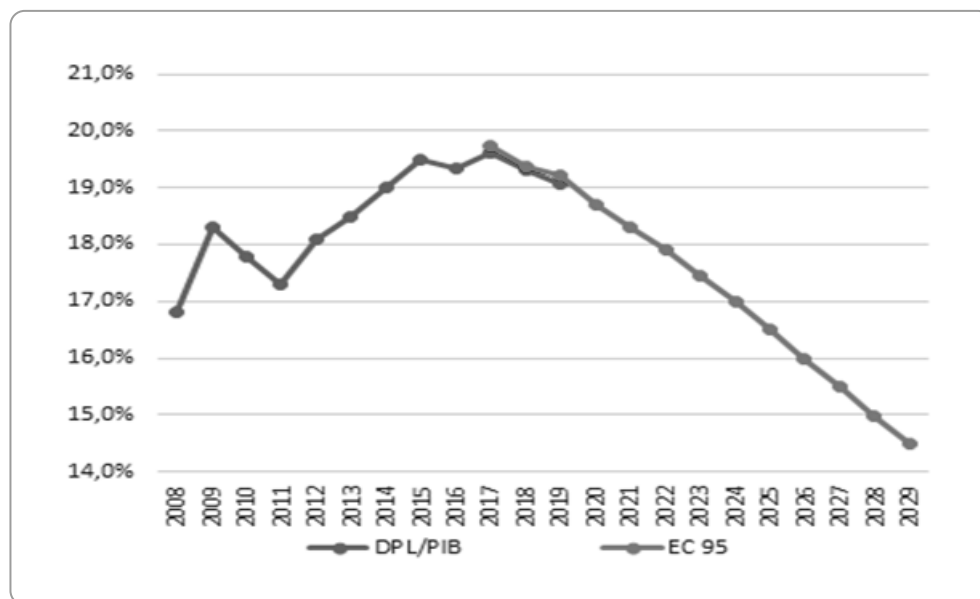
As DPL (2008-2019) totais, previdenciárias e não previdenciárias, podem ser vistas no Gráfico 3:

Gráfico 3: Despesas Primárias Líquidas (totais, previdenciárias e não previdenciárias)



Já as DPL (totais) no período 2008-2019 e a trajetória que terão que seguir na década seguinte, fruto da vigência da EC 95, podem ser visualizadas no Gráfico 4:

Gráfico 4 - Impacto da EC 95

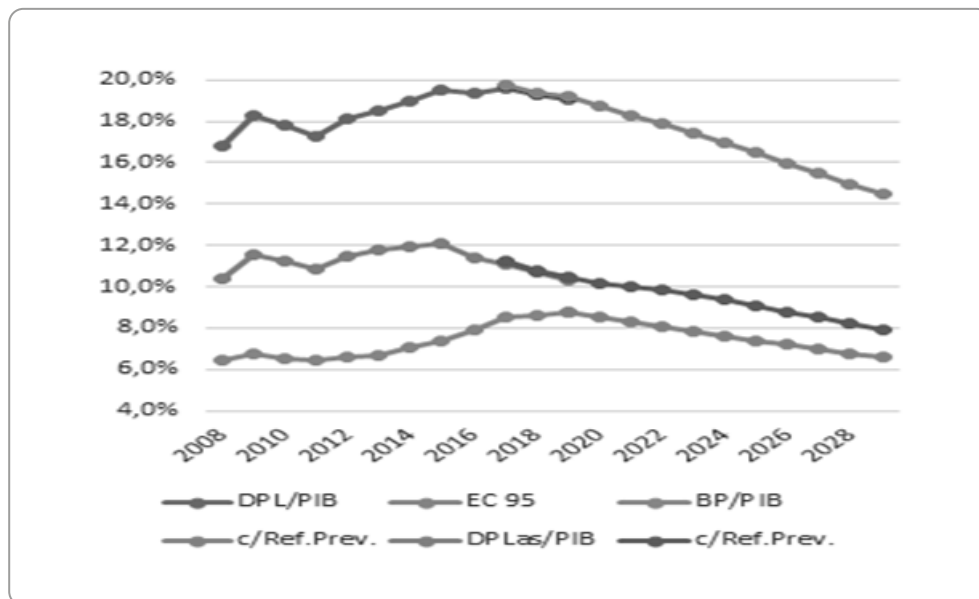


Como se pode ver no Gráfico 4, serão retirados das áreas sociais, em 2029, mais de 5% do PIB; o total de recursos subtraídos da previdência, educação, saúde, etc. deve se aproximar, na década vindoura, de 30% do PIB, ou cerca de R\$ 2 trilhões (o PIB de 2018 foi em torno de R\$ 6,8 trilhões).

O cenário que se desenha, que é o do referendo no Senado Federal, com pequenas modificações da Reforma da Previdência já aprovada na Câmara dos Deputados, aponta para um ‘economia’ um pouco superior a R\$ 0,9 trilhões na previdência, o que significa que algo em torno de R\$ 1,1 trilhão deverá ser retirado da educação, saúde e outras áreas.

Os R\$ 2 trilhões em questão serão direcionados ao pagamento dos rentistas, a juros reais, que, apesar de reduzidos recentemente, continuam entre os maiores do planeta. As “reformas” implementadas e os cortes nas áreas de educação e nas demais são, pois, parte de um processo de transferência de renda dos setores menos favorecidos da sociedade para os mais favorecidos, agudizando a profunda desigualdade já existente.

O Gráfico 5 visualiza esse cenário.

Gráfico 5: Impacto da EC 95

A curva azul, que continua com a vermelha, representa a trajetória das DPL, caso continue em vigor a EC 95. A curva azul clara, que continua com a verde, representa a trajetória das DPL nas áreas sociais – redução do porte de quase 30%. E a curva cinza, que continua com a amarela, representa a trajetória dos BP.

Conclusão

Os dados mostram que a Meta 1 e a Meta 17 não serão cumpridos, com altíssima probabilidade. Isso significa que não haverá a oferta de educação infantil e nem a valorização dos profissionais do magistério previstos nas respectivas metas. E nem tampouco será implantado o correspondente custo aluno-qualidade.

Fica igualmente claro que a continuidade da vigência da EC 95, que prevê uma redução da ordem de 25% a 30% nos recursos a serem destinados às áreas sociais, impactará em índices similares a educação e, nesse cenário, produzirá uma contração dos recursos destinados à área, que cairão de 6,5% do PIB (em 2015) para menos de 5%, em uma década, inviabilizando todas as metas do PNE. Em particular, serão irreversivelmente comprometidas as redes de universidades e institutos federais, patrimônio do povo brasileiro, bem como a produção de conhecimento de excelência e a formação de profissionais altamente qualificados que aí se desenvolvem.

É hora de união de todos os que defendem uma educação pública de qualidade, universal e inclusiva. É fundamental e urgente convencer a sociedade brasileira de que é necessário reverter esse caminho sem futuro, antes que não tenha volta.

Recebido em 10.10.2019 e Aprovado em 24.10.2019

Notas

- 1 A estratégia 20.6) do PNE prevê que: “no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade (CAQ)”.
- 2 “Meta 17: valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.”
- 3 “Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.”
- 4 Os dados utilizados neste trabalho correspondem às ‘Projeções 2013’ (2000-2060) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e estão disponíveis (acesso em 29/09/2019) na página: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?edicao=9116&t=resultados>.
- 5 Os dados relativos ao número de matrículas (públicas e privadas) no ensino infantil – creche foram obtidos nas ‘Sinopses Estatísticas da Educação Básica’, disponíveis na página do Inep/MEC.
- 6 Nota Técnica 141 / Dieese, “Transformações recentes no perfil do docente das escolas estaduais e municipais da educação básica”, disponível (acesso em 29/09/2019) em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2014/notaTec141DocentesPnadvf.html>.
- 7 Fonte: IBGE. Pnad. Microdados de 2002, 2006, 2011 e 2013; ocupações selecionadas: 2311, 2312, 2313, 2321, 2330, 2391, 2392, 3311, 3312, 3313, 3321, 3322 e 3331.
- 8 Fonte: Inep/MEC, página (acesso em 30/09/2019) <http://inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais> Essa é a informação mais atualizada disponível; não foram publicadas atualizações após 2015.
- 9 Supõe-se, como hipótese, que o percentual do insumo ‘Folha de Pessoal’ permaneça constante em relação ao investimento total necessário por aluno/ano.
- 10 O cálculo aqui é: $21,6\% \times 8 (1,838) = 39,7\%$.
- 11 De acordo com a apresentação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação ao Senado Federal, intitulada “CAQi-CAQ no PNE e Parecer CNE/CEB 8/2010”, disponível (acesso 30/09/2019) em legis.senado.leg.br, seria necessário investir 39,3% do PIB *per capita* em cada aluno do ensino infantil/creche.
- 12 O piso salarial do magistério foi, em 2014, de R\$ 1.697,39. A inflação no período 2014-2018, medida pelo Dieese, alcançou 34,4%. E o índice a ser aplicado para a equiparação estipulada pela Meta 17 (segundo a Nota Técnica 141 do Dieese) deveria ser de 83,8%. Portanto, $R\$ 1.697,37 \times 1,344 \times 1,838 = R\$ 4.192,00$. Por outro lado, o salário do professor graduado, dedicação exclusiva, da carreira do ensino básico técnico e tecnológico (EBTT), que leciona nas redes de universidades e institutos federais era, em janeiro de 2019, R\$ 4.464,00.

- 13 Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, Câmara dos Deputados. Impactos do “Novo Regime Fiscal”: Subsídios à análise da Proposta de Emenda Constitucional, PEC 241/16. Estudo Técnico n.º 12/2016.
- 14 Os valores da série histórica do IPCA, incluindo os anos de 2016/17/18, podem ser obtidos no sítio do IBGE, <https://www.ibge.gov.br/tisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=series-historicas.br/esta>.
- 15 Já as projeções para o IPCA e PIB de 2019, respectivamente 3,8% e 0,84%, estão disponíveis nos relatórios de mercado Focus de 29/07/2019, em https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/07/29/internas_economia,1073123/projecao-para-pib-de-2019-permanece-em-alta-de-0-82-na-pesquisa-focus.shtml e <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,projecao-do-ipca-para-2019-passa-de-3-78-para-3-80-aponta-focus,70002944993>.
- 16 As Despesas Primárias Líquidas resultam das Despesas Primárias (que correspondem basicamente aos gastos do Governo para manter suas atividades e investir em ações novas) quando se descontam as Transferências Constitucionais. Os dados podem ser obtidos nas mesmas fontes que as das RPL (abaixo).
- 17 As Receitas Primárias Líquidas resultam das Receitas Primárias (que correspondem basicamente aos tributos arrecadados) quando se descontam as Transferências Constitucionais. Os dados apresentados aqui podem ser obtidos nos RAF, Relatórios de Acompanhamento Fiscal, produzidos pelo Senado Federal e publicados pela Instituição Fiscal Independente (Senado Federal) – acessar <https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fisca> Os valores da série histórica, desde 2002, podem ser obtidos no sítio da Câmara Federal, <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/orcamento-da-uniao-em-foco/web-orcamento-em-foco-2018>
- 18 Fontes para os dados apresentados são sítios e tabelas produzidos pelo Senado Federal – consultar www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/556198/RAF27_ABR2019_Despesas_RGPS.pdf – bem como Tesouro Nacional, tais como <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Relatório+da+Previdência+editado/>
- 19 Fonte de dados para os juros da Dívida Pública Federal são as publicações ‘Orçamento Cidadão’ – veja a de 2017: www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2017/ploa/ploa-2017-orcamento-cidadao
- 20 Os dados relativos à DPF podem ser obtidos na página do Tesouro Nacional (acessar o ano de interesse): <http://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio/relatorio-anual-da-divida-rad/publicacao-2019-02-20-8000709302>.

Referências

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Institui o Novo Regime Fiscal e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html> Acesso em 30/09/2019.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2014. Disponível em <http://pne.mec.gov.br/> Acesso em 30/09/2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA. **Impactos do “Novo Regime Fiscal”: Subsídios à análise da Proposta de Emenda Constitucional, PEC 241/16. Estudo Técnico n.º 12/2016**. Brasília: CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS, **Orçamento da União**. Brasília, CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/orcamento-da-uniao-em-foco/web-orcamento-em-foco-2018> Acesso em 30/09/2019.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (CNDE), **CAQi-CAQ no PNE e Parecer CNE/CEB 8/2010**. Brasília: CNDE, 2010. Disponível em legis.senado.leg.br Acesso em 30/09/2019.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE), **Nota Técnica 141 / DIEESE, "Transformações recentes no perfil do docente das escolas estaduais e municipais da educação básica"** Brasília: DIEESE, 2014. Disponível em <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2014/notaTec141DocentesPnadof.html> Acesso em 30/09/2019.

FOCUS, PESQUISA DE MERCADO. **PIB de 2019 permanece em alta**. São Paulo: FOCUS, 2019. Disponível em https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/07/29/internas_economia,1073123/projecao-para-pib-de-2019-permanece-em-alta-de-0-82-na-pesquisa-focus.shtml e <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,projecao-do-ipca-para-2019-passa-de-3-78-para-3-80-afirma-focus,70002944993> Acesso em 30/09/2019.

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE (IFI), SENADO FEDERAL. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**. Brasília: IFI, 2019. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fisca> Acesso em 30/09/2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pnad. Microdados de 2002, 2006, 2011 e 2013**. Brasília: 2002, 2005, 2011 e 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Projeções 2013, 2000-2060**. Brasília: IBGE, 2013. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?edicao=9116&t=resultados> Acesso em 30/09/2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Série histórica do IPCA**. Brasília: IBGE, 2019. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplio.html?=&t=series-historicas.br/esta> Acesso em 30/09/2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP), **Sinopses Estatísticas da Educação Básica**. Brasília: MEC/INEP, 2000 a 2018. Disponível em <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica> Acesso em 30/09/2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC), **Indicadores financeiros educacionais**. Brasília: MEC/INEP, 2002 a 2015. Disponível em <http://inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais> Acesso em 30/09/2019.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). **Orçamento Cidadão**. Brasília: MPOG, 2017. Disponível em www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais/orcamento-2017/ploa/ploa-2017-orcamento-cidadao Acesso em 30/09/2019.

SENADO FEDERAL. **Despesas com o Regime Geral de Previdência Social**. Brasília: SENADO FEDERAL, 2019. Disponível em www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/556198/RAF27_ABR2019_Despesas_RGPS.pdf Acesso em 30/09/2019.

TESOURO NACIONAL. **Relatório da Previdência**. Brasília: TESOURO NACIONAL, 2018. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/Relatório+da+Previdência+editado/> Acesso 30/09/2019.

TESOURO NACIONAL. **Tesouro Transparente**. Brasília: TESOURO NACIONAL, 2019. Disponível em <http://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio/relatorio-anual-da-divida-rad/publicacao-2019-02-20-8000709302> Acesso em 30/09/2019.

RETRATOS DA
ESCOLA

▶ **ESPAÇO ABERTO**



A Avaliação da Educação Básica: *do ranqueamento ao ensino e aprendizagem*

Evaluation of Basic Education:
from ranking to teaching and learning

Evaluación de la Educación Básica:
desde el ranking hasta la enseñanza y el aprendizaje

MARLENE ZWIEREWICZ*

Universidade Alto Vale do Rio do Peixe, Caçador- SC, Brasil.

EZEQUIEL THEODORO DA SILVA**

Universidade Estadual de Campinas, Campinas- SP, Brasil

LUDIMAR PEGORARO***

Universidade Alto Vale do Rio do Peixe, Caçador- SC, Brasil.

VERA LÚCIA DE SOUZA E SILVA****

Universidade Alto Vale do Rio do Peixe, Caçador- SC, Brasil.

RESUMO: Partindo da constatação de que a avaliação externa em larga escala tem priorizado o ranqueamento das escolas, esta pesquisa

* Doutora em Psicologia pela Universidade Federal de Santa Catarina e Doutora em Educação pela Universidade de Jaén, Espanha. É coordenadora, professora e pesquisadora do Programa de Mestrado Profissional em Educação Básica e Coordenadora do Curso de Pedagogia a Distância da Universidade Alto Vale do Rio do Peixe. *E-mail:* <marlenezwie@yahoo.com.br>.

** Doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Livre Docência em Metodologia de Ensino pela Faculdade de Educação da Unicamp. Atua como professor no programa de Mestrado Interdisciplinar em Desenvolvimento e Sociedade da Universidade Alto Vale do Rio do Peixe. *E-mail:* <silvasilva1948@gmail.com>.

*** Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente é professor e pesquisador na Universidade Alto Vale do Rio do Peixe e Docente dos Programas de Mestrados Acadêmico em Desenvolvimento e Sociedade (Interdisciplinar) e Mestrado Profissional em Educação Básica. *E-mail:* <pegoraro1963@hotmail.com>.

**** Mestre em Educação pela Universidade Regional de Blumenau e Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina. Atualmente é professora colaboradora no Mestrado Profissional em Educação Básica na Universidade Alto Vale do Rio do Peixe. *E-mail:* <veralucibalneario@gmail.com>.

analisa os resultados desse processo junto às redes de ensino da 10ª ADR de Caçador e, também, a percepção de docentes sobre os seus reais efeitos nos planejamentos. Utilizando pesquisas exploratória e documental e abordagens qualitativa e quantitativa, o estudo apontou que, apesar de os docentes conhecerem os resultados do ciclo avaliativo, a maioria desconhece os descritores e outras implicações subjacentes à avaliação em larga escala.

Palavras-chave: Educação básica. Avaliação. Planejamento.

ABSTRACT: Based on the fact that the large-scale external evaluation has prioritized the ranking of schools, this research analyzes the results of this process with the educational networks of the 10th Regional Development Agency (ADC) of Caçador and also the teachers perception about its real effect in planning. Using exploratory and documentary research and qualitative and quantitative approaches, the study found that while teachers know the results of the assessment cycle, the majority was unaware of the descriptors and other implications underlying large-scale assessment.

Keywords: Basic education. Evaluation. Planning.

RESUMEN: Con base en el hecho de que la evaluación externa a gran escala ha priorizado la clasificación de las escuelas, esta investigación analiza los resultados de este proceso con la red de enseñanza de la 10ª ADR de Caçador y la percepción de los docentes sobre sus reales efectos en la planificación. Utilizando la investigación exploratoria y documental y los enfoques cualitativos y cuantitativos, el estudio encontró que si bien los docentes conocen los resultados del ciclo de evaluación, la mayoría desconoce los descriptores y otras implicaciones subyacentes a la evaluación a gran escala.

Palabras clave: Educación básica. Evaluación. Planificación.

Introdução

A crescente regulação do ensino, efetivada pelo sistema federal, desde 1990, e a responsabilidade atribuída às escolas para solucionar grande parte de suas próprias demandas, conforme destacado por Dourado (2007), são desafios enfrentados por gestores e docentes da educação básica. Se, por um lado, requisita-se a

estes a capacidade de compatibilizar as políticas públicas em vigência no âmbito nacional com as especificidades das instituições de ensino das diferentes regiões brasileiras, exigindo-se que promovam uma educação que atinja os índices de qualidade projetados externamente, por outro, existe também a relevância de que estimulem um ensino contextualizado, capaz de articular currículo e realidade, com o intuito de minimizar os impactos de uma avaliação externa em larga escala, sustentada pela lógica do ranqueamento, da competição e da punição.

As reformas educacionais que impulsionaram o ranqueamento como ênfase avaliativa na década de 1990 foram justificadas pelos baixos índices de aprendizagem (MELO, 1999). Essas reformas têm afetado diretamente as escolas, os gestores e docentes, que precisam, isoladamente, buscar alternativas para enfrentar tais desafios, já que a prática governamental adotada em decorrência dos resultados tem subestimado a necessidade de estimular condições que favoreçam sua melhora.

Os desafios advindos da responsabilização das escolas apresentam-se como decorrentes de uma “[...] perspectiva pedagógica individualista, dualista e fragmentária coerente com o ideário da desregulamentação, flexibilização e privatização e com o desmonte dos direitos sociais ordenados por uma perspectiva de compromisso social coletivo [...]” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 93-130). Os autores destacam, ainda, que as ideologias das competências e da empregabilidade se constituem em eixos centrais dos parâmetros, das diretrizes educacionais e dos mecanismos dessa ênfase avaliativa.

Essas perspectivas impossibilitam a função da avaliação conforme defendida por Ala-Harja e Helgason (2000), quando afirmam que ela precisa ser compreendida como um processo essencial para a tomada de decisão e, nesse sentido, os resultados devem fundamentar decisões para retroalimentar o processo. Posicionamento próximo a esse já era defendido por Libâneo (2013, p. 195) ao afirmar que “A avaliação é uma tarefa complexa que não se resume à realização de provas e atribuição de notas [...]”. Portanto, os processos de avaliação devem priorizar, além da coleta de dados referentes ao rendimento e à progressão, diferentes dimensões do processo educacional, estando a serviço “[...] da construção do conhecimento, da harmonia, da conciliação, da aceitação dos diferentes, tendo como premissa uma melhor qualidade de vida” (BEHRENS, 2005, p. 75).

Essa premissa passa a ser tangível especialmente quando a avaliação institucional externa é compatibilizada com a autoavaliação. Isso acontece porque a autoavaliação consiste em um “[...] exercício realizado em conjunto com outros [...]”, assentado “[...] na lógica do confronto intersubjetivo e ajustado no princípio da reflexão sobre o trabalho desenvolvido para melhorar a prestação do serviço educativo” (TERRASÊCA, 2016, p. 167).

Para colaborar com esse serviço desenvolvido em municípios das mesorregiões norte e oeste catarinense, explorando os resultados do processo de avaliação externa e da criação de iniciativas de autoavaliação, esta pesquisa teve como objetivo analisar os índices

atingidos no penúltimo processo avaliativo, efetuado em sete redes municipais, as quais estavam vinculadas, no momento deste estudo, à 10ª Agência de Desenvolvimento Regional (10ª ADR – Caçador), no estado de Santa Catarina. Além disso, a pesquisa também objetiva analisar a percepção de docentes que atuam em um dos municípios da região, especificamente sobre a utilização desses resultados nos processos de planejamento subsequentes, bem como suas perspectivas sobre a implementação da autoavaliação institucional, que surge como uma das possibilidades para superar as limitações oriundas da ênfase exclusiva no ranqueamento.

Avaliação com ênfase no ranqueamento

Dentre as várias reformas na educação brasileira ao longo da história, Aguiar (2002) faz referência à impulsionada a partir da última década do século XX, que se consolidou como uma das estratégias adotadas pelo Governo Federal para realizar mudanças no aparato estatal que influenciassem todas as esferas da sociedade. Em sua implantação, a reforma se comprometia com a reestruturação da máquina burocrática e, ao mesmo tempo, pretendia mobilizar a sociedade civil para colaborar com o projeto de modernização do País, estimulando uma cumplicidade nas transformações daí decorrentes.

A autora também destaca que, mesmo apontando para uma descentralização das políticas de educação, o Governo Federal ampliava, com a reforma, sua interferência nas políticas dos estados e municípios. Para isso, passou a estabelecer diversos mecanismos de controle, entre os quais as propostas relativas à avaliação do sistema educacional, desenvolvidas e implantadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), para atender o ideário de racionalidade implicado na reforma educacional.

Esse processo foi impulsionado a partir de 1995, quando o Governo Federal acatou na íntegra os resultados do Seminário de Ensino Fundamental & Produtividade Empresarial. A iniciativa aproximou a educação da lógica da produtividade e definiu tanto o estabelecimento de um sistema de controle de qualidade, configurando, dessa forma, a avaliação institucional, como a definição de recursos para a operação eficiente e eficaz das escolas, caracterizando um movimento de correlação de forças centrado na hegemonia neoliberal (PERONI, 2003).

Foi dessa forma que a avaliação se afirmou como uma das estratégias para adequar a área educacional aos novos imperativos econômicos, que passaram a determinar as políticas públicas. Nesse contexto, a inspiração de racionalidade técnica passou a justificar as reformas apregoadas pelas políticas públicas para a educação (BAZZO, 2006).

Processos como esses posicionam os docentes como receptáculos de diretrizes governamentais e acentuam as políticas públicas como um processo formal de cumprimento de regras e normativas (MAINARDES, 2006). Em sua efetivação, “[...] tais políticas não

são propostas, amadurecidas e refletidas a partir da realidade local, mas ‘aterrizam’ na realidade escolar municipal sem prévia negociação ou diálogo mediador que poderia ser gerado se houvesse efetivo regime de colaboração” (WERLE; THUM; ANDRADE, 2009, p. 20, grifos dos autores).

Ao subtrair do debate social o significado das escolhas implícitas, as iniciativas de avaliação estimulam a crença de que existe uma convergência em relação à qualidade. Essa crença vai, sorrateiramente, sendo interiorizada pelas redes de ensino e pela sociedade (SORDI, 2012). Além disso, os “[...] relatórios, elaborados para administradores, técnicos e, em geral, para os responsáveis pela definição e implementação de políticas educacionais, não costumam chegar às mãos dos professores para fins de análise, discussão e estabelecimento de linhas de ação [...]” (VIANNA, 2003, p. 45). Em decorrência disso, o autor afirma que o impacto dos resultados na tomada de decisão e no redimensionamento dos processos de ensino e de aprendizagem é reduzido.

As avaliações em larga escala, sustentadas pela ênfase economicista e tecnicista, passaram a somar uma ampla base de dados sobre o rendimento de estudantes de diferentes etapas formativas, e sua utilização tem priorizado o ranqueamento de resultados, distanciando-se tanto da qualidade como do estabelecimento de prioridades a partir dos resultados obtidos (ABICALIL, 2002). Tais resultados, incorporados como indicadores de alta relevância para a confirmação do sucesso, ou não, de políticas educacionais e de práticas escolares, tendem a “[...] induzir administradores a colocarem em suas agendas o compromisso com a melhoria do rendimento escolar dos alunos, além de fluxo escolar, tradicionalmente considerado como referência de qualidade” (MARTINS; SOUSA, 2012, p. 23). Ou seja, essa reação reducionista limita a abrangência das dimensões avaliadas, desconsiderando a complexidade do processo educativo.

Sousa (2014) trata das diferentes intencionalidades nesse processo e ressalta que sempre existem tendências influenciando no delineamento das propostas avaliativas e no uso de seus resultados. Essas tendências se manifestam de acordo com os parâmetros estabelecidos, com seus objetivos e suas metas, bem como com os atores que participam do processo, sendo possível, desse contexto, “[...] inferir algumas finalidades, entre as quais se situam: certificação; comparação; seleção/classificação/progressão; diagnóstico; controle” (ABICALIL, 2002, p. 267).

Na seleção dos processos avaliativos, estão presentes “[...] posições, crenças, visões de mundo e práticas sociais de quem os concebe, mas emergem da perspectiva filosófica, social e política de quem faz o julgamento e dela são expressão”. Dessa forma, “[...] os enfoques e critérios assumidos em um processo avaliativo revelam as opções axiológicas dos que dele participam” (SOUSA, 1997, p. 127).

Ao explorar as características das proposições e evidências de usos que vêm sendo feitos de seus resultados, Sousa (2014) reforça questões implícitas em um processo avaliativo, afirmando que existem vários desdobramentos decorrentes das avaliações em

larga escala. A autora também considera que a destinação de recursos diferenciados para as escolas, como meio de premiação, reforça a competição no interior das redes de ensino como estratégia para induzir melhores resultados. Essa competição é fortalecida, segundo Sousa, quando se responsabilizam as escolas e, especificamente, seus docentes pelos resultados da avaliação, associando-os ao recebimento ou não de incentivos, condição que colabora para fomentar a ideia de que competição gera qualidade.

É nesse contexto que o conceito de avaliação vinculado à competitividade entre instituições e docentes é reforçado, e o conceito de qualidade passa a se constituir em um “[...] produto da própria competição pela construção de uma coleção de indicadores legitimados socialmente pelos atores” (FREITAS, 2004, p. 149). Essa ênfase reafirma que políticas educacionais elaboradas e desenvolvidas sob a égide da classificação e seleção, incorporando a exclusão como consequência inerente aos seus resultados, restringem o direito de todos à educação (SOUSA, 2009). Em decorrência disso, a “[...] avaliação se firma cada vez mais como elemento da regulação e da administração gerencial e competitiva do ‘Estado-avaliador’ no Brasil, com uma história de mais de vinte anos” (COELHO, 2008, p. 231).

Por outro lado, Abicalil (2002) lembra que a avaliação deveria ser posta na perspectiva da valorização, atendendo o previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDBEN 9394/96). Para tanto, ela deve ultrapassar a relação entre proficiência dos estudantes e premiação, relação esta que incide em uma dinâmica em que menos aprendizagem justificaria menos investimento, legitimando a falta de qualidade e a promoção da desigualdade como propriedades da natureza do processo escolar. Existe, portanto, uma emergência de promover reflexões “[...] sobre a relação entre a centralidade que a avaliação da educação básica tem recebido na política pública e as tendências na construção científica de seus processos e resultados, bem como sobre suas implicações na gestão escolar e no trabalho dos profissionais da escola” (COELHO, 2008, p. 231). Ou seja, a avaliação em larga escala não pode permanecer reduzida à aferição do desempenho cognitivo, realizada exclusivamente pelo método quantitativo (ARMSTRONG, 2008).

Metodologia de pesquisa

Tendo como intenção contribuir para que os municípios envolvidos na pesquisa possam buscar alternativas que superem a ênfase da avaliação no ranqueamento, este estudo analisa os resultados desse processo junto às redes de ensino da 10ª ADR de Caçador e também a percepção de docentes sobre os seus reais efeitos nos planejamentos, priorizando o uso da pesquisa documental e da pesquisa exploratória. A primeira destina-se à análise de documentos (MARCONI; LAKATOS, 2010) e possibilitou o acesso ao relatório disponibilizado pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2016), no qual constam as metas

previstas e as alcançadas pelos municípios brasileiros, incluindo os que integravam a 10ª ADR – Caçador. A pesquisa exploratória, por sua vez, é utilizada para proporcionar uma visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato (GIL, 2006), favorecendo a coleta de dados referentes à percepção dos docentes envolvidos na pesquisa.

Quanto à abordagem, optou-se pela qualitativa e pela quantitativa. A primeira difere da segunda na medida em que não “[...] pretende numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas” (RICHARDSON, 2007, p. 79).

Para a coleta de dados, utilizou-se um questionário, elaborado a partir da análise dos Indicadores da Qualidade na Educação (Indique)¹, que envolvem as seguintes dimensões: ambiente educativo, prática pedagógica e avaliação, aprendizagem da leitura e da escrita, gestão escolar democrática, formação e condições de trabalho dos profissionais da escola, ambiente físico escolar e acesso e permanência dos alunos na escola. Esses indicadores são compreendidos como sinais de qualidade, e os resultados apontados são frutos de discussões na comunidade escolar, a partir da análise que esta realiza sobre situações, atitudes e práticas que ocorrem ou não na escola (RIBEIRO; GUSMÃO, 2010).

O questionário aplicado nesta pesquisa manteve como base os quatro aspectos determinantes do Indique (avaliação, disseminação dos resultados alcançados, formação/planejamento e intervenção), que passaram a ser considerados como dimensões do novo instrumento. A partir dessas dimensões, foram elaboradas onze questões, priorizando a coleta de dados relativos ao último ciclo avaliativo do Ideb de 2015 e, também, as possibilidades para o desenvolvimento de um processo de autoavaliação decorrente.

Sua aplicação envolveu uma população de 106 docentes, sendo selecionada uma amostra de 37 profissionais em função da disponibilidade de participar do processo. Aos sujeitos participantes da pesquisa, considerando os princípios éticos implicados em sua realização, foi entregue o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) como meio de assegurar-lhes tanto as condições de sigilo necessárias quanto a possibilidade de evadirem do estudo, caso desejassem.

Quanto ao perfil, foram coletados dados referentes à idade, formação, atuação e ao regime de contratação. Dos 37 docentes, 54% têm entre 31 e 40 anos, 27% entre 41 e 50 anos e 19% entre 21 e 30 anos. Em relação à formação, 60% têm especialização, 32% graduação, 5% graduação em andamento e 3% especialização em andamento. Dos profissionais com graduação completa, 48% têm graduação em pedagogia e os demais em áreas específicas, entre as quais língua portuguesa e matemática. Destaca-se também que 35% atuam no ensino fundamental II, 27% no ensino fundamental I, 22% atuam na educação infantil, enquanto 16% atuam tanto na educação infantil como no ensino fundamental I. Em relação ao regime de trabalho, 51% têm contrato de substitutos e 49% são efetivos.

Resultados e discussão

Considerando o objetivo desta pesquisa, foram analisados, em sua primeira etapa, os resultados do IDEB dos sete municípios implicados no estudo: Caçador, Calmon, Lebon Régis, Macieira, Matos Costa, Rio das Antas e Timbó Grande. Destaca-se que a população desses municípios é formada por 103.962 habitantes (IBGE, 2010), sendo Caçador o mais populoso, com 70.762 habitantes, seguido de Lebon Régis, com 11.838 habitantes.

Por meio da análise documental, observou-se que a meta do Ideb projetada para o ano de 2015 foi alcançada nos anos iniciais do ensino fundamental das sete redes municipais de ensino, enquanto o índice não foi alcançado nos anos finais em nenhum dos três municípios com média prevista, conforme registrado na Tabela 1². Destaca-se que quatro municípios não realizaram a avaliação dos anos finais porque não possuíam o número de estudantes requisitado no processo.

Tabela 1 – Índices da educação básica das redes municipais de ensino da 10^a ADR – Caçador – Ano 2015

RME	Anos Iniciais		Anos Finais	
	Meta Projetada	Índice Observado	Meta Projetada	Índice Observado
Caçador	5,2	5,5	4,4	4,1
Lebon Régis	4,4	4,7	4,8	3,7
Timbó Grande	5,4	5,7	4,9	4,3
Rio das Antas	5,6	6,7	--	5,4
Calmon	4,7	5,4	--	--
Macieira	5,6	6,4	--	--
Matos Costa	5,2	5,3	--	--

Fonte: Brasil (2016).

