

Custo Aluno Qualidade

debates, conceitos e estratégias



Apresentação

I Contexto histórico

II Um conceito em construção

Democracia, indispensabilidade e totalidade (*João Monlevade*)

Um conceito em negociação (*Maria Malta Campos*)

Reestudar o financiamento da educação (*Jorge Abrahão*)

III A qualidade que almejamos

Participação e diversidade de atores sociais (*Elie Ghanem*)

Qualidade e desigualdes de raça e gênero (*Eliane Cavalleiro*)

Qualidade no mundo rural (*Lígia Benigno*)

Qualidade na rede pública de Fortaleza (*Idevaldo Bodião*)

IV O custo aluno realizado

A experiência de São Carlos (*Marina Palhares*)

A experiência do Acre (*Sérgio Roberto*)

A experiência de São Paulo (*Cida Perez*)

A experiência de Chapecó (*Lizeu Mazzioni*)

V Metodologias para a construção do CAQ

Parâmetros para o custeio da escola de qualidade (*Marcelino Rezende*)

Custos e qualidade dos serviços de creche (*Jorge Abrahão*)

Democracia e solidariedade na gestão pública (*Lisete Arelaro*)

Fundef - realidade e perspectivas (*Francisco Chagas*)

VI E agora?

Estratégias de implementação e negociação do CAQ (*J. Monlevade*)

Apresentação

O financiamento e a qualidade da educação são temas que vêm sendo tratados em diversos fóruns no país. O Custo Aluno Qualidade (CAQ), que articula essas duas temáticas, é um desafio prioritário para as organizações que atuam na área educacional porque, apesar de estar previsto na Constituição Federal, na LDB, na Lei do Fundef e no Plano Nacional de Educação, seu conceito e seu valor permanecem indefinidos. Vale lembrar que, segundo o § 4º do Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o prazo para definição do CAQ expirou em 12 de setembro/2001.

Nesse sentido, a *Campanha Nacional pelo Direito à Educação*, que reúne mais de cem organizações do campo educacional, deflagrou um processo de discussão, sistematização e síntese sobre esse tema, que foi realizado em algumas etapas. Num momento inicial organizamos a primeira Oficina Custo Aluno Qualidade, em novembro/2002; e promovemos um Seminário durante o Fórum Mundial da Educação, em janeiro/2003. Nessa etapa, debatemos o que é qualidade, os insumos que compõem esse conceito e os desafios concretos para que esse cálculo passe a pautar o financiamento educacional.

Em continuação a esse processo, a *Campanha* realizou a segunda Oficina sobre Custo Aluno Qualidade, em agosto/2003. O evento reuniu especialistas, lideranças da sociedade civil e autoridades governamentais da área educacional para discutir o desafio de construção e efetivação do CAQ. O objetivo final desses debates é elaborar um documento a ser encaminhado às autoridades educacionais em âmbito federal, tanto do poder executivo quanto do legislativo, contendo propostas sobre o CAQ.

As Oficinas já permitiram que os participantes avançassem na discussão sobre a definição do conceito Custo Aluno Qualidade e indicaram as estratégias mais adequadas para que esse conceito seja incorporado ao financiamento da educação no Brasil. Além de diversos pesquisadores de instituições como Fundação Carlos Chagas, PUC-SP, USP, UFCE as Oficinas contaram com a participação de especialistas do IPEA, do INEP e representantes do MEC, do CONSED, da CNTE, da Ação Educativa, da UNCME, da UNDIME, da ANPAE, da ANPED, do Comitê Diretivo e dos Comitês Estaduais da *Campanha*, e de autoridades de governos municipais e estaduais.

Esta publicação procura sistematizar o conjunto desses debates, tomando por referência principalmente as exposições feitas nas duas Oficinas. Assim, buscamos condensar as reflexões compartilhadas pelos participantes dos debates. No capítulo I, recuperamos o histórico desse debate, contextualizando essa discussão no âmbito das organizações que atuam na área educacional. No capítulo II, trazemos algumas das contribuições da Oficina I, no tocante aos elementos centrais para a construção de um conceito de Custo Aluno Qualidade. No capítulo III, aprofundamos as possíveis definições do CAQ observando as diversas dimensões e recortes (gênero, raça, regionalidade, rural/urbano) necessários a uma proposta mais ampla. No capítulo IV, mostramos como alguns governos estaduais e municipais definem e praticam seus “custos

aluno”. No capítulo V, temos relatos de especialistas que procuram estabelecer alguns parâmetros metodológicos necessários à construção do conceito CAQ. Por fim, no capítulo VI indicamos as estratégias e os próximos passos para articular ações conjuntas, no âmbito da *Campanha*, no sentido de consolidar uma proposta de CAQ.

I Contexto histórico

A definição de um Custo Aluno Qualidade já é prevista legalmente há algum tempo. Durante a Assembléia Constituinte de 1987-88 o tema do financiamento da educação e o que estaria implícito nesse financiamento ganhou relevância e mobilizou as organizações que atuam na Educação. O estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade de ensino consta da Constituição Federal, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e da Lei nº 9.424/96, a Lei do Fundef. Constava também como meta do Plano Nacional de Educação, sancionado em janeiro de 2001, mas esta meta recebeu um veto presidencial. Há no ADCT um prazo de cinco anos para que o Valor Mínimo Anual por Aluno corresponda ao Custo Aluno Qualidade, a contar da vigência da Lei do Fundef. Esse prazo terminou em setembro de 2001.

Atualmente, através do Fundef, calcula-se o Valor Mínimo Anual por Aluno com base na concepção de gasto-aluno e apenas para o ensino fundamental. Isso quer dizer que há uma divisão da previsão dos recursos financeiros disponíveis (soma total dos Fundos Estaduais) pela previsão do número de alunos do ensino fundamental a serem atendidos. Assim, o valor mínimo é definido em função das disponibilidades financeiras e depende das oscilações da arrecadação.

Por outro lado, o conceito de Custo Aluno Qualidade definido na LDB toma como referência “os insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem”. A LDB diz ainda que esse custo “será calculado pela União ao final de cada ano, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino”.

A Lei do Fundef, em sua redação final, tomou como referência o conceito de Custo Aluno Qualidade, baseado em diversos dispositivos constitucionais e legais. No entanto, adotou inicialmente a concepção de gasto-aluno, como um valor provisório para que fossem feitos progressivos ajustes até se atingir em cinco anos o valor definitivo do custo aluno qualidade. O período de carência já expirou e os ajustes não foram feitos.

Até o momento não foi fixado o valor real do Custo Aluno Qualidade e nem seu valor monetário. A legislação limitou-se a fixar diretrizes para o cálculo, como o respeito às variações regionais e às diferentes modalidades de ensino, e a definição de que, ao final de cada ano, o valor deve ser calculado para o ano subsequente. É urgente chegar-se a um consenso sobre a variedade e quantidade mínima de insumos por aluno para regulamentar esses dispositivos legais. Passos importantes para isso são determinar os padrões qualitativos sob responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; definir o cálculo decorrente do custo dos insumos e a definir quem vai arcar com a garantia desse valor.

O Tribunal de Contas da União (TCU) emitiu parecer sobre o tema baseado no histórico acima e recomendou ao Ministro da Educação a adoção de providências no sentido de levar a discussão do cálculo do valor mínimo ao Congresso Nacional por meio de projeto de lei ou medida provisória para que fosse estabelecido o padrão mínimo de qualidade de ensino. O TCU também alertou à Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação do Senado Federal sobre a urgência de definição da forma como serão feitos os ajustes das contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, visto que o prazo fixado para adoção do custo aluno qualidade já está esgotado.

Este capítulo precisa de ajustes e mais informações. Uma sugestão é que o texto histórico tenha um caráter tb político, isto é: que consiga recuperar os propósitos gerais da Campanha ao promover esse debate.

II Um conceito em construção

A discussão sobre qualidade de ensino adquiriu nos anos recentes a mesma centralidade que a questão da prioridade da educação para todos. Entretanto, não se pode afirmar que ao falar em qualidade todos os atores sociais refiram-se à mesma concepção.

Em outras palavras, qualidade é um termo polissêmico que comporta muitos sentidos. Em decorrência, quando as relações a serem estabelecidas têm por foco a concepção de qualidade para a definição de políticas públicas para a educação, esse fato tem sérias e profundas implicações. Quando o aspecto político em pauta diz respeito a padrões de financiamento da educação, como é o caso da determinação do Custo Aluno Qualidade, a clareza quanto à concepção de qualidade é vital.

Historicamente, assume-se uma posição saudosista e preconceituosa: boa era a escola do passado. A percepção generalizada é de que a escola que atendia a poucos era possuidora de qualidade. Esta concepção, em si, encerra uma oposição entre qualidade e igualdade, pois ao se estender-se o direito à educação para todos, conferindo-se a todos as possibilidades de acesso à educação escolar, teria sido estabelecida a condição para a queda da qualidade do ensino. Esta percepção encerra uma visão reducionista porque, entre outros aspectos negativos, se esquece de que quantidade e qualidade constituem um par indissociável, pois a quantidade é também possuidora de uma qualidade.

Nesse sentido, a discussão do Custo Aluno Qualidade parte da concepção de educação como direito subjetivo a que todos os cidadãos têm direito de aspirar e, por conseguinte, ver satisfeita sua aspiração. Portanto, é necessário que a concepção de educação de qualidade tenha como elemento fundamental o princípio de qualidade para todos, ou seja, a boa qualidade do ensino tem um forte componente social. Não se pode conceber que alguns tenham “boa escola” e a grande maioria uma escola de segunda ou terceira categoria.

Esta é a dimensão político-social da qualidade do ensino que, como tal, deve ser garantida pelas políticas públicas. As questões pedagógicas, como preconizava Anísio Teixeira, devem ser tratadas pelos poderes públicos em seu sentido mais geral, mediante diretrizes nacionais, enquanto que as questões do processo pedagógico por serem de competência dos educadores por eles devem ser tratadas à luz do social e das necessidades da sociedade contemporânea.

As condições políticas expressam-se privilegiadamente na destinação de recursos em valores que permitam, aos sistemas de ensino das diferentes instâncias governamentais e aos estabelecimentos, o provimento das condições mínimas garantidoras da qualidade para todos.

Portanto, a definição dos insumos que compõem o ambiente de materialidade onde se processa a educação de qualidade é a base para o estabelecimento do Custo Aluno Qualidade. Reiterando-se que esta qualidade é indissociável da igualdade de oportunidades de acesso, permanência e sucesso escolar para todos, sendo a chave-mestra para que todos os cidadãos transitem no mundo contemporâneo.

Partindo de uma concepção de qualidade mais humanista, que considere não apenas aspectos cognitivos, mas também aspectos sensoriais, afetivos e da socialização que ocorre no âmago da escola, o conjunto de insumos a serem considerados ganha abrangência e profundidade.

Insumos de qualidade: propostas iniciais

Para uma definição de CAQ, é necessário estabelecer alguns parâmetros iniciais de insumos. No debate sobre os componentes do Custo Aluno Qualidade, foram definidas quatro categorias de insumos: os relacionados às condições de trabalho, os materiais, os relacionados à gestão democrática e aqueles relacionados ao acesso e permanência na escola.

Os insumos relacionados às condições de infra-estrutura referem-se à construção e manutenção dos prédios, à materiais básicos de conservação (produtos de limpeza, papel higiênico etc.) e equipamentos de apoio ao ensino. O diagnóstico feito aponta para uma escola desagregadora, sem espaços apropriados para estudo e trabalho, locais sem atrativos e que hoje, em razão da violência, transformaram-se em “caixas de cimento” nas quais os alunos ficam trancafiados por trás dos portões fechados com cadeados.

Os especialistas apontaram para a necessidade de adoção de um padrão arquitetônico dos prédios escolares para que a escola venha a ser um local acolhedor, prazeroso, agradável para aprender, ensinar e trabalhar. Um espaço que convida a nele permanecer e que contemple as atividades didático-pedagógicas a serem realizadas na escola. É fundamental, por exemplo, que os professores tenham um local de trabalho e de convivência. A referência a elementos da natureza (árvores, flores, horta etc.) são também importantes.

Os insumos relacionados aos trabalhadores da educação abrangem desde o trabalho e a formação dos profissionais da educação até a criação de fóruns de debate de professores(as). Entre os problemas mais comuns temos a falta de formação continuada dos trabalhadores em educação – professores, serventes, merendeiras, inspetores etc., a falta de melhores definições sobre a carreira e sobre o exercício profissional e a relação quantitativa professor x aluno.

Mais especificamente, foram apontados os seguintes insumos:

3 Com relação à carreira, é necessário a realização de concursos públicos, o estabelecimento de um piso salarial, de jornada de trabalho compatível com todas as necessidades próprias ao exercício do trabalho docente projetando-se e quantificando-se todas as horas de atividades letivas e não letivas, o exercício efetivo do trabalho do professor de forma continuada em uma determinada escola, procurando-se assim evitar a alta rotatividade. O professor que não está na escola, não tem condições de organizar sua atividade. O professor desenraizado não tem estatuto profissional, portanto, perde autonomia.

3 Visando a melhor qualificação dos professores, é preciso dar ênfase à formação dos profissionais da educação. Esta formação deve contemplar a formação inicial, a continuada, a possibilidade de estágios supervisionados e exercícios de reflexão de sua própria prática. O acesso à cultura também é indispensável e, ao menos em um primeiro momento, a escola deve contemplar o acesso a este bem.

Como condição de exercício da docência, outro insumo importante é a proporção de alunos por professor. Outra maneira de pensar essa razão, é número de alunos por turma e número de professores por turma.

Com relação à qualidade e natureza do exercício docente, foi indicada a incorporação do conceito da triade ensino/pesquisa/extensão – hoje restrito à universidade – a todos os níveis de ensino.

Os insumos relacionados à gestão democrática são um requisito essencial para que a educação seja viabilizada com qualidade. Entre os fatores mais importantes destacam-se:

3 Fomento à participação da comunidade escolar: isso inclui a construção conjunta de um projeto pedagógico, a democratização da escola – do acesso e dos espaços, a abertura de canais de comunicação entre professores, alunos, pais e a garantia do funcionamento efetivo dos conselhos municipais e escolares. Inclui também a construção do trabalho em equipe, tanto dentre alunos quanto dentre profissionais.

3 A construção de um indicador de qualidade junto à comunidade aproximaria ainda mais a escola da realidade de seus alunos, dos pais e daqueles que vivem no entorno. Abrir os espaços das escolas para a comunidade nos finais de semana foi apontado como uma importante alternativa para aproximar ainda mais a comunidade. Essas medidas são passos importantes no caminho da inclusão social através da educação.

3 Fomento a práticas participativas de avaliação: inclui a avaliação conjunta da escola pelos profissionais. Envolve também a prática de observação, reflexão, registro e sistematização para que se possa avaliar o trabalho individual e coletivo; estas avaliações (que são em si formadoras), poderiam ser compartilhadas. Tais reflexões poderiam ser apresentadas em congressos escolares anuais, que aproximariam toda a comunidade escolar. Além disso, pesquisas internas e elaboradas pela comunidade poderiam avaliar e refletir sobre determinados aspectos da escola. Isso gera um alto grau de apropriação da escola por parte da comunidade escolar.

Os insumos relacionados ao acesso e permanência são aqueles que devem ser assegurados aos alunos, não podendo ser impeditivos para a permanência dos mesmos nas escolas, como: material didático e pessoal, transporte, alimentação, vestuário. Para essas questões, é importante estudar a interface com outras áreas e políticas sociais. Além disso, a chamada escolar, ou “mini censo”, é fundamental para assegurar acesso e permanência, já que permite identificar e localizar as crianças que estão fora da escola. O período integral é também fator interessante e recomenda-se iniciar tal estratégia a partir das séries avançadas, como 7ª e 8ª. Vale ressaltar que o período integral fomentaria a jornada única de professores.

Além desses parâmetros gerais, nos debates alguns especialistas refletiram sobre outros aspectos importantes para a construção do CAQ. Destacamos as contribuições de **João Antônio Monlevade, consultor do Senado Federal; Maria Malta Campos, pesquisadora da Fundação Carlos Chagas; e Jorge Abrahão, pesquisador do IPEA** a partir das exposições feitas na I Oficina Custo Aluno Qualidade, em novembro 2002.

Democracia, indispensabilidade e totalidade

João Antônio Monlevade

A questão da qualidade é essencial para educação. Ela dá identidade ao processo ensino-aprendizagem, ela é substância, não acidente. Sem ela não existe ensino. A sociedade capitalista de consumo, em que a qualidade dos produtos é medida por preços, mais altos ou mais baixos, enviesa a questão. Realmente pode haver menor ou maior presença de insumos de qualificação; mas, abaixo de um mínimo, a aprendizagem não existe, portanto, não haverá qualidade nem ensino.

Nos últimos anos a qualidade virou agenda política e de componente intrínseco do ensino, virou objetivo da sociedade para a educação escolar. A carência de qualidade passou a ser identificada em inúmeros documentos como a Constituição Federal, a LDB e a Lei do Fundef. Da mesma forma, o financiamento da educação também passou a ser tratado nas legislações específicas da área de educação.

Três critérios são mencionados quando se trata da definição do conceito de qualidade: a capacidade de atendimento, a relação com a renda per capita e a comparação com o ensino privado. Com relação ao primeiro critério, A LDB trata do critério de “capacidade de atendimento”, nos artigos 74 e 75, mas sua eficácia foi comprometida pela determinação mais forte da Lei do Fundef, que distribui iguais recursos do Fundo proporcionais ao número de matrículas estaduais e municipais no ensino fundamental.

Com relação ao critério de renda per capita, são feitas comparações com países como Japão, Estados Unidos e outros, onde essa renda per capita é muito maior que a brasileira. Nos Estados Unidos, por exemplo, a renda per capita está perto de US\$ 30.000 e o gasto aluno anual é de US\$ 10.000. Se o Brasil gastasse US\$ 10.000 por aluno na educação básica teria de reduzir o atendimento a menos de 10% do atual. O mais correto é estabelecer o CAQ no nível da porcentagem da renda per capita. O PNE do CONED propõe 25%, o que hoje resultaria em

aproximadamente US\$ 17.000. A comparação com a renda per capita é um referencial relevante, porém não pode ser constitutivo.

Quanto ao critério que contempla qualidade comparando ensino público e privado, alguns chegam a defender a média das mensalidades de escolas privadas, das mais baratas às mais caras, porém, numa escola privada a composição de custos inclui insumos como lucros, as artimanhas para redução do custo do salário, a capacidade de gasto das famílias demandantes etc. que certamente não comporiam os insumos de qualidade da educação pública.

Então, como construir o custo aluno qualidade? Partindo-se da definição do art. 4º da LDB: custo por aluno é a variedade e quantidade mínimas por alunos, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

A metodologia de construção dos custos aluno qualidade deve seguir três princípios: o da democracia – participação de todos os atores da educação escolar na definição e precificação dos insumos, assim como na definição de sua “indispensabilidade”; a cientificidade – incorporação das teorias e práticas científicas atualizadas que balizam a construção, por todos os alunos, de uma aprendizagem socialmente relevante, que realmente capacite os alunos para o trabalho e para a cidadania; e, finalmente, a totalidade – há que se levantar os insumos na variedade e quantidade compatíveis com a capacidade de custeio da sociedade como um todo.

Nessa questão do financiamento não basta chegar ao cálculo: é preciso definir como os recursos vão ser disponibilizados para as escolas. E nas escolas, um fator importante é a autonomia, ou seja, elas devem ter a oportunidade de decidir o que fazer com os recursos.

Entre os insumos é fundamental incluir a formação dos professores e dos trabalhadores na educação. É necessário fixar um piso, um salário mínimo do professor. Outros aspectos considerados fundamentais para garantir uma escola de qualidade: balizar os salários pelos incentivos de carreira (titularidade, tempo de carreira etc.) e pelas propostas pedagógicas das escolas; exigir o cumprimento do mínimo de prática de ensino e de estágio supervisionado dentro das escolas; investir na realização de concursos públicos e na formação inicial dos funcionários de escolas.

Um conceito em negociação

Maria Malta Campos

O debate sobre qualidade já se faz há algum tempo no ensino infantil e ocorria paralelamente ao debate sobre o ensino fundamental e médio. O tema ganha relevo na década de 90 no Brasil e em outros países da América Latina, dentro do contexto de reformas educacionais e muito influenciado pelas agências multilaterais – Banco Mundial, Unesco, ONU e outras – num contexto mais amplo do neoliberalismo, de controle, de supervisão de políticas sociais da privatização.

Na década de 70 o debate era marcado pela dualidade qualidade x quantidade. Quem falasse em qualidade, era visto como elitista. E quem falava em quantidade era visto como quem defendia a democratização do ensino, do acesso, a não elitização da escola pública.