A classificação situa a Rede Municipal de Ensino de Rio das Antas com o índice mais elevado nos anos iniciais do ensino fundamental, obtendo mais de um ponto acima da média projetada, seguida por Macieira e Timbó Grande. Já nos anos finais, a Rede Municipal de Ensino de Rio das Antas também obteve o índice mais elevado, seguida de Timbó Grande e Caçador; entretanto, destaca-se que nenhum dos municípios atingiu a meta projetada.

Considerando que a média projetada para os sistemas municipais em 2015 foi de 4,8 nos anos iniciais do ensino fundamental, o índice obtido por seis municípios pode ser considerado relevante. Ainda assim, não se elimina a preocupação com os índices

obtidos na região, especialmente nos anos finais, já que, para 2021, espera-se que as redes municipais de ensino obtenham, minimamente, a média 5,1.

Com base nesses resultados, a segunda etapa da pesquisa coletou dados atinentes à percepção de docentes vinculados a uma das redes municipais de ensino. A iniciativa teve como propósito buscar subsídios para intervir nos próximos anos, especialmente porque, segundo Depresbiteris (2001, p. 141), é relevante o alinhamento da avaliação externa à interna. Nesse processo, observa-se que as iniciativas podem ser emancipadoras ou servir à intensificação das desigualdades educacionais e sociais, pois tanto os fins e meios empregados como o uso “[...] de seus resultados são reveladores do real significado que assumem no processo educacional” (SOUSA; ARCAS, 2010, p. 187).

Acesso aos resultados do Ideb

Consultados sobre o Ideb 2015, 73% dos docentes participantes da pesquisa informaram que tiveram acesso ao resultado e 27%, que não. No caso dos que tiveram acesso, 43,2% afirmaram que isso se deu por meio da escola em que atuam, 40,5% acessaram os resultados via internet, 10,8% pela Secretaria Municipal de Educação (SME) e 5,4% durante o Curso Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (Pnaic).

Considerando que parte dos docentes atua exclusivamente na educação infantil e que somente uma escola do município participou do processo avaliativo de 2015, a forma de acesso aos resultados ficou pulverizada. Em um processo de autoavaliação e de efetiva intervenção relacionada aos resultados, a tendência é que a Secretaria Municipal de Educação e as escolas acentuem a difusão dos resultados, estimulando que a avaliação e o planejamento participativo colaborem para melhorar os processos de ensino e de aprendizagem, conforme defendem Ribeiro e Gusmão (2010).

Formação e conhecimento da Prova Brasil

Quanto à formação sobre o processo de avaliação externa da educação básica, 59% afirmaram que nunca haviam participado e 41%, que sim. Os resultados foram idênticos quando foram questionados se a escola em que atuam oferece alguma formação em relação ao referido processo avaliativo.

Apesar de um percentual relativo ter participado de alguma iniciativa e parte das escolas estar realizando alguma atividade formativa, 81,1% desconheciam os descritores da Prova Brasil. Ainda que tenham sido ofertadas atividades para se discutir o processo, o desconhecimento dos descritores indica a falta de uma política formativa do Governo Federal, que lança a avaliação em larga escala sem dinamizar condições para que as

escolas elaborem seus planejamentos, usando como base o processo avaliativo precedente e os resultados obtidos. Essa falta de formação impede a superação da avaliação exclusivamente comparativa, classificatória e de controle, destacada por Souza (2014); também reafirma as conclusões do estudo realizado por Werle, Thum e Andrade (2009), de que as avaliações externas de larga escala da educação básica não se articulam, por meio de espaços de colaboração e diálogo, entre as instâncias do Estado.

Apesar disso, Horta Neto (2013) reforça que tanto estados como municípios vêm, gradualmente, acolhendo resultados da avaliação externa como referência para iniciativas de gestão e para a criação de propostas próprias de avaliação, considerando o modelo estabelecido nacionalmente. Nesta questão reside uma das preocupações que deu origem a esta pesquisa: limitar a avaliação interna aos moldes do processo de avaliação externa reafirma um modelo de competição e de individualismo.

Intervenções decorrentes da avaliação externa

Em relação às intervenções realizadas como decorrência do processo de avaliação externa, 62,2% registraram que desconheciam alguma iniciativa de destaque. Contudo, 32,4% fizeram referência ao simulado e 5,4% dos sujeitos pesquisados apontaram a inclusão de questões em avaliações rotineiras, elaboradas a partir das formações.

Ainda que o desconhecimento seja justificado pelo fato de que parte dos docentes não atua na escola em que participou do último processo avaliativo externo, os dados apontam para a necessidade de ampliar a tomada de decisão coletiva em relação aos diagnósticos realizados, por serem representativos do município. Nesse sentido, destaca-se a importância de organizar um processo de autoavaliação que possa ampliar as dimensões consideradas na avaliação externa e favorecer a autoavaliação institucional da rede pesquisada.

Perspectivas sobre o processo de autoavaliação

Reconhecendo-se a importância de um processo avaliativo mais amplo e que implique dimensões que vão além da cognitiva, coletaram-se dados referentes à autoavaliação institucional, incluindo sugestões para sua realização, como segmentos a serem envolvidos, dimensões a serem avaliadas e documentos que poderiam ser reformulados com base nos resultados. Essa iniciativa tem relação com a afirmação de Vieira e Côco (2015, p. 131), de que se deve reconhecer a “[...] a comunidade escolar como uma unidade que pode construir um referencial de qualidade para a instituição da qual faz parte [...]”.

Entre as principais sugestões para a realização da autoavaliação, foram destacadas: a oferta de momentos de formação, incluindo oficinas e fóruns, além de outros espaços para a discussão do processo envolvendo a comunidade interna e externa; a definição de técnicas e a elaboração de instrumentos de pesquisa para serem aplicados na escola e na comunidade; o estabelecimento de uma rotina avaliativa, incluindo a realização de simulados para avaliar o rendimento, mas também outras pesquisas internas e externas que considerem outras dimensões do processo; e, ainda, a deliberação sobre formas de análise dos resultados e sua difusão.

Em relação à participação de diferentes segmentos na autoavaliação, os docentes acentuaram a inclusão da comunidade escolar interna e externa, representada por estudantes, pais, docentes, gestores e profissionais técnicos, bem como de representantes de conselhos deliberativos, da Secretaria Municipal de Educação e de outras instâncias implicadas nas políticas educacionais do município, entre as quais os poderes Legislativo e Executivo. Essas sugestões convergem com o que aponta o Indique e também com o que foi destacado por Ribeiro e Gusmão (2010), ao defenderem que um processo de autoavaliação institucional deve envolver gestores, docentes, estudantes, profissionais-técnicos, pais, representantes da comunidade, conselhos e instituições que tenham relação com a escola.

Quanto às dimensões determinantes na coleta de dados, os docentes indicaram a infraestrutura, a gestão, a formação continuada, o desempenho profissional, o planejamento, a participação da comunidade interna e externa, os materiais didáticos, os conteúdos curriculares, o perfil socioeconômico dos estudantes, a relação entre escola e comunidade, as práticas pedagógicas, entre outras.

Ao selecionar os documentos que poderiam ser redimensionados a partir da autoavaliação, os docentes destacaram o Plano Municipal de Educação (PME), o projeto político pedagógico (PPP) de cada instituição, o planejamento anual, os projetos de ensino e aprendizagem e os planos de aula. A indicação desses documentos converge com as preocupações de Crochoska (2013) sobre a avaliação envolvendo as instituições de ensino de estimularem a reflexão sobre a gestão e a necessidade de reformulação de políticas públicas educacionais, bem como de fornecer dados que colaborem com o PPP e seus desdobramentos.

Considerações finais

A relevância da avaliação da educação reside no potencial que ela oferece para se tomar decisões que colaborem para melhorar os processos de ensino e de aprendizagem. Essa perspectiva opõe-se à concepção implícita nas reformas governamentais impulsionadas no contexto brasileiro no decorrer da década de 1990, que funcionavam sob a égide da produtividade.

De acordo com a lógica das reformas, o uso dos resultados tem como principal finalidade a definição de políticas de responsabilização. Assim, escolas e docentes carecem de condições (como formação para analisar e interpretar a realidade diagnosticada, bem como para agir a partir dela) para melhorar, além do desempenho, outros aspectos inerentes ao processo educacional.

No contexto desta pesquisa, os resultados indicam que, apesar de iniciativas realizadas em decorrência do acesso aos resultados do penúltimo ciclo avaliativo, o desconhecimento em relação aos descritores da Prova Brasil confirma a fragilidade do processo, ou seja, os docentes, de uma forma geral, sabem que serão avaliados e sabem os índices obtidos, mas desconhecem as dimensões a partir das quais as questões da prova são estruturadas.

Assim, a autoavaliação se apresenta como um – senão o mais relevante e significativo – processo para fazer frente às contradições que resultam das avaliações externas em grande escala. Sendo ela compreendida como um “[...] processo contínuo de interpelação das práticas de educação e de ensino [...]” que estimula “[...] o confronto entre os diversos estilos de docência, de relacionamento interpessoal, de liderança, entre muitos outros aspetos [...]” (TERRASÊCA, 2016, p. 166). Portanto, a autoavaliação ultrapassa a dimensão cognitiva para incorporar outras demandas do processo educacional. A partir dessa compreensão, a autora reforça a necessidade de se reconhecer que ainda há um intenso e profundo trabalho a ser desenvolvido.

A indicação de possibilidades para implantar um processo de autoavaliação expressa o sentido de responsabilidade que permeou a prática dos sujeitos aqui pesquisados. Este estudo indica, portanto, a necessidade de investimento na formação, para que os profissionais que atuam nas escolas possam: conhecer como se estruturam os instrumentos avaliativos, analisar os resultados e tomar decisões para melhorar os processos de ensino e de aprendizagem. Além disso, compete ao Governo Federal ampliar e aprofundar as dimensões avaliadas, além de superar a lógica da punição e, dessa forma, oferecer condições para se melhorar a qualidade.

Esse processo tende a tornar-se ainda mais significativo se as instituições adotarem processos de autoavaliação. Para tanto, são válidas as sugestões apontadas pelos sujeitos da pesquisa em relação a possíveis segmentos a serem envolvidos, dimensões a serem avaliadas e documentos que poderiam ser reformulados a partir dos resultados.

Existem, portanto, por parte dos pesquisados, preocupações não consideradas no processo de avaliação externo. Nesse sentido, o estudo revela que ainda se observa uma grande lacuna na avaliação da educação básica. A eliminação dessa lacuna depende do compromisso das escolas e dos profissionais que nelas atuam, mas também do poder público, que traça as políticas educacionais para o País.

Recebido em: 13/05/2019, Reapresentado em 07/08/2019 e Aceito em: 12/08/2019

Notas

- 1 O Indique é um instrumento de autoavaliação voltado para escolas de ensino fundamental, cujo objetivo é envolver a comunidade escolar em processos de promoção da qualidade na educação. Ele é resultado de um trabalho coordenado por organizações como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais (Inep) (RIBEIRO; GUSMÃO, 2010).
- 2 A opção da análise dos dados do referido ano se justifica por ampliar possibilidades para avaliar as iniciativas priorizadas, a partir de então, para melhorar os resultados.

Referências

ABICALIL, Carlos Augusto. Sistema Nacional de Educação Básica: Nó da avaliação? **Educação e Sociedade**, CEDES: Campinas, v. 23, n. 80, p. 253-274, set. 2002.

AGUIAR, Márcia Ângela da S. Conselho Nacional de Secretários de Educação na Reforma Educacional do Governo FHC. **Educação e Sociedade**, CEDES: Campinas, v. 23, n. 80, p.72-89, 2002.

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ARMSTRONG, Thomas. **As melhores escolas: a prática educacional orientada para o desenvolvimento humano**. Porto Alegre: Artmed, 2008.

BAZZO, Vera Lúcia. As consequências do processo de reestruturação do Estado brasileiro sobre a formação dos professores da Educação Básica. In: PERONI, Vera Maria Vidal *et al.* (Org.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006. p. 18-32.

BEHRENS, Marilda Aparecida. **O Paradigma emergente e a prática pedagógica**. 4. ed. Curitiba: Editora Universitária Champagnat. 2005.

BRASIL. **IDEB: apresentação**. Brasília: MEC, 2016. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-aco-es?id=180>>. Acesso em: 1º jun. 2017.

COELHO, Maria Inês de Matos. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr./jun. 2008.

CROCHOSKA, Marcia Andreia. **As contribuições da autoavaliação institucional para a escola de Educação Básica**. Petrópolis: Vozes, 2013.

DEPRESBITERIS, Léa. A avaliação na Educação Básica: ampliando a discussão. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 24, jul./dez. 2001.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, CEDES: Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, 2007.

FREITAS, Luiz Carlos. A Avaliação e as reformas dos anos de 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. **Educação e Sociedade**, CEDES: Campinas, v. 25, n. 86, p. 131-170, abr. 2004.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação Básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**, CEDES:Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas: 2006.

HORTA NETO, João Luiz. **As avaliações externas e seis efeitos sobre as políticas educacionais**: uma análise comparada entre a União e os estados de Minas Gerais e São Paulo. 2013. 358 p. Tese (Doutorado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas - Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

IBGE. **Informações sobre os municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>. Acesso em: 20 maio 2016.

LIBÂNIO, José Carlos. **Didática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

MAINARDES, Jeferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, CEDES: Campinas, v. 27, n. 4, p. 47-94, 2006.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, Ângela Maria; SOUSA, Sandra Zákia. A produção científica sobre avaliação educacional e gestão de sistemas e de escolas: o campo da questão entre 2000 a 2008. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 20, p. 9-26, 2012.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELLI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira** (1970-1995), v. 3. São Paulo: Sumaré, 1999. p. 59-100.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

RIBEIRO, Vanda Mendes; GUSMÃO, Joana Borges Buarque de. Uma leitura dos usos dos indicadores da qualidade na educação. **Cadernos de Pesquisa**, FCC: São Paulo, v. 40, n. 141, p. 823-847, 2010.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SOUSA, Sandra Zákia. Avaliação escolar e democratização: o direito de errar. In: AQUINO, Julio Groppa. (Coord.). **Erro e fracasso na escola**: alternativas teóricas e práticas. São Paulo: Summus, 1997. p. 125-140.

SOUSA, Sandra Zákia. Avaliação e gestão da educação básica. In: DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas e gestão da educação no Brasil**: novos marcos regulatórios. São Paulo: Xamã, 2009. p. 31-45.

SOUSA, Sandra Zákia. Concepções de qualidade da educação básica forjadas por meio de avaliações em larga escala. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 19, n. 2, p. 407-420, jul. 2014.

SOUSA, Sandra Zákia; ARCAS, Paulo Henrique. Implicações da Avaliação em Larga Escala no Currículo: revelações das escolas estaduais de São Paulo: **Educação: Teoria e Prática**. São Paulo, v. 20, n. 35, p.181-199, jul./dez. 2010.

SORDI, Mara Regina Lemes de. Possibilidades e limites da avaliação em larga escala na construção da qualidade da escola pública. **Série-Estudos** – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB, Campo Grande, n. 33, p. 39-53, jan./jul. 2012.

TERRASÊCA, Manuela. Autoavaliação, avaliação Externa... afinal para que serve a avaliação das escolas? **Cadernos Cedex**, Campinas, v. 36, n. 99, p. 155-174, maio/ago. 2016.

VIANNA, Heraldo Marelím. Avaliações nacionais em larga escala: análises e propostas. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 27, p. 41-76, jan./jun. 2003.

VIEIRA, Nilceia; CÔCO, Valdete. Avaliação e qualidade: diferentes percursos na Educação Básica. **Roteiro**, Joaçaba, v. 40, n. 1, p. 127-148, jan./jun. 2015.

WERLE, Flávia Obino Corrêa; THUM, Adriane Brill; ANDRADE, Alenis Cleusa de. Processo nacional de avaliação do rendimento escolar: tema esquecido entre os Sistemas Municipais de Ensino. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 64, p. 397-420, jul./set. 2009.

Abordagens de gênero e sexualidade: *um contraponto ao Escola Sem Partido*

Gender and sexuality approaches:
a counterpoint to the Non-partisan School

Abordajes de género y sexualidad:
un contrapunto a la Escuela Sin Partido

REGINA RODRIGUES COSTA*

Universidade Federal de Pernambuco- PE, Brasil.

AIDA MONTEIRO SILVA**

Universidade Federal de Pernambuco- PE, Brasil.

RESUMO: Este artigo objetiva analisar a importância das abordagens de gênero nas escolas e os ataques do movimento/programa Escola sem Partido a esta temática. Faremos um recorte histórico, subsidiado por uma análise bibliográfica, a partir das discussões de gênero e sexualidade em Louro (1997, 2000), Britzman (1996, 2000) e estudos sobre o movimento Escola Sem Partido, em Moura (2016), Miguel (2016) e Penna (2017). Os resultados evidenciam que esse Programa deve ser combatido por não ter sustentação jurídica e por ferir princípios da Constituição brasileira na pluralidade de ideias e de pensamentos.

Palavras-chave: Gênero. Sexualidade. Educação. Escola Sem Partido.

ABSTRACT: This article aims to analyze the importance of gender approaches in schools and the attacks of the Non-Partisan School movement / program to this theme. We will make a historical cut,

* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Pernambuco. É bacharel em Direito pela Universidade Federal da Paraíba, especialista em Direito Homofetivo e de Gênero. Atua como Técnica-Administrativa no Instituto Federal da Paraíba. *E-mail:* <re.rodrigues.araujo@gmail.com>.

** Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo, atualmente é professora titular da Universidade Federal de Pernambuco, atuando nos cursos de licenciaturas, Programas de Pós-Graduação em Educação e Programa Interdisciplinar de Direitos Humanos. É Coordenadora da Red Latinoamericana y Caribeña de Educación en Derechos Humanos. *E-mail:* <trevoam@terra.com.br>.

subsidized by a bibliographical analysis, from the discussions of gender and sexuality in Louro (1997, 2000), Britzman (1996, 2000) and studies on the Non-Partisan School movement, in Moura (2016), Miguel (2016) and Penna (2017). The results show that this program must be countered for not having legal support and for violating principles of the Brazilian Constitution in the plurality of ideas and thoughts.

Keywords: Gender. Sexuality. Education. Non-partisan School.

RESUMEN: Este artículo tiene como objetivo analizar la importancia de los enfoques de género en las escuelas y los ataques del movimiento/programa Escuela sin Partido a este tema. Haremos un recorte histórico, subsidiado por un análisis bibliográfico, a partir de las discusiones sobre género y sexualidad en Louro (1997, 2000), Britzman (1996, 2000) y estudios sobre el movimiento Escuela sin Partido, en Moura (2016), Miguel (2016) y Penna (2017). Los resultados muestran que el programa debe ser combatido por no tener apoyo legal y por violar los principios de la Constitución brasileña en la pluralidad de ideas y pensamientos.

Palabras clave: Género. Sexualidad. Educación. Escuela sin Partido.

Introdução

As temáticas sobre gênero e sexualidade têm sido objeto de debates e de discussões em diferentes enfoques, abordagens de pensamento e concepções, evidenciando a importância de estudos sobre elas e de como as políticas educacionais têm tratado esses temas.

O presente artigo, fruto de pesquisa de mestrado que está em desenvolvimento na Universidade Federal de Pernambuco, objetiva analisar a importância das abordagens de gênero nas escolas e desconstruir os ataques do movimento/programa Escola Sem Partido (ESP) a essas temáticas.

Sobre as pautas destacadas pelo ESP a partir de 2014, elencamos a abordagem de temáticas voltadas a gênero e/ou sexualidade no currículo escolar brasileiro, polêmica que tem suas raízes no século passado, com maior tensão no período da ditadura civil-militar de 1964-1985, tendo em vista o grande controle institucional da atividade docente, com censura a diversos temas do currículo escolar (KATZ e MUTZ, 2017).

Após a promulgação da Constituição brasileira de 1988 (BRASIL, CFRB, 1988), que influenciou a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394, em

1996 (BRASIL, LDB, 1996), o cenário educacional passou por um rearranjo. A discussão sobre o fortalecimento da democracia coloca a educação em um patamar prioritário, e dá primazia à educação em direitos humanos, mas, principalmente, à educação como direito humano, um bem social e, ao mesmo tempo, um direito subjetivo e basilar para execução de outros direitos.

Outro aspecto que influenciou as políticas educacionais foi o primeiro mandato de Lula, presidente da República eleito em 2002 e empossado em 2003, no qual houve um avanço nas ações e nos debates sobre temas relacionados a diversidade, gênero, orientação sexual, educação em direitos humanos, dentre outros.

Em 2004, o Governo Federal lançou o programa Brasil sem Homofobia, com o objetivo de combater a violência e o preconceito contra a população LGBT (composta por travestis, transexuais, gays, lésbicas, bissexuais e outros grupos) e de enfatizar a formação de educadores para tratar questões relacionadas a gênero e sexualidade. Nascia o projeto Escola sem Homofobia.

Por outro lado, nesse período verifica-se a constituição de movimentos contrários a essas pluralidades de temas, como o Escola sem Partido, que surge para criar oposição ao avanço das liberdades de expressão, pluralidades e diversidades de pensamento e concepções pedagógicas.

Hoje, a discussão sobre gênero e/ou sexualidade nas escolas tem sido alvo de diversas distorções, divulgações de notícias falsas e articulações de projetos de lei para proibir o tema e até mesmo a menção à palavra gênero no ambiente escolar. Essa proibição inclui os livros e materiais didáticos a serem utilizados sob pena de, conforme esses projetos, a escola ter que indenizar os pais por danos morais. Dessa maneira, a discussão a ser abordada neste trabalho, através de um recorte histórico e subsidiado por uma análise bibliográfica, é de suma importância para os rumos de uma educação democrática, plural, que respeita as diferenças e promove a inclusão.

O que é o Escola Sem Partido?

O Escola Sem Partido (ESP) surge como um movimento conservador, que se auto-denomina movimento de doutrinação ideológica e de combate à ideologia “esquerdista” na escola. Idealizado por Miguel Nagib¹, em 2004, influenciado por um movimento estadunidense — *No Indoctrination* (Nenhuma Doutrinação) —, que surgiu em 2002, com o objetivo de criar um fórum para divulgar os relatórios dos/as alunos/as sobre cursos e programas de faculdades e universidades que, em sua opinião, apresentassem preconceitos severos ou práticas equivalentes à doutrinação, esse movimento perdeu força e deixou de existir em 2010, e o *site* só pode ser visualizado através de plataformas de *web archive*.

Segundo o *site* do movimento, o ESP é

Uma iniciativa conjunta de estudantes e pais preocupados com o grau de contaminação político-ideológica das escolas brasileiras, em todos os níveis: do ensino básico ao superior. A pretexto de transmitir aos alunos uma “visão crítica” da realidade, um exército organizado de militantes travestidos de professores prevalece-se da liberdade de cátedra e da cortina de segredo das salas de aula para impingir-lhes a sua própria visão de mundo (NAGIB, 2018).

Todavia, apesar de lançar algumas campanhas em canais e redes sociais como o *YouTube*, *Facebook*, *blogs* e outros, até o ano de 2013 o movimento não ganhou muitos adeptos ou grandes repercussões. Mas o fato de não gerar repercussões importou, também, na ausência de discussão dos teóricos da área. É o que afirma Penna (2017, p. 35): “o discurso do Escola sem Partido não foi devidamente enfrentado, a meu ver, desde o momento em que ele surgiu, em 2004, justamente por parecer absurdo e sem fundamentos legais para aqueles que conhecem o debate educacional”.

Em 2014, o cenário relacionado ao debate do Escola sem Partido teve um avanço quando o deputado estadual do Rio de Janeiro, Flávio Bolsonaro, procurou Miguel Nagib para transformar os ideais do Movimento Escola sem Partido (MESP) em um projeto de lei, com o intuito de alterar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e também alterar outros dispositivos, para inserir os seus princípios, estabelecendo os deveres do professor/a, no sentido de que ele/a deveria respeitar o direito dos pais/mães de que seus/suas filhos/as recebam uma educação moral de acordo com suas convicções.

A partir desse marco de transformação do movimento em projeto de lei (PL), surgiu uma outra organização: o Programa Escola sem Partido (PESP)² criado para disponibilizar os projetos de lei adaptados para as versões federal, estadual, municipal, decreto estadual e decreto municipal, de maneira que qualquer parlamentar – ou no caso dos decretos –, que qualquer chefe de Executivo pudesse ter acesso e, conseqüentemente, apresentá-lo na sua respectiva casa legislativa ou em outro espaço, conforme sua competência.

Porém, a propositura de projetos de lei/edição de decretos em nível estadual ou municipal sobre a mudança no currículo nacional vai de encontro ao previsto na Constituição, que estabelece ser de competência privativa da União dispor sobre as diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, CFRB/88, art. 22, XXIV).

Como forma de divulgar o MESP/PESP, a partir do ano de 2014 foram criados outros sites, páginas no *Facebook*, anúncios no *Google* etc. ou seja, a rede de divulgação social se fortaleceu, além de um contato com os deputados e vereadores, no intuito de garantir o PL.

Para Espinosa e Queiroz (2017, p. 49) falam sobre o Escola sem Partido:

Antes tida até como pueril, tamanha sua inconsistência teórica e jurídica, não se imaginava que a iniciativa tomaria a dimensão que tem hoje e que se espalharia para todo o Brasil, aproveitando uma forte onda conservadora e feroz, que se fortaleceu após as manifestações de 2013, passando pelas últimas e acirradíssimas eleições

presidenciais e catalisada pelos recentes movimentos de rua que defendiam o afastamento da Presidente Dilma Rousseff, democraticamente eleita.

Diante da divulgação dos projetos de lei que versam sobre o ESP, o movimento ganha maior visibilidade e difusão em 2014. Conforme Cara (2016, p. 44), o próprio projeto declara ter três objetivos bem definidos: a “descontaminação e ‘desmonopolização’ política e ideológica das escolas”; o “respeito à integridade intelectual e moral dos estudantes”; e o “respeito ao direito dos pais de dar aos seus filhos uma educação moral que esteja de acordo com suas próprias convicções”.

Escola sem partido e a “ideologia de gênero”

O ESP, de início, tinha por escopo a destituição do caráter educacional da escola e do papel do/a professor/a enquanto educador/a, sob a justificativa de evitar a doutrinação ideológica nas instituições de ensino, que, para o movimento, é realizada por esquerdistas.

No ambiente virtual do ESP há um espaço em que o movimento denomina de doutrina da doutrinação, e eles afirmam que, “por trás da ação aparentemente espontânea dos ‘despertadores de consciência crítica’, existe uma bem elaborada e difundida doutrina da doutrinação” (DOCTRINA... ,2019, documento eletrônico). Dentre os autores destacados pelos adeptos do movimento como doutrinadores, encontram-se referências a Karl Marx, Frei Betto, Paulo Freire e outros, distorcendo os conceitos básicos de suas obras.

Mas, quando estava para ser lançado o Caderno Escola sem Homofobia³, cuja finalidade é contribuir para a implementação e a efetivação de ações que promovam ambientes políticos e sociais favoráveis à garantia dos direitos humanos, da respeitabilidade das orientações sexuais e da identidade de gênero no âmbito escolar brasileiro, de maneira a estabelecer um contraponto à concepção didática heteronormativa⁴, conservadora e binária, bem como promover atividade inclusiva, em consonância com a promoção dos direitos humanos, da igualdade e do direito à diferença, um alarmismo buscou influenciar o direcionamento do debate sobre gênero nas escolas e as novas pautas a serem assumidas pelo ESP.

Em discussão na sessão da Câmara dos Deputados em 30 de novembro de 2010, na época em que era deputado federal, Jair Bolsonaro (posteriormente presidente da República, eleito em 2018) referiu-se a esse assunto como o “maior escândalo que tomou conhecimento até hoje”, e pontuou que o kit era “um incentivo ao homossexualismo e à promiscuidade”⁵, o que gerou uma forte repressão dos/as parlamentares conservadores/as em relação ao Caderno.

A partir desse episódio, que repercutiu a ponto de o material ser totalmente suspenso por Dilma Rousseff⁶ em 2011, a bancada parlamentar fundamentalista religiosa passou a promover uma vigilância intensiva sobre as temáticas de educação sexual, gênero e escola, direitos homoafetivos e outros.

Nessa esteira, o debate sobre a perspectiva da moral e da concepção religiosa em relação aos conteúdos a serem adotados nas escolas passa a fazer parte dos fundamentos do ESP. Para Miguel (2016, p. 595):

O crescimento da importância do MESP no debate público ocorre quando seu projeto conflui para o de outra vertente da agenda conservadora: o combate à chamada “ideologia de gênero”. Antes, a ideia de uma “Escola Sem Partido” focava sobretudo no temor da “doutrinação marxista”, algo que estava presente desde o período da ditadura militar. O receio da discussão sobre os papéis de gênero cresceu com iniciativas para o combate à homofobia e ao sexismo nas escolas e foi encampado como bandeira prioritária pelos grupos religiosos conservadores. Ao fundi-lo à sua pauta original, o MESP transferiu a discussão para um terreno aparentemente “moral” (em contraposição a “político”) e passou a enquadrá-la nos termos de uma disputa entre escolarização e autoridade da família sobre as crianças.

Após essa polêmica, desde 2015 surgiram dois elementos novos voltados à perseguição dos projetos relacionados a orientação sexual, gênero, diversidade e afins. O primeiro deles é a constituição oficial da Frente Parlamentar Evangélica do Congresso Nacional⁷; o segundo é a perseguição contra a abordagem de gênero, que passa a se dar através da via legislativa ativa, com propositura de Projetos de Lei.

Até então, foram apresentados 46 Projetos de Lei (PL)⁸, seja em nível federal, estadual ou municipal, que proíbem a discussão da temática de gênero ou orientação sexual na escola e em materiais didáticos. O mais conhecido desses PL é o 1859/2015, que pretende acrescentar ao Art. 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) o parágrafo único, determinando que:

Art. 3º

Parágrafo único: A educação não desenvolverá políticas de ensino, nem adotará currículo escolar, disciplinas obrigatórias, ou mesmo de forma complementar ou facultativa, que tendam a aplicar a ideologia de gênero, o termo “gênero” ou “orientação sexual” (BRASIL, 2015).

Além disso, o ESP passou a divulgar uma notificação extrajudicial, elaborada por Guilherme Schelb, Procurador Regional da República no Distrito Federal, com o auxílio de Nagib, a ser enviada para a direção das escolas e aos/às responsáveis pelos/as alunos/as. A notificação prevê, entre outras coisas, que a escola que violar a formação moral e religiosa poderá ser acionada judicialmente por danos morais, sem prejuízo de ser acionado civilmente por danos à formação psicológica da criança. Além de trazer um tópico específico para as questões de gênero e sexualidade, sob o fundamento de que tais assuntos

não devem ser abordados sem o expresso consentimento dos/as pais/mães/responsáveis em respeito à fragilidade psicológica dos/as alunos/as e sua condição de pessoa em desenvolvimento. A proibição se estende à forma ilustrativa ou informativa, por qualquer meio de comunicação ou orientação, através de vídeos, exposição verbal, música, livro de literatura ou material didático (SCHELB, 2016).

Para reforçar a campanha de ameaça a escolas, diretores/as e demais membros da equipe pedagógica, o movimento elaborou o cartaz seguinte:

Ilustração 1: Campanha do ESP



Fonte: <http://deolhonolivrodidatico.blogspot.com/2016/02/familia-podera-processar-escola-e.html?m=1>.

O termo “ideologia de gênero” fundamenta diversos documentos do ESP, a exemplo dos próprios Projetos de Lei e da notificação extrajudicial, além de estar presente em diversas charges e materiais dos *sites* a ele vinculados. Para os defensores da ideologia de gênero, isto significa “uma ideologia antifamília, uma tentativa de transformar os jovens em gays e lésbicas, um ataque à família” (PENNA, 2017, p. 45). Essa concepção representa uma falsa concepção, pois a discussão sobre gênero tem, a bem da verdade, o papel humano e social de desconstruir padrões de desigualdade, de machismo, de

homofobia, e de trazer à tona representações reais de família homoafetiva, monoparental, coparental e outras.

Diante do avanço das perseguições perpetradas pelo ESP, diversas entidades de Direitos Humanos, da área educacional e da área religiosa, com apoio da Fundação Malala, do Ministério Público Federal e da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, lançaram o Manual de Defesa Contra a Censura nas Escolas.

O Manual faz um resgate dos diversos dispositivos legais que dão base para a abordagem de gênero, raça e sexualidade na educação, a exemplo da Constituição Brasileira (1988), que tem como um dos objetivos fundamentais, previstos no Art. 3º, item IV, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. O Manual resgata princípios constitucionais: da igualdade; da vedação à censura em atividades culturais; da laicidade do Estado; do pluralismo de ideias e concepções pedagógicas (também disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB-1996, na Lei Maria da Penha-2006, que estabelece em seu Art. 8º que a educação é estratégia fundamental para prevenir e coibir a violência doméstica e familiar contra as mulheres no País, e no Plano Nacional de Educação-2014, que em seu Art. 2º prevê a implementação de programas e políticas educacionais destinados a combater “todas as formas de discriminação” existentes nas escolas.

Dessa maneira, é patente que não há sustentação jurídica para os PL que pretendem abolir conteúdos de gênero e sexualidade no ambiente escolar ou, ainda, para as notificações extrajudiciais porventura apresentadas por pais/mães e responsáveis.