Na passagem da década de 70 para a de 80, a discussão era acesso x permanência: a questão da pirâmide educacional e da repetência. Começam a aparecer o que se pode chamar de indicadores de qualidade: diagnósticos da prefeitura de SP, IPEA, entre outros. E os indicadores eram: repetência, cobertura (quantas pessoas existem na faixa etária, quantos são atendidos), tamanho da escola, número de crianças fora da escola.

Da década de 80 para a de 90, há uma transição. É promulgada a nova Constituição, há uma ampliação de direitos, a exemplo da educação infantil. O país adota, junto com os vizinhos latino-americanos, as políticas de ajuste econômico, que são restritivas das políticas sociais. Na área educacional, de um lado discute-se a vinculação de recursos, e de outro, o combate à restrição às políticas sociais. Um novo discurso começa a aparecer, baseado em pesquisas.

A revista Estudos em Avaliação Educacional, de 1990, da Fundação Carlos Chagas, publica artigos sobre educação e que prenunciavam o que viria a integrar as legislações educacionais como a LDB. Já se colocava na época, o padrão mínimo de oportunidades educacionais – era baseado no custo mínimo por aluno e foi o que entrou no artigo 74 da LDB que trata do custo mínimo por aluno. A discussão vinha amadurecendo. Quando a equipe de FHC assume, o debate já estava feito. No entanto, a opção do governo FHC foi pelo ensino fundamental e nesse momento adota-se o discurso de que *O Brasil não gasta pouco em educação, o Brasil gasta mal*. O Fundef atende a essas prerrogativas, apenas redistribuindo recursos já existentes. Quem vai ter que fazer o sacrifício não vai ser o governo federal e sim, o estadual e o municipal.

Na década de 90 começa a produção na área acadêmica que critica em seu discurso a lógica de mercado para a área social: procura-se introduzir competição entre escolas; as famílias passam a ser vistas como consumidores; professores passam a ser remunerados por resultados. O produto agora é o principal (nº de alunos, avaliações, quantos pontos fez, quantos alunos passaram no vestibular, provão) e os cálculos são feitos na base do custo x benefício. Entram em cena os grandes sistemas de avaliação que não levam em conta o contexto. Nessa concepção os direitos perdem força.

É interessante fazer contraponto na área da educação infantil. Como esta área está menos pressionada pela questão dos resultados, fica mais preservada e, portanto tem sido um campo de lógicas bastante distintas. Algumas tendências apontam para a psicologia do desenvolvimento – é dada grande ênfase ao desenvolvimento da criança (motor, cognitivo), bem como aspectos culturais, políticos de relação de gênero, entre outros.

Na Europa os critérios para medir esse desenvolvimento estão baseados em direitos. Isso faz a diferença no conteúdo dos documentos elaborados, que mostram uma visão integrada de política social – a questão educacional vem contextualizada com outras políticas – de saúde, de bem-estar. Procuram redigir os seus documentos de maneira flexível e que possam ser adotados tanto por equipes externas que fazem avaliações e também pelas secretarias da educação. Avaliação e planejamento andam juntos. Essas metas de qualidade não devem ser usadas apenas

para definir patamares mínimos de qualidade, mas são importantes para uma visão processual, de ganho de qualidade.

Mais recentemente está sendo retomado o debate qualidade x equidade, com o nome de qualidade social. Não pode haver qualidade baseada em critérios democráticos que signifique exclusão de parte – 10% vão ficar dentro e 90% vão ficar fora. Uma sociedade que se quer mais democrática, tem que desejar qualidade para todos. Esse conceito tenta abranger essa questão da inclusão/exclusão e introduz a dimensão do possível: seria bom se fosse o ideal, mas não é.

A qualidade então é um conceito socialmente construído, está sujeito a inúmeras negociações, é baseado em demandas, em conhecimento (aprendizagem, currículo) e em possibilidade. É um conceito calcado em tensões, diferenças de opinião no processo, nos critérios mínimos. O contexto social também é considerado.

Outros debates e pesquisas sobre a questão da qualidade estão em andamento. Na área da sociologia da educação, está sendo pesquisado o que as pessoas entendem por qualidade e como as famílias tomam decisões sobre a escolaridade de seus filhos. Nos Estados Unidos, por exemplo, em alguns lugares as famílias podem escolher a escola pública que seus filhos vão frequentar. Em outros, a prefeitura oferece bônus para que os pais coloquem os filhos em escolas particulares. Muitas pesquisas foram feitas para verificar como os pais escolhem as escolas. Descobriu-se que os pais que conseguem usar melhor os mecanismos a seu favor, são justamente os que tem maior escolaridade.

* No Peru, de janeiro a junho de 2000, na fase da redemocratização do país, o Ministério da Educação fez uma ampla consulta nacional sobre seis temas: o que devem aprender os peruanos, como se deve ensinar na escola, onde, como e com quem aprendemos, como gerir a educação, como financiar a educação que necessitamos, como verificar se metas estão sendo alcançadas. Os seis temas foram debatidos nacionalmente, em cada bairro, cidade, estado, pelas escolas, pelas ONGs. Foi uma espécie de blitz nacional. Cada grupo tinha que encaminhar as respostas: folha de resposta, folha de consensos e folha de acordo.

Foi uma metodologia importante porque muitas mudanças educativas bem intencionadas fracassaram por não terem sido concebidas como reforma cultural. Não penetraram no senso comum, não foram discutidas e nem partilhadas com os atores.

No Brasil, pesquisa feita pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação em escolas do ensino fundamental e médio (escolas particulares, rurais, estaduais e municipais) de Pernambuco e do Rio Grande do Sul mostrou que dentro das escolas existem aspirações. Apareceu a enorme vontade de aprender alguma coisa, de se aperfeiçoar. Foram considerados aspectos que não são levados em conta quando predomina a linha do custo x benefício: o relacionamento entre as crianças, o clima da escola, as relações afetivas, admiração por alguns professores e o gosto pela aprendizagem.

Na definição do CAQ alguns valores devem ser defendidos para o país todo, mas ao mesmo tempo considerar as diferenças da realidade entre cidades e estados. Não pode haver tratamento diferenciado a quem nasce no Norte ou no Sul porque a mobilidade no país é muito grande. Além disso, deve-se levar em conta que diversos custos não são computados, como o tempo

gasto pelo professor para planejamento, orientação, leitura de trabalhos, entre outras atividades extra-sala de aula.

Reestudar o financiamento da educação

Jorge Abrahão

O IPEA tem trabalhado no dimensionamento do gasto social brasileiro e a educação é uma das áreas estudadas. Um grupo de trabalho, o de gasto social, está tentando montar a estrutura de financiamento no Brasil, identificar a legislação que dá suporte a esse financiamento.

O Fundef significou uma mini reforma tributária. Foi feito um cálculo de quanto o Ministério da Educação poderia dispor e de quanto seria a complementação. Com relação aos municípios, parte das receitas arrecadadas não estão incluídas no Fundef, o que provocou uma melhoria na sua capacidade de financiamento. No país, uma das estruturas que mais avançou na arrecadação é a municipal. Portanto, ao se pensar proposta de financiamento é preciso pensar na redistribuição.

Com a implantação do PNE o IPEA realizou o estudo *Financiamento da educação infantil: desafios e cenários para implementação do PNE* que procurou projetar o plano de acordo com suas metas. Em educação infantil, o impacto dado pelo crescimento do atendimento em creches obriga os municípios a contar com os Estados e a União. Esta última vai ter que ter posição mais ativa nessa questão, vai ter que promover a reestruturação federativa, principalmente nos pequenos e médios municípios. Vai ter que ter papel propositivo e ativo para a consecução da proposta que se pretende para a educação.

Em 2000, a capacidade de financiamento da educação pública foi de no mínimo 5% do PIB. O mínimo de recursos disponíveis foi de R\$ 53 bilhões, sendo R\$ 49 bi de recursos protegidos (vinculação com salário educação) e R\$ 4 bi de recursos flexíveis (contribuições sociais). Para se chegar aos 7% pretendidos pelo Plano Nacional de Educação (o que representa um acréscimo de 30%), municípios, estados e União terão que entrar com uma parcela do financiamento. Municípios têm uma margem possível para contribuição e a União – desde que repactue a estrutura de gasto – tem condições de arcar com boa parte sem precisar mexer na estrutura tributária (o esforço de arrecadação chegou a 34%).

A reforma tributária vai provocar uma forte mudança na capacidade de arrecadação dos municípios. A partir daí vai ser possível reestudar o financiamento da educação para cobrir a parte estrutural do ensino infantil e fundamental. A questão central em relação ao custo é o problema federativo: como vai se resolver a oferta de atendimento e a oferta de financiamento. O regime de colaboração pode ser uma saída para nortear a discussão.

Para lidar com custo, é imprescindível ter um sistema de informações que trabalhe com indicadores, ou seja, que permita o controle do gasto para confrontar com o custo-qualidade a que se quer chegar. Para desenvolver um indicador, o IPEA está trabalhando no levantamento do gasto social federal, procurando fixar um indicador macro social, ou seja, o esforço público para a área social.

Levantamento realizado pelo IPEA detectou que as contribuições para a área social é maior que os gastos sociais, o que mostra que uma parte está sendo utilizada em outra área; está sendo usada para financiar despesas financeiras. Por outro lado, na área da educação não houve crescimento nos gastos sociais do governo nos últimos 10 anos. O valor de 1991 nunca foi ultrapassado, nem mesmo com a inclusão da bolsa educação.

III A qualidade que almejamos

Os atores sociais envolvidos no debate para a definição de um Custo Aluno Qualidade têm claro que os recortes de equidade (observando aspectos de gênero, raça, regionalidade e territorialidade) são dimensões fundamentais para compreender as múltiplas interfaces desse conceito. Nesse sentido, as exposições a seguir (baseadas nas falas durante a II Oficina, em agosto/2003), ressaltam os olhares diferenciados na temática Custo Aluno Qualidade.

Participação e diversidade de atores sociais

Elie Ghanem, Ação Educativa

As pessoas normalmente reconhecem que nos educamos com a atuação de agentes muito variados, como no ambiente familiar, na escola e, apesar de nem sempre serem reconhecidos como tal, nos meios de comunicação de massa. Avaliamos que esses três são agentes educativos mais destacados que temos. Ao mesmo tempo, eles são um exemplo de desarticulação; atuam sem convergência. E, apesar de reconhecermos essa multiplicidade de agentes, sempre nos referimos à educação no espaço estrito da escola. Isto é, a política educacional é a de funcionamento dos sistemas escolares.