A discussão de gênero e sexualidade nas escolas

A discussão sobre a abordagem ou não de temas voltados a gênero e/ou sexualidade no âmbito escolar não é recente. De acordo com César (2009, p. 39), “as primeiras preocupações explícitas em relação à educação do sexo de crianças e jovens no Brasil tiveram lugar nos anos vinte e trinta do século XX”.

Mas sua efetiva inserção na educação formal brasileira remonta à década de 60, conforme as considerações de Rosemberg analisadas por Altmann (2001, p. 579), ao evidenciar que nesse período algumas escolas públicas desenvolveram experiências de educação sexual. No entanto, elas deixaram de existir em 1970, após a Comissão Nacional de Moral e Civismo dar parecer contrário a um projeto de lei que propunha a inclusão obrigatória da educação sexual nos currículos escolares. Ainda, conforme Altmann, em 1976 a posição oficial brasileira afirmava que a família era a principal responsável pela educação sexual.

Britzman (1996, p. 78) analisa que:

Quando chega a ser tratado, o conhecimento de sala de aula sobre sexualidade é tipicamente sinônimo de reprodução heterossexual, embora até mesmo esse

conhecimento seja banalizado. Além disso, a assim chamada informação técnica sobre reprodução sexual é altamente contestada porque a informação sobre o sexo é vista como a causa de aumento da atividade sexual.

As abordagens de gênero e sexualidade no ambiente escolar trazem consigo toda a amplitude da construção por trás dessas categorias. Entendemos a sexualidade de acordo com Louro (2000) e Foucault (1988, 1993) – um dispositivo histórico que se constituiu a partir de múltiplos discursos sobre o sexo e gênero –, e, também, conforme Louro (1997), como uma categoria histórica, forjada nos arranjos sociais e constituinte da identidade das pessoas.

Ao refletir criticamente sobre a polêmica em torno dessas discussões, Furlani (2007) observa que as mesmas, quer sejam compreendidas como identidades culturais (constituidoras dos sujeitos) ou como temáticas (à educação sexual), sexo, sexualidade e gênero, podem ser vistas como monstros curriculares, e assim não podem fazer parte dos conteúdos que compõem o currículo.

Atualmente, temos dois documentos principais relacionados às abordagens de gênero e/ou sexualidade no ambiente escolar. O primeiro é sobre os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN)⁹, que trazem, dentre outros temas transversais, a orientação sexual, ao disporem que:

Ao tratar do tema Orientação Sexual, busca-se considerar a sexualidade como algo inerente à vida e à saúde, que se expressa no ser humano, do nascimento até a morte [...]. O objetivo deste documento é promover reflexões e discussões de técnicos, professores, equipes pedagógicas, bem como de pais e responsáveis, com a finalidade de sistematizar a ação pedagógica da escola no trato de questões da sexualidade (BRASIL, 1997, p. 287).

Além disso, os PCN informam que a orientação sexual engloba as relações de gênero, o respeito a si mesmo e ao outro e à diversidade de crenças, valores e expressões culturais em uma sociedade democrática e pluralista, prevendo que, ao abordar essa temática, os/as educadores/as

Devem transmitir, por sua conduta, a valorização da equidade entre os gêneros e a dignidade de cada um individualmente. Ao orientar todas as discussões, eles próprios respeitam a opinião de cada aluno e, ao mesmo tempo, garantem o respeito e a participação de todos, explicitando os preconceitos e trabalhando pela não discriminação das pessoas (BRASIL, 1997).

O segundo documento, mais recente, são as orientações técnicas de educação em sexualidade para o cenário brasileiro da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Na apresentação da orientação da Unesco faz-se menção aos PCN, afirmando-se que:

A primeira e mais importante iniciativa do governo federal para a inclusão da sexualidade na perspectiva do gênero como tema legítimo a ser discutido nas escolas foi a publicação, em 1997, dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) para o ensino fundamental, e dois anos depois, os PCN para o ensino médio. Esses dois documentos trazem como inovação a proposta de transversalização de temas considerados relevantes para a sociedade nos conteúdos escolares [...] Embora com um discurso ainda voltado à prevenção, os PCN lançaram as bases para que a educação em sexualidade – sobretudo na perspectiva das relações de gênero – fosse incluída como tema legítimo e importante no sistema educacional, levando subsídios a professores para que conteúdos específicos fossem incorporados de forma transversal aos currículos da educação básica de forma mais abrangente (UNESCO, 2013, p. 08).

É importante destacar que o entendimento da Unesco corrobora com a análise anterior destacada por Britzman, ao comentar que predomina uma concepção biologizante nas atividades escolares.

Apesar das grandes transformações sociais e comportamentais no campo da sexualidade e das relações de gênero observadas nas últimas décadas, a maioria das iniciativas escolares de educação em sexualidade, ainda hoje, concentra-se no discurso biologizante e científico do corpo, silenciando sobre questões importantes como o prazer, o desejo e a diversidade sexual (UNESCO, 2013, p. 07).

Apoiamos o pensamento de Britzman (2000, p. 108) no sentido de que o currículo que contempla conteúdos sobre a sexualidade deve estar mais próximo à dinâmica da sexualidade, devendo ir além dos limites do conhecimento disciplinado e do mecanismo defensivo do discurso escolar oficial. Ainda, conforme a autora, esse modelo de abordagem exige muito dos/as professores/as, pois estes/as devem estar dispostos/as a estudar a postura de suas escolas e ver como essa postura pode impedir ou tornar possíveis diálogos com outros/as professores/as e estudantes. Os/as professores/as precisam perguntar como o conteúdo pedagógico afeta a curiosidade do/a estudante e suas relações com os/as outros/as.

Nessa mesma linha, afirma Louro (1997, p. 64-65):

Dispostas/os a implodir a ideia de um binarismo rígido nas relações de gênero, teremos de ser capazes de um olhar mais aberto, de uma problematização mais ampla (e também mais complexa), uma problematização que terá de lidar, necessariamente, com as múltiplas e complicadas combinações de gênero, sexualidade, classe, raça, etnia. Se essas dimensões estão presentes em todos os arranjos escolares, se estamos nós próprias/os envolvidas/os nesses arranjos, não há como negar que essa é uma tarefa difícil. Trata-se de pôr em questão relações de poder que compartilhamos, relações nas quais estamos enredadas/os e que, portanto, também nos dizem respeito.

Nesses embates político-ideológicos que a educação brasileira tem vivenciado, merece destaque a decisão do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Luís Roberto Barroso, que suspendeu, em 2017, por meio da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 461, os efeitos de uma lei do município Paranaguá-PR. O art. 3º, item

X, parte final, dessa Lei 3.468 de 23 de junho de 2015, que dispunha sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação de Paranaguá, previa como uma das diretrizes a “promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental, sendo vedada entretanto a adoção de políticas de ensino que tendam a aplicar a ideologia de gênero, o termo ‘gênero’ ou ‘orientação sexual’” (BRASIL, 2017, grifos do autor).

O ministro Barroso afirmou, ainda, que, obstar políticas de ensino que tratem de gênero, orientação sexual ou que utilizem tais expressões significa impedir que as escolas abordem esses assuntos, esclareçam as diferenças e orientem seus alunos, pois a diversidade de identidades de gênero e de orientação sexual é um dado presente na sociedade. Os alunos são seres em formação e a educação sobre o assunto pode ser essencial para a auto compreensão, além de contribuir para assegurar sua própria liberdade, sua autonomia, bem como para os proteger contra a discriminação (BRASIL, 2017).

Entendemos que a importância das abordagens de gênero e/ou sexualidade nas escolas se dá através dessa dinâmica de fugir do padrão biologizante e científico e, conseqüentemente, permitir o debate, a troca e o efetivo processo de ensino-aprendizagem, de modo a promover o respeito, a diversidade, a auto compreensão e a pluralidade desses processos, sem imposição de um padrão cultural naturalizado.

Considerações finais

Os temas transversais dos PCN e as orientações técnicas da Unesco têm representado grande avanço na mudança do discurso sobre como as temáticas de gênero e sexualidade e devem ser abordadas no espaço educacional.

É importante que as instituições de ensino adotem as diretrizes dispostas nos PCN e nas orientações técnicas da Unesco, priorizando a capacitação dos/as profissionais da educação nessas temáticas, dando eficácia aos documentos que asseguram a pluralidade e a não discriminação, e fortalecendo práticas pedagógicas em um contexto dinâmico, com diálogos para além dos limites conservadores e morais.

As ações levantadas pelo “Escola sem Partido”, através da proliferação de propostas legislativas ou de notificações extrajudiciais que tolhem a liberdade de aprender e ensinar e impedem o debate sobre gênero e sexualidade, devem ser combatidas para que não tenhamos nenhum retrocesso no que se refere à política educacional voltada à promoção desses temas.

O Manual de Defesa Contra a Censura nas Escolas é um guia que dá sustentáculo para a afirmação dos princípios éticos, políticos e jurídicos, que dão suporte à educação brasileira em suas diferentes etapas e modalidades. Serve de instrumento para o debate público e contribui para o enfrentamento de um conflito social gerado pela manipulação das ideias.

A discussão e o aprofundamento desses conteúdos nos espaços escolares são importantes para a educação, como forma de desconstruir os ataques desonestos do movimento/programa ESP, inclusive pela ausência de discussão teórica sobre o ESP, que não foi devidamente enfrentado pelos/as educadores/as.

Por fim, compreendemos que é papel da escola trabalhar os conteúdos curriculares nas suas diferentes dimensões – histórico/cultural, política, social e filosófica –, de modo a entender que medidas cerceiam o processo de ensino-aprendizagem e ferem princípios educacionais previstos na CFRB/88 e na LDB/96.

Recebido em: 14/02/2019, Reapresentado em: 19/07/2019 e Aprovado em: 06/08/2019

Notas

- 1 Procurador de Justiça do Estado de São Paulo desde 1985, criador e atual coordenador do Movimento Escola Sem Partido.
- 2 No *site* do programa, destaca-se essa diferenciação: “O Escola sem Partido se divide em duas vertentes muito bem definidas, uma, que trabalha à luz do Projeto Escola sem Partido, outra, uma associação informal de pais, alunos e conselheiros preocupados com o grau de contaminação político-ideológica das escolas brasileiras, em todos os níveis: do ensino básico ao superior”. Disponível em: <https://www.programescolasesempartido.org/movimento>. Acesso: 30 jul. 2018.
- 3 O Caderno Brasil sem Homofobia era um projeto aliado ao Programa Brasil sem Homofobia, que, dentre suas ações, previa a atuação no direito à educação para promover valores de respeito à paz e à não discriminação por orientação sexual.
- 4 Para Warner, *apud* Britzman (1996, p. 79), “heteronormatividade é a obsessão com a sexualidade normalizante, através de discursos que descrevem a situação homossexual como desviante”.
- 5 A fala completa do parlamentar pode ser visualizada em: <https://www.youtube.com/watch?v=ONfPCxKdGT4>. Após as incitações feitas, a bancada evangélica se apropriou das discussões e passou a se referir ao material como “*kit gay*”. Outrossim, conforme Carrano (2013), em 1990, a Organização Mundial da Saúde retirou a homossexualidade da lista de doenças mentais do Código Internacional de Doenças. A decisão também eliminou o uso do sufixo ‘ismo’, desvinculando a orientação sexual da ideia de enfermidade.
- 6 Presidenta da República à época (1º mandato – 2009-2012).
- 7 Requerimento 3424, em 21 de outubro de 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/deputado/Frente_Parlamentar/53658-integra.pdf. Acesso em 11 de jul. 2019.
- 8 O levantamento inicial foi realizado por Moura (2016), que elaborou o quadro *panorama do Escola sem Partido no Brasil*. O quadro versa sobre Projetos de Lei que tramitam com a temática de proibição de gênero ou que estabelecem o Programa Escola sem Partido. Para a construção do presente trabalho, levou-se em conta apenas os PL relacionados a gênero. A tabela está disponível em: <https://professorescontraoescolasesempartido.wordpress.com/vigiando-os-projetos-de-lei/> e teve sua última atualização em 08/01/2018.
- 9 Conforme Altmann (2001, p. 579), “os PCNs pretendem ser um referencial fomentador da reflexão sobre os currículos escolares, uma proposta aberta e flexível, que pode ou não ser utilizada pelas escolas na elaboração de suas propostas curriculares”.

Referências

- ALTMANN, Helena. Orientação sexual nos parâmetros curriculares nacionais. **Revista Estudos Feministas**, v. 2, 2001.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição De Descumprimento De Preceito Fundamental nº 461**. Direito à educação. Medida cautelar em arguição de descumprimento de preceito fundamental. Lei municipal que veda o ensino sobre gênero e orientação sexual, bem como a utilização desses termos nas escolas. Brasília, 16 de junho de 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312038140&ext=.pdf>. Acesso: 08 jul. 2019.
- _____. **Caderno Escola Sem Homofobia**. Disponível em: <http://www.acaoeducativa.org.br/fdh/wp-content/uploads/2015/11/kit-gay-escola-sem-homofobia-mec1.pdf>. Acesso: 17 jul. 2019.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 ago. 2018.
- _____. 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 ago. 2018.
- _____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 1859**, de 2015c. Acrescenta Parágrafo único ao artigo 3º da Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação). Brasília-DF, apresentação em 10 de junho de 2015. Disponível em: <https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1302894>. Acesso em: 20 de jun. 2018.
- _____. **Parâmetros Curriculares Nacionais/ Ensino Fundamental: Orientação sexual**. Brasília: Ministério da Educação, 1997.
- _____. **Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos**. Brasília, DF: SECRETARIA Especial dos Direitos Humanos (PR), Ministério da Educação, Ministério da Justiça, UNESCO, 2003.
- _____. CONSELHO Nacional de Combate à Discriminação. **Brasil Sem Homofobia**: Programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.
- BRITZMAN, Déborah. Curiosidade, sexualidade e currículo. In: LOURO, Guacira Lopes (org). **O corpo educado: pedagogias da sexualidade**. Tradução dos artigos: Tomaz Tadeu da Silva. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.
- _____. O que é essa coisa chamada amor: identidade homossexual, educação e currículo. In **Educação & Realidade**, v. 21 (1), jan./jun, 1996.
- CÉSAR, Maria Rita de Assis. Gênero, sexualidade e educação: notas para uma “Epistemologia”. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 35, p. 37-51, 2009.
- CARA, Daniel. O Programa “Escola Sem Partido” quer uma escola sem educação. In: Ação Educativa Assessoria, Pesquisa e Informação (Org.). **A ideologia do movimento Escola Sem Partido**: 20 autores desmontam o discurso. São Paulo: Ação Educativa, 2016.
- CARRANO, Paulo. **Há 23 anos a homossexualidade deixava de ser considerada pela OMS uma doença mental**. Disponível em: <http://www.emdialogo.uff.br/content/ha-23-anos-homossexualidade-deixava-de-ser-considerada-pela-oms-uma-doenca-mental>. Acesso: 05 jul. 2018.

DOCTRINA DA DOCTRINAÇÃO. **Escola Sem Partido**. Disponível em: <http://www.escolasempartido.org/doutrina-da-doutrinacao>. Acesso: 07 jul. 2019.

ESPINOSA, Betty R. Solano; QUEIROZ, Felipe B. Campanuci. Breve análise sobre as redes do Escola sem Partido. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.) **Escola “sem” partido**: esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2017.

Família poderá processar escola e professor pelo ensino da ideologia de gênero: modelo de notificação extrajudicial (2016). Disponível em: <http://deolhonolivrodidatico.blogspot.com/2016/02/familia-podera-processar-escola-e.html?m=1>. Acesso: 05 ago. 2018.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. 11ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1993.

_____. **História da sexualidade**. Volume 1: A vontade de saber. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FURLANI, Jimena. Sexos, sexualidades e gêneros: monstruosidades no currículo da Educação Sexual. **Educação em Revista**, UFMG: Belo Horizonte, n.46, pp.269-285, 2007.

JAPIASSÚ, Hilton; MARCONDES, Danilo. **Dicionário Básico de Filosofia**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

KATZ, Elvis Patrik; MUTZ, Andresa Silva da Costa. Escola Sem Partido – produção de sentidos e disputas em torno do papel da escola pública no Brasil. **Educação Temática Digital**, Campinas, v.19 n. esp., p. 184-205 jan./mar. 2017

LOURO, Guacira Lopes. Pedagogias da Sexualidade. In: LOURO, Guacira Lopes (org.). **O corpo educado**: pedagogias da sexualidade. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

_____. **Gênero, sexualidade e educação**: Uma perspectiva pós-estruturalista. Petrópolis, RJ. Vozes, 1997.

MANUAL DE DEFESA CONTRA A CENSURA NAS ESCOLAS. Disponível em: <http://www.manualdefesadasescolas.org/manualdefesa.pdf>. Acesso: 10 jul. 2019.

MIGUEL, Luís Felipe. Da “doutrinação marxista” à “ideologia de gênero” – Escola Sem Partido e as leis da mordada no parlamento brasileiro. **Direito e Práxis Revista**, Rio de Janeiro, v. 07, n. 15, p. 590-621, ago. 2016.

MOURA, Fernanda Pereira de. “**Escola Sem Partido**”: Relações entre Estado, Educação e Religião e os impactos no Ensino de História. 2016, 188 f. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Ensino de História, Instituto de História, Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro.

NAGIB, Miguel. **Quem somos**. Disponível em: <http://www.escolasempartido.org/quem-somos>. Acesso: 05 ago. 2018.

PENNA, Fernando de Araújo. O Escola sem Partido como chave de leitura do fenômeno educacional. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.) **Escola “sem” partido**: esfinge que ameaça a educação e a sociedade brasileira. Rio de Janeiro: UERJ, LPP, 2017.

SCHELB, Guilherme. **Modelo de notificação extrajudicial de escolas**. Disponível em: <https://infanciaefamilia.com.br/modelo-de-notificacao-extrajudicial-de-escolas/>. Acesso: 05 ago. 2018.

UNESCO. **Orientações técnicas de educação em sexualidade para o cenário brasileiro**: tópicos e objetivos de aprendizagem. Brasília, 2013.

A iniciação científica: *escuta, diálogo e contexto*

The scientific initiation:
listening, dialogue and context

La iniciación científica:
escucha, diálogo y contexto

BRUNA BERTOGLIO LORENZONI*

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

TANIA DENISE MISKINIS SALGADO**

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

RESUMO: O trabalho tem por objetivo destacar a relevância da iniciação científica desde a educação básica como prática significativa de ensino e aprendizagem nos espaços escolares. O estudo parte do aporte reflexivo a partir de alguns autores e seus saberes diante da educação em ciências, mais especificamente da iniciação científica pela escuta de Barbier, da iniciação científica pelo diálogo de Bakhtin e da iniciação científica no contexto social de Boaventura de Souza Santos. Assim, os autores contribuem para as reflexões dos processos educacionais, solidificando os discursos entre as ciências.

Palavras-chave: Educação básica. Iniciação científica. Ensino e aprendizagem.

ABSTRACT: This paper aims to highlight the relevance of scientific initiation since basic education as a significant practice of teaching

* Mestre e doutoranda em Educação em Ciências pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Desde 2009 atua na Pró-reitoria de Pesquisa/UFRGS, na Divisão de Difusão da Pesquisa. *E-mail:* <brubl1981@hotmail.com>.

** Doutora em Ciências pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente é professora Titular do Departamento de Físico-Química da mesma instituição, onde atua nos programas de pós-graduação em Química; Educação em Ciências e no Mestrado Profissional em Química em Rede Nacional (PROFQUI). *E-mail:* <tania.salgado@ufrgs.br>.

and learning in school spaces. The study begins from the reflexive contribution from some authors and their knowledge regarding science education, specifically the scientific initiation through the sensitive listening of Barbier, the scientific initiation through the Bakhtin dialogue and the scientific initiation in the social context of Boaventura de Souza Santos. Thus, the authors contribute to the reflections about educational processes, solidifying the discourses among sciences.

Keywords: Basic education. Scientific research. Teaching and learning.

RESUMEN: Este artículo tiene como objetivo resaltar la relevancia de la iniciación científica desde la educación básica como una práctica importante de enseñanza y aprendizaje en espacios escolares. El estudio parte del aporte reflexivo de algunos autores y sus saberes sobre la educación en ciencias, específicamente la iniciación científica a través del escuchar de Barbier, la iniciación científica a través del diálogo de Bakhtin, y la iniciación científica en el contexto social de Boaventura de Souza Santos. Así, los autores contribuyen a las reflexiones de los procesos educativos, solidificando los discursos entre las ciencias.

Palabras clave: Educación básica. Iniciación científica. Enseñanza y aprendizaje.

Introdução

As crianças, por volta dos 3 a 4 anos de idade, começam a fazer perguntas, fase dos “porquês” que, segundo Piaget (1970), corresponde ao período pré-operatório, em que elas não aceitam a casualidade, por isso começam os questionamentos.

Essa curiosidade das crianças não pode ser interrompida no ambiente escolar e, sim, estimulada desde a educação infantil, primeira etapa da educação básica, a partir de um trabalho pedagógico voltado à pesquisa. Conforme consta nas Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica, a instituição de ensino em seu projeto político pedagógico, junto à comunidade escolar deve:

[...] engendrar o entrelaçamento entre trabalho, ciência, tecnologia, cultura e arte, por meio de atividades próprias às características da etapa de desenvolvimento humano do escolar a que se destinarem, prevendo: I – as atividades integradoras de iniciação científica e no campo artístico-cultural, desde a Educação Infantil (MEC, 2013:50).

Diante disso, o presente trabalho parte para uma reflexão sobre a importância da pesquisa em sala de aula desde a educação básica, a partir do referencial de três autores abordando: a iniciação científica pela escuta de Barbier (1993), a iniciação científica pelo diálogo de Bakhtin (1997) e a iniciação científica no contexto social de Boaventura de Souza Santos (2006) entre outros autores que contribuirão na reflexão a respeito deste assunto.

A pesquisa como prática metodológica a partir da educação básica vem sendo reconhecida como significativa no processo de ensino aprendizagem, com alguns pontos a destacar, segundo Demo (2011:5):

[...] a educação pela pesquisa é a especificidade mais própria da educação escolar e acadêmica, o reconhecimento de que o questionamento reconstrutivo com qualidade formal e política é o cerne do processo de pesquisa, a necessidade de fazer da pesquisa atitude cotidiana no professor e no aluno e a definição de educação como processo de formação da competência histórica humana.

Nessa concepção de ensino, pautada pela pesquisa, o pensamento criativo e crítico é instigado entre discentes e docentes, por meio da argumentação, da experimentação e do trabalho coletivo, um processo de construção e re(construção) de conhecimento, pois, “para o espírito científico, todo conhecimento é resposta a uma pergunta. Se não há pergunta, não pode haver conhecimento científico. Nada é evidente. Nada é gratuito. Tudo é construído” (BACHELARD, 1996:18).

Portanto, a sala de aula torna-se um espaço de desafios, de modo que oportunize uma aprendizagem colaborativa e contextualizada, voltada para a criticidade e diálogo. Nesse processo, a figura do professor é importante, no reconhecimento desta prática como significativa, assim como sua formação pedagógica para trabalhar com os alunos e estimulá-los à iniciação científica.

A educação, a partir do *educar pela pesquisa*, visa o envolvimento dos alunos na realização de projetos e trabalhos de pesquisa em sala de aula e o professor, por sua vez, utiliza propostas didáticas que podem variar, pois não existem modelos pré-estabelecidos, o que existe ainda são os desafios quanto à educação pela pesquisa, pois ele deve se reconhecer como pesquisador, ter este espírito científico, ter ciência do perfil inventivo no seu cotidiano escolar (DEMO, 2011).

Assim, as reflexões acerca da temática são importantes para analisar o quanto se tem construído a fim de qualificar os processos de ensino e aprendizagem e, ainda, o quanto é possível avançar, estreitando o diálogo entre os autores e fomentando outras discussões em torno do ensino e pesquisa.

A iniciação científica pela escuta

Pensar sobre a importância da pesquisa desde a educação básica a partir das ideias de Barbier (1993) é considerar sua abordagem em torno da escuta sensível. O autor desenvolveu esse entendimento da escuta sensível, através de uma sensibilidade posta na relação sujeito pesquisador.

Segundo o autor há três tipos de escuta: **científico-clínica**: a metodologia da pesquisa-ação; **poético-existencial**: que considera os acontecimentos casuais resultante da ação das minorias e do que há de peculiar em um grupo ou em indivíduo; **espiritual-filosófica**: os valores mais determinantes, aquilo que dá sentido à vida, próprio de cada um. São escutas que poderão estar presente em qualquer situação educativa.

Relacionada à abordagem sobre escuta sensível, Barbier (1993:191) menciona sobre a abordagem transversal, na qual ela está na procura por

Esclarecer clinicamente e de acordo com um processo de pesquisa-ação essa transversalidade plural, a partir do imaginário e nos níveis concretos da pessoa, do grupo e da organização, pela expressão de seus produtos, práticas e discursos. A escuta sensível é o modo de tomar consciência e de interferir, próprio ao pesquisador ou educador que adote essa lógica da abordagem transversal.

Essa escuta analisada perante a proposta da educação pela pesquisa estabelece relações entre o pesquisador e o objeto de estudo, entre o educador e o seu aluno, sentindo-se um no universo do outro, a fim de compreender atitudes, valores, sem julgamentos, sem comparações, mas com foco na coerência e objetivos.

Nestes caminhos entre a escuta e o diálogo que envolvem a pesquisa temos também as contribuições significativas de Paulo Freire, que fala da importância do professor escutar o aluno, além da capacidade do sentido auditivo:

Escutar, no sentido aqui discutido, significa a disponibilidade permanente por parte do sujeito que escuta para a abertura à fala do outro, ao gesto do outro, às diferenças do outro. Isto não quer dizer, evidentemente, que escutar exija de quem realmente escuta sua redução ao outro que fala. Isto não seria escuta, mas autoanulação. A verdadeira escuta não diminui em mim, em nada, a capacidade de exercer o direito de discordar, de me opor, de me posicionar. Pelo contrário, é escutando bem que me preparo para melhor me colocar, ou melhor, me situar do ponto de vista das ideias (FREIRE, 2002:44).

Partindo dessas proposições, a escuta deve mediar a prática de pesquisa nas escolas de educação básica, oportunizando aos alunos um ambiente dialógico, não de “transmissão de conteúdos”, mas de um ensino-aprendizagem voltado para a criticidade e a autonomia, visto que o trabalho por pesquisa estimula esses aspectos. O fazer pesquisa é uma constante reconstrução de conhecimento, um processo emancipatório do sujeito que

[...] está na raiz da consciência crítica questionadora, desde a recusa de ser massa de manobra, objeto dos outros, matéria de espolição, até a produção de alternativas com vistas à consecução de sociedade pelo menos mais tolerável. Entra aqui o despertar da curiosidade, da inquietude, do desejo de descoberta e criação, sobretudo atitude política emancipatória de construção do sujeito social competente e organizado (DEMO, 2002: 82).

Portanto, torna-se significativo incentivar um ensino voltado para a pesquisa envolvido pela escuta investigativa, em que o professor possa intermediar junto ao aluno a prática de pesquisa, voltada para a construção conjunta do conhecimento, baseando-se em uma relação dialógica.

A iniciação científica pelo diálogo

As ideais de Bakhtin (1997) reconhecidas na área da linguística, também se destacam na área de educação, visto que suas reflexões a respeito da pesquisa em ciência humanas trazem grandes contribuições para o campo de estudo. Neste artigo, especificamente, pretende-se apresentar algumas de suas ideias, relacionando-as com a importância da ação de pesquisar para a difusão do conhecimento científico marcada por diálogos e visões de mundo dos sujeitos envolvidos na atividade científica.

Para o autor, o diálogo se estabelece pelo reconhecimento da relação do *eu* e do *outro*, assim fazendo uma analogia com a sala de aula, as figuras do *professor* e do *aluno* são extremamente importantes no processo dialógico, oportunizando através deste um aprendizado construtivo.

Nesse sentido, a pesquisa, quando utilizada na educação básica como prática metodológica, oportuniza essas trocas efetivas entre professor e aluno, desenvolvendo a autonomia, a argumentação e a postura crítica, pois cada participante será valorizado a partir de seu conhecimento e das suas experiências pessoais, ou seja:

Há todo um conhecimento cotidiano que merece ser reconstruído, compreendido e socializado, mas sempre problematizado e questionado sistematicamente. Ao mesmo tempo, é papel dos educadores participarem do processo de popularização do conhecimento científico, para que o mesmo retorne ao senso comum, contribuindo para os avanços do mundo cotidiano (MORAES, 2004:44).

O aprendizado por meio da pesquisa faz com que docentes e discentes sejam integrantes ativos do processo, estando envolvidos diretamente no contexto de ensino e aprendizagem, reconhecendo-se como sujeitos atuantes em um mundo de constante transformação. O aluno participando efetivamente na busca pelo conhecimento e o professor sendo facilitador desse processo.

Para Bakhtin (1997), a realidade apresenta-se contraditória e em transformação, compreendida em um processo dialético entre os sujeitos, onde o inacabado e as imperfeições recriam novas situações de diálogos, visto que há definições que podem ser alteradas a partir de outras expressões. O que permite, a partir dessa ideia, estabelecer a relação com o ensino pela pesquisa e da sua importância no ambiente escolar, pois a pesquisa permite apoderar-se do conhecimento, no sentido em que o aluno compreende, interpreta sobre determinado tema e onde novas compreensões irão surgir, onde ele adota uma postura crítica do fazer pesquisa, do apreender inter-relacionado ao seu conhecimento de mundo.

Dessa forma e tomando como base os posicionamentos do autor, sustenta-se a ideia de que o aprender pela pesquisa cria e recria condições para que os sujeitos apropriem-se do conhecimento, dando-lhes significados ao aprendizado baseado no protagonismo de professores e alunos, pois essas vozes formam e firmam o discurso, a partir dessa importante interação dialógica.

A iniciação científica no contexto social

Seguindo as ideias dos autores mencionados, outra abordagem é a dos sentidos que os agentes conferem às suas ações, de Boaventura (2006), pensador influente na área das ciências sociais. A visão do autor sobre conhecimento emancipatório, fruto das relações do homem com o seu meio, permite refletir sobre a importância da pesquisa em sala aula, considerando a formação de um aluno crítico e atuante no seu meio.

A intencionalidade da pesquisa deve ser compreensível e significativa ao contexto. Pesquisar é investigar, com a intenção de construir algo novo, conhecer e argumentar, Demo (2011:22) explica:

Primeiro, é preciso distinguir a pesquisa como princípio científico e a pesquisa como princípio educativo. Nós estamos trabalhando a pesquisa principalmente como pedagogia, como modo de educar, e não apenas como construção técnica do conhecimento. Bem, se nós aceitamos isso, então a pesquisa indica a necessidade da educação ser questionadora, do indivíduo saber pensar. É a noção do sujeito autônomo que se emancipa através de sua consciência crítica e da capacidade de fazer propostas próprias.

Boaventura, a partir de um conjunto de teses, fundamenta o paradigma emergente onde todo conhecimento científico-natural é científico-social; todo conhecimento é local e total; todo conhecimento é autoconhecimento; todo conhecimento científico visa a constituir-se num novo senso comum. Assim, para o autor:

[...] só existe conhecimento em sociedade e, portanto, quanto maior for o seu reconhecimento, maior será a sua capacidade de conformar a sociedade, para conferir inteligibilidade ao seu presente e ao seu passado e dar sentido e direção ao seu futuro. Isto é verdade qualquer que seja o tipo e o objecto do conhecimento (BOAVENTURA, 2004:17).

Nessa perspectiva existe a necessidade da interlocução entre objeto pesquisado e o sujeito que realiza a pesquisa, do estreitamento da relação entre ciências naturais e humanas, sem reducionismo, e de permitir nesse contexto que a ciência reflita sobre ela mesma (MORIN, 2007). Sendo assim, a escola, através de seus projetos pedagógicos, precisa incentivar a iniciação científica desde a educação básica, onde o professor reconheça a pesquisa como uma prática metodológica eficiente no ensino e aprendizado, ensinando os alunos a pesquisar, abordando assuntos interessantes e contextualizados às suas vivências, como bem enfatiza Freire (1992:192-193):

Não há docência verdadeira em cujo processo não se encontre a pesquisa como pergunta, como indagação, curiosidade, criatividade, assim como não há pesquisa cujo andamento necessariamente não se aprenda porque se conhece e não se ensine porque se conhece e não se ensine porque se aprende.

O acesso ao conhecimento científico agregado às experiências humanas recria diálogos prósperos que remetem a valorosa discussão da iniciação científica desde a educação básica, reconhecendo que:

[...] Ao escolher a educação pela pesquisa, o professor cria espaços efetivos para que o aluno questionar, argumentar e escrever, entrelaçando conteúdos escolares e realidade, num processo que visa à realização de aprendizagem com qualidade formal e política (LIMA, 2004:168).

A pesquisa deve integrar o contexto escolar, pois representa a capacidade de pensar e do aprender a aprender, oportunizando ao aluno autonomia e ao professor um constante aperfeiçoamento na qualificação e reavaliação de sua prática, considerando as constantes transformações. A proposta do ensino com pesquisa propicia um ambiente inovador e participativo, ofertando um ensino de qualidade na medida em que estabelece uma relação cooperativa em sala de aula. Moraes (2004:141), neste sentido, afirma que:

A pesquisa em sala de aula constitui-se numa viagem sem mapa; é um navegar por mares nunca antes navegados; neste contexto o professor precisa saber assumir novos papéis; de algum modo é apenas um dos participantes da viagem que não tem inteiramente definidos nem o percurso nem o ponto de chegada; o caminho e o mapa precisam ser construídos durante a caminhada.

Assim, essa prática metodológica propõe a formação de alunos mais atuantes, pois permite uma participação ativa a partir da associação de conhecimentos significativos entre o contexto escolar e a vida cotidiana, considerando o comprometimento e responsabilidade da instituição escolar em formar sujeitos capacitados para atuar criticamente em seu meio social.

Considerações finais

O trabalho buscou refletir a respeito de algumas concepções dos autores Barbier, Bakhtin e Boaventura, através da escuta sensível, do diálogo e do contexto social em relação à iniciação científica na educação escolar desde a educação infantil, visto sua importância no processo de ensino e aprendizagem.

No cotidiano escolar, o fazer sentido e o dar sentido faz-se importante no processo de ensino e aprendizagem, pensando sempre na formação do sujeito de modo integral, pertencente a um contexto social que também lhe é formador. Assim, as pesquisas são demarcadas por intencionalidades, condicionadas pelo seu tempo e espaço e sempre processuais, em meio à construção e reconstrução de conhecimento.

A pesquisa em sala de aula alia teoria e prática e permite aos docentes e discentes o questionar, o argumentar, o refletir a partir do que é pesquisado, assim, professor e aluno interagem neste processo.

Sabe-se que muitas mudanças educacionais ainda são necessárias para o avanço em termos de qualidade no ensino em nosso país, mas muito se tem conquistado com os esforços conjuntos de professores, alunos, comunidade escolar e o incentivo de políticas públicas. A proposta do educar pela pesquisa torna-se um destes avanços, visto que o aprender vai além da mera assimilação ou da transmissão de conhecimento, o aprender envolve o conhecer e o pesquisar para a apropriação deste conhecimento de modo crítico, capacitando para os desafios da vida acadêmica e também para o mundo do trabalho.

Tomando como base as abordagens aqui presentes e levando em consideração a situação atual da educação, cabe complementar e concordar com Morin (2000), quando enfoca que a reforma do pensamento é premissa para a reforma do ensino, sendo que a reforma do ensino transformará o pensamento. Conforme o autor, a reforma do pensamento está na atitude dos sujeitos de reorganizar seu próprio conhecimento, um processo de construção e reconstrução do pensamento diante da velocidade com que as mudanças na sociedade estão ocorrendo.

Assim, torna-se importante que a educação pela pesquisa seja tema relevante no processo de formação docente e que sua oferta possa ser disponibilizada desde a educação básica como integrante na proposta pedagógica das escolas, estimulando a curiosidade e potencializando o espírito inventivo dos alunos.

Recebido em: 07/11/2018, Reapresentado em: 28/05/2019 e Aprovado em: 05/07/2019

Referências

- BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- BAKHTIN, Mikhail. **Estética da criação verbal**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- BARBIER, René. A escuta sensível em educação. **Cadernos ANPED**, Porto Alegre, n. 5, p. 187-226, 1993.
- DEMO, Pedro. **Educar pela Pesquisa**. 8. ed. Campinas: Autores Associados, 2011.
- _____. **Pesquisa: Princípio científico e educativo**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- FREIRE, Paulo. **Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- _____. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários a prática educativa**. 25. ed. São Paulo: 2002.
- LIMA, Valderez Marina do Rosário. A escolha da pesquisa como princípio educativo, **Ciências & Letras**, Porto Alegre, n. 36, p. 151-169, jul./dez. 2004.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). SECRETARIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA. **Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais da Educação Básica**. Brasília: MEC, 2013.
- MORAES, Roque. Pesquisa em Sala de Aula: tendências para a educação em novos tempos. In: MORAES, Roque; LIMA Valderez Marina do Rosário. (Orgs.). **Pesquisa em Sala de Aula: tendências para a educação em novos tempos**. 2. ed. Porto Alegre, EDIPUCRS, 2004. p. 203-235.
- MORIN, Edgar. **Introdução ao Pensamento complexo**. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2007.
- _____. **A cabeça bem-feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
- PIAGET, Jean. **A construção do real na criança**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Conhecimento prudente para uma vida decente: um discurso sobre as ciências revisitado**. São Paulo: Cortez, 2004.
- _____. **Um discurso sobre as ciências**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2006.
- SOUZA, Solange Jobim; ALBUQUERQUE, Elaine Deccache Porto e. A pesquisa em ciências humanas: uma leitura bakhtiniana. **Bakhtiniana: Revista de Estudos do Discurso**, v. 7, n. 2, p. 109-122, 2012.

Orientar e ser orientado: *o professor vira orientador*

To orient and be oriented:
the teacher becomes an advisor

Orientar y ser orientado:
el profesor se convierte en orientador

MARLI TERESINHA SILVA DA SILVEIRA*

Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo- RS, Brasil.

TANIA MARA ZANCANARO PIECZKOWSKI**

Universidade Comunitária Regional de Chapecó, Chapecó- SC, Brasil.

ANDREIA HENN GHISLENI***

Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul- RS, Brasil.

PAULA LEMOS DA SILVEIRA****

Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul- RS, Brasil.

VANEZA SILVA DA ROSA*****

Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul- RS, Brasil.

* Mestre em Filosofia pela Universidade Federal de Santa Maria. Atualmente é Doutoranda em Educação na Universidade de Passo Fundo. É poeta, escritora e ensaísta, com dezenas de livros, artigos e contos publicados. *E-mail:* <marli19silveira@gmail.com>.

** Doutora em Educação pela Universidade Federal de Santa Maria. Professora, pesquisadora e, atualmente, coordenadora do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (mestrado) em Educação da Universidade Comunitária Regional de Chapecó. *E-mail:* <taniazp@unochapeco.edu.br>.

*** Graduada em Letras e mestre em Educação pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Atua como professora de Ensino Fundamental e supervisora escolar no município de Boqueirão do Leão/RS. *E-mail:* <andreiaghislени@gmail.com>.

**** Mestre e doutoranda em Educação pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Atualmente é professora na Universidade da Região da Campanha. *E-mail:* <paulasilveira@gmail.com>.

***** Mestre e doutoranda em Educação pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Atualmente é professora da rede municipal de ensino de Santa Cruz do Sul, atuando no trabalho pedagógico com alunos com o transtorno do espectro autista. *E-mail:* <vanezasilvarosa@bol.com.br>.

RESUMO: O objetivo deste artigo é refletir sobre as orientações e sua implicação no processo de leitura e escrita, problematizando aspectos que reverberam na tessitura final de dissertações e teses. Dialoga com as referências teóricas e as narrativas de professores/orientadores interpelados pela questão e implicados pelo ser/tornar-se orientador (a). Considerando-se que inexistente preparo ou um curso específico que habilite um professor a se tornar um professor/orientador, o desafio levará o professor a compreender que exercerá um novo papel, marcado por uma relação de proximidade intelectual que poderá ser exitosa ou não, para ambos os lados.

Palavras-chave: Educação. Escrita. Orientação. Leitura.

ABSTRACT: The aim of this article is to reflect on the orientations and their implication in the reading and writing process, problematizing aspects that reverberate in the final fabric of dissertations and theses. It dialogues with the theoretical references and narrative of teachers / counselors summoned by the question and implied by the being/ becoming an advisor. Considering the nonexistence of a preparation or a specific course that enables a teacher to become a teacher/advisor, the challenge will lead the teacher to understand that he/she will play a new role, marked by a relationship of intellectual proximity that may or may not be successful, for both sides.

Keywords: Education. Writing. Guidance. Reading.

RESUMEN: El objetivo de este artículo es reflexionar sobre la orientación académica y su implicación en el proceso de lectura y escritura, problematizando aspectos que repercuten en el tejido final de disertaciones y tesis. El artículo dialoga con las referencias teóricas y las narrativas de profesores/orientadores interpelados por esa cuestión e implicados por el ser/tornarse orientador (a). Considerando que no hay preparación o un curso específico que permita a un profesor tornarse un profesor/orientador, el desafío hará que el profesor comprenda que desempeñará un nuevo papel, marcado por una relación de proximidad intelectual que puede o no ser exitosa para ambos lados.

Palabras clave: Educación. Escritura; Orientación. Lectura.

Introdução

O presente texto discute e aponta questões e aspectos relevantes, ainda pouco tematizados, no exercício da orientação em teses, dissertações ou até mesmo conclusão de curso, apontando ser um tema extremamente importante tendo em vista problematizar como o professor se torna orientador, no ensino superior, sendo que inexistem cursos que o preparem e o habilitem a se tornar um professor/orientador. Parte-se do pressuposto de que quem um dia foi orientando, orientador será. Geralmente, os professores que orientam em programas são doutores que já passaram pela experiência da pesquisa.

Embora nem sempre verbalizada, há uma ideia corrente de que a prática ensina e o tempo será o veículo capaz de tornar um doutor um bom orientador. Além da prática ter sido a principal “faculdade” de formação de uma ação didático-orientadora, outras dificuldades são apontadas como impedoras de uma qualificada relação orientando-orientador, sendo que a dificuldade de acesso ao professor orientador e o seu despreparo para a tarefa da orientação destacam-se como empecilhos a um resultado satisfatório ao final do mestrado ou doutorado. Não menos importantes, pode-se citar que alguns orientandos chegam aos cursos *stricto sensu* com baixíssima produção escrita, sem desconsiderar a guinada da produção científica brasileira que, desde o final da década de 1990, deixou de focar a formação de professores, para a formação de professor pesquisador no ensino superior.

Mais do que apresentar respostas, este artigo deseja problematizar algumas situações da prática da orientação *stricto sensu*, de modo especial, interpondo possíveis desdobramentos e diálogos com professores orientadores da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc) e da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), procurando articular experiência, tempo e interlocuções.

Os sujeitos das pesquisas são professores que atuam na docência e orientação em cursos de pós-graduação na Unisc e na Unisinos (RS), reunidos pela experiência/tempo de docência-orientação,¹ e foram convidados a responder a seguinte pergunta, com base em suas práticas e experiências docentes: Como me torno um orientador(a)? Sabendo-se que talvez nenhum(a) professor(a) se “torne” um orientador(a), mas paute-se pela busca constante pela qualificação da sua relação/formação de colaborador fundamental de pesquisas e interesses dos seus alunos/orientandos.

Articulam-se, a partir das narrativas dos professores/orientadores e com base no referencial teórico, aspectos relevantes para se problematizar como um professor(a) pode se tornar um orientador(a).

Os docentes/orientadores aparecerão indicados por letras, tendo em vista preservarmos sua identidade, e as referências estão contempladas no quadro abaixo, conforme:

Figura 1 – Narrativas docentes dos professores orientadores

Identificação	Docência Universitária	Orientação Pós-Graduação	Formação
docente "A"	42 anos	33 anos	pedagogia, mestrado em fundamentos sociais da educação e doutorado em fundamentos da educação
docente "B"	26 anos	10 anos	artes plásticas, mestrado e doutorado em educação
docente "C"	12 anos	4 anos	geografia, mestre e doutor em educação

Fonte: Própria

O objetivo não é apresentar uma receita de como se tornar/formar um professor/orientador, mas apontar dificuldades, demandas e sugerir aportes indispensáveis para qualificação da relação orientador/orientando, muitos dos quais presentes nas leituras trazidas para o contexto desta discussão.

Como se tornar um professor orientador

Ingressar na pós-graduação, seja em nível de mestrado ou doutorado, é, sem dúvida, um desafio. Depois de passar anos frequentando o ensino fundamental, médio e a graduação, grande parte de pós-graduandos encontra dificuldades para expressar ideias e escrever dissertações e teses. Na verdade, não se aprende a exercitar a pesquisa, nem a escrita durante todos esses anos em sala de aula, sendo que, na pós-graduação, precisar-se-á dar conta de tudo, num tempo breve e com a melhor qualidade possível. Bianchetti e Machado afirmam que, para o pós-graduando

[...] a passagem de uma situação de gregarismo na graduação para o enfrentamento de um trabalho praticamente solitário - em que ele é obrigado a responsabilizar-se pela produção do seu próprio texto - é uma mudança muito brusca para ser assimilada em pouco tempo (BIANCHETTI E MACHADO, 2012:184).

Para amenizar as tensões de um pesquisador iniciante, que se defronta com as dificuldades de escrita e a insegurança em relação ao que e como pesquisar, eis que entra em cena o orientador. Ele auxilia na organização e na condução da pesquisa, inclusive ampliando sua função ao amparar os orientandos, em alguns momentos, até mesmo na condução da própria vida. De repente, aquele sujeito que era apenas um professor,

torna-se um bom amigo, um ouvinte, conselheiro, que, às vezes, precisa dar até mesmo um “puxão de orelha”. Muitos terão, por experiência própria, seja durante o mestrado ou doutorado, vivenciado momentos tensos e difíceis, pois, humanos que somos, não conseguimos ter vidas distintas, separando a vida acadêmica de nossa vida pessoal. Acredita-se que essa compreensão, por parte do orientador, é de fundamental importância. Se não houver esse olhar sensível de quem orienta, talvez muitos acabassem até mesmo desistindo da pós-graduação.

O papel do orientador tem relevância não somente pela complexidade da função, em seus diversos aspectos, mas também pela tamanha responsabilidade de capacitar e qualificar alguém a ser autor de seu próprio trabalho. Um dos maiores problemas enfrentados pelos orientadores e orientandos na contemporaneidade, além da dificuldade de escrita e dos inevitáveis conflitos pessoais, é a diminuição de prazos para a escrita das dissertações e teses.

Discutir o papel do orientador, também devido à exigência de produção de artigos e participação em eventos científicos com produção e várias formas de publicações exigidos nos meios acadêmicos, torna-se cada vez mais oportuno. O orientando tem como incumbência a escrita e a reescrita; em contrapartida, o orientador faz sua análise avaliativa, apontando partes dos textos/pesquisa que não estão adequadas e necessitam da reescrita. A tarefa de orientação é individualizada (avaliação da Capes) e a qualificação dos cursos reflete a soma do desempenho dos seus orientadores (CAPES, 1996, p. 18). A experiência acumulada, seguindo critérios de como se avalia o desempenho científico de um pesquisador, baseada na análise de suas linhas de pesquisa, de sua produção científica, número e qualidade dos trabalhos publicados, é um aspecto a ser considerado na orientação. O frenesi produtivo tem provocado um fenômeno diverso daquele a que se postulava, que é uma qualificada formação acadêmica, pois tem inibido produções mais detidas e jogado os pesquisadores em uma trincheira de competitividade.

Atualmente, com o auxílio de bases de dados, pode-se observar os trabalhos publicados e acompanhar a produção científica dos orientadores. Dessa forma, a escrita, que deveria ser algo prazeroso e agradável, passa a ser encarada como uma imposição rigorosa pela Capes e CNPQ, indo contra o processo educacional, que demanda tempo para um trabalho de qualidade. Bianchetti, citando Warde (2012), afirma que

Se trata de um problema de difícil solução, posto que o ritmo e a qualidade da escrita dos nossos orientandos são regidos por relógios psicológicos, biológicos e financeiros não ajustados aos cronogramas do orientador, do programa e das bolsas” (BIANCHETTI *apud* WARD, 2012:192).

Nesse sentido, em meio aos desafios encontrados, é interessante problematizar de que forma o pós-graduando torna-se orientador. Parece ser automático que, no momento em que o pesquisador defende sua tese, e tornando-se doutor, é considerado apto a ser orientador. Orientar, equivocadamente, parece uma tarefa simples, que não exige

qualificação complementar. Conforme Bianchetti e Machado, “num passe de mágica o orientando se transforma em orientador. O abracadabra é a defesa da tese” (BIANCHETTI; MACHADO, 2012, p. 184).

Em que momento um professor que passou pela pós-graduação (agora doutor) se torna um orientador? O título de doutor (ou mestre), a experiência acumulada ou o número de orientações seriam indicativos de uma espécie de capacitação intelectual para a orientação?

Por mais qualificadas que sejam as experiências na vida docente de um professor, por mais destacados sua formação e anos de atuação, não repercutem sozinhos para a garantia de uma satisfatória orientação. Em muitos casos, quem sabe na grande maioria, o processo vai se desenhando a partir das escolhas, como nos apresenta a docente “A”² que destaca que apesar de tantas experiências significativas na sua vida docente, nunca conseguiu saber de fato o que significa ser “orientadora” de trabalhos, de pesquisa, de dissertação, de tese. Iniciou-se como orientadora, lembra, quando, já atuando na graduação (UFRGS), teve um projeto aprovado com direito a bolsista de iniciação científica. “Ali, de repente, começava minha história como orientadora. Lembro que a bolsista que selecionei (inteligente, dinâmica, estudiosa) já tinha participado de pesquisa e isso foi ótimo, pois aprendi muito com ela. Até hoje somos amigas”.

A docente “A” ressalta que, talvez inconscientemente, seguiu o bordão “é caminhando que se aprende a caminhar”. Avalia que foi tateando, experimentando modos de ser orientadora:

O que sempre me favoreceu foi a paixão pelo que fiz e faço. Entendi de princípio que o papel de orientadora não deveria ser muito diferente do de professora e talvez por isso não me foi difícil. Nem sempre pude selecionar o aluno ou aluna que orientaria. Mas, felizmente, tive raríssimos “casos difíceis”. Desde logo percebi que precisava conhecer mais a fundo a aluna ou aluno que orientaria. Por isso, os primeiros encontros sempre foram informais, de conversas e tentativas de mútuo conhecimento. Sim, também sempre considerei fundamental me fazer conhecer. Ou seja, que tipo de pessoa, professora e orientadora tenho sido, meus valores, posicionamentos políticos e epistemológicos, quais meus propósitos em educação, minhas escolhas de pesquisa, etc. (Docente “A”, 2016).

A tarefa de orientar é complexa e, muitas vezes, a experiência de vida pode influenciar no tipo de orientador que teremos. Muitas situações vivenciadas pelo orientador podem refletir na forma como conduzirá o trabalho de seus orientandos e, por conta disso, a relação pode ser menos ou mais qualificada do ponto de vista dos objetivos propostos: TCCs, dissertações, teses.

A relação vertical, percebida entre os docentes e seus alunos, normalmente na pós-graduação, é substituída por uma relação mais pessoal, de trabalho compartilhado com diálogo e amizade, embora não menos profissional. Ao ingressar no mestrado, a maioria não tem maturidade teórica suficiente para conduzir, sozinha, a caminhada de

pesquisador. Assim, como orientandos, considera-se o papel do orientador de extrema importância para dar suporte e segurança, principalmente nos momentos em que os orientandos se sentem um tanto perdidos em relação ao que, de fato, querem pesquisar.

E aqui mais uma vez citamos a experiência da docente “A”, para quem desde os primeiros encontros de orientação, em conjunto, orientadora-orientando/a fazem combinações. Com o tempo se aprende que, nas primeiras semanas, já se pode perceber o “*modus operandi*” a utilizar com cada orientando/a, ou seja, “alguns produzem melhor sob pressão e outros só funcionam se não forem pressionados. E entre estes dois extremos estão todos os demais com suas idiossincrasias” (Docente “A”, 2016). Orientar exige sensibilidade do orientador, que aos poucos vai percebendo jeitos e formas adequadas de orientar cada um(a) dos seus orientados (as) e estabelecendo uma relação mais horizontal e menos apreensiva, de parte a parte (Docente “A”, 2016).

O orientador poderá auxiliar e potencializar as pesquisas ou, em alguns casos, permitir que se tornem apenas mais uma produção de pouca qualidade. Assim, a qualificação de quem orienta também é muito importante, pois os orientandos necessitam e muito desse amparo e olhar atento aos trabalhos/projetos desenvolvidos. A docente “A” destaca que

Uma das dificuldades maiores que encontrei como orientadora foi o fato de ter que lidar com temas os quais eu não tinha aprofundamento. Isso ocorre muito em instituição privada, ocasionando uma demanda grande de estudos por parte de quem deve orientar. A mim especialmente este se tornava um obstáculo maior pois só sei trabalhar com paixão. E às vezes não encontrava dentro de mim nenhum gosto pelo tema de escolha do orientando/a. Em algumas oportunidades consegui fazer um bom casamento entre o que ele/a e eu queríamos (Docente “A”, 2016).

Haguette (2012) aborda a questão da qualificação teórico-metodológica do orientador como um dos fatores determinantes da qualidade da produção do conhecimento na pós-graduação, uma vez que “o aluno fica à mercê da competência ou incompetência do orientador.” (p.162). Nesse aspecto, o professor/orientador precisa reconhecer sua implicação intelectual no processo de orientação, avaliando ou reavaliando sua interlocução interessada com o orientando.

O processo de orientação na área da Educação é didático e o orientador também aprende, se qualifica e amplia seus conhecimentos com a pesquisa de seus orientandos. Para Zilbermann, “dotado de um saber limitado, cada orientador expõe indiretamente humildade suficiente para se curvar à aprendizagem de que igualmente está sendo objeto” (p. 340). Da mesma forma, o orientando vai se tornar orientador ao ampliar sua investigação e, avançando na pesquisa, vai amadurecendo e percebendo como se dá o processo de orientação de produção do conhecimento.

O processo interpessoal de aprendizagem mútua e contínua representado pela relação entre um orientador e cada um de seus orientandos é provavelmente a principal novidade da educação e da ciência brasileira dos últimos trinta anos do século XXI (ZILBERMANN, 2012, p.340).

Outro aspecto relevante que deve ser considerado na tematização do tema da orientação, do ser-tornar-se orientador(a) é que as expressões “ser professora” e “ser orientadora” na pós-graduação estão colocadas na condição do seu devir como professor (a) e partem da convicção de que não há como pensar e planejar ações educativas cindidas do modo como pensamos, como sonhamos e interrogamos o mundo, do modo como convivemos em linguagem, como oportunamente nos apresenta a docente “B”³.

Para a docente, o seu diálogo, na pesquisa e na extensão, tem se mostrado em sua abertura ao inesperado e imprevisível que é viver no mundo comum, que a ação educativa diz respeito a um encontro impossível de ser pré-fixado, pré-determinado em respostas tranquilizadoras, mas vai se constituindo em cada texto, em cada escuta da voz do professor e do aluno, em cada ação hermenêutica, em cada ressonância interpretativa, em cada encontro educativo (Docente “B”, 2016).

Minha experiência tem me mostrado que o processo de aprender a pensar, seja na criança, no jovem ou no adulto, é sempre um processo delicado e sutil. Assim, a educação universitária – dada em seu catálogo de cursos – não é suficiente. Supõe uma formação que considere a simultaneidade ou temporalidade de suas diferentes dimensões: inicial, continuada, cultural. Significa que a professoralidade, a autonomia docente universitária é constituída com os discentes enquanto ação intelectual, portanto cultural, compartilhada entre pessoas capazes de se auto organizarem em diferentes campos do pensamento (Docente “B” 2016).

O encontro com os devires *linguageiros*, salienta a docente “B”, encanta não pelo contraste entre as idades, mas pelos encontros com a potência – tão sensível quanto inteligível – com a alteridade ou a diferença temporal nos modos de plasmar experiências de pensamento. “Fui compreendendo, muitas vezes sem entender, que se vive do jeito que se pensa. Pensar sempre tem consequências em nossa existência, seja no plano pessoal, seja no plano político da coletividade.” (Docente “B”, 2016). Ressalta que na experiência de pensar e significar a convivência, não há “menoridade” ou “ignorância”, não há alguém que sabe “menos” e outro que sabe “mais”, ambos sabem de modo diferente.

A aprendizagem maior do movimento de “tornar-me professora-pesquisadora-orientadora”, conforme recorda a docente “B”, foi, antes de tudo, aquela que extraiu da convivência com as crianças pequenas. “Foram elas – e ainda são – que me ajudaram a interrogar certezas, que contribuíram para instaurar contradições e paradoxos na coexistência” (docente “B”). A alteridade *linguageira* que “instaurou meu desejo intelectual de aproximar fenomenologicamente – ou seja, existencialmente – poesia e filosofia para pensar o que não sabia poder pensar”.

A orientação é marcada pelo encontro entre dois sujeitos diferentes, em algumas situações, inclusive, com recortes teóricos distintos. Aprender o que isso significa antecipadamente é abrir-se para a possibilidade de se orientar com vistas ao outro e o que ele também pode ensinar nesse processo- a alteridade falante de um outro que diz e deseja

ser ouvido e ou que pode auxiliar na construção de uma caminhada parceira, prescindindo de programações estanques, fechadas ou de uma receita pronta, assegurada, muitas vezes, pelo menosprezo de uma das partes.

Castro (2012) ressalta, nesta perspectiva, que cada orientador tem seu estilo pessoal de trabalho. Seguramente, alguns serão melhores ou piores, o que inclusive pode depender do orientando, mas de forma alguma haveria modelos de atuação pessoal que fossem únicos ou necessariamente melhores. Dentre os orientadores, há variedade de personalidades e estilos de trabalho, sendo, portanto, imprescindível a abertura para um trabalho dialógico, compartilhado, até porque também os orientandos têm personalidades e estilos diferenciados.

Com base nisso, o docente “C”⁴ aponta que ser um professor orientador significa ser um parceiro de escrita, não propriamente por meio da escrita de “um” ou “do” trabalho dos orientandos, mas a partir do compartilhamento e, no limite, do balizamento de ideias e práticas de pesquisa que possam ser produtivas de acordo com os contextos em que se inserem as pesquisas acadêmicas.

De certo modo, pensando mais poeticamente, para além disto, o professor orientador se torna ainda (nos bons casos), um padrinho, ou seja, alguém que produz junto aos orientandos metas e rotas a serem seguidas no percurso acadêmico (Docente “C”, 2016).

Para além das ações práticas de orientação – aquelas direcionadas ao desenvolvimento das pesquisas – a função do professor orientador abrange uma espécie de “ambientação” dos orientandos ao mundo acadêmico (Docente “C”, 2016).

Pensando por este caminho, acredita-se que a leitura e a escrita constituem-se como propostas as mais desafiadoras do que se pode chamar de processo de orientação ou relação orientador/orientando, da escola ao ingresso na universidade, “da escrita no ensino fundamental à tese de doutoramento há uma trajetória permeada de muitas dificuldades” (CHASSOT, 2012, p. 104).

O poeta Mário Osório Marques (1997) nos diz: “escrever é preciso” como um manual para teses e dissertações em que no seu subtítulo descreve: “o princípio da pesquisa”. Orientar será, muitas vezes, um ensinar a escrever. Muitas vezes, portanto, o ensinar a escrever se faz necessário.

Para Bianchetti e Machado (2012), “as pessoas têm tendência à procrastinação”, que é o ato de adiar o trabalho de escrever, é o difícil momento de passar as ideias para o papel, ou a também denominada “síndrome da folha em branco”. Neste sentido, apontam que o tema escolhido e o método são indispensáveis, pois é um trabalho que se faz passo a passo, escrevendo e reescrevendo, até se chegar à versão definitiva. O papel de orientar é muito importante nesse momento, envolvendo muito mais do que acompanhar o aluno, é a garantia de que a produção escrita se desenvolverá de maneira qualificada e com relevância para vir a público.

Tanto para o orientando como para o orientador, o trabalho parte da escolha do tema e da contextualização do problema, de uma boa introdução, revisão da bibliografia, análise do referencial teórico e do processo de escrita que seja capaz de apresentar argumentos, estabelecer relações e autonomia de formulação e de pesquisa:

Mas, o que é pesquisar? No meu entender é produzir um texto de rica intertextualidade onde se conjuguem, em uma intersubjetividade sempre ativa e provocante desde suas bases socioculturais, as muitas vozes de uma comunidade argumentativa especialmente convocada para o debate em torno de determinada temática; sejam as experiências do pesquisador, sejam os testemunhos de um campo empírico, sejam os testemunhos do respectivo campo teórico (MARQUES, 1997, p. 98-120).

A autoria do pesquisador revela-se como o que assume suas responsabilidades jurídico-institucionais e morais. Nesse sentido, a originalidade consiste em expressar de maneira própria no seu texto o que outros, em outros contextos, disseram.

Deve-se reconhecer, oportunamente, que orientar em uma era em que a velocidade de difusão de informações é desenfreada, o processo é dinâmico e tudo se altera rapidamente, é tarefa árdua e grandiosa. O tempo torna-se cada vez mais raro e precioso para todos nós, e desta forma, a relação entre orientadores e orientandos precisa também fluir para que se produza um trabalho original e a pesquisa obtenha bons resultados.

Embora o presente artigo não tenha como objetivo problematizar a orientação nos diferentes espaços, levando-se em conta a estrutura e as novas mídias, cabe ressaltar que as novas tecnologias têm oferecido possibilidades antes inimaginadas também no campo da orientação *stricto sensu*, ampliando o acesso aos orientadores e qualificando a discussão entre grupos de pesquisas balizadas por temas e objetos similares. A orientação real/pessoal, com a presença do orientador e orientando é, sem sombra de dúvida, uma das mais importantes, embora, nos dias atuais, devido ao grande número de recursos e aparatos tecnológicos, torna-se possível também a orientação virtual através dos editores de textos, *skype*, e-mails e compartilhamentos.

É indiscutível a orientação real presencial (CHASSOT, 2012), aquela dita olho no olho, mas nos dias atuais o uso da tecnologia nos proporciona orientação virtual através da internet como uma alternativa válida quando das usuais dificuldades para encontros reais.

A discussão de situações envolvendo a orientação *internética* na elaboração de dissertações e teses, em que mostra as possibilidades de uma orientação virtual, inclusive através de descrição de situações experienciais, vale privilegiar a modificação exponencial e os processos de escrita vivida em tempos recentes, em que há aqueles que se alfabetizam em uma lousa e que hoje escrevem com computadores (CHASSOT, 2012: 112).

Nas orientações virtuais, a real distância entre orientador e orientando se mede pela facilidade de um outro acessar a internet, e essa é uma marca dos novos tempos, em que estar fora da rede é uma limitação profissional. Primeiramente, eram trocados disquetes

pelo correio, depois por conta de e-mail com anexo em que se faziam anotações, correções e comentários (CHASSOT, 2012).

Hoje, com a evolução, sofisticação dos editores de textos e novidades na internet, convive-se com instrumentos que revolucionaram o processo de escrita cada vez mais colaborativos e facilitadores dos nossos afazeres, permitindo o uso de marcadores de comentários e anotações enviados por e-mail ou em tempo real compartilhado. Pode-se, na atualidade, utilizar grupos de discussão *online*, para orientação, com diferentes orientandos, envolvidos em temas de pesquisa semelhantes, um ajudando o outro em suas dúvidas (CHASSOT, 2012).

O lugar da prática educativa também surge como aspecto a ser considerado, pois pensar a formação docente na interlocução com a orientação é também questionar algumas afirmações que posicionam os docentes em determinados lugares na prática educativa. Neste aspecto, poder-se-ia perguntar qual significado tem a afirmação de “não estar preparado” para ser orientador.

Em um contexto político-econômico, a formação se coloca como constante, sendo o professor um consumidor ativo. Se, em um construto social, a profissão docente caracterizou-se por missão, sacerdócio, vocação, amor, na atualidade estas marcas não se anularam; no entanto, o professor constitui-se, hoje, muito mais como um gerenciador de sua formação, um empreendedor, cuja formação é inacabada. Também se refere, nessa preparação, o sentido das relações pessoais e afetivas que envolvem a incumbência de ser um professor orientador. Ao mencionar o saber, faz-se significativo considerar as contribuições de Tardif (2012) acerca dos saberes docentes enquanto pluralidades atuantes nesta profissão:

[...] a relação dos docentes com os saberes não se reduz a uma função de transmissão de conhecimentos já constituídos. Sua prática integra diferentes saberes, com os quais o corpo docente mantém diferentes relações. Pode-se definir o saber docente como um saber plural, formado pelo amálgama, mais ou menos coerente, de saberes oriundos da formação profissional e de saberes disciplinares, curriculares e experienciais (TARDIF, 2012, p.36).

A totalidade dos saberes engloba a prática educativa, sendo traduzida no saber da experiência. Experiência que possui sua valoração na formação docente, uma vez que interpela as relações orientador e orientado na pesquisa acadêmica. Como a experiência contribui na constituição/formação do professor orientador? Quais são os saberes que contribuem na relação do orientador com o seu orientando?

A experiência é o que “nos passa, o que nos acontece, o que nos toca. Não o que se passa não o que acontece, ou o que toca”. (LARROSA, 2015. p.18). Ao trazer estes argumentos teóricos para a discussão da experiência docente na orientação, percebe-se a vinculação das histórias de vida profissional e pessoal, ou seja, a sua trajetória enquanto aluno, a experiência de ser orientado. Paulatinamente, neste percurso da formação

docente, a busca por uma pós-graduação cada vez mais é enfatizada, sendo necessário professores orientadores para contemplar esta demanda. Neste processo, os livros também se tornam recursos para a orientação, descrevendo o “receituário” de como elaborar os trabalhos acadêmicos.

Tanto as obras já catalogadas nas bibliotecas quanto as mais recentes, disponíveis nas livrarias, denotam o reconhecimento de que o ato de formular as ideias e expressá-las por escrito é tarefa árdua e requer novas formas de encaminhamento (BIANCHETTI; MACHADO 2012, p.30).

Na relação da orientação com os livros, questiona-se a prescrição dos “modelos” de escrita, procedimentos, roteiro a ser seguido, os quais denotam a funcionalidade de auxiliar na elaboração dos trabalhos acadêmicos, estando próximo ao professor na relação de orientar. Com base nisso, pode-se considerar que os livros colaboram para a formação/qualificação do professor orientador? Ou se intitulam como livros orientadores? Em ambos os questionamentos, os livros não poderão substituir a relação dos orientadores/orientandos com a pesquisa, todavia poderão contribuir, desde que não se tornem isoladamente materializados na orientação. O orientador é indispensável na relação, inclusive por possibilitar que as leituras sejam qualificadoras da escrita e capazes de assegurar um trabalho original e comprometido com as novas perspectivas das pesquisas em questão.