Essa visão, consolidada nos dois últimos séculos, é a que predomina no Brasil. Nesse modelo, educação é sinônimo de ensino. E o ensino é compreendido como transmissão de saberes. É em tomo desse modelo – originado na revolução francesa –, que boa parte dos debates a respeito da qualidade da educação circulam. Isso se faz com que o ponto de partida da prática educacional seja um conjunto de saberes, legítimos, necessários e obrigatórios a serem transmitidos a educandos, por meio de um aparelho organizado e racionalizado para fazê-lo em massa.

Em geral é assim que entendemos a escola. Entretanto, verificamos que esse tipo de prática educacional não vem respondendo às grandes e importantes necessidades das nossas populações, como a cultura, política e economia. Na cultura, esse modelo desconhece o que se produz no campo das culturas de massa e rejeita as preferências dos alunos. Enfim, se mantém numa cultura escolar fechada. No que diz respeito à política, temos uma educação escolar que também não capacita o educando a influenciar nos centros de poder, a tomar decisões que sejam favoráveis aos interesses da sociedade e não dos privilegiados.

Em relação à economia, a nossa educação escolar não corresponde à necessidade que temos de modificar, por exemplo, o mercado de trabalho. Nós apenas pensamos em atrelar os processos

de educação escolar à viabilização do emprego. Isso está fadado ao fracasso. Temos um aumento significativo e veloz da pobreza, paralelo ao aumento da escolaridade das nossas populações. Essa incapacidade da educação escolar tem sido criticada em alguns aspectos e, felizmente, muitas alternativas são apontadas.

Formulações inovadoras foram pensadas para conceituarmos a qualidade da educação a partir da Declaração aprovada durante a Conferência Mundial de Educação Para Todos, em 1990 na Tailândia. Primeiro destacamos a afirmação de que nós começamos a nos educar quando nascemos e que esse processo é por toda a vida. A outra idéia que ressaltamos é a da centralidade da aprendizagem. O centro tradicionalmente ocupado pelo ensino é deslocado e nesse lugar aparece a aprendizagem se estruturando como sistemas funcionalmente interdependentes com práticas educativas múltiplas. Assim, as práticas educativas familiares se articulariam com as comunitárias, com as escolares, com o trabalho e com os meios de comunicação. A terceira idéia é a articulação entre educação e necessidades básicas. A mera oferta de escolarização não é suficiente para responder às necessidades das nossas populações.

A Declaração nos sugere que tomemos como ponto de partida exatamente as necessidades básicas das nossas populações – sejam individuais, locais, mundiais, globais, materiais, espirituais ou técnicas. Essas necessidades precisam ser investigadas e colocadas numa escala de prioridade. É exatamente essa perspectiva que exige o diálogo entre educadores profissionais e não profissionais e o diálogo entre educadores e educandos.

Então, para uma mudança importante sobre o que é qualidade em educação é preciso identificar essas necessidades, ressaltá-las e colocá-las em prioridade. Os educadores profissionais têm como finalidade o aprender. A vivência das demais pessoas é outra: elas enfrentam seus problemas, recolhem uma síntese de reflexão a respeito da sua própria experiência e verificam o que aprenderem disso ou daquilo. Aqui o aprendizado é um subproduto da interferência, da intervenção, da ação, entre as pessoas comuns.

↳ para ajudar a viver
Devemos construir processos educativos de maneira articulada entre os múltiplos agentes educacionais: do poder público e da sociedade civil, no sentido de mudar as nossas condições materiais e espirituais. O modelo de educação convencional sempre se coloca como preparatório para o futuro e não como uma intervenção no presente. Parece-nos que esse é um grande desafio à nossa criatividade. Existem várias tentativas, ainda numericamente insuficientes, mas significativas de procura e intenção de educação nessa perspectiva.

↳ aprender para o presente

Qualidade e desigualdades de raça e gênero

Eliane Cavalleiro, Instituto Geledés

No dia 14 de julho/2003, o jornal Folha de São Paulo trazia a seguinte manchete: "Piora a qualidade do ensino afeta mais o estudante negro". A reportagem mostrava que, a partir da evolução dos resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Seab), o MEC concluía que havia uma diferença significativa na obtenção de conhecimentos por parte da população branca e da população negra.

Entre os heróis nacionais indicados abaixo, sobre qual você teve + informações na escola: 15

Também mostrava que quanto mais cai a qualidade de ensino, mais se eleva a diferença na obtenção de resultados para os alunos brancos e para os alunos negros.

O MEC apresentou os dados a partir da avaliação de Língua Portuguesa, de alunos da 4ª série do ensino fundamental. Em 1995, os pontos atingidos pelos brancos eram 193, pelos negros eram 173, com uma diferença de 20 pontos. Em 2001, a média entre os alunos brancos era de 174 pontos e de alunos negros de 147, com uma diferença de 26 pontos. Esse resultado vem revelar o aprofundamento das desigualdades e, sobretudo, da iniquidade entre brancos e negros no cotidiano escolar.

Além desses dados estatísticos, podemos observar os índices do IBGE e do Ipea que também têm colaborado para apontar essa iniquidade. Mas vamos abordar pesquisas que têm uma base mais qualitativa e como elas evidenciam a existência de um cotidiano escolar diferenciado para essas crianças. Um primeiro elemento abordado é o currículo escolar que invisibiliza ou distorce a imagem do negro. Essas pesquisas apresentam o racismo, o preconceito e a discriminação no cotidiano escolar por parte de profissionais, do corpo docente e do corpo discente. Também observamos que os profissionais da educação desconhecem ou até negam, a existência de discriminação racial no cotidiano escolar. A negação do problema reforça ainda mais a presença do racismo na escola.

racismo
no
currículo

Um outro elemento importante apontado em várias pesquisas é o material didático e paradidático, que mesmo com o Programa Nacional do Livro Didático e com os Parâmetros Curriculares, não apresentam uma discussão sobre a diversidade racial brasileira. Mas é interessante analisarmos que esse cotidiano não é prejudicial exclusivamente às crianças negras. Ainda que atinja negros e brancos de maneira diferenciada, é uma discriminação que também é prejudicial para as pessoas brancas. Também podemos afirmar que crianças negras e brancas não vivem as mesmas oportunidades. Certamente isso vai interferir nos resultados de cada uma dessas populações.

Ao pensarmos em qualidade na educação, devemos observar a diversidade racial na sociedade brasileira. Quanto de equidade é necessário para que tenhamos uma qualidade na educação? Como podemos pensar na diferença entre negro e branco no cotidiano escolar – no aspecto organizacional, institucional e também pedagógico? Em quais momentos a discriminação afeta o desenvolvimento das crianças brancas e das crianças negras?

Também precisamos pensar a formação de profissionais da educação – não apenas professores, diretores e coordenadores pedagógicos, que normalmente têm mais acesso à formação. Devemos pensar na formação dos auxiliares da escola, da merendeira, dos auxiliares de limpeza, dos recepcionistas... Outra preocupação é que nos cursos de graduação sejam contempladas discussões sobre racismo, preconceito, cultura afro-brasileira. Com a obrigatoriedade dessa temática no ensino fundamental, esbarramos em outro problema: quem são os professores que estão preparados para ministrar aulas de cultura africana e afro-brasileira nas escolas?

Pensar em equidade e em qualidade é pensar na formulação de materiais didáticos e paradidáticos que respeitem a diversidade no cotidiano escolar. É também propor políticas

públicas que possibilitem o acesso e a permanência de crianças, desde a educação infantil; adolescentes no ensino fundamental e médio; e também no ensino superior. Mas ainda questionamos: só o acesso e a permanência garantiriam a equidade? Precisaríamos debater como dar um tratamento digno aos alunos. Então, acreditamos que esses parâmetros de qualidade estariam relacionados à equidade, à dignidade e à permanência na escola.

Qualidade educacional no mundo rural

Lígia Benigno, MST

Todos sabemos o quanto é difícil a educação no meio rural. Há um entendimento geral de que para lidar com a terra não é preciso estudar. E quando a pessoa começa a estudar vai sendo conduzida para o mundo da cidade, porque temos uma educação para o mercado de trabalho e não para a vida. Também as diferentes realidades não são respeitadas. Essas grandes questões foram sendo amadurecidas e debatidas pelas movimentos sociais organizados no campo.

A partir do 1º Encontro Nacional de Educadores da Reforma Agrária (Enera), realizado em 1997, o Movimento Sem-Terra e outros movimentos sociais do campo reuniram opiniões, visões, emoções de pessoas de todo o Brasil. Começamos a perceber que não bastava só aquele encontro, era preciso ir a fundo. Afinal, nem o Plano Nacional de Educação, construído pela sociedade, aborda a educação do campo. Assim, começamos a unir nossas forças. Agora já estamos junto com os indígenas, com os quilombolas e outros povos do campo. Depois do 1º Enera, fizemos uma Conferência em 98 e anualmente temos nos reunido para debater o tema. Uma das maiores dificuldades é a falta de acesso das populações rurais à educação. Percebemos que a maior parte de analfabetos do País está no meio rural – e entre as mulheres.

A situação que temos no campo é de falta de respeito à nossa realidade. Quando existe uma escola, no máximo ela oferece até o 2º ciclo do ensino fundamental. A educação infantil é praticamente inexistente – a mulher é quem cuida das crianças e fica com dificuldade de acesso ao trabalho. Mas os problemas não param aí. Quando as crianças querem continuar seus estudos, são mandadas para a cidade em transportes inadequados. Lá elas são discriminadas, porque chegam empoeiradas, estão envergonhadas, não sabem falar direito.

Como já foi dito aqui, os materiais didáticos não respeitam as diferenças. Uma grande necessidade para garantir a qualidade é esse respeito às diferenças, senão vamos criar padrões. Mas perguntamos: quem são os docentes no meio rural hoje? São aqueles professores punidos, que fizeram alguma malcriação: ‘vai lá para o meio do mato.’ Lá é horrível. O professor vai infeliz, não queria estar naquele lugar. Por isso, outra luta nossa é pela formação de educadores e de educadoras que estejam inseridos na realidade do campo, que desejem estar naquele lugar, que percebam o sentido de estar naquele espaço.

Também estamos lutando pela garantia de escolas próximas às comunidades. Não queremos escolas maravilhosas nas cidades, com ônibus que peguem as crianças, os jovens e os adultos. Queremos uma estrutura nas comunidades e que exista o respeito à memória e aos saberes

dessas comunidades. Se defendemos a gestão democrática das escolas, onde educandos, docentes, funcionários e famílias participem, temos que pensar em espaços próximos às comunidades para possibilitar essa confluência de olhares.

Além do material didático, da formação de educadores, da construção de escolas próximas às comunidades, trazemos outras questões relacionadas à realidade do campo. Quem faz pesquisa sobre o campo hoje? Quais são as necessidades básicas dessas populações? Quais são os olhares voltados para essa realidade? Temos essa é uma preocupação, porque são pouquíssimos os olhares. Se não existem esses olhares nas políticas públicas, temos uma inexistência de políticas para a educação do campo.

Citamos alguns problemas básicos para a garantia da qualidade: a produção de materiais, a formação, o acesso à escola, o currículo, o olhar para os saberes dos povos do campo. Nesse aspecto, já temos produzido diversos materiais, como uma coleção chamada '*Por uma educação do campo*'. Outra questão central é que não queremos uma educação que prepare para o futuro. Queremos uma educação do hoje, que prepare para a vida e pense nesse sujeito excluído pela sociedade, que respeite a sua história de vida.

Mesmo com um história de lutas, percebemos que ainda estamos num processo inicial. O livro nº 4 da coleção '*Por uma educação do campo*' traz um relatório sobre as necessidades da nossa educação e um pouco dessa história. Lutamos pela qualidade de ensino, mas lidamos com pessoas com necessidades básicas – como alimentação, moradia. Então, precisamos trazer essas questões para a linguagem das pessoas. Costumamos falar de baixo para cima, mas é o processo é horizontal que vai garantir muito mais força para a nossa luta em relação a qualidade do ensino no campo.

Qualidade na rede pública de Fortaleza

Idevaldo Bodião, UFCE

Para falar sobre o trabalho de monitoramento da qualidade que nós gostaríamos que pudesse ser exercida em Fortaleza e do nosso esforço para a construção de indicadores da qualidade, vamos voltar no tempo. Em 1997, tivemos a instalação da *Comissão Institucional de Acompanhamento da Matrícula nas Redes Públicas de Fortaleza*, a partir da iniciativa da Comissão de Educação da Câmara Municipal, do Centro de Apoio Operacional das promotorias de Infância e de Juventude do Ministério Público, e do Cedeca.

No começo de 1998 foi pomposamente lançado no Ceará, na escola Paulo Airton, em Fortaleza, o programa *Toda Criança na Escola* que, pelo menos no discurso, era um esforço nacional de incluir as crianças no ensino fundamental. A partir daquele momento, a Comissão começou a se articular pelo direito à matrícula, presente na Constituição e na LDB, instituindo de maneira clara o ensino fundamental como um direito público subjetivo.

Essas instituições passaram a trabalhar com o instrumento de exigibilidade da educação como um direito – nesse primeiro momento compreendido de forma restrita como um direito à

matrícula. Aos poucos a Comissão foi repensando seu espaço e objetivo de atuação e, em 2001, consolidamos uma mudança. Ao longo desse período, ficou claro que não bastava garantir o direito à matrícula. O direito à educação devia ser garantido por um esforço muito maior do que o simples o acesso à escola.

Nessa época, a Comissão já estava composta por mais de uma dezena de entidades, com sindicatos, algumas assessorias, gabinetes parlamentares, faculdades de educação, ONGs, órgãos do governo, conselhos tutelares entre outros. Como já tínhamos clareza de que era preciso mudar o foco da luta, mudamos o nome para *Comissão Interinstitucional de Defesa do Direito à Educação de Qualidade Social*. Estava claro que não se tratava de um simples discurso pela qualidade, mas que buscávamos um conceito de qualidade referendado socialmente.

Em abril de 2001, após visitas a mais de 30 escolas na rede municipal de Fortaleza, a Comissão apresentou ao Conselho de Educação do Ceará, ao Ministério Público, e às secretarias do Estado e do Município um relatório que denunciava a precariedade dos chamados ‘anexos escolas patrimoniais’ da rede municipal. Esses anexos representam uma engenharia operacional e funcionam mais ou menos assim: escolas na periferia, abertas na mais absoluta precariedade nos fundos de casas, foram transformadas em anexos à escolas patrimoniais – que têm seus diretores nomeados pelo Prefeito. Então, ao se instituir anexo da escola patrimonial, esses estabelecimentos – precaríssimos – são considerados da rede pública e suas matrículas passam a ser computadas no Fundef.

As denúncias que foram feitas eram basicamente em função dos anexos, onde encontramos circunstâncias das mais diversas: escolas sem pátio, sem espaço, banheiro não funcionando, salas sem ventilação, sem mesa, sem carteiras para todos, lousa adaptada no fundo de geladeira... Era o caos. Tudo isso foi denunciado ao Conselho de Educação do Ceará, que acolheu o relatório, realizou novas diligências e até ampliou as denúncias. Mas o Conselho atuou de forma parcimoniosa e até omissa em relação aos casos dos anexos. Eles não foram fechados e, ao mesmo tempo, o Conselho não pressionou e não fiscalizou os gestores públicos. O grande apoio que nós tivemos foi da imprensa – TV, jornais, rádios – que deram cobertura para esse tema ao longo do ano 2001.

No começo de 2002, o Conselho chamou os gestores públicos municipal e estadual para estabelecer formalmente um pacto. A idéia, sugerida na LDB, era que a Prefeitura ficasse com a educação infantil e o ensino fundamental; e o Estado ficasse com o ensino médio e talvez as séries terminais do ensino fundamental. Para nós, isso não resolvia a questão. Nossa compreensão é que deve haver um grau de harmonia e de atuação diferente entre os poderes públicos municipais e estaduais. E, a despeito de ter estabelecido este pacto, o poder de pressão e fiscalização do Conselho de Educação do Ceará nunca foi exercido de fato.

Já a Comissão se imbuí da tarefa de fiscalizar, acompanhar, monitorar. É claro que esses papéis tem sido exercidos com algumas limitações, mas temos uma interlocução importante e intensa. No período da matrícula, que vai de dezembro até mais ou menos fevereiro, fazemos esse trabalho de monitoramento, tentamos acompanhar as salas de aula, visitar as escolas. É um

trabalho ainda muito primário, mas temos no horizonte a discussão da qualidade. No Ceará, o grau de precariedade é tal que ainda estamos centrados em instalações e nas relações de profissionalização. O foco prioritário tem sido esse.

No 1º semestre de 2002, a Comissão engendrou uma nova visita a um conjunto de escolas e, infelizmente, o que constatamos foi basicamente o mesmo quadro. A novidade nessa segunda rodada de visitas é que a precariedade na rede pública municipal de Fortaleza, também foi encontrada na rede estadual. Em 2002, a Prefeitura de Fortaleza tinha 274 estabelecimentos anexos, contra pouco mais de 150 escolas patrimoniais. É um contra-senso em termos de unidades escolares – uma escola pode ter 2, 3 anexos, distribuídos sem vínculo com a geografia das regionais e que atendem interesses fisiológicos da Prefeitura.

Fizemos uma segunda denúncia e, aparentemente, nós não conseguimos uma vitória na consolidação de uma política de superação de anexos. Na realidade, nunca defendemos o fechamento irresponsável dos anexos. O que queremos é uma política agressiva de superação da sua precariedade. Fizemos a primeira denúncia em 99; e quatro anos depois estamos no mesmo patamar. Alguns anexos foram fechados, no entanto outros foram abertos. Então, efetivamente não há uma política de superação do problema.

Ao mesmo tempo em que temos essa precariedade dos anexos, a Prefeitura de Fortaleza luta de forma absolutamente heróica para provar que tem investido 25% em educação. Mas temos clareza que não vamos conseguir fazer sequer uma grande reformulação na educação com os 25% exigidos. Isso é pouco. Sabemos que nos locais onde nunca se investiu menos de 30% temos alguns avanços, mas ainda pequenos. É algo que deveria ser feito de forma contínua e durante muito tempo. E esse não é o nosso histórico.

Não existe a menor possibilidade fazemos uma educação com poucos investimentos. E nossa realidade retrata um pouco do que é o imaginário: ‘podemos fazer uma escola para a população pobre, mas desde que seja uma escola igualmente pobre.’ Não há a menor possibilidade dela ser barata. Por conta dessa realidade, a Comissão continua fazendo denúncias, mas há uma compreensão de que somos um espaço de mobilização, de tensão e de monitoramento. Agora, estamos num esforço para construirmos esse instrumento de monitoramento dos indicadores um pouco mais consistente e mais completo. Estamos convencidos de que a Comissão contribuiu em parte nas conquistas que temos na rede pública municipal em relação sobretudo ao combate à precariedade dos anexos ~~escolas~~.

IV O custo aluno realizado

O debate sobre qualidade e financiamento da educação tem uma dimensão cotidiana que se espelha na experiência vivida por municípios, estados e pelo governo federal. Se ainda temos um conceito por definir, como as administrações públicas têm trabalhado suas realidades locais? Para fazer esse debate, a *Campanha* solicitou o relato de experiências em curso, onde é possível avaliar o custo aluno realizado, como as dos municípios de São Paulo, São Carlos, Chapecó e do

estado do Acre. Estas exposições (feitas durante a II Oficina, em agosto/2003), mostram experiências atuais sob o foco do binômio qualidade/financiamento.

A experiência de São Carlos

Marina Palhares, secretária de Educação de São Carlos

O trabalho que organizamos em São Carlos é inédito na região. Estamos falando de um município do interior paulista que, desde 1960, vem crescendo com dois fluxos migratórios importantes: as pessoas que chegam em busca de melhores condições de vida e também as que chegam para fazer o seu mestrado ou doutorado. Por isso, e também porque temos a menor taxa de mortalidade infantil do estado, São Carlos passou a crescer mais do que São Paulo e mais do que o país. Atualmente, nossa taxa de crescimento é de 2,25%. Somos um município de grande extensão territorial, mas com 95% da população na zona urbana, ocupando 4% dessa área; e apenas 5% da população na zona rural. Essa ocupação urbana não foi planejada e, a partir dos anos 80, houve uma consolidação da população mais pobre na periferia urbana. Mais recentemente, a separação entre ricos e pobres foi acentuada.

No que se refere à educação, a maior concentração e diversidade de equipamentos se encontra na zona central da cidade, onde temos os maiores índices de escolaridade na população de mais alta renda. Nas áreas periféricas, onde há uma concentração populacional maior, temos menor número de equipamentos educacionais e um baixo nível de escolaridade. Portanto, os bolsões de pobreza da periferia urbana é que demandam mais os serviços educacionais. Como São Carlos manteve a opção de não municipalização, temos apenas oito escolas de Ensino Fundamental. Nossa rede maior é na Educação Infantil, com 13 creches e 27 EMEIs, que atendem crianças de 4 a 6 anos. Somos um município com 200 mil habitantes, num total de 15 mil alunos na rede e cerca de oito mil no Ensino Fundamental.