A referência aos autores (BIANCHETTI; MACHADO; 2012, p.31) é pertinente, pois descrevem:

O orientador, diferentemente do livro que orienta, é um personagem que entretém uma relação singular e intersubjetiva com seu orientado, de peculiar riqueza e complexidade, por sinal. O orientador juntamente com o orientado e suas páginas escritas constituem um trio único e original, com considerável espaço de liberdade, voltado para construir conhecimentos, bem como favorável ao desenvolvimento de um estilo pessoal na escrita.

Entretanto, a relação orientador/orientando também é movida por um espaço de tensão, em que a convivência efêmera, devido aos curtos prazos para a entrega dos trabalhos e conclusão do curso, dificulta um estudo mais abrangente do objeto de pesquisa. Além disso, há o fato de que tal relação orientador/orientando é influenciada pelos livros e manuais de pesquisa, e que o orientador poderá conduzir o seu orientando a um campo restritamente metodológico, tornando-se um processo fragmentado e desprovido da autonomia criativa e dialógica que contribui imensamente para a pesquisa.

Problematizar o que qualifica e ou quando um professor se torna um orientador é – mesmo que careçamos de certezas se existe ou mesmo se deva existir um momento em que um professor se torna de fato um orientador –, igualmente, questionar os fatores que intervêm nesta pluralidade da formação acadêmica e de pesquisa, processo que não é objeto de estudo em pesquisas e literaturas ou permanece insipiente. A prática tem

sido o lugar mesmo a partir do qual um professor se habilita como orientador, sem contar a experiência de ter sido um dia um orientando. Por oportuno e considerando que se essas contribuem na qualificação/formação do professor orientador, considera-se que o orientador busca metodologias que aproximaram o orientando dos estudos de autores e se comporte de forma acolhedora; do contrário, haverá fratura e fragmentação na formação dos doutores/orientadores.

Em que momento da vida profissional um professor (doutor) sentiu-se/tornou-se orientador? É imprescindível considerar a importância do professor orientador na formação de pesquisadores, visto que a sua função de orientar poderá qualificar a autoria de ambos. No entanto, para se chegar a esta qualificação há incertezas, limitações, vínculos afetivos, que englobam a relação de orientar, pois ambos são pessoas singulares, com suas particularidades e que objetivam a pesquisa. Há um momento em que um professor (doutor) tenha condições reais, intelectuais e morais para se intitular orientador? A relevância do orientador é indiscutível. Se há ou deve haver um modelo a ser seguido é que é a questão.

Conclusão

O desafio de ser orientador, considerando que muitos orientandos chegam à pós-graduação sem uma experiência significativa na produção escrita, além das dificuldades próprias das novas relações acadêmicas e demandas específicas, deve levar o professor/orientador a compreender que exercerá um papel que precisa ser pautado pela necessária disponibilidade para o outro que chega, constituindo uma caminhada parceira e compartilhada. Da mesma forma, reconhecer que não estará “formado” para ser orientador, o que pode, em um primeiro momento, causar angústia, mas, se adequadamente trabalhado, implicar uma reiterada abertura para novas leituras e encontros, colaborando para a construção da autonomia de pensamento e de ação, capacitando os orientandos para novas reflexões, instigando-os no seu papel de futuros pesquisadores.

A tarefa do professor orientador não é neutra, ou seja, no momento em que o professor se intitula como orientador o seu processo de formação docente caminha junto. A sua experiência, os seus saberes, enfim, a sua história de vida pessoal e profissional alicerçam o saber ser orientador.

Em se tratando de uma relação singular, por mais que se repitam as práticas de orientação nas universidades, a falta de um curso ou receita para qualificação de um professor/orientador não é um problema, pelo contrário, uma idiosincrasia fundamental e que pode tornar a relação orientador/orientando um exercício de autonomia e liberdade com vistas à qualificação de pesquisas e conteúdo. Mesmo que a forma seja importante e potencialize a pesquisa e seus resultados, o produzido deve estar na base das orientações, pois serão os conteúdos mobilizadores de perspectivas e marcadores científico-culturais.

O que está colocado é que o professor/orientador deve ser capaz de acolher o orientando e possuir condições humanas e intelectuais para apontar caminhos, sugestões e permitir, ao abrigo das leituras e respaldos técnico-metodológicos, que a pesquisa se desenvolva com naturalidade e a escrita seja o resultado de um constante fazer, refazendo-se. Como elencado, em relação ao orientador, a falta de qualificação profissional, despreparo e a dificuldade dos orientados em aproximarem-se, terem acesso ao orientador, são obstáculos que tornam desqualificada e tensa a relação orientador/orientando, quando não, levando muitos pós-graduandos a desistir dos seus cursos. Por sua vez, os orientandos chegam, não poucas vezes, desprovidos de condições efetivas de escrever textos seguros e reflexivos, tornando dramática a relação com o orientador e com suas fontes e nortes de pesquisa. Não se pode descartar situações em que os orientandos acabam buscando outros desdobramentos de pesquisas e as dificuldades surgidas com orientandos que também são trabalhadores (não possuem bolsas e apoio para o desenvolvimento de suas pesquisas).

Tornar o processo de ensino-aprendizagem um exercício constante de produção e pesquisa horizontal é uma tarefa imprescindível para a qualificação dos orientandos e futuros orientadores, evitando que pós-graduandos ingressem no ensino superior e à atividade docente sem o mínimo de condições de problematizar temas, contextualizar problemas e alcançar soluções, mesmo que temporais. Tais pré-requisitos já habilitam, em grande medida, professores a se tornarem orientadores. Há que se considerar ainda a importância da relação orientador/orientando, que deve ser potencializada pela acolhida aos diferentes atores envolvidos e pela dinâmica da escrita orientada pelos anseios/desafios que pautam um projeto de pesquisa.

A docente “A” conta uma historinha que ilustra muito bem o que tentamos apontar no presente trabalho: “Estava um dia integrando uma banca junto com a colega “X” e fiquei muito feliz quando ela (superexperiente, uma referência na área da educação) falou: não se faz curso pra “ser banca”, a gente vai aprendendo a “ser banca”. Eu fiquei tão feliz naquela hora porque era justo o que eu sempre pensava. O mesmo acontece com ser orientadora, a gente vai aprendendo a vida inteira a ser orientadora”. Não muito diferente, o docente “C” também diz não saber se já se tornou um orientador, nem mesmo se um dia se tornará, pois os processos de transformação são tão dinâmicos quanto a vida, já que eles são a vida. Segundo ele: “me torno orientador a cada instante, tendo em vista as diferentes situações pelas quais passo junto aos orientandos. Contudo, considerando a necessidade de apontar um ponto de partida, eu diria que aquilo que faço parte de fragmentos de vivências, positivas e negativas, que me oportunizam me colocar na posição de quem desenvolve e escreve uma pesquisa” (Docente “C”, 2016). Suas referências são aquelas que o orientaram e orientam.

Merece especial atenção o que nos diz a docente “B”: “Como disse Gaston Bachelard (1994, p.46), podemos ensinar os começos – as repetições, nunca as transformações

– as mudanças – as composições. Pois são instantes – tempos – realizadores, que dependem de espaços e de dimensões de linguagem que favoreçam constituir-los, narrativas que signifiquem o vivido comum. Significa acolher que uma professora, no meu caso, pode indicar ou orientar caminhos (“conteúdos”), mas não pode ensinar a operá-los (a caminhar), ou seja, o que cada um fará com eles! Assim, na experiência de pensar, não há modelos, não há prévios modos de acontecer, não pode ser ensinado porque não pode ser fixado, só pode ser apreendido ou empreendido com os outros no movimento mesmo de pensar. Gosto de meu devir professora porque aprendo com os devires dos outros a pensar o que não sabia poder pensar (Docente “B”, 2016).

O caminho é caminhar, deve ser construído a cada nova orientação, contudo, o orientador deve estar preparado, - estar preparado no que se refere ao ter realizado uma qualificada formação docente, de produção e pesquisa, aberto aos novos desafios e anseios de futuros mestres e doutores - para receber o orientando, disposto a fazer suas leituras e acompanhá-lo no desenvolvimento da pesquisa. Qualificação e sensibilidade são requisitos básicos para uma qualificada orientação. Não se trata de uma receita, mas de uma necessária disposição para o desafio de se produzir algo para o coletivo, em que a autonomia e a perspicácia científico-metodológica foram exercitadas e não tolhidas no processo de orientação. Nesse sentido, se de um lado torna-se indispensável uma boa formação, inclusive complementar e continuada, para “formar-se” um bom orientador também é requisito básico um olhar que acolhe e esteja disposto a conduzir dialogicamente para um resultado final (dissertação, tese), o que podemos chamar de sensibilidade formadora - a tarefa de orientar e ser orientado.

Recebido: 19/02/2019, Reapresentado: 14/08/2019 e Aceito: 29/08/2019

Notas

- 1 As narrativas dos professores-orientadores compõem-se das suas respostas à pergunta formulada: Como me torno um Orientador(a)? Tendo em vista compreender como se dá este processo de formação “pela experiência”, não havendo um curso para formar orientadores, os sujeitos da pesquisa foram reunidos pelo tempo/experiência de docência-orientação de dois programas de pós-graduação igualmente diferenciados pela trajetória/tempo de criação dos mesmos.
- 2 Docente “A”: Pedagoga com mestrado em Fundamentos Sociais da Educação e doutorado em Fundamentos da Educação. Iniciou sua atividade docente (profa. anos iniciais) em 1967 e em 1970 no ensino médio. No curso superior sua docência teve início em 1976, na Unisinos, e a partir de 1985 começou sua atuação como orientadora de TCC e iniciação científica (UFRGS) e mestrado e depois doutorado, 2001(Unisinos).
- 3 Docente “B”: Graduada em Educação Artística Habilitação Artes Plásticas, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com mestrado e doutorado em Educação, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisadora e professora adjunta do Departamento de Educação, atuando na graduação, na extensão

e no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Santa Cruz do Sul. Atualmente é coordenadora adjunta do PPGEduc, líder do Grupo de Estudos Poéticos da Unisc e vice-líder do grupo de pesquisa LinCE - Linguagem, Cultura e Educação da Unisc. Tem experiência na área de educação, com ênfase em Educação, Arte e Infância, principalmente nos seguintes temas: aprendizagem, imaginação criadora, experiência poética, artes plásticas, educação infantil e ensino fundamental. Iniciou sua atuação como professora orientadora em 1992, no curso de Pedagogia da Universidade de Santa Cruz do Sul e desde o ano de 2009 orienta no Pós-Educação Unisc.

- 4 Docente "C": Graduado em Geografia, mestre em Educação, doutor em Educação e possui seu pós-doc em Saúde Coletiva. Começou a trabalhar como professor de Geografia, na educação básica, área da Educação de Surdos, no terceiro semestre da graduação. Após concluída a graduação, ingressou no mestrado em Educação. Partindo disso, criou e coordenou um curso de especialização em Educação de Surdos, na Ulbra, em 2006. Nesta ocasião passou a orientar TCC no curso e em outros pelos quais fora convidado (Unilasalle, Ulbra e Unisc). Já são mais de 45 orientandos de especialização e, após concluir o doutorado, em 2014, foi coorientador de uma dissertação na Ufrgs e, agora, na Unisc.

Referências

BIANCHETTI, Lucídio, MACHADO, Ana Maria Netto. **A bússola de escrever: sobre a função da orientação de teses e dissertações**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

CASTRO, Cláudio M. Memórias de um orientador de tese: um autor relê sua obra depois de um quarto de século. In: NUNES, Edson Oliveira de. **A aventura sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1978. p.307-326.

CHASSOT, ATTICO I. Orientação Virtual: uma nova realidade. In: BIANCHETTI, Lucídio, MACHADO, Ana Maria Netto. (Orgs). **A bússola de escrever: sobre a função da orientação de teses e dissertações**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

DIAS, Sônia M. R.C.; PATRUS, Roberto; MAGALHÃES, Yana T. Quem ensina um professor a ser orientador? Proposta de um modelo de orientação de monografias, dissertações e teses. **Administração, Ensino e Pesquisa**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4. p. 697-721, 2011.

HAGUETTE, Tereza Maria Frota. Universidade: nos bastidores da produção do conhecimento. In: BIANCHETTI, Lucídio, MACHADO, Ana Maria Netto. (Orgs). **A bússola de escrever: sobre a função da orientação de teses e dissertações**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LAROSSA, Jorge. **Tremores escritos sobre experiência**. Belo Horizonte. Autêntica, 2015.

MARQUES, Mario Osorio. **Escrever é preciso: o princípio da pesquisa**. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 1997.

MARQUES, Mario Osorio. A orientação de Pesquisa nos Programas de Pós-Graduação. In: BIANCHETTI, Lucídio, MACHADO, Ana Maria Netto. (Orgs). **A bússola de escrever: sobre a função da orientação de teses e dissertações**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

TARDIF, M. **Saberes docentes e formação profissional**. Petrópolis: Vozes, 2002.

WARDE, Mirian Jorge. Sobre orientar pesquisa em tempos de pesquisa administrada. In: BIANCHETTI, Lucídio, MACHADO, Ana Maria Netto. (Orgs). **A bússola de escrever: sobre a função da orientação de teses e dissertações**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

ZILBERMANN, Regina. Orientação: a aventura compartilhada. In: BIANCHETTI, Lucídio, MACHADO, Ana Maria Netto. (Orgs). **A bússola de escrever: sobre a função da orientação de teses e dissertações**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2012.



A ecologia por sequência didática: *alternativa para o ensino de biologia*

Ecology by didactic sequence:
alternative to teaching biology

La ecología por secuencia didáctica:
alternativa para la enseñanza de biología

ELGA CRISTINA TORRES PEREIRA *

Universidade do Estado do Amazonas, Manaus- AM, Brasil.

HILÉIA MONTEIRO MACIEL-CABRAL **

Universidade do Estado do Amazonas, Manaus- AM, Brasil

CIRLANDE CABRAL DA SILVA ***

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas, Manaus- AM, Brasil

LUIZ CALDEIRA BRANT DE TOLENTINO-NETO ****

Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria- RS, Brasil.

PATRICIA MACEDO DE CASTRO *****

Universidade Estadual de Roraima, Boa Vista- RR, Brasil.

- * Graduada em Licenciatura em Ciências Biológicas pela Universidade do Estado do Amazonas. Atualmente é aluna de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Entomologia do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia. *E-mail:* <elgacristinatp@gmail.com>.
- ** Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências e Matemática da Rede Amazônica de Educação em Ciências e Matemática, e mestre em Educação em Ciências na Amazônia pela Universidade do Estado do Amazonas. Atualmente é professora Assistente da Universidade do Estado do Amazonas. *E-mail:* <hileiamaciell@gmail.com>.
- *** Possui doutorado em Ensino de Ciências pela Universidade Federal do Mato Grosso. É professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas e é professor permanente do Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica (profEPT). Atualmente realiza pós-doutorado em Educação em Ciências pela Universidade Federal de Santa Maria. *E-mail:* <cirlandecabral@gmail.com>.
- **** Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo, é professor do Departamento de Metodologia do Ensino do Centro de Educação da Universidade Federal de Santa Maria. É líder do Grupo Inter-institucional Desempenho Escolar e Inclusão Acadêmica (IDEIA). *E-mail:* <lcaldeira@smail.ufsm.br>.
- ***** É doutora em Ciências Biológicas (Zoologia) pela Universidade de São Paulo. Atua como professora do Curso de Licenciatura em Ciências Biológicas e do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Ensino de Ciências da Universidade Estadual de Roraima. Pesquisadora do Museu Integrado de Roraima/IACI-RR, Boa Vista- RR, Brasil e do Instituto de Amparo à Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado de Roraima. *E-mail:* <patriciacastro@uerr.edu.br>.

RESUMO: Este trabalho utilizou uma sequência didática para ensinar ecologia aos alunos do 3º ano do ensino médio em uma escola da rede pública da cidade de Manaus-AM. Tem como objetivo promover a aprendizagem dos alunos a respeito dos conteúdos em ecologia por meio de uma sequência didática com atividades variadas. A pesquisa demonstrou que a utilização de meios alternativos facilita o processo de aprendizagem. Alguns fatores interferiram no desenvolvimento dessa atividade, como o número reduzido de alunos e alunos focados na realização de outras atividades. Mesmo assim, acredita-se que ocorreu aprendizagem por parte deles. Portanto, deve-se buscar sempre alternativas diferenciadas para facilitar cada vez mais o processo ensino aprendizagem.

Palavras-chave: Ensino médio. Ensino de biologia. Ecologia. Sequência didática.

ABSTRACT: This work used a didactic sequence to teach ecology to the students of the 3rd year of high school in a public school in Manaus – AM. It aims to promote students' learning of contents in ecology through a didactic sequence with varied activities. The research showed that using alternative means facilitates the learning process. Some factors interfered with the development of this activity, such as the reduced number of students and students focused on performing other activities. All the same, it is believed that learning has occurred on their part. Therefore, one should always seek differentiated alternatives to increasingly facilitate the teaching-learning process.

Keywords: High School. Biology teaching. Ecology. Didactic Sequence.

RESUMEN: Este trabajo utilizó una secuencia didáctica para enseñar ecología a los estudiantes del tercer año de secundaria en una escuela pública en Manaus-AM. Su objetivo es promover el aprendizaje de los estudiantes sobre los contenidos de ecología a través de una secuencia didáctica con actividades variadas. La investigación ha demostrado que el uso de medios alternativos facilita el proceso de aprendizaje. Algunos factores interfirieron con el desarrollo de esta actividad, como el número reducido de estudiantes y estudiantes enfocados en realizar otras actividades. Aun así, se piensa que el aprendizaje se produjo. Por lo tanto, uno siempre debe buscar alternativas diferenciadas para facilitar cada vez más el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Palabras clave: Enseñanza secundaria. Enseñanza de biología. Ecología. Secuencia didáctica.

Introdução

A educação no Brasil mudou bastante nos últimos anos, mas ainda está longe de ser satisfatória (BROCK; SCHWARTZMAN, 2005). Até não muito tempo, os problemas de educação no nosso país eram outros e estavam relacionados principalmente à falta de escolas, evasão escolar de muitas crianças em idade precoce e à carência de verbas governamentais para a educação (KLEIN; RIBEIRO, 1991). Apesar de atualmente, em alguns estados ou regiões estes problemas não terem sido completamente resolvidos, temos que considerar que diminuíram bastante, constituindo-se agora os problemas relacionados à educação e às questões didáticas, ou seja, a necessidade de desenvolver, cada vez mais, maneiras de fazer os alunos aprenderem significativamente (MOREIRA, 2011). Esse processo significativo de ensino-aprendizagem, para ocorrer, deve levar em consideração tanto o professor quanto o aluno, sendo necessários suportes para os docentes aperfeiçoarem as suas aulas visando uma efetiva aquisição de conhecimentos pelos educandos.

Diversas são as estratégias que o professor pode utilizar em sala de aula para facilitar o ensino e uma delas é, sem dúvida nenhuma, a sequência didática. Esta é uma unidade de análise que permite a avaliação sob uma perspectiva processual, incluindo as fases de planejamento, aplicação e avaliação (ZABALA, 1998). É uma das estratégias importantes para o processo de ensino-aprendizagem, sendo esta, ainda, um instrumento fundamental para o professor na abordagem de conceitos de difícil compreensão. Determinados conceitos, quando apresentados por meio de uma sequência didática bem elaborada, são assimilados mais facilmente e com isso os alunos obtêm um aprendizado significativo, pois esta estratégia torna o conteúdo mais atrativo e de fácil compreensão, despertando a curiosidade, a motivação do aluno e deixando a aula mais interativa.

Para Kobashigawa *et al.* (2008), a sequência didática é um conjunto de atividades, estratégias e intervenções planejadas etapa por etapa pelo docente para que o entendimento do conteúdo ou tema proposto seja alcançado pelos discentes. Lembra um plano de aula, entretanto, é mais amplo que este por abordar várias estratégias de ensino e aprendizagem e por ser uma sequência de vários dias.

Por meio da sequência didática, o docente que tenha fragilidade em algum conhecimento pode ter a oportunidade de adquiri-lo enquanto se prepara para lecionar tal tema. Em todo momento, o docente pode intervir para a melhoria no processo ensino e aprendizagem, oportunizando situações para que o educando assuma uma postura reflexiva e se torne sujeito do processo (LIMA, 2018).

Muitos são os temas biológicos em que os alunos sentem grandes dificuldades e um deles é, sem dúvida nenhuma, o estudo da ecologia.

Como os estudos de ecologia estão diretamente ligados às questões de funcionamento do ecossistema, é de extrema importância que as crianças e os jovens aprendam nas escolas seus princípios básicos e fundamentações teóricas para que esse tema transversal seja trabalhado de maneira correta. Para Jacobi (2003), a escola como educadora tem um papel fundamental de conscientização dos futuros cidadãos.

A ecologia, por tratar-se do estudo das relações entre os seres vivos e destes com o meio em que vivem, apresenta-se como um componente curricular interdisciplinar do ensino de biologia, pois seu estudo se dá em diversos níveis hierárquicos, e, diversas vezes, para resolver os seus problemas conceituais e práticos, são necessários vários conteúdos de biologia, como um pré-requisito para a compreensão desses estudos (LINHARES; GEWADZNAJDER, 2008).

Deste modo, o professor precisa utilizar metodologias alternativas para ensinar o conteúdo, pois envolve um grupo de conceitos interligados que se comunicam com outras áreas da biologia. Devido a isso são necessárias estratégias que proporcionem a assimilação de seus conceitos básicos. Morin (2015) explica a interligação de todos os conhecimentos, combate o reducionismo instalado em nossa sociedade e valoriza o complexo.

Sendo verificada, então, a necessidade de se trabalhar de forma diferenciada conteúdos de ecologia com os alunos de uma turma de 3º ano do ensino médio de uma escola pública estadual de Manaus-AM, durante a disciplina de Estágio Supervisionado IV da Universidade do Estado do Amazonas (UEA), foram trabalhados os conceitos básicos em ecologia e ecossistemas (teias e cadeias alimentares e o fluxo de energia nos níveis tróficos) por meio de sequência didática, em três aulas, utilizando diversos recursos.

Deste modo, o trabalho teve como objetivo principal promover a aprendizagem dos alunos a respeito dos conteúdos em ecologia, por meio de uma sequência didática com atividades variadas.

O campo da pesquisa

O presente trabalho foi realizado durante o Estágio Supervisionado IV, onde os conteúdos de ecologia foram ministrados por meio de uma sequência didática para uma turma de 3º ano do ensino médio, da Escola Estadual Prof.^a Ondina de Paula Ribeiro, localizada no bairro Japiim I, em Manaus-AM.

O Estágio Supervisionado IV é a última disciplina de estágio curricular do Curso de Licenciatura em Ciências Biológicas da Universidade do Estado do Amazonas (UEA), ofertada no 8º período do curso e tem ênfase na prática de ensino de biologia, sendo

assim realizada com alunos de 1º ao 3º ano do ensino médio. Essa disciplina possui dois momentos, o de etapas de observações (EO) e o de etapas de regências (ER).

O EO é a etapa inicial em que o estagiário faz o diagnóstico da escola, observando-a em diversos aspectos (estrutural, a comunidade na qual está inserida, a forma como o professor conduz as aulas, e outros). Já o ER é a etapa em que o estagiário ministra aulas e realiza atividades de modo que venha a sanar, quando possível, deficiências diagnosticadas no ensino da disciplina.

O estágio supervisionado tem o objetivo de fazer com que o graduando, agora estagiário, obtenha experiências, vivenciando a realidade do ambiente educativo de escolas públicas, a fim de conhecer as características do ambiente escolar, acompanhar o desenvolvimento das atividades do professor-campo na escola, colaborar com o professor nas necessidades mais urgentes do processo de ensino aprendizagem, participar juntamente com o professor das atividades do trabalho e, principalmente como estagiário, registrar todas as situações vivenciadas durante o período de estágio.

Acredita-se que o estágio supervisionado curricular é um espaço de construção de múltiplos significos no processo de formação de professores e deve ser entendido como uma oportunidade de formação contínua da prática pedagógica.

Segundo Uchoa (2015) não basta apenas o aluno estagiário realizar práticas no estágio supervisionado, também são necessários momentos de reflexões dos diagnósticos e das vivências experimentadas durante o período do estágio. De acordo com Pereira e Baptista (2009), é imprescindível a realização de uma reflexão dos dilemas encontrados na prática pedagógica em sala de aula vivenciada pelos licenciandos, visando a superação dos obstáculos como uma forma de adquirir competências e habilidades para lidar com as diversas situações que possam surgir no decorrer da carreira. Segundo os autores, a partir dessa reflexão, os futuros professores serão capazes de avaliar a sua própria prática, diagnosticar suas principais limitações e encontrar soluções para resolver problemas

Caracterizando a escola

A E. E. Prof.^a Ondina de Paula Ribeiro possui 12 salas de aula amplas, com carteiras bem conservadas (todas as salas funcionam pela manhã e somente oito no turno vespertino), uma quadra poliesportiva, sala de informática, laboratório de ciências e biblioteca. A escola atualmente possui 41 professores, sendo dois de biologia no período da tarde e 878 alunos matriculados nos dois horários, sendo em média, 40 a quantidade de alunos por turma.

De modo geral, é uma escola em que quase não há pichações nas paredes, no entanto, sofre com a poluição causada por fezes de pombos. A escola dispõe de apenas um bebedouro e a área de lanche é pequena para a quantidade de alunos e, apesar de ser menor

no turno vespertino (no qual o estágio foi realizado), é insuficiente, deixando-os agitados. Foi verificada, ainda, uma constante alternância dos alunos presentes em determinadas aulas, ou seja, de 40 alunos (média das turmas), somente 20 alunos, em média, estavam presentes nas aulas, pois hora faltavam uns e hora faltavam outros.

Realidade da escola – professora de biologia/alunos

Essa pesquisa ocorreu durante o desenvolvimento do Estágio Supervisionado IV, quando, no turno vespertino, acompanhou-se a professora de biologia, que é responsável por oito turmas, sendo três de 1º ano, três de 2º ano e duas de 3º ano.

Nos cinco dias de observações, registrou-se que a professora trabalhou com o livro didático, quadro branco e pincel para explicar sobre os conteúdos de biologia.

As disciplinas de ciências e biologia envolvem uma série de conceitos. É importante que alguns desses fundamentos sejam bem compreendidos. Para tornar o processo de compreensão dos conceitos de ciências e biologia mais efetivos e dinâmicos, deve-se utilizar ferramentas que facilitem o aprendizado. Uma das ferramentas é procurar passar o conhecimento por meio de alguma estratégia em que o aluno sinta prazer.

A utilização de aulas mais atrativas no ensino de biologia e de ciências é praticamente inquestionável e, em geral, os professores das redes públicas parecem compartilhar essa ideia (MOREIRA, 2003). Concorde-se com Nicola e Paniz (2016), quando afirmam que, com o passar do tempo, o aluno perde o interesse pelas aulas de ciências/biologia, pois muito pouco de diferente é feito para tornar a aula mais atrativa e que o motive a aprender e construir seu próprio conhecimento. Os recursos utilizados geralmente são quadro e giz e, assim, a aula acaba virando rotina, não chamando a atenção dos alunos para os conteúdos abordados.

Silva, Maciel e Nery (2017) afirmam que a não utilização de diferentes recursos didáticos pode ocorrer por vários motivos, sendo os principais o desinteresse dos alunos e o pouco tempo de aula que o professor tem com cada turma.

Em função dessa realidade, partimos da perspectiva de envolver e levar uma nova interação para esses alunos no estudo de ecologia, em que eles participassem de maneira mais dinâmica, se envolvendo no processo de aprendizagem e contribuindo para esse processo, objetivando não apenas a participação, mas a compreensão do conteúdo, para que ocorresse uma aprendizagem mais eficaz. Concorde-se com Lima (2018), quando afirma que a aprendizagem é, antes de tudo, mudança de comportamento em relação ao que foi apreendido. É um estágio de vida que se modifica por toda a existência do indivíduo, pois é através dela que o professor, sujeito indispensável deste processo, aparece como o principal mediador do ensino aprendizagem.

Essa forma diferenciada no processo ensino-aprendizagem foi realizada por meio de sequência didática de conteúdos em ecologia, uma vez que é conhecida a dificuldade que os professores de 3º ano do ensino médio têm em trabalhar esse assunto. A ecologia é um estudo bastante complexo e abrangente e é por meio dela que os alunos podem entender os impactos ambientais e os desequilíbrios causados às populações de todos os seres vivos, em decorrência da ação humana (SILVA, 2012).

Segundo Lima (2018), por meio da sequência didática, o docente que tenha fragilidade em algum conhecimento pode ter a oportunidade de adquiri-lo, enquanto se prepara para lecionar tal tema. A sequência didática vem como uma sugestão da ação pedagógica.

No entender de Fernandes (1998), a maioria dos alunos vê a biologia apresentada em sala como uma disciplina cheia de nomes, ciclos e tabelas a serem decorados, enfim, uma disciplina “chata” e inútil. De acordo, com Barbosa (2004), o mesmo é percebido para os conteúdos de ecologia. Este autor diz que apesar do dinamismo embutido nos diferentes tópicos abordados pela ecologia, eles são, na maioria das vezes, transmitidos de formas sem graça e enfadonha, em que o aluno é transformado, quase sempre, num elemento passivo no processo de aprendizagem.

Diante disso, pode-se perceber que é essencial ao ensino de biologia, no que diz respeito ao ensino de ecologia, a utilização de metodologia que priorize o desenvolvimento da capacidade lógica e de questionamento do aluno, pois o aprendizado se desenvolve através da dúvida, do questionamento e de trabalhos individuais e coletivos dos que estão envolvidos com ela (ANDRADE, 2005).

Desenvolvendo a pesquisa

A sequência didática da pesquisa foi realizada em três aulas ou etapas, para as quais foram elaborados planos de aula com os objetivos a serem alcançados: *a) 1ª aula*: Conceitos básicos em ecologia; *b) 2ª aula*: Teias e cadeias alimentares/fluxo de energia nos níveis tróficos; *c) 3ª aula*: Atividade prática.

1ª aula: Essa aula foi ministrada, utilizando como recurso somente o quadro branco, roteiro de aula e um cartaz, que foi afixado na parede para ser utilizado para a explicação dos conceitos básicos de ecologia e níveis de organização biológica. Após a explicação, a estagiária realizou uma dinâmica de grupo para que compreendessem os níveis de organização ecológica. Nessa dinâmica, escrevemos em uma folha de papel os nomes de todos os níveis de organização biológica (átomos, moléculas, organelas, células, tecidos, órgãos, sistemas, organismos, população, comunidade ecossistema e biosfera) e o distribuímos para os alunos, onde cada um deles iria “representar” um nível de organização. Em seguida solicitou-se que eles formassem “agrupamentos” apenas com os

níveis ecológicos (organismo, população, comunidade, ecossistema e biosfera). Após essa dinâmica aplicou-se uma atividade individual, composta de cinco questões, sendo três objetivas e duas subjetivas, a fim de verificar o conhecimento adquirido sobre a temática proposta. O objetivo desta aula foi verificar como os alunos haviam entendido os fundamentos básicos dos conceitos de ecologia e justificar a importância dos estudos ecológicos para o bem-estar atual e futuro da humanidade. Além disso, procurou-se compreender como os alunos interrelacionavam os conceitos de organismo, população, comunidade, ecossistema e biosfera, levando em consideração que o funcionamento de um ecossistema resulta da interação entre seus componentes bióticos e abióticos.

2ª aula: Esta aula foi ministrada, utilizando como recurso uma seleção de slides para explicação do conteúdo sobre teias e cadeias alimentares/fluxo de energia nos níveis tróficos. Após a explicação do conteúdo, os alunos se organizaram em trio, para resolver, conjuntamente, uma atividade composta de questões objetivas sobre o assunto abordado. A aula teve como objetivo compreender as relações entre produtores, consumidores e decompositores, em cadeias e teias alimentares e o fluxo de energia nos níveis tróficos, além de identificar os níveis tróficos de um ecossistema, interpretar teias alimentares e pirâmides ecológicas.

3ª aula: Depois das duas aulas a respeito dos conceitos básicos em ecologia e a explicação a respeito das teias e cadeias alimentares e o fluxo da energia nos níveis tróficos, os alunos desenharam uma teia alimentar e uma pirâmide ecológica, de modo que inter-relacionassem os dois conceitos. Para realizar a atividade, a turma foi dividida em duas equipes, sendo que cada uma recebeu uma questão retirada de um livro didático que correspondia aos dois conteúdos, servindo, então, como roteiro para a atividade proposta. Além disso, as equipes receberam todo o material necessário para a execução da atividade, como tesouras, cola, emborrachado, figuras, régua etc.

Ao final dessa atividade, elaborou-se um conjunto de perguntas sobre o tema estudado para verificar a compreensão e assimilação dos conteúdos. Bordenave e Pereira (2002) ressaltam a importância das estratégias do professor no emprego de diversas formas de interação para oportunizar aos alunos a construção do conhecimento de acordo com as experiências individuais, subjetivas, dos conhecimentos prévios e da maneira própria de interpretar as informações.

Resultados e discussão

1ª aula: Neste primeiro dia de aula, estavam presentes somente 12 alunos, como consequência de já estar próximo o final do ano letivo, uma vez que é comum, com a aproximação do final do ano, a evasão nas salas de aula. Percebeu-se que alguns desses alunos utilizavam fone de ouvido ou não faziam questão em prestar atenção naquilo

que estava sendo abordado. Em função disso, apenas quatro alunos entregaram a atividade avaliativa, pois a maioria não quis resolver, mesmo disponibilizando a eles um prazo maior. Observou-se que, quando solicitado para que se levantassem para realizar a dinâmica, eles o fizeram prontamente e interagiram com a turma.

Os alunos foram instigados durante a dinâmica para comentar sobre os níveis de organização ecológica que eles mesmos estavam representando. No diálogo travado entre a estagiária e os alunos verificou-se que eles compreenderam os conceitos de organismo, indivíduo, população, comunidade, ecossistema e biosfera.