No centro da cidade, onde está a população com maior escolaridade (pais com mais de 10 anos de estudo e com nível superior), temos a maior concentração de escolas privadas e também a rede estadual, que é mais antiga. Como São Carlos cresceu do centro para a periferia e também porque equipamentos são fixos, isso gera problemas. Não dá para transferir, de uma forma mágica, uma escola do centro para a periferia. É preciso construir outra. Quando assumimos o governo participativo de São Carlos, em 2001, traçamos eixos que se agregam à democratização da gestão, do acesso às escolas, inclusive na educação de jovens e adultos com uma escola de qualidade.

Na democratização da gestão, procuramos instituir processos como a eleição dos diretores; a discussão do Estatuto do Magistério; o incentivo da participação da comunidade, através da instituição dos Conselhos de Escola nas unidades; e da regularização dos suprimentos de fundos. Com isso, a escola passa a ter uma pequena autonomia financeira e começa a aprender a lidar com recursos públicos. O Orçamento Participativo, que é importantíssimo na questão da democratização, afeta diretamente as prioridades de necessidades educacionais. Agora, também

conseguimos aprovar o Conselho Municipal de Educação, os Conselhos de Acompanhamento Social, de Acompanhamento da Alimentação Escolar, o Fundep e o Bolsa Escola. Além da participação nos Conselhos de outras Secretarias, como Condeca, o Conselho do Meio Ambiente, o Conselho de Segurança Alimentar entre outros.

Na democratização do acesso, ampliamos a capacidade de atendimento na rede municipal de educação em todos os níveis de competência do município. Como temos uma preocupação grande com a educação infantil, mantemos, no máximo, a seguinte relação para cada professor: 8 crianças até 1 ano; 10 crianças para 2 anos e assim sucessivamente. No ensino fundamental, a relação é de, no máximo, 35 crianças por professor. A realização de concurso público também está dentro da questão do processo de democratização, porque encontramos uma rede com um grande número de temporários. Criamos também programas de apoio para crianças e adolescentes, como o NAI - numa parceria ampla com o estado, com a Febem, com ONGs, com a Igreja Católica, com o judiciário -, que busca trabalhar com os adolescentes em conflito com a lei, para que eles sejam recolocados nas escolas.

Também há uma evolução no atendimento em creches e, embora a gente continue acreditando que a creche é direito de todos, adotamos um critério de prioridade às pessoas de mais baixa renda. E, dentro desse critério, de meio salário mínimo *per capita*, estamos atendendo todas as famílias que procuram vagas nas creches. Com relação então a educação infantil, inauguramos novas creches na periferia urbana, algumas com sede própria e outras alugadas. São espaços que denominamos por cores – Casa rosa, Casa azul, Casa amarela –, com boa infra-estrutura para o atendimento da criança, com espaço de lazer, com espaço para a mãe. Também estamos construindo salas de aula nas EMEIs de periferia. Assim, toda a demanda de 4 a 6 anos está sendo atendida - meio período, com professor, com educação física, com merenda de qualidade e, na maior parte, em prédios adequados. Agora nós estamos partindo para uma nova etapa que é a excitação da demanda, então a gente passa a colocar placas nas escolas dizendo “Há vagas”, exatamente para tentar fazer com que a população venha para a EMEI.

Também na educação de jovens e adultos tivemos um crescente atendimento através do Mova e do Brasil Alfabetizado. São Carlos tem 4% da população não alfabetizada e, quando o Estado não responde com as escolas estaduais, temos ampliado essa demanda. Neste trabalho, conseguimos envolver a UFSC no Programa Brasil Alfabetizado, com a mesma metodologia do Mova. Desde o começo, já tivemos 526 mulheres atendidas, principalmente do meio rural. Em 2002, de um total de 697 alunos, 498 foram alfabetizados.

Na melhoria da qualidade de ensino, instituímos políticas de formação permanente para os trabalhadores da educação; parcerias com entidades públicas e privadas; modernização estrutural; implantação de salas de informática; e a implantação da Escola do Futuro. Tivemos um significativo aumento na escolaridade dos educadores de creche, com o estímulo para essas pessoas voltarem a estudar. Estamos fazendo um investimento maior nisso e assinamos um convênio para garantir o curso de pedagogia aos educadores que ainda não possuem a formação superior. Já temos um convênio com uma faculdade particular de São Carlos. Estamos fechando também outro com a Universidade Federal. Além disso, temos programas de formação continuada. É importante dizer que buscamos ao máximo todos os recursos possíveis. Por isso,

fazemos parcerias, convênios com a Unesp de Marília, com a Universidade Federal de São Carlos, com a USP, com o governo francês, com outras secretarias, com o FNDE.

O espaço é outra coisa que interfere na qualidade do atendimento. Temos feito várias reformas nas unidades e temos a Escola do Futuro. Esse é um projeto que abriga uma concepção de educação, na qual os jovens são construtores de saberes coletivos. A Escola do Futuro tem uma grande biblioteca, uma sala de múltiplo uso, que as crianças usam para assistir vídeo, para confeccionar bonecos, para brincar; tem uma área externa, com mesa de jogos. Esses espaços diferenciados permitem complementação de atividades fora de aula, vídeo, computador, acervo videográfico, espaço para leitura, lazer e criatividade. Hoje, temos cinco Escolas do Futuro e nosso objetivo é chegar a oito unidades.

Estamos investindo na merenda de qualidade, na saúde das crianças nas creches, em livros, em passeios, em projetos sócio-educativos de complementação da carga horária, na escola inclusiva, com a garantia de acesso a todas as pessoas com necessidades especiais que buscam a rede. Também consideramos como parte da escola inclusiva a questão da etnia. Esses são os nossos princípios: democratização da gestão, democratização do acesso, escola inclusiva, educação de qualidade. E quanto isso custa? Além de muito trabalho, temos um número provisório de R\$ 2.894,00 para as creches e de 1.492,00 para as EMEIs. Esse é um custo *per capita* por cima porque temos várias coisas que não são computadas como dinheiro em função das parcerias que temos. Queremos destacar que esse é um custo que inclui manutenção, mas não construção de escolas e o gasto mais importante é com pessoal. Como já disse, estas são aproximações. Para o Ensino Fundamental ainda não conseguimos fechar números provisórios.

Assim, podemos dizer que estamos avançando em São Carlos. Encontramos uma cidade que não tinha luz nas salas de aula, não tinha lousa para o professor escrever, tamanhos os buracos nas lousas, não tinha banheiro para os alunos usarem. Ainda temos muito para fazer, mas estamos caminhando. Temos mostrado que é possível outras fontes de recurso que não da educação: da Assistência Social, da Saúde... Temos também uma equipe muito entrosada que está sempre discutindo. Outra questão importante é que as demandas são diferenciadas. Na merenda, por exemplo, temos uma quantidade *per capita*, mas em algumas regiões há sobra. Então, na conta do final do mês, fazemos a reposição naquelas unidades onde faltou. A gente vê o que está acontecendo região por região e, dentro da diferença, obtemos maior qualidade.

A experiência do Acre

Sérgio Roberto, XXXXXXXXXXXXX

É interessante traçar um breve perfil do Acre. É um estado que tem aproximadamente 500 mil habitantes, 100 anos de existência institucional, cuja ocupação ocorre especialmente a partir do final do século XIX, através das chamadas Frentes Extrativistas. Isto é, temos e uma importante tradição extratora, com uma forte presença da floresta nos espaços urbanos, sendo impossível qualquer perspectiva de dicotomia entre floresta e cidade. A partir dos anos 70, fortes espaços de conflitos foram se configurando a partir de uma mudança de políticas governamentais e do

estabelecimento da fundapecuária. Isso gerou toda uma resistência dos povos das florestas, mas também provocou um processo de expulsão do campo e um forte inchaço nas periferias da cidade, principalmente Rio Branco, onde está 40% da população (180 mil habitantes).

No caso específico da educação, temos 170 mil alunos matriculados na rede estadual, 270 escolas urbanas, 770 escolas rurais, localizadas nas mais diversas áreas do Estado, 20 escolas exclusivas de educação indígena. Temos uma receita média de R\$ 200 milhões/ano (de recursos próprios) e, aproximadamente, R\$ 115 milhões do Fundef. O custo aluno do Fundef, de 1ª a 4ª, está em R\$ 1.045,41; de 5ª a 8ª R\$ 1.097,68. E quando nós totalizamos dá uma média custo aluno total de R\$ 1.200 reais, seria basicamente o nosso custo aluno. Dessa receita, temos um gasto aproximado de 80% com pessoal e o restante com manutenção e investimentos. Quando assumimos com a Secretaria de Educação em 99 (vale frisar que estamos no 2º mandato do governo do Partido dos Trabalhadores), tínhamos um problema de direção porque a Secretaria não tinha estabelecido metas, objetivos e os recursos eram gastos das formas mais díspares. Por exemplo, para comprar bicicletas e distribuí-las aos alunos, para comprar ônibus usados e transformá-los em Centros de Saúde Escolar, mas não havia efetivamente um investimento na educação.

Nesse período, a sede da Secretaria da Educação era uma ilha, um espaço extremamente atrativo com uma boa infra-estrutura; e as escolas eram um espaço de extremo abandono, depredadas. Para cuidar dessa rede com 170 mil alunos matriculados, existiam no prédio da Secretaria da Educação 1.200 pessoas lotadas. Havia uma cultura da escola como castigo. O grande objetivo de vida do profissional de educação no Acre era trabalhar na sede da Secretaria da Educação. Mandar o professor para a sala de aula era considerado um ato de maldade. A situação era tão complicada que encontramos entre o pessoal contratado, gente morando de Genebra à Fortaleza. Tudo isso criava a idéia de que não tínhamos dinheiro para a educação.

Dinheiro nós temos. O problema era como estava esses recursos eram aplicados e a falta de um planejamento que estabelecesse um padrão de qualidade, mesmo com todas as dificuldades de constituição desse conceito complexo. Então, tentamos construir um plano estratégico e estabelecemos: ser referência em acesso e qualidade na educação básica; ser parte da cultura e do meio na perspectiva de identidade; e ter compromisso de honestidade. Estabelecida essas referências, construímos nossa missão: 'fortalecer a escola para garantir o acesso, permanência e sucesso do aluno'. A partir daí, traçamos o que seria garantir qualidade na educação básica, ou seja, assegurar condições mínimas de funcionamento das escolas; modernizar a gestão; e democratizar o acesso e a permanência no ensino público e gratuito.

Um dos pontos para garantir a qualidade na educação básica foi capacitar e valorizar os profissionais da Secretaria da Educação, com a implementação do Plano de Carreira. Em 99, o Plano passou a ter 6 referências, com piso de R\$ 1.200,00 e R\$ 1.800,00 no final da carreira para contratos de 25 horas, com 16 em sala de aula e o restante para

atividades de planejamento. Também habilitamos 1730 professores leigos, que não tinham o Ensino Fundamental, no Pró-formação. O nosso quadro era extremamente inchado, com 8 mil professores mas, ao mesmo tempo, não temos profissionais capacitados. Estabelecemos então, um processo de habilitação e capacitação desses profissionais. Habilitamos cerca de 4.600 professores numa parceria com a Universidade Federal, para licenciatura e pedagogia, além de programas de formação continuada.

Do ponto de vista da gestão, transferimos os recursos financeiros e materiais das escolas estaduais e criamos o PDDE Estadual, que repassa R\$ 16,50 por aluno, tanto para o Fundamental, para o Infantil e para o Médio. Isso tem gerado um bom debate mas, ao mesmo tempo, a escola ficou burocrática. A preocupação do diretor agora é fazer planilha de custos e prestar conta. É uma situação delicada. Nós passamos o recurso, mas não fizemos um debate que possibilitasse uma mudança e modernização da gestão, nem na escola e nem na Secretaria da Educação. Só agora estamos fazendo um amplo debate, envolvendo sindicatos e escolas, para construir uma lei de gestão e aprovar a transferência estadual, inclusive designar uma pessoa na escola para trabalhar com a prestação de contas. Agora, nosso ponto fundamental é o trabalho de modernização de gestão num processo coletivo, democrático.

Do ponto de vista da estrutura, construímos um padrão básico muito bom. Nossas escolas são escolas com uma boa estrutura física - temos inclusive escolas-modelo - que assegurara o acesso a bens estruturais e dados tecnológicos. Temos computadores, assinaturas de periódicos. Então, nessa parte fizemos um bom trabalho ao adequar, equipar e mobiliar os prédios.

Fizemos pesados investimentos na educação. Nosso orçamento é gasto na sua totalidade. A grande dificuldade que temos é avaliar até que ponto, depois de todo esse investimento, poderíamos trabalhar com indicadores capazes de nos apresentar dados com relação à qualidade à aprendizagem. Não dá para pensarmos em indicadores de aprovação, reprovação e abandono. Nós tivemos um desempenho sofrível na avaliação do SAEB. Então, gostaríamos de debater com outros estados e municípios como podemos pensar em indicadores e em sistemas de avaliação diferentes.

A experiência de São Paulo

Cida Perez, secretária de Educação de São Paulo

Nossa realidade é bastante diferente de São Carlos e também do Acre em termo de números. Em 2002, tínhamos 1152 unidades escolares. Atendemos um total de 1 milhão e 23 mil pessoas, descontando o Mova. Também trabalhamos com uma rede conveniada, com 270 unidades diretas e 532 indiretas. Nosso orçamento, em 2002, foi de 2 bi e 870 milhões de reais. Apesar de podermos comparar esses números, podemos comparar os problemas. Adotando as diretrizes do

acesso e garantia da permanência da criança na escola, da valorização do professor dentro da parte da construção da qualidade social e da gestão democrática, fizemos uma opção de começar, no primeiro ano desse governo, priorizar a garantia o acesso e a permanência da criança na escola. Buscamos principalmente a criação de vagas na área de Educação Infantil, de 4 a 6 anos. São Paulo está com 21% de sua população ativa desempregada, isso significa 1 milhão e 800 mil pessoas. É uma realidade que afeta diretamente as condições da criança ir à escola.

Então, fizemos um plano de construção, de ampliação de vagas com reforma muito grande. Até o momento, construímos 73 unidades educacionais. Também, junto com esse processo, criamos o Programa Vai e Volta, com a entrega de uniformes e material escolar além do transporte escolar. No transporte, estamos atendendo cerca de 100 mil crianças. Também conseguimos ter algumas EMEIs em período integral e, quando na periferia a gente não consegue atender a demanda, reescalamos com o transporte escolar este atendimento. Em dois anos com essa política de otimização, reforma, transporte e construção, ampliamos 200 mil vagas na cidade de São Paulo, de creche até educação de jovens e adultos no supletivo, sem considerar o Mova.

No Mova, estamos atendendo 30 mil alunos, que estão fora do orçamento. Para isso, fizemos uma alteração na Lei Orgânica e passamos de 30 para 31% o orçamento da educação, flexibilizando 6% deste gasto, porque também colocamos alguns programas sociais. Nós colocamos o recebimento do Renda Mínima vinculado à permanência da criança na escola; e o Bolsa Trabalho, para os adolescentes, vinculado a programas de capacitação. Tudo isso para garantir a permanência da criança na escola.

Nós fizemos também um alto investimento para adequar as dependências das escolas: trocamos todos os computadores, instalamos laboratórios de informática em todas as escolas de Ensino Fundamental, hoje todas as escolas estão ligadas em rede, com acesso à internet e scanner. Investimos nas salas de leitura, atualizamos o acervo bibliográfico das escolas, tanto didáticos como paradidáticos. Quando assumimos o município, as creches estavam na Secretaria da Assistência Social. No começo desse ano, assumimos esse trabalho e fizemos um investimento diferenciado na formação e no envio de material para essas escolas.

A partir do 2º semestre de 2002, começamos a investir na formação dos professores. Temos vários projetos de formação específica, como a capacitação de professores à alfabetização; projetos de formação especializada; vivências. Estamos investindo na habilitação inicial. Começamos o curso normal superior para 3 mil profissionais da educação infantil, que não tinham essa formação. Com a vinda das creches, estamos discutindo a formação de uma nova carreira – quem trabalha em creche está passando de auxiliar de desenvolvimento infantil para professor. Então, estamos capacitando esses professores, dando nível médio e habilitação em magistério para quem não tinha e vamos começar o magistério para mais 2 mil pessoas. Depois vamos discutir a formação superior com eles.

Na parte de gestão, estamos formando grupos de acompanhamento à ação educacional. São 31 representações locais, nas sub-prefeituras, que vão à escola identificar problemas para traçarmos

algumas ações. Já identificamos o problema da alfabetização e letramento das crianças. Então, construímos um projeto coletivo na Secretaria, envolvendo todas as equipes pedagógicas, e formulamos um projeto para reverter essa situação. Também melhoramos nossos dados de evasão e de repetência mas, para nós, esses números não são indicadores de qualidade. Por isso, um outro investimento importante é criar uma unidade de acompanhamento de avaliação. Estamos deflagrando uma série de ações e de projetos, mas não temos um acompanhamento e uma avaliação do reflexo disso no processo de aprendizagem. O que temos é muito espontâneo, não são dados fundamentados. Outro ponto é que vamos começar um processo novo baseado no Orçamento Participativo, que é o OP Criança. É o orçamento dentro da escola, com as crianças acima de 12 anos acompanhando a elaboração dos planos de escolas. Esse também é um trabalho de formação para a criança, adolescentes, professores e diretores.

Com o CEU (Centro Educacional Unificado) começamos uma grande articulação de políticas com as outras Secretarias. São três Secretarias, Educação, Esporte e Cultura, atuando junto e construindo um projeto político pedagógico. No CEU começamos também uma discussão de gestão democrática nova na cidade. Fizemos um processo de eleição de gestores, debatido com a comunidade. Como o CEU tem creche, EMEI, EMEF, biblioteca, Telecentro, teatro, oficinas, conjunto poli-esportivo, é preciso aprimorar a gestão. Esses equipamentos tem os seus dirigentes, mas foi eleito um gestor da rede municipal de educação. É um processo ainda experimental. Estamos desenhando um novo modelo de Conselho, onde a comunidade estará representada, tomando decisões quanto ao uso do CEU em conjunto com as Secretarias envolvidas.

Como falamos muito sobre formação e valorização, gostaria de dizer que esta questão está acoplada a uma política salarial. Em São Paulo, o professor ganha R\$ 470,00 por 20 horas. É um salário baixo, mas foi a única categoria que teve um reajuste diferenciado do funcionalismo. Como temos 44 mil professores na rede, qualquer R\$1,00 representa uma diferença muito grande. Nós instituímos uma gratificação de desenvolvimento educacional. A avaliação era feita com critérios como falta, permanência da criança, a fixação do professor na rede, projetos que a escola tem. A escola é pontuada a partir desses critérios e a gratificação é igual para todos os funcionários a partir da pontuação: vai dos serventes até o diretor. Todos ganham o mesmo valor, porque é um processo coletivo. Também efetivamos, via concurso, 14 mil professores. E formalizamos o vínculo de 7.500 profissionais de apoio, com um piso salarial real de R\$ 400,00 reais. Antes, o salário do pessoal de apoio era de R\$ 200,00 e o resto era bônus.

São Paulo aplica, em média, R\$ 3 mil por aluno, do Fundef chega R\$ 1.200,00 e o restante é complementado pela Secretaria. Estamos vendo junto ao Fundef todo um estudo para melhorar a apuração deste gasto, que não computa, por exemplo, gastos com formação. Na realidade, a creche custa R\$ 3.300 reais por aluno/ano; a Educação Infantil R\$1.800,00; a Educação Fundamental e o Ensino Médio em torno de R\$ 1.200,00. Quando discutimos qualidade, o custo aluno deve incluir uma série de questões como a própria política de valorização, a formação, suporte à tecnologia entre outros.

A experiência de Chapecó

Lizeu Mazzioni, ex-secretário de Educação de Chapecó

Como em qualquer outro município, atuamos em Educação Infantil e Ensino Fundamental e a primeira tarefa construímos em Chapecó foi uma intervenção profunda na Ensino Fundamental, do ponto de vista da reorganização do currículo escolar, com a implantação dos ciclos de formação e aprendizagem. Hoje, toda a rede é organizada em ciclos. Chapecó tem 160 mil habitantes e um total de 21 mil alunos na rede. No primeiro mandato, universalizamos o Ensino Fundamental a partir de 6 anos; nesse segundo mandato, a tarefa principal assumida foi de universalizar a pré-escola e acho que é uma meta que vai ser alcançada até 2004. Na educação de jovens e adultos, tivemos um programa que, em 2000, chegou a ter 6% dos adultos maiores de 15 anos matriculados.