Essa dinâmica foi muito válida, pois, o simples fato de se movimentarem pela sala ou ensinar-lhes através de uma dinâmica surtiu um efeito positivo na aprendizagem. Foi notória a mudança na expressão facial e no comportamento geral quando iniciada a atividade. É importante que o professor atente para esses pequenos detalhes, que muitas vezes passam despercebidos durante as aulas.

Silva (2008) diz que o uso da dinâmica de grupo em salas de aula constitui-se em uma possibilidade de exercitar a vivência com ludicidade e em desafio; e que, se esta vivência for trabalhada sobre um plano de ensino estruturado permitirá que os alunos sejam induzidos a reflexões que podem produzir cognição de um dado paradigma, seja ele qual for.

Ao término da dinâmica foi aplicada a atividade avaliativa e, apesar de somente quatro alunos terem participado, 75% deles obtiveram o conceito “Excelente”, mostrando que a explicação e a dinâmica foram suficientes para a compreensão do conteúdo.

2ª aula: Nessa aula, os 13 alunos estavam mais concentrados e atentos para a explicação; poucas vezes foi necessário chamar a atenção e houve a participação da turma quando feitas as perguntas, sendo que pelo menos dois alunos participaram constantemente durante a aula. Durante a aula foi notado que os alunos criaram expectativas em relação às aulas da estagiária, pois no EO essa turma era barulhenta, os alunos saíam constantemente enquanto a professora explicava o conteúdo.

Acredita-se que são diversos os fatores que contribuem para que a insatisfação se instale, como a formação deficitária do professor, falta de tempo para o estudo, para planejamento e troca de experiências, excesso de alunos em sala de aula, falta de estrutura física e recursos materiais, baixos salários e a falta de compromisso por parte de alguns.

Os resultados obtidos com a atividade proposta na segunda aula foram ótimos, uma vez que os acertos foram categorizados em cinco conceitos, nos quais a maioria (46,2%) acertou oito ou sete questões propostas, e com o restante predominaram os conceitos “Excelente” (15,4%) e “Bom” (30,8%).

Em relação à quantidade de alunos que erraram as questões, foi verificada uma maior dificuldade em relação à primeira, segunda, quarta e sexta questão, sendo que na segunda e quarta questão, seis dos 13 alunos não marcaram a alternativa correta, e na primeira e sexta foram oito e cinco dos 13 alunos que não responderam corretamente.

As questões correspondem à posição que ocupam os seres vivos no ecossistema (produtor, consumidor ou decompositor) e a identificação dos níveis tróficos nas teias alimentares. No entanto, a maioria recebeu conceitos positivos: quando somadas as porcentagens das categorias “Excelente” e “Ótimo” este resultado é bem maior que o das outras categorias juntas (61,6%).

3ª aula: Poucos alunos participaram da atividade, a maioria não quis participar (mesmo avisado sobre o prêmio para a equipe que mais se destacasse) porque estavam fazendo uma atividade para o professor de outra disciplina. Desse modo, participaram somente 10 alunos, sendo cinco em cada equipe.

Na equipe 01 (na qual os alunos ficaram responsáveis pela construção de uma teia alimentar), poucos haviam assistido às aulas anteriores, o que dificultou realizarem a atividade, sendo necessária a ajuda da estagiária. Já a equipe 02 (que ficou responsável por elaborar a pirâmide ecológica) conseguiu realizar a atividade sem necessitar de ajuda da estagiária, obtendo um bom desempenho e todos os cinco integrantes haviam assistido às aulas.

Como os alunos da equipe 01, em sua maioria, ainda não haviam tido contato com o conteúdo, as perguntas foram feitas e respondidas pela própria estagiária, enquanto se explicava a eles como os seres vivos são organizados em suas relações de alimentação em um ecossistema. Em seguida foi solicitado que eles identificassem os seres vivos das imagens ali apresentadas, quanto às suas posições na teia alimentar, e que explicassem a organização da teia alimentar que construiriam.

Os alunos da equipe 02 tiveram um bom desempenho na execução da atividade e realizaram-na em tempo suficiente. Ao perguntar-lhes qual era o tipo de pirâmide ecológica eles souberam responder que se tratava de uma pirâmide de biomassa e, quando perguntado se em caso de invertê-la, isto é, colocá-la de cabeça para baixo, poderia representar uma pirâmide de energia. Justificaram ainda que a energia nos níveis tróficos é unidirecional e diminui conforme passa por esses níveis, devido parte desta ser perdida para o ambiente.

O período de aplicação dessa atividade não foi o mais adequado, uma vez que se aproximou do término do ano letivo, período em que os alunos, em especial os do 3º ano, estão envolvidos com outras atividades (colação de grau, formatura e outros). Mesmo assim, o resultado obtido foi bastante positivo, pois os alunos participantes se dedicaram e pôde ser evidenciada a aprendizagem dos conteúdos ministrados. Notou-se, ainda, que a equipe 01 conseguiu entender o conteúdo, pois souberam identificar os seres produtores, consumidores e decompositores, bem como os níveis que ocupam na teia alimentar.

Este resultado evidencia o posicionamento e “olhar” que o professor deve ter em relação às circunstâncias adversas que atrapalham a execução da aula, e, ainda, a não desanimar quando são poucos os alunos que querem participar de uma atividade diferenciada. Pelo contrário, devem buscar cada vez mais, maneiras de estimulá-los. Concorda-se

com Moreira, (2014) quando afirma que torna-se relevante conhecer o que os docentes pensam sobre o ensino e as estratégias fundamentais para ensinar com qualidade e compreender como se estabelece a relação entre elas e as estratégias utilizadas pelos alunos no momento do aprendizado.

Por outro lado, Tapia e Fita (2004) dizem que o aluno pode estar motivado ou desmotivado, de acordo com o seu interesse e condições dentro do ambiente escolar e, com isso, a escola deve proporcionar um ambiente de qualidade. Nesse ambiente, o professor deve trabalhar estratégias didáticas diferenciadas.

Considerações finais

Apesar de todas as dificuldades durante a execução das atividades propostas e que possivelmente interferiram nos resultados da realização das aulas, ainda assim, foram obtidos resultados positivos. As aulas realizadas por meio da sequência didática com a turma de 3º ano foram, sem dúvida, uma contribuição na formação dos alunos, mediante a realização de diversas atividades que não se fazem constantemente no dia a dia escolar dos estudantes. Essa experiência foi positiva, dado os resultados obtidos com avaliações de desempenho individual e coletivo.

Esse trabalho pode ser utilizado como uma alternativa para o ensino de biologia, no entanto, não como uma receita pronta e acabada, pois, assim como diversos fatores interferiram nesta experiência, assim pode também ocorrer e, portanto, o professor deve sempre buscar melhorar ou adequar a sua turma.

Mesmo sendo essa a realidade da maioria das escolas brasileiras (alunos desinteressados e/ou focados na realização de outras atividades para a obtenção de “notas pendentes”), devemos continuar nossa caminhada enquanto professores, sempre visando uma educação de qualidade e buscando cada vez mais alternativas diferenciadas para o ensino de biologia.

Recebido em: 06/03/2019, Reapresentado em: 13/09/2019 e Aprovado em:29/09/2019

Referências

ANDRADE, Mariana Aparecida Bologna Soares de; CAMPOS, Luciana Maria Lunardi. Possibilidades e Limites da Prática da Aprendizagem Baseadas em Problemas (PBL) no Ensino Médio. *Enseñanza de Las Ciencias*, Espanha, n. 7, 2005. Número extra.

BARBOSA, Paulina Maria Maia; ALONSO, Rodrigo Soares; VIANA, Flávia Elizabeth de Castro. Aprendendo ecologia através de cartilhas. **Anais do 7º Encontro de Extensão da Universidade Federal de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <https://www.ufmg.br/congrent/Meio/Meio36.pdf>. Acesso em: 08 set. 2019

BORDENAVE, J. D.; PEREIRA, A. M. **Estratégias de ensino-aprendizagem**. 1. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BROCK, Colin.; SCHWARTZMAN, Simon. **Os desafios da educação no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005.

FERNANDES, Hylio Lagariá. Um naturalista na sala de aula. **Ciência & Ensino**. Campinas, v. 5, p. 10-12, 1998.

JACOBI, Pedro. Educação Ambiental, Cidadania e sustentabilidade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo: FCC, n. 118, p. 189-205, março/ 2003

KOBASHIGAWA, et al (2008). Estação ciência: formação de educadores para o ensino de ciências nas séries iniciais do ensino fundamental. In: **IV Seminário Nacional ABC na Educação Científica**. São Paulo, p. 212-217. Disponível em: <http://www.cienciamao.usp.br/dados/smm/_estacaocienciaformacaodeeducadoresparaensinodecienciasn asseriesiniciaisdoensinofundamental.trabalho.pdf>. Acesso em: 30/07/2019.

KLEIN, Ruben; RIBEIRO, Sérgio Costa. O censo educacional e o modelo de fluxo: o problema da repetência. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 197-198, p. 5-45, jan./dez. 1991.

LIMA, Donizete Franco. A importância da sequência didática como metodologia no ensino da disciplina de física moderna no Ensino Médio. **Rev. Triang**. Uberaba, v.11, n.1 p.151 - 162 Jan./Abr. 2018

LINHARES, Sérgio.; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **Biologia hoje**. 3 ed. São Paulo: Ática, 2008.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 5.ed. Porto Alegre: Sulina, 2015.

MOREIRA, Marco Antônio. **Aprendizagem significativa: a teoria e textos complementares**. 1. ed. Livraria da física: Porto Alegre, 2011.

MOREIRA, Ana Elisa da Costa. **Relações entre as estratégias de ensino do professor, com as estratégias de aprendizagem e a motivação para aprender de alunos do ensino fundamental 1**. 2014. 120f. Dissertação - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Educação, Comunicação e Artes, Londrina, Paraná.

PEREIRA, Helenadja Mota Rios; BAPTISTA, (2008). Geilsa Costa Santos. Uma reflexão acerca do Estágio Supervisionado na formação dos professores de Ciências Biológicas, In: **VII ENPEC**, Florianópolis, Santa Catarina Disponível em: <http://www.posgrad.fae.ufmg.br/posgrad/viienpec/pdfs/948.pdf>. Acesso em: 05 set 2019.

SILVA Miriam de Castro. **Ensino de ecologia: dificuldades encontradas e uma proposta de trabalho para professores dos ensinos fundamental e médio de João Pessoa**. 63f. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) - Centro de Ciências Exatas e da Natureza, Universidade Federal da Paraíba.

NICOLA, Jéssica Anese; PANIZ, Catiane Mazocco. A importância da utilização de diferentes recursos didáticos no ensino de biologia. **Infor, Inov. Form., Rev. NEaD-Unesp**: São Paulo, v. 2, n. 1, p.355-381, 2016.

SILVA, Jorge Antônio Peixoto. O uso de dinâmicas de grupo em sala de aula. Um instrumento de aprendizagem experiencial esquecido ou ainda incompreendido? **Saber Científico**, Porto Velho. v. 1, n. 2, p. 82- 99, jul/dez. 2008.

SILVA, Cirlande Cabral da; MACIEL-CABRAL, Hiléia Monteiro; NERY, Ursula Rayandra Soares. "Classificando os artrópodes": alternativa para o ensino dos artrópodes para alunos do Ensino

Fundamental. **Revista Eletrônica Científica Ensino Interdisciplinar - RECEI**. Mossoró, v.3, n.9, p. 493 – 506, 2017

TAPIA, Jesus Alonso; FITA, Enrique Caturla. Contexto, motivação e aprendizagem. In: Tapia, Jesus Alonso; FITA, Enrique Caturla (Org.). **A motivação em sala de aula: o que é, como se faz**. São Paulo: Loyola, 2004. p. 12-61.

UCHOA, Pablo do Nascimento. A importância do estágio supervisionado para a formação docente: um relato de experiência. **Revista Didática Sistemica**, Rio Grande do Sul, v.17 n.2, p.43-57, 2015.

ZABALA, Antoni. **A prática educativa: como ensinar**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

Artes marciais na Educação Infantil: *desafios e possibilidades*

Martial arts in early Childhood Education:
challenges and possibilities

Artes marciales en la Educación Infantil:
desafios y posibilidades

LEANDRO PEREIRA ARAÚJO*

Universidade Do Estado de Santa Catarina, Florianópolis- SC, Brasil.

LARISSA CERIGNONI BENITES**

Universidade Do Estado de Santa Catarina, Florianópolis- SC, Brasil.

ELISÂNGELA VENÂNCIO ANANIAS***

Universidade Do Estado de Santa Catarina, Florianópolis- SC, Brasil.

VIVIANE PREICHARDT DUEK****

Universidade Do Estado de Santa Catarina, Florianópolis- SC, Brasil.

RESUMO: O relato descreve uma experiência de ensino com um grupo de crianças de cinco e seis anos, apontando desafios e possibilidades da inserção de Artes Marciais nas aulas de educação física infantil. As intervenções indicaram que a aprendizagem desse conteúdo foi motivante, contribuindo para desmistificar ideias relacionadas à violência e gênero. Concluimos que o ensino das lutas é possível,

* Licenciado em Educação Física pela Universidade do Estado de Santa Catarina. *E-mail:* <profleandrojj@gmail.com>.

** Licenciada em Educação Física, Mestre e Doutora em Ciência da Motricidade pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Atualmente é professora adjunta na Universidade do Estado de Santa Catarina, vinculada ao Centro de Ciências da saúde e do esporte. *E-mail:* <lari.benites@gmail.com>.

*** Doutora em Ciências da Motricidade pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Atualmente é professora colaboradora na Universidade do Estado de Santa Catarina, vinculada ao Centro de Ciências da saúde e do esporte. *E-mail:* <elisangelavenancio@hotmail.com>.

**** Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Mestre em Educação pela Universidade Federal de Santa Maria. Atualmente é professora adjunta na Universidade do Estado de Santa Catarina, vinculada ao Centro de Ciências da saúde e do esporte. *E-mail:* <vividuek@hotmail.com>.

mediante adequações do espaço e materiais, de modo a respeitar as características da instituição e do público, especialmente as crianças.

Palavras-chave: Artes marciais. Educação física. Educação infantil.

ABSTRACT: The report describes a teaching experience with a group of five and six year olds, pointing out challenges and possibilities of the insertion of Martial Arts in children's physical education classes. The interventions indicated that learning this content was motivating, contributing to demystify ideas related to violence and gender. We conclude that the teaching of martial arts is possible, by means of space and material adjustments, in order to respect the characteristics of the institution and the audience, especially the children.

Keywords: Martial Arts. Physical Education. Early childhood education.

RESUMEN: El relato describe una experiencia docente con un grupo de niños de cinco y seis años, señalando los desafíos y las posibilidades de insertar las artes marciales en las clases de educación física infantil. Las intervenciones indicaron que el aprendizaje de este contenido fue motivador, contribuyendo a desmitificar ideas relacionadas con la violencia y el género. Concluimos que la enseñanza de las luchas es posible mediante ajustes de espacio y materiales, de modo a respetar las características de la institución y del público, especialmente los niños.

Palabras clave: Artes marciales. Educación física. Educación Infantil.

Introdução

O presente relato discute a inserção das lutas nas aulas de educação física a partir de uma experiência que buscou tematizar esse elemento da cultura corporal com um grupo de crianças de cinco a seis anos, em uma instituição de educação infantil pertencente à rede municipal de Florianópolis/SC. Trata-se de uma proposta desenvolvida no contexto do Estágio Curricular Supervisionado I¹, no curso de Licenciatura em Educação Física do Centro de Ciências da Saúde e do Esporte, da Universidade do Estado de Santa Catarina.

As Lutas, enquanto manifestação da cultura corporal de movimento, apresentam algumas características de enfrentamento físico direto entre pessoas, por meio de regras claramente estipuladas, além de importância histórica e cultural com objetivos voltados à oposição entre os indivíduos, com ações de caráter simultâneo e imprevisível. As Lutas

também compreendem questões históricas e de caráter filosófico, que ainda permeiam esta prática nos dias atuais. Exemplo disso pode ser observado nos trajes, nas formas de saudação, na organização do ensino de algumas modalidades, na importância delas em algumas sociedades, dentre outros (RUFINO, 2014).

Autores como Rufino (2014), Maduro (2015), Cirino, Pereira e Scaglia (2013), Nascimento e Almeida (2007), entre outros, afirmam que, embora a luta compreenda um amplo leque de possibilidades pedagógicas e educacionais, o seu ensino no contexto escolar ainda enfrenta desafios. Um deles refere-se à dificuldade no ensino desse conteúdo por professores que não tiveram formação específica ou experiências prévias com essa prática corporal, o que acaba gerando resistências, sobretudo entre os professores, por acreditarem que é preciso ser um especialista em alguma modalidade de luta para poder ensiná-la.

Segundo Pereira et al (2015) parte dessa dificuldade é decorrente do paradigma vigente no ensino das lutas na escola, assentado em aulas centradas na técnica e no educador, que priorizam a execução correta dos movimentos com a reprodução do gesto mecânico pelo educando, priorizando-se, em geral, uma única modalidade de luta (na maioria das vezes a modalidade que o educador era praticante).

Outra dificuldade que contribui para a pouca presença das lutas nos currículos da educação física, diz respeito à representação de que aprendizagem desse conteúdo venha estimular atitudes agressivas e/ou comportamentos violentos entre seus praticantes. Nesse sentido, Olivier (2000), afirma que a violência não pode ser pensada como resultado de um único fator, uma vez que ela é resultado de múltiplas determinações. Assim, a presença de comportamentos violentos vai além da prática da luta, uma vez que ela está presente na sociedade e é inerente às relações sociais, indicando formas de se comunicar em situações de conflito, de ameaça e de insegurança. Ainda segundo esse autor, quando bem sistematizadas e conduzidas, essas atividades auxiliam as crianças a controlar as reações violentas que podem acontecer no cotidiano escolar.

A educação física no contexto escolar tem como objetivo tematizar os diferentes conteúdos da cultura corporal, dentre os quais, as lutas. Nascimento e Almeida (2007) apontam que o componente das lutas pode abarcar aspectos da autonomia, criticidade, emancipação e construção de conhecimentos significativos nas aulas de educação física escolar. Ademais, Rufino e Darido (2009) destacam o potencial educativo dessa atividade, visto que ela permite abordar temas que envolvem o ensino dos fundamentos das lutas, seus aspectos históricos e culturais, além de questões éticas e o desenvolvimento de valores como respeito e cooperação entre os praticantes.

Partindo desse entendimento, assumimos o desafio de inserir o conteúdo de lutas nas aulas de educação física na educação infantil, no intuito de promover o acesso e ampliar a compreensão das crianças acerca dessa prática corporal, enquanto elemento da cultura. Portanto, este relato descreve uma experiência de ensino que tematizou as lutas na

educação infantil, apontando desafios e possibilidades da inserção desse conteúdo nas aulas de educação física nesta etapa da educação básica.

Assim sendo, a construção desse relato de experiência fundamentou-se, para além da memória sobre situações marcantes vividas no cotidiano junto às crianças da educação infantil, em registros sistemáticos (diários de aula) realizados pelo estagiário durante o período das intervenções. Também subsidiaram essa produção fotos, filmagens, planos de aula e de trabalho e relatório final de estágio, os quais permitiram avaliar o processo pedagógico fazendo os ajustes necessários, bem como resgatar os detalhes e momentos importantes na experiência relatada a seguir.

Breve contextualização da experiência

Este relato é um registro das experiências docentes desenvolvidas no contexto do Estágio Curricular Supervisionado I, em um Núcleo de Educação Infantil Municipal (Neim) pertencente à rede municipal de ensino de Florianópolis/SC, localizado na porção continental da cidade, que atende aproximadamente 160 crianças de 2 a 5 anos, distribuídas em oito grupos, sendo quatro no período matutino e quatro no período vespertino.

A instituição conta com um quadro funcional constituído pelas professoras regentes, auxiliares de sala², diretora, coordenadora pedagógica, professora de educação física/supervisora de estágio, além de funcionárias responsáveis pelo serviço administrativo de limpeza e alimentação.

Sua estrutura física e material conta com quatro salas de aula amplas, sendo que duas contam com banheiro individual e as outras duas com banheiro conjugado. Dispõe, ainda, de biblioteca, sala de direção, sala de professores, sala de supervisão, depósito, banheiro de adulto, lavanderia, cozinha com dispensa, *hall* de entrada no qual localiza-se um corredor com armários onde são armazenados os materiais da educação física, mini quadra de concreto, além de um parque arborizado e com brinquedos variados, tais como: um gira-gira, quatro balanços de pneus, uma casinha, um túnel de pneu e um de concreto, *playground* com casinha e escorregador, um trepa-trepa de pneu, quatro gangorras. A instituição ainda dispõe de materiais como aparelho de som e aparelho de DVD, televisão e caixa de som, tapetes e almofadas disponíveis para o uso nas aulas. Entre os materiais disponíveis para as aulas de educação física, encontramos bolas de tênis, bolas de borracha, bolas de plástico, cordas, arcos, chinelão, túnel de tecido, colchonetes, pneus, raquetes de frescobol, boca do palhaço, dentre outros.

As aulas de educação física foram desenvolvidas com um grupo de 25 crianças entre 5 e 6 anos, no período vespertino, duas vezes por semana, com duração de uma hora e quinze cada aula, no período de dez semanas.

O ponto de partida para a construção da nossa proposta de ensino foram as informações levantadas no período de observação, em que procuramos conhecer e analisar as instalações, os materiais, o planejamento e desenvolvimento das aulas pela professora de educação física, além do projeto político pedagógico da unidade. Mediante esse levantamento e aproximação inicial com o campo de estágio, elaboramos um plano de trabalho, composto de conteúdos, objetivo geral e objetivos específicos, procedimentos didático-metodológicos, espaços e recursos materiais, avaliação, além de um cronograma das intervenções.

De modo geral a tematização das lutas nas aulas de educação física buscou contemplar conteúdos relativos às características das lutas, histórico e conceitos, a vivência dos princípios e fundamentos nesta prática corporal e a formação de valores e atitudes. Portanto, foram abordados temas referentes à segurança, questões éticas e morais, além de atitudes de respeito e colaboração na prática das atividades propostas.

As intervenções foram organizadas e desenvolvidas por meio de jogos e brincadeiras adaptados para o contexto da educação infantil, o que implicou a adequação dos espaços e materiais disponíveis na instituição, além do cuidado com relação a questões de risco intrínsecas na prática das lutas.

Para o processo de avaliação e registo foram realizadas as rodas de conversa inicial e final com as crianças e todos os momentos foram registrados por meio de fotografia, filmagens e relatos semanais de episódios marcantes ocorridos nas aulas, os quais subsidiaram o relato a seguir.

Descrevendo e refletindo as experiências

Qual professor, ao repreender duas crianças que se agarravam ou empurravam, não obteve como resposta essa afirmação, geralmente dita de maneira inocente: “Estamos só brincando...”? (NEIRA, 2014, p. 90).

A cena acima descrita, comum no universo escolar, reflete a ideia de que as brincadeiras de lutas fazem parte da cultura lúdica infantil, constituindo-se em práticas corporais que possuem símbolos e significados revelados na experiência infantil. Portanto, ao empurrar, puxar, chutar ou bater, as crianças estão ressignificando corporalmente movimentos que, embora possuam sentidos e significados anteriores às próprias ações, são reinterpretados e reinventados na experiência infantil. Desse modo, em nossa prática buscamos abordar as lutas na educação infantil no sentido de valorizar o olhar da própria criança acerca dessa prática corporal, conforme preconizado por Farias, Wiggers e Viana (2014).

Com base nesse princípio, as aulas sempre iniciavam com uma roda de conversa com o objetivo de levantar os saberes e experiências prévias das crianças sobre o tema.

A pergunta norteadora foi: “O que é luta?”. Diante disso, as crianças realizavam movimentos referentes às lutas e expressavam o seu pensamento: “passa na televisão e a gente assiste”, “meu pai luta”, “eu luto com o meu pai”. Esse momento foi importante, pois envolveu a construção de conceitos sobre essa atividade, reafirmando a importância de uma intervenção pedagógica no sentido de ampliar as noções. Ainda com o propósito de contextualizar as lutas junto às crianças, utilizamos vídeos que remetiam aos movimentos presentes nas diferentes modalidades de lutas de agarre³, ou seja, aquelas que têm um contato contínuo com o seu oponente (projeções, rolar, agarrar, imobilizar, pegar, desequilibrar etc.).

Após a exposição dos vídeos o estagiário lançava diversos questionamentos às crianças: “O que vimos?”, “O que estão fazendo?”, “Que movimentos estão realizando”, “Estão lutando ou brigando?”, “Existe diferença entre lutar e brigar?” etc. Essa problematização inicial possibilitou a associação pelas crianças de que “luta tem regra”, “luta ganha medalha”, “luta não é briga”, despertando o desejo em vivenciar esse conteúdo nas aulas. Também demonstraram conhecimento sobre algumas das modalidades de lutas esportivas e seus lutadores, muitas dessas difundidas pela mídia, ampliando a popularidade e o acesso facilitado pelas crianças, uma vez que estão disponíveis na televisão aberta. De acordo com Maduro (2015), as lutas vêm sendo vinculadas diariamente pelos meios de comunicação sob o olhar do esporte-espetáculo, como os eventos de MMA⁴, promovendo argumentos que podem ser utilizados para a sua rejeição no ambiente escolar.

Esse momento foi importante para ampliar a compreensão das crianças sobre o tema das lutas e para desmistificar a relação entre luta e violência. Perguntou-se às crianças, por exemplo, se era correto bater ou machucar o colega e elas também puderam expressar o seu pensamento sobre situações violentas e lutas, diferenciando essas duas manifestações. Sobre isso, Rufino (2014) afirma que a diferenciação entre luta e briga é essencial, uma vez que se trata de ações distintas pela sua natureza. Enquanto a luta apresenta regras e atitudes de respeito entre os praticantes, além de uma organização social, a briga, por sua vez, não apresenta regras, é desorganizada, representando uma forma violenta de resolver conflitos, por meio de ações não éticas e de desrespeito, diferindo, assim, das lutas.

Convém destacar que ao longo das aulas as questões de gênero estiveram presentes, com uma diferenciação entre meninos e meninas, sendo que algumas destas não demonstravam interesse em participar das aulas, afirmando que “*menina não luta*” e que isso é “*coisa de menino*”. A fim de mediar esse conflito, o estagiário buscou refletir com as crianças sobre a participação/presença das mulheres em diferentes esportes, inclusive nas lutas. Essa reflexão foi feita na roda final, na avaliação da aula e também durante as atividades. Uma estratégia elaborada pelo estagiário foi a de montar duplas ora de menino com menino, ora de menina com menina e ora duplas mistas, mostrando que as meninas também poderiam participar, bem como despertar o prazer pelas lutas. Nessa experiência o estímulo, através de conversas, além de jogos e brincadeiras, contribuiu pra

ampliar a participação nas atividades. Também foram retomadas imagens dos vídeos em que tanto homens, quanto mulheres e crianças apareciam lutando em diversos ambientes (academias, clubes, jogos olímpicos etc.). Segundo Rufino (2014), o gênero é uma questão que requer muita atenção do professor no ensino das lutas, uma vez que esta prática corporal encontra-se impregnada pela ideia de que “menina não pode lutar”, cabendo ao professor e toda comunidade escolar o emprego de estratégias com o objetivo de problematizar e desmistificar essa representação.

Metodologicamente, as primeiras atividades propostas envolveram movimentos da ginástica natural (saltos, rolamentos, quedas, projeções) presentes em diferentes modalidades de lutas. As crianças eram estimuladas a imitar movimentos dos animais, explorando o nível alto, médio e baixo (onça, aranha, jacaré etc.). Para tanto, o espaço foi adaptado e no lugar do tatame foi construída uma “arena” com tapetes, colchonetes e almofadas existentes na instituição. A adequação do espaço, segundo RUFINO (2014) e MADURO (2015) é um dos princípios básicos a ser considerado no ensino desse conteúdo, abrangendo questões de infraestrutura, qualidade dos materiais, além de local apropriado para esta prática o qual deverá ser amplo, sem a presença de quinas e colunas, espelhos e desníveis no piso que possam colaborar para possíveis acidentes.

Nas aulas subsequentes foram propostas atividades no intuito de explorar aspectos históricos, conceituais e de condutas, bem como a vivência de elementos presentes nas lutas, como equilíbrio, projeções, imobilizações, quedas e rolamentos. Para tanto, realizamos alguns jogos e brincadeiras com as crianças, tais como “veste e veste”, “pega e puxa”, “a bola é minha” e “pega na cabeça”. Importante destacar que a utilização de jogos para a sistematização do conteúdo das lutas permite criar oportunidades para a criança vivenciar situações lúdicas diversificadas, apresentando-se como uma estratégia adequada ao estágio de desenvolvimento em que ela se encontra (CIRINO, PEREIRA; SCAGLIA, 2013).

Na brincadeira “veste e veste” as crianças deveriam auxiliar o colega a vestir o kimono e depois vestir a si mesmo. Para tanto, o grupo foi organizado em duas colunas que, ao sinal do estagiário, uma criança de cada coluna deveria se deslocar em direção àquela posicionada no outro lado da ‘arena’, auxiliando-a a vestir o kimono. Depois que todos cumpriram a tarefa, invertiam-se os papéis. Terminada essa etapa, inicia-se a mesma tarefa, agora realizada de forma individual, em que cada criança deveria vestir-se sozinha. Após a atividade, era feita uma roda de conversa entre o estagiário e as crianças sobre o que fizeram na aula, o que sentiram e o que aprenderam ao realizar as brincadeiras. Nesta atividade foi possível discutir questões conceituais e históricas das lutas, de modo que as crianças conheceram o kimono e as partes que o compõem enquanto vestimenta utilizada em determinadas lutas como o judô, o karatê e o jiu-jitsu brasileiro. Por meio desta vivência foi possível abordar temas relacionados à aprendizagem e respeito às regras, enquanto um valor presente nas lutas, à ampliação do sentido ético de vencer e perder, bem como a autonomia do ponto de vista motor e a cooperação entre as crianças.

O “pega e puxa” foi um jogo realizado no qual a regra era tentar pegar (agarrar) e puxar o colega pela vestimenta, movendo o oponente para o seu lado da linha demarcada no solo. Destaca-se que, inicialmente, o estagiário deixou essa tarefa livre, ou seja, as crianças poderiam explorar as diversas formas de pegar e puxar, com o objetivo de desequilibrar o colega. Somente após essa vivência inicial, foi sugerida para as crianças a regra do “jogo”, qual seja, a de que só poderiam agarrar o colega pela gola ou manga da vestimenta, aproximando-se do gesto motor das lutas. Nesta atividade introduzimos um elemento novo no cerimonial de cumprimento das lutas. Assim, em duplas, as crianças deveriam cumprimentar o seu ‘opponente’ antes e depois do jogo, identificando e compreendendo a dimensão ética das lutas.

No jogo “a bola é minha” as crianças foram organizadas na área de luta e o estagiário ia formando duplas em que as crianças, uma de frente para a outra com uma bola suíça entre elas. Ao sinal do estagiário, as duas crianças deveriam cumprimentar-se e em seguida agarrarem a bola segurando-a com força. O jogo inicia depois que os jogadores falarem “a bola é minha”. O objetivo desse jogo é retirar a bola dos braços do oponente. Caso, durante a luta, haja desequilíbrio de algum dos jogadores e esse vá ao solo, a luta é pausada. Vence aquela criança que ficar em pé e/ou tomar a bola sem cair. Ao finalizar o jogo, os jogadores devem cumprimentar-se. Nesse momento, foram explorados a oposição e o desequilíbrio como fundamentos das modalidades de lutas, sendo enfocadas habilidades motoras como movimentos de pernas, braços e quadril, que deveriam ser coordenados a fim de atingir o propósito do jogo. Outra estratégia desenvolvida pelo professor, a fim de manter a motivação das crianças, era organizar as duplas com base nas suas características de peso e altura, por exemplo, focalizando um valor intrínseco às lutas, qual seja, o senso de justiça.

Por meio do jogo “pega na cabeça” foi trabalhado outro gesto motor da luta que consiste em ato de ataque e defesa. Nessa atividade, com as crianças organizadas também em duplas e as demais dispostas em círculo, na borda da área de luta, cada uma deveria tentar pegar com a mão na parte superior da cabeça do seu par. Destaca-se que uma das crianças ficava sentada no solo e a outra em pé à sua frente. Ao sinal do estagiário, o jogador que está em pé devia tentar pegar (movimento de ataque) com a mão na parte superior da cabeça daquele que estava sentado, o qual deveria tentar proteger a cabeça, realizando, assim, um movimento de defesa. Vence o jogo aquele que conseguir pegar na cabeça ou, ainda, o jogador que conseguir derrubar o oponente antes de ser tocado ou ficar em pé. Foram propostas, também, situações de inversão dos papéis, para que todos pudessem jogar na posição de pegador e defensor.

Com as intervenções, houve desafios motores e aproximação com o universo dessa prática corporal, que é também um conteúdo da educação física. Ademais, o trato pedagógico desse conteúdo no contexto da educação infantil permitiu trabalhar alguns dos gestos motores em várias modalidades de lutas, bem como aspectos históricos, éticos e morais que constituem esta prática. A abordagem por meio de jogos e brincadeiras

também permitiu desconstruir a ideia de um ensino das lutas pautado num modelo rígido, tecnicista e excludente, que visa a repetição e a disciplinarização, ampliando as possibilidades de participação e a compreensão das crianças de que os jogos propostos também eram uma forma de luta.

Considerações finais

O presente relato teve por objetivo descrever uma experiência de ensino que tematizou as lutas na educação física infantil. Por meio dessa experiência, adquirimos e ampliamos nossos saberes acerca do trato pedagógico do conteúdo enquanto elemento da cultura corporal, o qual deve ser abordado e problematizado nas aulas de educação física. Apesar do curto espaço de tempo, foi possível proporcionar às crianças a vivência de conteúdos relacionados às lutas, destacando aspectos conceituais, históricos, éticos, bem como o gesto motor presente nas diferentes modalidades, em particular aquelas de agarre e/ou solo. Porém, se houvesse um maior número de intervenções, o aprendizado poderia ser ampliado e outras modalidades de lutas poderiam ser desenvolvidas.

Neste sentido, o estágio apresentou-se como uma oportunidade de nos colocarmos no papel de aprendizes da profissão, abordando um conteúdo pouco explorado no contexto escolar, em particular, na educação infantil. Um desafio nessa experiência diz respeito à falta de materiais para o ensino das lutas, exigindo adaptação dos espaços e materiais da instituição a fim de garantir a segurança na realização das atividades. Por outro lado, a aprendizagem desse conteúdo colocou-se como algo motivante para as crianças e contribuiu para desmistificar paradigmas vigentes relacionados à violência e ao gênero. Outro ponto positivo dessa experiência foi a incorporação pelas crianças de atitudes e valores nas lutas que exigem demonstrações de respeito pelo colega, colaboração, trabalho em equipe, dentre outros.

A utilização do lúdico, bem como a adequação de espaços e materiais apresentou-se como uma possibilidade para tematizar as lutas na educação infantil. Sendo assim, é possível adaptar ambientes e materiais, a fim de manter os cuidados necessários ao trato com crianças de pouca idade, ao mesmo tempo em que proporciona sentido prático entre as lutas e a cultura infantil, sem deixar de fora elementos fundamentais como gestos, movimentos, histórias, tradições, valores morais, éticos etc.

Concluimos, assim, que a educação física se constitui um espaço e tempo para tematizar a cultura corporal na escola, promovendo o contato e ampliação dos conhecimentos das crianças acerca de determinadas práticas corporais. Assim sendo, a proposta do ensino das lutas por meio do jogo e da brincadeira, na educação infantil é possível, mediante adequações, de modo a respeitar as características da instituição e do público por ela atendido, especialmente as crianças.

Espera-se que essa experiência sirva de motivação para outros professores na organização da sua prática pedagógica, encorajando-os a sistematizarem e compartilharem suas experiências, oferecendo exemplos de como abordar determinados conteúdos no contexto escolar, auxiliando na organização e reflexão da prática docente. Ademais, sugere-se que outras estratégias sejam utilizadas, bem como se trabalhe as diversas modalidades de lutas no cenário da educação infantil e ao longo de todo o processo de escolarização.

Recebido: 11/12/2018 e Aprovado: 06/08/2019

Notas

- 1 O referido estágio é realizado no 5º semestre do curso de Licenciatura em Educação Física do Cefid-Udesc, sempre em instituições públicas de educação infantil.
- 2 Cada grupo conta com uma professora regente e uma auxiliar. Quando há, no grupo, crianças com deficiência, há mais uma professora auxiliar para acompanhá-la.
- 3 Tem por objetivo agarrar o oponente conduzindo-o ao solo, podendo dar continuidade ou não, dependendo da modalidade de luta, suas regras, culturas, tradições (judô, jiu-jitsu, dentre outras).
- 4 Termo de uso popular formado pelas iniciais de *Mixed Martial Arts* que significa Artes Marciais Mistas, isto é, o uso pelo atleta de técnicas originárias de diversos estilos de lutas (MADURO, 2015).

Referências

CIRINO, C.; PEREIRA, M. P. V. C.; SCAGLIA, A. J. Sistematização dos conteúdos das lutas para o ensino fundamental: uma proposta de ensino pautada nos jogos. **Revista Mineira de Educação Física**, Viçosa, Edição Especial, n. 9, p. 221-227, 2013.

FARIAS, M. J.; WIGGERS, I. D.; VIANA, R. N. A. O lúdico e a violência nas brincadeiras de luta: um estudo do “se - movimentar” das crianças em uma escola pública de São Luís, maranhão – Brasil. **Holos**, Natal, Ano 30, v. 5, 2014, p. 98-111.

MADURO, L. A. Considerações e sugestões para o ensino das lutas no ambiente escolar. **Cadernos de Formação RBCE**, Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 60-68, set. 2015.

NASCIMENTO, P. R. B.; ALMEIDA, L. A tematização das lutas na educação física escolar: restrições e possibilidades. **Movimento**, Porto Alegre, v. 17, n. 3, p. 91-110, set./dez. 2007.

NEIRA, M. G. **Práticas corporais**: brincadeiras, danças, lutas, esportes e ginásticas. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2014. (Como eu ensino).

OLIVIER, J. C. **Das brigas aos jogos com regras**: enfrentando a indisciplina na escola. Porto Alegre: Artmed, 2000.

PEREIRA, M. P. V. C., et. al. A contribuição da pedagogia do jogo para o ensino das lutas na educação física escolar. In: **5º Congresso internacional dos jogos desportivos**, 2015, UFMG, Belo Horizonte/MG. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/322698671_A_CONTRIBUICAO_DA_PEDAGOGIA_DO_JOGO_PARA_O_ENSINO_DAS_LUTAS_NA_EDUCACAO_FISICA_ESCOLAR. Acesso em: 17 de outubro de 2017.

RUFINO, L. G. B. Lutas. In: GONZÁLEZ, F. J.; DARIDO, S. C.; OLIVEIRA, A. A. B. **Lutas, capoeira e práticas corporais de aventura**. Maringá: Eduem, 2014. p. 29-68. (Práticas corporais e a organização do conhecimento, v. 4).

RUFINO, L. G. B.; DARIDO, S. C. **O jiu jitsu brasileiro nas três dimensões dos conteúdos nas aulas de Educação Física escolar**. 2009. p. 398-413. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/280444900_O_jiu_jitsu_brasileiro_nas_tres_dimensoes_dos_conteudos_nas_aulas_de_Educacao_Fisica_escolar. Acesso em: 04/10/2017.

Leitura, instrumento formativo: *o relato de uma experiência*

Reading, training instrument:
the report of an experience

Lectura, instrumento de formación
relato de una experiencia

MARIANA LUZIA CORRÊA THESING*

Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria- RS, Brasil

RESUMO: Este texto apresenta o relato e a análise da experiência docente realizada em um curso de formação de professores, nas disciplinas Didática da Linguagem I e Supervisão de Estágio. Como resultados, defende-se que é fundamental que, em cursos de formação de professores, sejam desenvolvidos estudos sobre a relação entre a teoria e a prática pedagógicas e que a atividade de leitura seja entendida como um instrumento formativo. Conclui-se que a indissociabilidade entre teoria e prática pedagógicas é uma exigência fundamental para a formação de professores, numa perspectiva *omnilateral*, comprometida com uma educação crítica e emancipatória.

Palavras-chave: Formação de professores. Relação teoria-prática. Leitura.

ABSTRACT: This paper presents the report and analysis of the teaching experience carried out in a teacher training course, in the disciplines of Language I and Internship Supervision. As a result, it is argued that it is essential that, in teacher training courses, studies are developed on the relationship between pedagogical theory and practice and that reading activity is understood as a formative instrument. It is concluded that the inseparability between pedagogical theory and practice is a

* É doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Maria e mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Atua como professora no Colégio de Aplicação do Centro de Educação da Universidade Federal de Santa Catarina. *E-mail:* <marluzcor@gmail.com>.

fundamental requirement for teacher education, in a multilateral perspective, committed to a critical and emancipatory.

Keywords: Teacher training. Theory-practice relation. Reading.

RESUMEN: Este texto presenta el relato y el análisis de la experiencia docente realizada en un curso de formación docente, en las asignaturas Didáctica del Lenguaje I y Supervisión de Prácticas/Pasantía. Como resultado, se defiende que es esencial que en los cursos de formación docente se desarrollen estudios sobre la relación entre la teoría y la práctica pedagógica y que la actividad lectora se entienda como un instrumento formativo. Se concluye que la inseparabilidad entre la teoría y la práctica pedagógica es un requisito fundamental para la formación de profesores, en una perspectiva multilateral, comprometida con una educación crítica y emancipadora.

Palabras clave: Formación de profesores. Relación teoría-práctica. Lectura.

Introdução

Ser professor exige responsabilidade pelos caminhos metodológicos escolhidos. Isso porque nenhum caminho, nenhuma escolha, é neutro quando se trata sobre o ato pedagógico. O ato pedagógico é um ato político (FREIRE, 1991) e está sempre embasado em determinada concepção de homem, de sociedade, de educação. Por isso, a tarefa docente, mesmo que tacitamente, está compromissada com a manutenção ou com a transformação das condições sócio-históricas existentes.

A partir da compreensão de que todos podem aprender uns com os outros, e que o professor não é o único quem ensina na tarefa educativa, este texto é escrito a partir da compreensão de que professor e estudantes são “capazes de juntos tornarem-se participantes dos processos de educação escolar, numa perspectiva que os liberta da condição de oprimidos para a consciência de suas possibilidades como sujeitos transformadores de suas vidas e realidades” (CORRÊA, 2013, p. 18).

Consciente dessa condição, este texto apresenta um relato de experiência sobre o ser professora em um curso de magistério, na modalidade de ensino médio/curso normal, que visa à formação de professores habilitados ao trabalho pedagógico em turmas da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental. Com essa proposição, este texto apresenta a contextualização da prática desenvolvida e elementos referentes a cada uma das etapas do trabalho desenvolvido, em duas disciplinas em um curso de

magistério, ofertado em uma instituição escolar pública, numa cidade da fronteira-oeste do Rio Grande do Sul/Brasil.

As disciplinas intitulavam-se Didática da Linguagem I e Supervisão de Estágio, desenvolvidas durante o segundo semestre de 2015, com estudantes de um curso de magistério, em nível médio. Cada disciplina foi ofertada para turmas diferenciadas, de diferentes períodos do curso, este que era composto por quatro semestres. A disciplina Didática da Linguagem I é uma disciplina pertencente ao primeiro semestre do curso e a disciplina Supervisão de Estágio era ofertada no último semestre do curso, período em que as estudantes estavam envolvidas com as atividades de estágio curricular supervisionado.

Este relato tem a pretensão de afirmar a importância do trabalho acerca da indissociabilidade entre a teoria e prática pedagógicas, mesmo em um curso de curta duração como este em que a experiência foi desenvolvida. A atividade de leitura como instrumento de construção do conhecimento pedagógico e como elemento formativo foi a base de todo o processo pedagógico, em ambas as disciplinas.

O trabalho em um curso de formação de professores exigiu reflexões sobre o processo formativo, tendo em vista os conhecimentos base para a formação e para a atuação desses profissionais na escola. O trabalho desenvolvido em classes de alfabetização nos anos iniciais escolares fora fundamental para o planejamento e para o desenvolvimento do trabalho como professora formadora de *novos* professores. A partir da experiência docente em turmas dos anos iniciais escolares, da pesquisa acadêmica sobre temas relacionados à docência, o trabalho pedagógico desenvolvido nas disciplinas Didática da Linguagem I e Estágio Supervisionado teve como objetivo a formação de professores leitores, críticos e compromissados com uma educação crítica e emancipatória.

Contextualizando a prática pedagógica

A escola, contexto do trabalho educativo, é uma instituição pública, mantida pelo Governo Estadual, situada em uma cidade da fronteira-oeste do Rio Grande do Sul/Brasil. A instituição escolar, que conta com mais de 100 professores e cerca de 2.000 estudantes matriculados em diferentes níveis de ensino, tem mais de 80 anos de história e é uma instituição respeitada na cidade onde se situa. Por ser uma “escola de aplicação”, oferta, além do curso de magistério/nível médio, matrículas na educação infantil, no ensino fundamental (anos iniciais aos finais), no ensino médio e na EJA (educação de jovens e adultos), esta ofertada no período noturno.

O curso de magistério/curso normal ofertado pela escola tinha duas modalidades: um curso de magistério, em nível de ensino médio, com duração de três anos; e o outro, pós-médio, com duração de dois anos. Na primeira modalidade do curso, os estudantes

cursistas tinham, além das disciplinas obrigatórias, o período destinado a dois estágios: um inicial, com quinze dias de duração, antecedidos por observações sistemáticas do trabalho dos professores regentes das turmas, e o último com duração de cinco meses. em que os estudantes formandos poderiam optar por fazê-lo em turmas de educação infantil ou em turmas dos anos iniciais do ensino fundamental.

Outra modalidade do curso configurava-se como um curso pós-médio, em que os estudantes se formavam em um período de dois anos. Nesse percurso, no decorrer dos primeiros dezoito meses, estava prevista a oferta de disciplinas obrigatórias e, no último semestre de curso, a prática de estágio obrigatório. Essa última modalidade de curso recebia matrículas de pessoas que já haviam concluído o ensino médio e que manifestavam o desejo pela carreira docente. O perfil das pessoas dessa modalidade de curso variava significativamente: jovens recém-formados nos cursos de ensino médio e pessoas com diferentes idades interessadas na continuidade dos estudos. Nessa experiência, minha atividade como professora se desenvolveu no curso de magistério pós-ensino médio, em duas disciplinas: Didática da Linguagem I e Supervisão de Estágio.

Na disciplina de Didática da Linguagem I, ofertada no primeiro semestre do curso, a proposta de trabalho versava sobre os processos de alfabetização e de letramento. As aulas eram semanais, com carga horária de duas horas/aula. A turma era constituída por 22 estudantes, todas mulheres. A turma tinha um perfil diversificado. Eram pessoas de diferentes idades, porém todas interessadas em se tornar professoras de crianças.

A disciplina Supervisão de Estágio, por sua vez, configurava-se como um espaço de orientação das estudantes do curso que estavam desenvolvendo a prática do estágio obrigatório final. A disciplina envolvia visitas às escolas, realizadas semanalmente.

Didática da linguagem I: o desafio da atividade leitora como instrumento formativo

As escolhas pedagógicas são embasadas em determinadas concepções de homem, de sociedade e de educação. Nessa perspectiva, Luckesi (2014, p. 46) afirma que “um educador, que se preocupe com que a sua prática educacional esteja voltada para a transformação, não poderá agir inconsciente e irrefletidamente [...]”, pois considera que a atividade docente não é uma ação mecânica, apolítica e neutra.

O planejamento do trabalho pedagógico, sua execução e avaliação dos processos de ensino e de aprendizagem são ações que compõem o ato pedagógico (LUCKESI, 2014), que, por sua vez, tem como principal objetivo a democratização do conhecimento e a transformação social. Desta maneira, o ato pedagógico não é um ato neutro, sem relação com as teorias de educação e com diferenciadas perspectivas epistemológicas.

Para Cortella (2017), a forma como entendemos o processo de construção do conhecimento, que “nem sempre é consciente e reflexiva” (p.49) “[...] tem desdobramentos

políticos e epistemológicos profundos nas nossas práticas e por isso é preciso iluminar sua gênese de modo a permitir maior consistência e consciência em nossas ações educativas” (CORTELLA, 2017, p. 49-50). Para o autor (2017, p. 114), o professor é um profissional “que tem um papel político/pedagógico” e sua atividade “não é neutra e nem absolutamente circunscrita”. Para ele (2017), longe de um “otimismo pedagógico” e de um “pessimismo ingênuo”, a educação escolar pode ser um espaço efetivo de inovação na prática pedagógica, tendo em vista a democratização do conhecimento.

A relação entre teoria e prática na formação de professores exige a discussão epistemológica sobre o processo de formação docente, a partir de alguns questionamentos fundantes: quem é o professor a ser formado? A partir de que conhecimentos? A partir de que bases epistemológicas? Nessa perspectiva, Freire (2011), defende que um dos saberes necessários à prática do professor é o reconhecimento de que o ato de ensinar é um ato político e que a educação, em sua essência, é ideológica. Para Freire (2011, p.141-142),

Saber igualmente fundamental à prática educativa do professor ou da professora é o que diz respeito à força, às vezes maior do que pensamos, da ideologia. É o que nos adverte de suas manhas, das armadilhas em que nos faz cair. É que a ideologia tem a ver diretamente com a ocultação da verdade dos fatos, com o uso da linguagem para penumbrar ou opacizar a realidade ao mesmo tempo em nos torna míopes.

Diante do caráter político do ato pedagógico, planejar o trabalho a ser desenvolvido na disciplina Didática da Linguagem I, na modalidade pós-médio, provocou questionamentos: quais seriam os saberes necessários a serem trabalhados nesse percurso formativo? Como organizar o tempo do trabalho tendo em vista o número de hora/aulas disponíveis para o trabalho com as estudantes? Como desenvolver o trabalho em um curso de formação de professores, estimulando a atividade leitora e escritora, com estudantes cursistas no primeiro ano do magistério, considerando que muitas delas há muito tempo estavam afastadas dos estudos acadêmicos escolares? Quais os conhecimentos que deveriam ser objeto de estudo e debate nas aulas e a partir de quais materiais e meios didáticos? Como avaliar a aprendizagem das estudantes de forma inclusiva e processual?

A Didática da Linguagem I é uma disciplina que se voltava ao estudo da metodologia de ensino dos processos de alfabetização inicial e era seguida de uma segunda disciplina: Didática da Linguagem II, em que a proposta estaria voltada a dar maior ênfase ao trabalho com a língua materna e a atividades práticas a serem propostas na educação escolar. Nessa disciplina, vinte estudantes estavam matriculadas. Nessa lógica, para dar conta dos conhecimentos relevantes a serem trabalhados, foi necessária a organização de um *mapa de relevância de conhecimentos* (MACHADO, 2011), que foi utilizado como um instrumento orientador do caminho a ser percorrido na disciplina. Isso porque, apesar do pouco tempo que tínhamos em cada aula, havia o compromisso de trabalhar para além das discussões sobre *o que fazer*, mas também, principalmente, sobre *os porquês* das escolhas metodológicas.

Devido ao tempo de aula previsto para cada encontro e à dificuldade das estudantes por estarem, em sua maioria, há bastante tempo distanciadas das atividades escolares, tínhamos um desafio: aprender juntas a pensar sobre a docência – sobre a atividade alfabetizadora e sobre a docência em um curso de formação de professores, para além do *saber fazer*.

Cada uma das aulas teve como fio condutor o trabalho com as teorias relacionadas à alfabetização inicial, levando em consideração a legislação vigente e as pesquisas recentes na área. Cada encontro exigia uma leitura prévia de pequenos textos sobre o tema da aula, feita pelas estudantes e a escrita individual a partir das leituras propostas. Os textos trabalhados além de terem sido disponibilizados materialmente às estudantes, em uma pasta da disciplina, foram enviados também via e-mails, porém de forma gradual, tendo em vista que somente a partir da disciplina e da proposição dessa dinâmica, a maioria das estudantes criou contas de correio eletrônico.

Os textos, redigidos pelas estudantes, deveriam ser apresentados a cada aula, de forma individual. A escolha metodológica pela leitura e por escritas individuais é justificada pelo anseio de que cada uma das estudantes ensaiasse suas compreensões a partir das leituras em pequenos textos. Isso porque é entendido que a prática da leitura, do estudo e da escrita em um curso de formação de professores são atividades basilares para a formação de profissionais comprometidos com a democratização do conhecimento.

No intuito de realizar uma avaliação de caráter processual, além das atividades relacionadas à leitura e à escrita, a disciplina exigiu das estudantes atividades avaliativas: entrevista com professores atuantes na educação infantil e/ou nos anos iniciais do ensino fundamental sobre o trabalho com a língua materna na escola; o estudo e a organização de uma apresentação, em forma de seminário, sobre um tema relacionado à disciplina a partir da prática da pesquisa e de estudo de textos específicos sobre o tema; e a elaboração de um jogo ou material didático, com respectivo texto instrucional, que pudesse ser utilizado nas práticas de ensino da linguagem na escola e que, posteriormente, pudesse constituir-se também como material didático para as colegas.

A avaliação, considerada por Luckesi (2014) como uma tarefa inclusiva, contextual e dinâmica, deve ser realizada a partir de diferentes instrumentos e em diferentes momentos do trabalho educativo. Para o autor, a avaliação não é uma atividade neutra, e tampouco uma atividade fim, podendo estar associada à democratização do conhecimento ou à domesticação dos sujeitos.

A turma de estudantes, inicialmente, teve dificuldades em compreender a proposição das diferentes atividades no que se refere à sua formação como professoras. Registra-se que no primeiro conselho de classe da turma, em que os professores se faziam presentes para ouvir as manifestações das estudantes e também relatar elementos pertinentes sobre o trabalho desenvolvido, metade da turma manifestou-se indignada com a prática de leitura proposta pela disciplina Didática da Linguagem I.

Com uma postura rigorosa e exigente em relação à proposição metodológica inicial, a defesa da atividade de leitura foi mantida na continuidade do curso, apesar da resistência das estudantes. Isso porque se compreende que a atividade de leitura habilita os professores à atividade de reflexão e de busca por novos conhecimentos. Para Ghiggi, Chaves e Silva (2017, p. 128), as atividades de ler e de escrever nos processos formativos de professores podem ser instrumentos para “um constante processo de revisitar a prática e a sua teoria, direcionando o fazer a um inacabado momento de rever-se”.

Cabe esclarecer que o rigor, na prática educativa, é entendido nesse texto como um elemento distanciado da rigidez e da coerção, características de práticas docentes autoritárias. Shor & Freire (2013) argumentam que o rigor está relacionado à busca pelo conhecimento, pela dedicação do sujeito diante do ato de conhecer, de aprender. Para eles, “o rigor é um desejo de saber, uma busca de resposta, um método criativo de aprender. Talvez o rigor seja, também, uma forma de comunicação que provoca o outro a participar, ou inclui o outro numa busca ativa” (FREIRE & SHOR, 2013, p. 14).

É importante questionar sobre a formação docente isenta de leituras e estudo aprofundado das bases teóricas que fundamentam as práticas pedagógicas. Que saberes são considerados necessários no processo de formação de professores, não passíveis de estudos e leituras prévias? De que forma trabalhar com a formação de professores isentando da atividade de leitura diante da complexidade da formação de professores e dos saberes da docência? Quais os saberes eram prioridades em um curso de formação docente: os referentes ao *saber fazer* ou àqueles relativos ao *saber o porquê fazer*?

Ao final do semestre, as estudantes, a partir de suas avaliações sobre a disciplina, escritas de forma não identificada, indicaram mudança em suas formas de compreender a importância da leitura e da escrita em seus processos formativos. Algumas estudantes escreveram:

“Obrigada por não desistir da nossa turma e por insistir nas atividades de leitura, agora gosto de ler e estou lendo muitas coisas” (ESTUDANTE PESQUISA).

“Ainda não gosto de ler, mas sei que é importante na profissão que escolhi. Aprendi bastante nas aulas e com as leituras” (ESTUDANTE ÉTICA).

“As leituras valeram a pena [...] Quero fazer Pedagogia e sei que vou ter que ler bastante” (ESTUDANTE DIÁLOGO).

O pressuposto de que a teoria educacional nada tem a ver com a prática profissional, por vezes afirmada equivocadamente, é um risco para os processos de formação de professores, que, embasados nessa ideia, correm o risco de sofrer um processo de *desintelectualização* docente (SHIROMA, 2003). Teoria e prática são elementos interdependentes: a teoria sem a prática configura-se como um texto esvaziado de sentidos e a prática sem a teoria é ação intuitiva e improvisada. Talvez essa seja a justificativa da proposição da metodologia de trabalho adotada: é preciso olhar para a prática do professor, pensando

em ações que lhe sejam possíveis na escola, sem esquecer dos pressupostos que as justificam como práticas significativas, intencionais e planejadas, tendo em vista o direito à aprendizagem dos estudantes.

A supervisão de estágio”: o olhar atencioso e orientador das práticas de estágio

A visita às escolas de educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental a fim de observar o planejamento e as práticas das estudantes em atividade de estágio resultou em aprendizagens compartilhadas. Isso porque estamos, como professores, numa relação dialética com os estudantes, sempre ensinando e aprendendo (FREIRE, 2011).

Nesse movimento, a observação da prática das professoras estagiárias e de suas turmas tinha o objetivo de acompanhar o processo formativo de cada uma das professoras em formação, auxiliando-as diante dos diferenciados desafios do trabalho docente. No decorrer do processo, o papel do professor supervisor de estágio teve a intencionalidade de propor estratégias para o trabalho pedagógico, voltado aos processos de ensino e de aprendizagem. Isso porque cada contexto escolar, cada turma e cada uma das estudantes estagiárias exigiu um pensar atencioso sobre a tarefa docente e sobre os desafios cotidianos da profissão professor.

Nesse processo, as experiências anteriores como professora de crianças nos anos iniciais escolares forneceram elementos que auxiliaram nas orientações das estudantes estagiárias em suas práticas docentes. A prática da supervisora de estágio, nesse viés, não se limitava a apenas observar e avaliar, mas também a orientar as estudantes estagiárias para futuros planejamentos relacionados à prática de ensino.

Ao total, eram dez professoras estagiárias. As visitas eram semanais e, para acompanhá-las, a cada duas semanas visitava as mesmas professoras estagiárias. Em sua maioria, eram dedicadas à organização de seus cadernos de planejamento e com suas salas de aula. Destaca-se que a maioria das professoras estagiárias observadas não tinham problemas ao planejar as atividades, prática orientada pelas professoras do curso, mas não orientadas pelas professoras das escolas em que desenvolviam seus estágios: pareciam saber quais atividades pedagógicas propor às crianças, mesmo que algumas dessas atividades não tivessem relação com outras já trabalhadas. Nesses contextos escolares, as professoras regentes das turmas não acompanhavam as professoras estagiárias em classe, mas se mantinham disponíveis sempre que era necessário.

Grande parte das professoras estagiárias apresentava dificuldades em planejar atividades voltadas ao “corpo e ao movimento”. Era necessário incentivá-las a planejar atividades externas com as crianças. Tal fenômeno foi também observado em relação à proposição de atividades voltadas à produção textual e à análise linguística: poucas professoras desafiavam os estudantes de suas turmas a escrever e analisar produções textuais.

As professoras estagiárias também demonstraram ter muita preocupação com o “controle” da turma, manifestando comportamentos demasiadamente controladores, o que pode estar relacionado às dificuldades de desenvolver atividades no pátio das escolas. Nos momentos de visita, a maioria das professoras estagiárias alertavam as crianças sobre o ato de conversar, chamando-as à atenção corriqueiramente. Em algumas visitas, conversei com algumas delas sobre esse interesse em ter o silêncio como elemento permanente em sala, o que na minha compreensão faz-se necessário em momentos de atividades individuais, mas não obrigatório à dinâmica de uma turma aprendente.

O trabalho na disciplina Supervisão de Estágio foi uma experiência interessante, pois proporcionou a reflexão e a intervenção pedagógica em diferenciadas práticas de estágio e contextos educacionais escolares diferenciados. Cada uma das professoras estagiárias, a partir de seus planejamentos e estratégias de ensino, provocou reflexões acerca dos desafios da docência e dos significados de ser professor diante de diferenciados contextos escolares.

As professoras estagiárias

O professor, envolvido nas atividades na escola, trabalha diretamente com o conhecimento – este que é o principal objetivo da escola, apesar das diferentes funções a ela atribuídas pelas diferentes pedagogias. O trabalho pedagógico com o conhecimento exige uma tomada de decisão frente aos processos de aprender e ensinar que justifique as escolhas didático-metodológicas do professor. Essa tomada de decisão é entendida como fundamental para o processo de construção do conhecimento e para os processos de aprendizagem e desenvolvimento humanos. Com base nessa premissa, algumas situações vivenciadas nas práticas de estágio são apresentadas a fim de ilustrar as situações vivenciadas pelas estudantes estagiárias, em seus processos de constituição do ser professor. Dentre as dez estudantes estagiárias, três foram selecionadas devido às suas diferenciadas experiências e especificidades, muitas delas comuns a de muitos professores considerados “experientes” na profissão. O anonimato das professoras estagiárias, identificadas com nomes fictícios, é garantido nesse relato.

“Esperança”: estudante estagiária

Esperança foi uma das professoras estagiárias que visitei após ouvir muitos elogios pela Coordenação Pedagógica do Curso, que afirmava: “Vais adorá-la, é uma ótima professora! [...]”, “Esta está muito bem, só tem conceitos bons”. Contudo, quando fui visitá-la, sua sala de aula era repleta de crianças sentadas uma atrás da outra, em um silêncio admirável, que me chamou a atenção.

A estudante estagiária, que parecia tensa com a minha presença, escrevia no quadro, durante a tarde, exercícios desarticulados em que pedia: “circulem verbos no passado”; “pinte o masculino”, “resolva as continhas”. Quando as crianças, silenciosas, terminavam suas cópias, a professora apagava e escrevia no quadro novas lições, de forma ininterrupta.

Durante a observação da aula e após a análise de seu planejamento semanal, foi percebida a inexistência de atividades com textos (leitura, produção e análise linguística), a falta de proposições de problemas matemáticos e também de atividades externas com a turma. Havia poucas atividades referentes às artes plásticas e uma significativa quantidade de “atividades “avulsas”, sem articulações entre si.

Após o término da aula, quando questionada sobre seu planejamento e diante da defesa da inclusão de atividades inexistentes em seu planejamento, a professora estagiária, assim justificou: “Comigo, essa história de conversa, de brincadeira no pátio *não dá* [...] *vira uma bagunça*” (ESPERANÇA).

Diante desse cenário, é interessante pensar sobre os critérios elencados que definiram a avaliação positiva, dada pela maioria dos professores formadores de um curso, do trabalho pedagógico de uma professora estagiária que propunha atividades inertes [e, talvez, enfadonhas] e que defendia, no início da sua carreira profissional, que “essa história de conversa, de brincadeira no pátio *não dá* [...]”. Sobre o trabalho pedagógico na escola, Thesing (2018) afirma que

A proposição de atividades sem uma justificativa pedagógica torna o trabalho do professor uma prática mecânica, intuitiva, voltada a preencher o tempo na escola com exercícios estéreis e enfadonhos. A escola é um espaço onde as crianças devem aprender a ler e a escrever, no qual a leitura e a escrita sejam entendidas como instrumentos políticos, trabalhados a partir de objetivos significativos para os estudantes. (p. 171).

Com base nesses pressupostos, questiono: será que uma boa aula é sinônimo de uma aula silenciosa, a partir de atividades voltadas exclusivamente à cópia de exercícios? O que define um bom planejamento? Quais são as características essenciais ao trabalho pedagógico? Tais questionamentos são motrizes para a reflexão sobre a importância do trabalho com o conhecimento de forma articulada, com base na ludicidade e no significado do ato de aprender para os estudantes das turmas dos anos iniciais escolares.

“Liberdade”: estudante estagiária

Liberdade era uma estudante estagiária que não recebera elogios, como os dados à Esperança, por parte dos professores formadores do Curso. Ao contrário, havia uma séria preocupação em relação ao estágio da estudante. Isso porque consideravam que

Liberdade não planejava atividades coerentes ao nível da turma, que as atividades que propunha não eram significativas e que não desenvolvia um bom trabalho com as crianças estudantes. Minhas visitas foram frequentes à turma de Liberdade e pude realmente perceber as dificuldades da estudante. Contudo, além desses desafios, como agravante, Liberdade tinha problemas de relacionamento pessoal com a professora regente da turma.

Apesar dessas dificuldades, Liberdade era uma professora estagiária dedicada. Ouvia as orientações com atenção e sempre me recebia com alegria. Colocava-se em escuta para ouvir sugestões e conselhos e os incluía, mesmo com dificuldades, em seus planejamentos futuros. Percebi, nos dias em que a visitava, que era gentil com as crianças e essas a adoravam e respeitavam.

Por vezes, Liberdade foi aconselhada pelos diferentes professores do curso que a visitavam, a procurar o Curso durante seu estágio a fim de conversar com os professores formadores e com a Coordenação Pedagógica, a fim de relatar seus desafios na atividade de estágio. Liberdade era uma estudante que já havia desistido do curso em outra ocasião, por problemas pessoais, e que havia sido autorizada a iniciar a prática de estágio diante do compromisso em dedicar-se ao estágio. Contudo, era nítida sua dificuldade em realizar planejamentos e em desenvolvê-los no dia a dia escolar, acarretando, por vezes, prejuízos de aprendizagem à turma de estudantes envolvida.

“Práxis”: estudante estagiária

Práxis era uma professora estagiária bastante competente em realizar planejamentos. Mantinha seu caderno organizado e era bastante criativa. As atividades eram inter-relacionadas, adequadas ao ano escolar e significativas para o grupo de crianças com o qual trabalhava. Sua turma era composta por 15 crianças, que tinham entre seis e sete anos. Porém, Práxis manifestava dificuldades em gerenciar as condutas das crianças, nem sempre gentis umas com as outras e em relação a ela como professora da turma. Práxis, durante todo o seu percurso como professora estagiária, não havia conseguido construir uma relação de autoridade com a turma.

Em diferentes visitas, mesmo com orientações do que poderia experimentar diante de situações conflituosas ou para envolver os estudantes com comportamentos indisciplinados/resistentes, Práxis enfrentava desafios para ser ouvida, para organizar a turma e para conter agressões entre as crianças. Seu trabalho como professora diante da turma, apesar de apresentar boas propostas em seus planejamentos, não era desenvolvido como seu planejamento previa, desafio que pode ser comum também para professores experientes.

Em algumas situações, quando a turma estava bastante agitada, a professora regente da turma de Práxis conversava com as crianças para que elas demonstrassem

um comportamento mais ouvinte e atencioso, pedido que nem sempre era atendido pelas crianças. O papel da professora regente da turma era bastante importante nessas situações, pois dava à Práxis segurança para desenvolver suas propostas e lhe dava elementos teórico-práticos para pensar sobre seu próprio processo de formação.

As crianças da turma, apesar de terem pouca idade e de serem poucas no espaço da sala de aula, mantinham comportamentos resistentes às falas da professora regente e também às de Práxis. Diante de tais situações, a cada final de aula, conversava com Práxis sobre as situações vivenciadas e sobre posturas possíveis diante delas. As orientações procuravam fortalecê-la, defendendo a ideia de que ela poderia ter uma postura mais confiante e decidida, pois em algumas situações, demonstrava indecisão e fragilidade diante dos argumentos das crianças. O termo “confiante” não tem relação com práticas autoritárias ou coercitivas. Ser mais confiante na atividade docente está relacionado com a capacidade docente de defender suas escolhas metodológicas a partir de seus pressupostos teóricos e políticos. Eis a necessidade do estudo de teorias pedagógicas que embasem a prática profissional, como instrumentos para o trabalho no cotidiano da escola. A compreensão da relação indissociável entre a teoria e a prática, que muitas vezes é negada pela defesa da primazia do pragmatismo em educação, é a base da formação docente para que os professores sejam capazes de escolher suas metodologias didáticas, que estão fundadas em escolhas epistêmicas.

Considerações finais

O professor não é o único a ensinar na tarefa educativa: estudantes e professores podem aprender juntos, cotidianamente, numa relação horizontal, a partir do diálogo e da troca de saberes. Contudo, é o professor o responsável pelo planejamento, pelo desenvolvimento e pela avaliação de seu trabalho em busca da construção do conhecimento. Por isso, a importância dos processos formativos de professores fundada em currículos cujos pressupostos pedagógicos sejam base para a prática pedagógica.

A proposição da leitura como uma atividade regular da disciplina “Didática da Linguagem I”, bem como o exercício da escrita como instrumento formativo foram exigências da disciplina com intencionalidade formadora. Defende-se que a leitura e a escrita podem contribuir para a formação de novos professores que, leitores e escritores, podem criar novas histórias pessoais e profissionais. Um professor de um curso formador de professores, com uma postura dialógica e rigorosa, precisa convidar os estudantes à prática do estudo e da leitura para que compreendam tais atividades como instrumentos de acesso e de democratização do conhecimento.

Muito mais do que saber fazer cartazes coloridos, é preciso que esses professores saibam como seus alunos aprendem, para então traçar planos de trabalho coerentes com

seus processos de aprender e de desenvolver. É preciso que os novos professores saibam que avaliar não é aplicar testes, mas considerar os processos de aprendizagem dos estudantes a partir de suas histórias e percursos, com diferentes instrumentos e em tempos diversos do processo pedagógico.

O curso de formação de professores deve se tornar um espaço que convide os estudantes a se dedicarem ao estudo e ao aprofundamento teórico, independentemente da sua duração ou natureza. Pois os estudantes egressos serão professores da educação básica, que almejamos mais democrática e voltada à construção do conhecimento. É preciso, sem desconsiderar a importância dos saberes da prática, formar professores como agentes conscientes das condições históricas da profissão docente, comprometidos com uma educação “para além do capital” (MÉSZAROS, 2008).

Recebido: 04/02/2019 e Aprovado: 21/05/2019

Notas

- 1 A leitura não era considerada uma prática habitual/comum no cotidiano das estudantes matriculadas nas disciplinas trabalhadas, exigência que causou ora estranhamento e indignação, ora admiração e reconhecimento por parte das estudantes durante o processo pedagógico.
- 2 O uso do gênero feminino será utilizado neste texto tendo em vista que a turma de estudantes era composta somente por estudantes mulheres.
- 3 As visitas eram feitas por alguns professores formadores do Curso, que as faziam de forma alternada. Cada professor deveria visitar as estudantes estagiárias, na frequência de duas semanas seguidas. Após duas semanas subsequentes, era feito um reajuste nas visitas para que todos os professores pudessem visitar a todas as estudantes estagiárias.
- 4 Ao total tivemos 17 encontros, com carga horária de 2h/a semanais. O trabalho com as estudantes ocorreu no segundo semestre do ano de 2015, iniciado no dia 13 de agosto e findado no dia 10 de dezembro. Devido às aulas terem uma frequência semanal, com carga horária de 2h/a, considerava o tempo como um elemento restrito diante do significativo conjunto de conhecimentos referidos à disciplina.
- 5 Muitas estudantes da turma não tinham contas de correio eletrônico. A disponibilização dos materiais de forma digital incentivou-as a criarem contas de *e-mails*.
- 6 A partir da compilação desse material, elaborou-se um arquivo único que foi disponibilizado à turma para que todas as estudantes tivessem acesso às propostas de jogos e materiais didáticos criados pelas colegas da turma.
- 7 Os nomes dados às estudantes nesse texto são fictícios para preservar suas identidades. Os nomes escolhidos foram embasados na obra *Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática docente*, de Paulo Freire (2011).
- 8 Para cada visita, uma ficha de avaliação deveria ser preenchida, em que o planejamento e a prática de ensino eram avaliados a partir dos seguintes itens: “Ótimo”, “Muito Bom”, “Bom”, “Regular” e “Insuficiente”. Além desses indicadores, comentários, recomendações e orientações sobre os itens avaliados poderiam ser registrados.

Referências

- CORRÊA, Mariana Luzia. **Disciplinamento escolar**: suas relações com a autoridade docente e com a autonomia dos estudantes em um primeiro ano do Ensino Fundamental. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.
- CORTELLA, Mário Sérgio. **A escola e o conhecimento**: fundamentos epistemológicos e políticos. São Paulo: Cortez, 2017.
- FREIRE, Paulo. A educação é um ato político. **Cadernos de Ciência**, Brasília, n. 24, p. 21-22, 1991.
- _____. **Pedagogia da Autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 43ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- GHIGGI, Gomercindo; CHAVES, Priscilla Monteiro; SILVA, Rogéria Novo da. A formação de leitores assumida como proposta pedagógica: das contradições às congruências. **Revista Leitura: Teoria e Prática**. Campinas, v. 35, n. 69, pp. 115-130, 2017.
- LUCKESI, Cipriano. **Avaliação da aprendizagem escolar**: estudos e proposições. 22ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.
- MACHADO, Nilson José. **Epistemologia e didática**: as concepções de conhecimento e inteligência e a prática docente. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- MÉSZAROS, István. **A educação para além do capital**. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2008.
- SHIROMA, Eneida Oto. O eufemismo da profissionalização. In: MORAES, Maria Célia Marcondes de (Org) **Iluminismo às avessas**: produção do conhecimento e políticas de formação de professores. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 61-79.
- SHOR, Ira; FREIRE, Paulo. **Medo e ousadia**: o cotidiano do professor. 1ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.
- THESING, Mariana Luzia Corrêa. Ler e escrever na escola: um relato de experiência. **Revista Retratos da Escola**. CNTE: Brasília, v. 12, n. 22, pp. 163-172, 2018.

RETRATOS DA ESCOLA

► RESENHA



Pedagogia da práxis: *pensar a educação com Adolfo Sánchez Vázquez*

FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.).

Adolfo Sánchez Vázquez: para pensar a educação.

Editora CRV: Curitiba, 2018.

Em tempos como os nossos de perseguição aos intelectuais e de ataques e desvalorização da filosofia, da ciência e da cultura de maneira geral, a leitura de uma obra dedicada ao pensamento de um filósofo revolucionário como foi Adolfo Sánchez Vázquez pode ser considerada uma atividade corajosa e de resistência. Ainda mais corajosa, exemplar e necessária é a atividade de pesquisadores(as), que, não obstante aos fatores limitantes provenientes das mais diversas ordens, se empenham em perquirir a vida, a obra, a práxis de pensadores que deixaram sua marca no mundo e valiosas contribuições para a compreensão e a transformação da realidade no horizonte da humanização.

Prefaciada por Décio Junkes e contando com um anteâmbulo da organizadora, Naura Syria Carapeto Ferreira, que abre passagem a fim de que os demais autores apresentem os resultados de seus estudos, essa coletânea de textos se oferece como uma contribuição valiosa aos pesquisadores da área de educação, principalmente para aqueles que se dedicam ao estudo do fenômeno educativo balizados pelo aporte teórico do materialismo histórico.

No capítulo intitulado: *Adolfo Sánchez Vázquez: fidelidade e congruência do filósofo da práxis, a organizadora*, Naura Syria Carapeto Ferreira, que teve a oportunidade de entrevistar o filósofo e eminente intelectual, apresenta uma síntese a vida e o legado do filósofo da práxis, cuja trajetória é marcada pelo compromisso com o socialismo e os princípios da fraternidade, solidariedade e respeito ao outro. Ressalta-se na exposição do capítulo a descrição da experiência poética e política militar, que serviram de ponto de partida para o desenvolvimento do pensamento filosófico de Sánchez Vázquez. Além de filosofar, Vázquez soube poetizar os momentos que viveu. Sócrates, Marx, Gramsci e Antônio Machado foram pensadores que o marcaram intelectualmente e influenciaram o desenvolvimento de seu humanismo. A vida e a obra de Vázquez são apresentadas como fundamentos para a promoção de uma educação humanizada e humanizadora.

Os professores Geraldo Balduino Horn e Ademir Aparecido Pinhelli Mendes, no capítulo: *A práxis como atitude ética e revolucionária em Adolfo Sánchez Vázquez* analisam os pressupostos da concepção filosófica de atitude ética do autor. Os autores destacam que

Vázquez, assim como outros pensadores marxistas, também assevera que a contribuição significativa da filosofia marxista se deu a partir da crítica: 1) à economia inglesa (David Ricardo e Adam Smith), 2) à utopia política francesa, e, 3) ao idealismo hegeliano, cuja dialética estava mistificada e invertida. Nesse sentido, o método marxista com o qual trabalha Vázquez questiona ao mesmo tempo a perspectiva idealista e o materialismo mecanicista, sendo a práxis revolucionária, que fundamentou a ética vazquezina, concebida como a indissolubilidade entre a teoria e a prática, ou seja, entre pensamento e ação. Assim, a contribuição da filosofia para a formação humana ocorrerá na medida em que se concretizar como práxis pedagógica libertadora.

Como é possível notar na exposição dos autores ao longo do texto, e mais especificamente na contribuição de Fausto dos Santos Amaral Filho, Adolfo Sánchez Vázquez soube com maestria adentrar na tradição filosófica marxista e marxiana, sem fazer disso um fator de limitação ou muleta epistemológica que conduziria a um repouso no sono dogmático. Pelo contrário, Sánchez Vázquez, é um filósofo imerso na tradição marxista, sem considerá-la um cabedal de verdades absolutas, cujo pensamento provoca, desperta, incomoda e incentiva o agir revolucionário em prol do humano e da concretização do mundo humanizado. Na perspectiva vazquezina a arte permanece viva e possui uma vocação revolucionária que conflui para a instauração de uma sociedade mais justa, uma vez que conclama à participação.

Em um texto conciso, mas de possibilidades analíticas, *Breves notas sobre Adolfo Sánchez Vázquez leitor e tradutor de Karel Kosik*, Pedro Leão da Costa Neto enfatiza o interesse dado pelo filósofo hispano-mexicano à obra de Karel Kosik, bem como de sua importância para a recuperação da vitalidade de Marxismo que, nessa perspectiva, precisaria revestir a forma de uma filosofia da ação. A teoria marxista não pode ser reduzida a uma teoria do conhecimento, pois ciência marxista e ideologia revolucionária precisam caminhar juntas e entrelaçadas para não incorrer no risco de cair em um novo cientificismo estéril. Por fim, é possível dizer que a leitura vazquezina de Kosik possibilita ressaltar o caráter humanista e fenomenológico do marxismo, sem perder de vista sua centralidade na práxis revolucionária.

Debruçando-se sobre a análise da *Cultura docente: tolerância e liberdade em uma leitura de Adolfo S. Vázquez*, Roberta Ravaglio Gagno ressalta a utopia socialista como um dever ser para os que almejam construir um novo mundo. Desenvolver uma cultura docente crítica é uma necessidade no mundo atual, marcado pela competição, intolerância e crescente desumanização. A partir da ótica vazquezina, a tolerância não é vista como valor absoluto, mas como valor integrante e importante na construção da cultura docente que busca a promoção de uma sociedade na qual a convivência seja pautada na ética, no respeito ao outro e na justiça social.

A professora Josélia Schwanka Salomé no texto *Educação, estética e a formação dos sentidos humanos: escritos a partir de Adolfo Sánchez Vázquez* discute a arte na educação e a

formação dos sentidos humanos com base nas obras *Convite à Estética* e *As Ideias Estéticas em Marx*. Destaca-se no texto a reflexão sobre a problemática que poderia ser caracterizada como “ditadura do utilitarismo”, ou seja, a redução da arte e mesmo do ideal de educação aos interesses do mercado e do consumismo, que trazem por consequência a diminuição ou mesmo a perda da liberdade humana e do seu potencial criativo e transformador. Vale citar aqui, conforme faz a autora, as palavras de Paulo Leminski: “As pessoas sem imaginação estão sempre querendo que a arte sirva para alguma coisa, Servir, Prestar. O serviço militar. Dar lucro. Não enxergam que a arte (a poesia é arte) é a única chance que o homem tem de vivenciar a experiência de um mundo da liberdade, além da necessidade”. De acordo com Sánchez Vázquez, a própria natureza da arte torna problemática suas relações com a sociedade, pois toda grande obra de arte carrega consigo a busca pela universalidade, ou dito com outras palavras, a grande arte é uma afirmação universal do humano. Nesse sentido, a educação estética é primordial pois conflui com o desenvolvimento do potencial criativo e transformador do ser humano enquanto ser dotado de liberdade.

No capítulo *Práxis e violência: rumo à possibilidade de sua superação*, a organizadora, não obstante à presença de importantes estudos sobre a natureza da violência que afloram ao longo da história, destaca a contribuição de Adolfo Sánchez Vázquez para compreensão e superação desse fenômeno. A violência foi um dos temas centrais aos quais se dedicou o filósofo hispano-mexicano, que já em sua tese de doutorado apresentou um denso capítulo ressaltando a exclusividade da violência enquanto propriedade humana. As contribuições de Vázquez no campo da filosofia da práxis e da violência, reforçam a importância da educação e suas possibilidades transformadoras. O ser humano precisa inventar constantemente novas soluções e não se contenta em repeti-las, pois, as novas necessidades e exigências da vida, criadas inclusive pelo próprio homem, invalidam as soluções anteriores e o impelem a criar o novo e buscar novos caminhos de superação. Assim, a práxis entendida como a indissociabilidade entre teoria e prática apresenta-se como possibilidade de compreensão do real e de sua transformação, com vistas à superação da violência e à concretização da gestão democrática de uma concepção de educação humanizada e humanizadora que colabore para o cumprimento do compromisso inalienável de reconstituição das relações sociais de reciprocidade, tolerância, liberdade, igualdade e fraternidade.

Maria Iolanda Fontana, no capítulo intitulado *A contribuição de Adolfo Sánchez Vázquez à produção do conhecimento em educação* apresenta uma cartografia das pesquisas no campo educacional no Brasil que adotam como referencial teórico-metodológico o pensamento de Vázquez, mais especificamente, a filosofia da práxis, “entendida como a expressão da teoria de Marx, na produção do conhecimento em educação e no trabalho do professor”. O resultado desse esforço em inventariar teses, dissertações e artigos na área de educação no Brasil que assumem o pensamento vazquezino como referencial

teórico-metodológico revela que, apesar de sua relevância, as obras do filósofo hispano-mexicano são pouco estudadas no Brasil. *Filosofia da práxis* é o livro mais citado na perspectiva de defender e elevar a consciência filosófica dos profissionais da educação com vistas à transformação das relações sociais capitalistas injustas e opressoras.

Em *Práxis revolucionária dos professores em EAD na concepção de Adolfo Sánchez Vázquez como garantia dos direitos humanos*, Márcia Regina Mocelin e Dinamara Pereira Machado reúnem um conjunto de concepções, agrupadas em três momentos, que vão desde revisar as noções de práxis em utopia em Vázquez, passando pela práxis dos professores que atuam na educação a distância (EaD), até a busca de uma harmonia na qual o ser humano ocupe uma posição de centralidade. A partir da obra *Filosofia da Práxis*, as autoras apresentam um quadro sintético acerca da compreensão de práxis, ressaltando as seguintes categorias: produtiva, política, filosófica e revolucionária. Também realizam uma revisão de diferentes perfis no decorrer do capítulo para explicitar que novas áreas de atuação se abrem ao professor na EAD, ainda que a centralidade esteja na docência. Para as autoras, as utopias projetadas por um professor em particular ou por um grupo de docentes podem provocar mudanças sociais.

No décimo capítulo da coletânea, Maria Iolanda Fontana, em *A pesquisa na dimensão da práxis no trabalho docente: aportes teóricos de Adolfo Sánchez Vázquez*, discute a concepção de pesquisa na dimensão da práxis no trabalho docente, tendo como referência a filosofia da práxis. Para a autora, a pesquisa no horizonte da práxis tem um papel revolucionário e, quando apropriada pelos profissionais da educação, produz o saber contra hegemônico, que precisa orientar o trabalho pedagógico na promoção de uma educação que almeja a formação omnilateral. Não obstante os diferentes entendimentos quanto ao momento no qual o marxismo se firmou enquanto teoria esclarecedora da práxis e fundamento da prática revolucionária, a autora salienta que, segundo Vázquez, este encontro entre pensamento e ação se deu a partir do *Manifesto do Partido Comunista*. A interpretação de Gramsci reitera a centralidade da práxis no marxismo e sua explicitação enquanto filosofia revolucionária. A filosofia marxista revela todo seu potencial transformador quando assimilada pela consciência das massas, ou seja, quando passa do plano teórico para o prático, cabendo aos intelectuais a tarefa de oferecer a elas (às massas) solidez cultural e organicidade. Nessa perspectiva, para os profissionais da educação, o desenvolvimento da consciência filosófico-científica, na dimensão da práxis, possibilita ao professor não apenas a interpretação, mas a transformação da realidade, superando o sentido utilitário, instrumental e imediato da prática humana.

Por fim, Sarita Aparecida de Oliveira Fortunato, em *A práxis intencional, sob a concepção de Vázquez, na vida das crianças trabalhadoras: educação e direitos da infância*, analisa, a partir das proposições vazquezinas, as implicações da inserção precoce da criança no mundo do trabalho e as políticas públicas para a erradicação do trabalho infantil. Comenta-se a contribuição de Vázquez em sua obra *Filosofia da Práxis* ao distinguir a atividade

cotidiana da não cotidiana. Enquanto a primeira diz respeito à reprodução da vida, a segunda impacta sobre toda a humanidade no que diz respeito à ética, política, ciência, estética e arte. Nesta perspectiva, a práxis, na ótica vazquezina, é apresentada como categoria central da filosofia marxista enquanto atividade da consciência e material do homem social, com vistas à interpretação do mundo e sua transformação. A partir dessa compreensão de práxis, analisa-se o direcionamento das atuais políticas para a erradicação do trabalho infanto-juvenil, bem como as relações entre escola pública e conselhos tutelares no Paraná referentes às crianças trabalhadoras sob o ponto de partida da práxis na vida social. Conclui-se as análises com um levantamento de proposições relacionadas às políticas públicas, que se apresentam como desafios a serem superados para a erradicação do trabalho infantil no Brasil.

A diversidade de temas e perspectivas de análise apresentados ao longo desta obra reafirmam a originalidade, profundidade e fecundidade do pensamento vazquezino para analisar os desafios éticos, políticos, econômicos, sociais, ambientais de nosso tempo, entre outros, que estão relacionados com a educação, e que, ao longo desta coletânea, foi pensada e analisada a partir da centralidade da categoria práxis no pensamento de Adolfo Sánchez Vázquez.

Recebido em: 03/09/2019 e Aprovado em: 25/09/2019

Sobre o autor:

LUÍS FERNANDO LOPES

Doutor e mestre em Educação pela Universidade Tuiuti do Paraná. Atualmente atua como professor no Centro Universitário UNINTER, nos cursos de Filosofia e Licenciatura em Artes Visuais (EAD). *E-mail*: <luis.l@uninter.com>.

RETRATOS DA ESCOLA



Normas de publicação

A *Revista Retratos da Escola* (publicação semestral da Escola de Formação da CNTE- Esforce) propõe-se a examinar a educação básica e o protagonismo da ação pedagógica no âmbito da construção da profissionalização dos trabalhadores da educação, divulgando e disseminando o conhecimento produzido e estimulando inovações. A Revista destina-se à publicação sobretudo de artigos acadêmicos de pesquisa que devem ser inéditos, redigidos em português ou espanhol, em meio eletrônico, não sendo permitida a sua apresentação simultânea para avaliação em outro periódico.

Categorias de artigos: A *Revista Retratos da Escola* publica **artigos acadêmicos** vinculados à análise das políticas educacionais sobretudo, vinculadas à educação básica, **relatos de experiências** de práticas pedagógicas, formação e valorização dos profissionais da educação, **documentos** e **resenhas**.

Processo de avaliação: Os originais serão submetidos à apreciação prévia do comitê editorial. Se aprovados, os textos serão encaminhados à avaliação por pareceristas (no mínimo dois) vinculados à temática relativa ao texto enviado. Será adotado o sistema duplo-cego (blind review), onde os nomes dos pareceristas permanecerão em sigilo, omitindo-se também perante estes os nomes dos autores. Os pareceristas poderão recomendar a aceitação ou negação do artigo, ou poderão sugerir reformulações, que deverão ser atendidas pelo autor. Em caso de artigo reformulado, ele retornará ao parecerista para avaliação final.

Questitos para avaliação dos artigos: Originalidade, relevância, atualidade e pertinência do tema; consistência teórica e revisão de literatura; procedimentos metodológicos e consistência da argumentação; estruturação, aspectos formais e redação.

Apresentação formal dos originais:

1. Todos os metadados solicitados pelo sistema para todas as modalidades de submissão devem ser adequadamente preenchidos, sob pena de o artigo não ser considerado.
2. Além do texto, deve ser carregado no sistema, **como documento suplementar e não junto ao texto**, uma carta de identificação do(s) autor(es), contendo os seguintes dados:
 - a) Título e subtítulo do artigo;
 - b) Nome(s) do(s) autor(es);
 - c) Endereço, telefone, fax e endereço eletrônico para contato;
 - d) Titulação e vínculo institucional;
 - e) Uma declaração atestando a originalidade do texto.
3. Os textos deverão ser redigidos na ortografia oficial e digitados no processador de textos Word for Windows estando em formato (.doc ou .docx), fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5 e em folha tamanho A4 e que não contenham marcações.
4. O texto do artigo, incluindo título, resumos, palavras-chaves, notas e bibliografias, deverá ter entre 20.000 e 35.000 caracteres (considerando os espaços). No preparo do original, deverá ser observada a seguinte estrutura:

a) Título e subtítulo do artigo.

b) Resumos e palavras-chave: o resumo não deve ultrapassar 600 caracteres (considerando espaços) e as palavras-chave, que identificam o conteúdo do artigo, devem ser no mínimo três (3) e no máximo cinco (5).

c) Não deve haver nenhum tipo de identificação autoral no corpo do texto.

5. Os seguintes itens devem ser observados na elaboração dos textos:

a) Aspas duplas para citações com até três linhas;

b) As citações com mais de três linhas devem ser destacadas com recuo de quatro centímetros da margem esquerda, com fonte do tipo Times New Roman 11 e sem aspas;

c) Aspas simples para palavras com emprego não convencional e para indicar citação no interior de citação de até três linhas;

d) Itálico para palavras estrangeiras, neologismos e títulos completos de obras e publicações;

e) As notas devem ser apenas explicativas elas devem estar numeradas e colocadas no final do artigo. Não será permitido o uso de notas bibliográficas, as referências bibliográficas devem ser feitas no corpo do texto em estilo AUTOR/Data: página. Exemplo: (SILVA, 2007:89);

f) As fontes das quais foram extraídas as citações também devem ser indicadas no corpo do texto imediatamente após a citação, contendo apenas os seguintes dados: SOBRENOME DO/A AUTOR/A, ano de publicação da obra, número de página/s da citação. Exemplo: (SILVA, 2007:57)

6. Tabelas e figuras deverão ser elaboradas em Excel e numeradas, consecutivamente, com algarismos arábicos, na ordem em que forem incluídas no texto e encabeçadas pelo título. Na montagem das tabelas, recomenda-se seguir as “Normas de Apresentação Tabular”, publicadas pelo IBGE. Quadros: identificados como tabelas, seguindo uma única numeração em todo o texto. As ilustrações (fotografias, desenhos, gráficos etc.) serão consideradas figuras. Recomenda-se, ainda, que os elementos sejam produzidos em preto e branco, em tamanho máximo de 14 x 21 cm, apresentando, sempre que possível, qualidade de resolução (a partir de 300 dpis) para sua reprodução direta.

7. Referências bibliográficas: devem obedecer às normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), sendo ordenadas alfabeticamente pelo sobrenome do primeiro autor.

a) A lista de referências bibliográficas completas deve ser apresentada ao final do texto e apenas devem constar as referências **efetivamente citadas ao corpo do texto**; a não observação das normas de referências e notas acarretará em devolução do artigo a/os autoras/es para seu ajuste, o que poderá resultar em atraso em sua publicação;

b) Na lista final de referências bibliográficas, o prenome das autoras e dos autores deve constar em todas as referências, e não apenas ser indicada a letra inicial;

c) Até três autores, todos poderão ser citados, separados por ponto e vírgula. Nas referências com mais de três autores, citar somente o primeiro, seguido da expressão et al. O prenome e o nome do(s) autor(es) deverão ser escritos por extenso.

d) A exatidão das referências constantes na listagem e a correta citação de seus dados no texto são de responsabilidade do(s) autor(es) dos trabalhos.

Exemplos de referências:

Livro (um autor)

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

Livro (dois autores)

CASTILLO-MARTÍN, Márcia; OLIVEIRA, Suely de (Org.). **Marcaadas a ferro: violência contra a mulher**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005.

Livro em formato eletrônico

BERTOCHÉ, Gustavo. **A objetividade da ciência na filosofia de Bachelard**. Rio de Janeiro: Edição do Autor, 2006. Disponível em: xxxxxxx. Acesso em: 18 nov. 2008.

Capítulo de livro

MALDANER, Otavio Aloísio. Princípios e práticas de formação de professores para a educação básica. In: SOUZA, João Valdir Alves de (Org.). **Formação de professores para a educação básica: dez anos da LDB**. Belo Horizonte: Autêntica, 2007. p. 211-233.

Artigo de periódico

COELHO, Ildeu Moreira. A gênese da docência universitária. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 14, n. 26, p. 5-24, jan./jun. 2008.

Artigo de periódico (com mais de três autores)

MASINI, Elcie F. Salzano et al. Concepções de professores do ensino superior sobre surdocegueira: estudo exploratório com quatro docentes. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 28, n. 22, p. 556-573, set./dez. 2007.

Artigo de periódico (formato eletrônico)

OLIVEIRA, Ozerina Victor de; MIRANDA, Cláudia. Multiculturalismo crítico, relações raciais e política curricular: a questão do hibridismo na Escola Sarã. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas/SP, n. 25, p. 67-81, jan./abr. 2004. Disponível em: xxxx. Acesso em: 18 nov. 2008.

Teses

FERREIRA JUNIOR, Amarílio. **Sindicalismo e proletarização: a saga dos professores brasileiros**. 1998. 303 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras, e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Artigo assinado (jornal)

FREI BETTO. Tortura: suprema decisão. **Brasil de Fato**, São Paulo, 13-19 nov. 2008. p. 2.

Artigo não assinado (jornal)

EXPANSÃO dos canais é acompanhada por exploração de trabalho. **Brasil de Fato**, São Paulo, 13-19 nov. 2008. p. 5.

Matéria não assinada (revista semanal)

CONFRONTO de números. **Carta Capital**, São Paulo, a. 11, n. 348, 29 jun. 2005.

Decretos, leis

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: xxxxxx. Acesso em: 19 nov. 2008.

Constituição Federal

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

Relatório oficial

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Relatório de atividades 1990-1993**. Brasília, 1993.

Gravação de vídeo

COM LICENÇA, eu vou à luta. Direção: Lui Farias. Produção: Mauro Farias. Rio de Janeiro: Embrafilme, Produções Cinematográficas R. F. Farias Ltda., Time de Cinema, 1986. 1 DVD.

CD-Rom

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. **Anuário dos trabalhadores 2006**. São Paulo: Dieese, 2006. 1 CD-ROM.

Trabalho apresentado em evento

MELO, Maria Teresa Leitão de. Formação e valorização dos profissionais da educação. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, 1., 2000, Brasília. **Desafios para o século XXI**: coletânea de textos... Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

Trabalho apresentado em evento (em meio eletrônico)

SILVA, Obdália Santana Ferraz. Entre o plágio e a autoria: qual o papel da universidade?. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 29., 2006, Caxambu/MG. **Trabalhos**. Disponível em: xxxxx. Acesso em: 20 nov. 2008.

RETRATOS DA
ESCOLA

▶ Educação com conteúdo em um clique

www.esforce.org.br



Agora você pode acessar todas as edições da revista Retratos da Escola no site: www.esforce.org.br.

A Esforce – Escola de Formação da CNTE – disponibiliza os textos de todas as edições, separados por artigos.

Basta clicar para ter acesso à versão online.

Boa leitura!



Periódico da área de educação, a revista Retratos da Escola é uma iniciativa da Escola de Formação (Esforce) da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Criada em 24 de abril de 2007, Retratos da Escola pretende, acima de tudo, produzir um ambiente mais propício ao debate da realidade social e educativa.

Com novo formato e linha editorial de renovado conteúdo, a partir de 2008, a revista deu início a um novo patamar de reflexões sobre a educação brasileira. Com periodicidade semestral, a revista possui Editoria, Comitê Editorial e Conselho Editorial nacional e internacional, integrados por pesquisadores e profissionais da educação de várias instituições educacionais e científicas.

O periódico encontra-se indexado em várias bases. Conta, ainda, com ampla rede de disseminação, envolvendo sua disponibilização no site www.esforce.org.br.

A CNTE promove, ainda, sua doação a inúmeras entidades, sindicatos, gestores e órgãos ligados à área de educação.


ESFORCE
ESCOLA DE FORMAÇÃO DA CNTE

 Confederação Nacional dos
Trabalhadores em Educação
@ www.cnte.org.br

Filiada à   

Brazil

ESCOLA PÚBLICA
LAICA PLURAL
GRATUITA
SEM VIOLÊNCIA

EU ACREDITO E VOU À LUTA

DESMILITARIZADA
DEMOCRÁTICA
DE QUALIDADE SOCIAL
COM PROFISSIONAIS
VALORIZADOS/AS
INTEGRAL E PARA TODOS/AS



CNE Confederação Nacional dos
Trabalhadores em Educação
© www.cnte.org.br

Brasil

Filiada à
CUT
BRASIL

Internacional
de Educação

CNEA

FNPE
Fórum Nacional de Políticas de Educação

RETRATOS DA ESCOLA

EDITORIAL

Educação Pública de Qualidade para todas e todos!
Comitê Editorial

ENTREVISTA

Financiamento da educação: como garantir o CAQi e o CAQ
Carlos Augusto Abicalil, Gilmar Soares Ferreira e José Marcelino de Rezende Pinto

DOSSIÊ

Custo aluno-qualidade: a quem interessa?
Luiz Fernandes Dourado e Nelson Cardoso Amaral

Custo aluno-qualidade: resenha de uma trajetória
Nalú Farenzena

Federalismo, Vinculação, Fundeb, VAAT e CAQ
Paulo de Sena Martins

Vincular financiamento com qualidade: um desafio ainda presente à educação brasileira
Binho Marques e Flávia Nogueira

Financiamento da Educação Básica: o grande desafio para os municípios
Thiago Alves, Adriana A. Dragone Silveira e Gabriela Schneider

O “Novo” Fundeb: o CAQi na encruzilhada
Luiz Araújo

A tendência do valor aluno/ano do Fundeb e o CAQi: algumas observações
Rubens Barbosa de Camargo, Ana Paula Santiago do Nascimento e Renata Rodrigues de Amorim Medina

Da lógica do gasto à do custo: financiamento do ensino médio integral
Aliny C. S. Alves e Fabrício A. F. Carvalho

A Emenda Constitucional 95: empecilhos para cumprir o PNE
Gil Vicente Reis de Figueiredo

ESPAÇO ABERTO

A avaliação da Educação Básica: do ranqueamento ao ensino e aprendizagem
Marlene Zwierewicz, Ezequiel Theodoro da Silva, Ludimar Pegoraro e Vera Lúcia de Souza e Silva

Abordagens de gênero e sexualidade: um contraponto ao Escola Sem Partido
Regina Rodrigues Costa e Aida Monteiro Silva

A iniciação científica: escuta, diálogo e contexto
Bruna Bertoglio Lorenzoni e Tania Denise Miskinis Salgado

Orientar e ser orientado: o professor vira orientador
Marli Teresinha Silva da Silveira, Tania Mara Zancanaro Pieczkowski, Andreia Henn Ghisleni, Paula Lemos da Silveira e Vaneza Silva da Rosa

RELATOS DE EXPERIÊNCIA

A ecologia por sequência didática: alternativa para o ensino de biologia
Elga Cristina Torres Pereira, Hiléia Monteiro Maciel-Cabral, Cirlande Cabral da Silva, Luiz Caldeira Brant de Tolentino-Neto e Patricia Macedo de Castro

Artes marciais na Educação Infantil: desafios e possibilidades
Leandro Pereira Araújo, Larissa Cerignoni Benites, Elisângela Venâncio Ananias e Viviane Preichardt Duek

Leitura, instrumento formativo: o relato de uma experiência
Mariana Luzia Corrêa Thesing

RESENHA

Pedagogia da práxis: pensar a educação com Adolfo Sánchez Vázquez
Luís Fernando Lopes

NORMAS DE PUBLICAÇÃO