Procuramos efetivamente construir uma escola pública universal, democrática, participativa e de qualidade, com todos os desafios que temos para avançar nessa direção. Como estamos discutindo mais os elementos da qualidade da educação pública, poderíamos pontuar alguns investimentos necessários para formar o conjunto da educação. Um primeiro ponto é a formação inicial dos educadores. Essa deveria ser uma área de responsabilidade da União mas, na realidade, a formação inicial dos educadores, principalmente numa região distante de uma universidade pública, é essencialmente da iniciativa privada. Isso implica num custo por parte dos educadores e numa deficiência da formação, que vai criar uma necessidade elevada de educação continuada. Um outro item são as condições de trabalho – recursos e salas para a infra-estrutura da escola, para a biblioteca, os laboratórios, equipamentos, material didático, número de alunos por turma. Esse último ponto é um fator importante para definir o custo aluno. Conforme o número de alunos por sala, vamos ter um resultado diferente. Em Chapecó chegamos a uma relação média no Ensino Fundamental, de 25 alunos.

Um outro elemento importante para compor esses indicadores é o tempo que reservamos para o estudo, planejamento e avaliação escolar. Se colocarmos uma carga horária exclusivamente em sala de aula para os professores, teremos um custo de pessoal. Se trabalharmos com tempo de planejamento, de avaliação vamos ter uma elevação desse custo. Em Chapecó, temos o planejamento coletivo, não só geral, mas da programação das aulas, da construção das redes temáticas. Nesse ponto, conseguimos um avanço significativo para romper com o isolamento pedagógico do professor. Gostaria de frisar a importância do compromisso com as necessidades e os interesses da população atendida. No nosso caso, são assalariados, pequenos agricultores, desempregados, sem-teto, sem-terra e etc. Este investimento político pedagógico é fundamental para termos sucesso e qualidade na escola pública. Não é possível qualidade se os educadores não tiverem efetivamente um compromisso com a população atendida.

Outro aspecto é a organização lógica do sistema e currículo escolar. É um ponto que exige um investimento inicial maior para enfrentar os graves problemas na defasagem, no abandono mas, a longo ou a médio prazos, vai produzir uma elevação no valor aluno, porque adequando ao fluxo escolar, vamos ter também a diminuição do número de alunos que precisam ser atendidos.

Pensando em todos esses itens, nossa realidade enquanto administradores tem sido trabalhar com a demanda e com os recursos disponíveis. A ginástica administrativa para construir uma situação melhor tem sido: como vamos atender os alunos que precisam, dentro do orçamento disponível ou possível? Quanto vamos destinar para a formação continuada dos educadores? Quanto para a valorização salarial? Quanto à previdência dos educadores? Quanto para a adequação do número de alunos por turno e por turma? Quanto para infra-estrutura, para bibliotecas, laboratórios, equipamentos, material didático, merenda, transporte?

Quando começamos as mudanças na educação do município, definimos uma prioridade: viabilizar a relação de pessoal em condições de trabalho pedagógico com o número de alunos. Investimos então, na relação do professor em sala de aula; no número de alunos por professor; no tempo efetivo de aula, de planejamento, de estudo. Avaliamos coletivamente, inclusive com os professores, com os diretores, com os especialistas, que a efetivação do trabalho se dá principalmente na sala de aula, na relação de professor com os alunos. Portanto, este item é o maior ônus e deveria ser dedicado às melhores condições para viabilizar no orçamento disponível.

Vamos trabalhar com o que aconteceu em Chapecó em 2002. Foram investidos R\$ 20 milhões na educação como um todo e atendemos 20 mil alunos. Isso dá um valor aluno ano de R\$ 1.069,00. Desse total, R\$ 842,00 reais foi para pessoal, isto é, em torno de 71% do total investido no valor aluno. Organizamos um Fundo Municipal de Previdência que tem poupança previdenciária para pagar os encargos. O transporte escolar representa R\$ 57,00 do custo aluno total (se contarmos só os que foram transportados isso sobre para R\$ 350,00). Isso mostra que um aluno de uma área rural precisa de mais investimento do que aquele não precisa de transporte escolar. O aluno nas áreas agrícolas também tem outros custos adicionais e, pela nossa experiência, podemos dizer que para garantir as mesmas condições de ensino ele custa pelo menos 50% a mais do que um aluno do meio urbano. Com obras e equipamentos temos um custo de R\$ 67,00 por aluno; com a merenda são R\$ 23,00.

Pois bem, acreditamos que seria razoável fazer uma relação de investimento aluno ano em relação a renda *per capita*. Temos discutido pouco essa questão no Brasil. Às vezes, falamos em distribuição de renda, mas nós perdemos a noção de qual é a nossa renda *per capita* (em 2002, por exemplo foi em torno de 8 mil reais). Temos efetivamente é uma das piores distribuições do mundo. Então, a discussão do Custo Aluno Qualidade tem que mediar a renda que nós efetivamente temos no país, a receita pública e o investimento público. Além de todo o nosso problema orçamentário público, entre os encargos da dívida pública e entre os encargos do nosso déficit previdenciário, temos grandes dificuldades em discutir a distribuição dos recursos. A realidade da aplicação do aluno ano nos diferentes níveis de ensino mostra também essa desigualdade. Para discutir o aluno qualidade, além d a questão do orçamento público, temos que fazer um grande debate político do ponto de vista inclusive da justiça social, da distribuição de renda e aí definir quanto será possível investir no salário do professor, na previdência do professor, na infra-estrutura da escola, na formação continuada, na formação inicial, no transporte, na merenda e no material pedagógico e assim por diante.

V Metodologias para a construção do CAQ

Para se chegar a um conceito de CAQ é importante pensar em metodologias que tornem essa definição consolidada e exequível. O debate sobre metodologias foi realizado durante a II Oficina (em agosto/2003) e trouxe à tona conceitos e experiências vivenciados no âmbito de institutos de pesquisa e do próprio MEC. Nesse capítulo, temos a contribuição de representantes do INEP, do IPEA, da USP e do MEC.

Parâmetros para o custeio da escola de qualidade

Marcellino Rezende, INEP

Antes de focar na metodologia, vale a pena pelo menos salientar que o papel do INEP é produzir subsídios para a realização das políticas públicas. Hoje temos basicamente um instrumento que é o Censo Educacional, que nos dá uma série de indicadores importantes inclusive do ponto de vista da qualidade, mas faltam ainda dois elementos centrais: o censo do professor e o censo do dinheiro. Não sabemos de fato quantos professores nós temos. É uma informação básica. Da mesma maneira que temos já consolidados o censo dos alunos, vamos precisar desses outros dados para que as políticas educacionais aconteçam. Sobre o dinheiro, já ficou claro, que sem ele não viabilizamos qualquer escola de qualidade. Nessa questão do censo do dinheiro, estamos pensando em três eixos: o acompanhamento do gasto com a educação; o custo aluno; e as fontes de financiamento. Vamos trabalhar com essas três questões.

Do ponto de vista do custo, o INEP está estruturando uma pesquisa, para esse ano, com uns 10 estados (principalmente aqueles com universidades públicas e grupos que já trabalham financiamento em educação), para sabermos quanto custa concretamente uma escola considerada de qualidade? Considerada por quem? A nossa amostra deve ter entre 100 e 120 escolas. Ainda queremos sugestões, mas construímos alguns indicadores: se escola tem luz elétrica, tem água encanada, alunos por turma, professores com nível superior. Com isso, construímos uma espécie de índice, que é uma cesta desses indicadores, que dá uma aproximação (ainda muito pobre) do que entendemos por uma escola de qualidade. A nossa idéia com essa pesquisa não é chegar a um custo qualidade médio. Nossa idéia é Ter um elenco de escolas que tenham a estrutura indicada pelo índice e sabermos quanto ela custa. Aí termos dados que podem ser um instrumento para Secretários de Educação, para pesquisadores... Quer dizer, não é o padrão de qualidade que almejamos, mas é o que a pesquisa vai mostrar. Também poderemos sair um pouco desse dilema da média, porque média no Brasil diz muito pouco. Então, o que queremos apresentar é um elenco de escolas, inclusive rurais.

Sobre a questão das fontes, estamos pretendendo reunir todo mundo que pesquisa financiamento de educação no Brasil para discutir fontes, fontes alternativas. Temos que trabalhar um pouco com a idéia da vinculação como um patamar inicial, mas não como ponto de chegada. Temos que ir além. O orçamento seria uma negociação a partir de um valor do mínimo aceitável por aluno e, considerando o número de alunos para atender, tenho que ter 'x' recurso.

Os que criticam a vinculação falam muito isso. É tanto, mas porque é tanto? É obvio que não é um número cabalístico. Ele depende do estágio do desenvolvimento da Educação, depende da receita de impostos.

Uma forma de lidar com o custo qualidade é ver o quanto custa algumas escolas reais, quer dizer, compor um cenário. O problema dessa opção é que se as escolas concretas estão muito ruins, estabelecemos um patamar muito modesto. Outra forma, é sonhar o que é uma escola de qualidade: é uma escola que tem a biblioteca, com um estagiário para cada professor, com um psicólogo para ajudar no trabalho de supervisão junto aos professores. Aqui estamos trabalhando com um sonho. Essa planilha aqui é um sonho modesto, a partir do qual tentei construir uma escola, com salário decente, em tempo integral. Quanto sairia essa escola considerando esse padrão de sonho?

Vamos falar dos principais indicadores dessa planilha. Bom, o que seria essa escola de sonhos? É obvio que é uma escola que foge do padrão atual. É uma escola de 600 alunos, 20 classes, com 25 alunos por turma de 1ª a 4ª; e 35 alunos por turma de 5ª a 8ª. O aluno entraria às 8h e sairia às 15h. A jornada para o professor que seria das 7h30 às 16 horas, com um salário de R\$ 2 mil. A escola teria um estagiário, teríamos um kit de material didático unitário de R\$ 20,00 por aluno. O salário de direção seria de R\$ 3 mil. Coordenador pedagógico em meio período. Bibliotecária, supervisão de recreio... Despesas de luz, água, telefone, manutenção de equipamento, merenda... Assim, fomos compondo a escola. Então, chegamos a um custo em torno de R\$ 1.500,00. A idéia que estamos trabalhando é: quanto custa manter aquela escola? Implantação é outra coisa. Só custeio dessa escola daria mais ou menos 24% da renda *per capita*. Esse pode não ser o melhor indicador, mas é um bom parâmetro

Hoje temos o Plano Nacional de Educação, que estabelece metas fortes do ponto de vista do atendimento quantitativo e qualitativo. Nessa outra transparência, buscamos ver quanto custa a implantação do Plano Nacional de Educação. Como trabalhamos o custo aluno? Partimos do patamar atual e chegamos a patamares próximos daqueles que discutimos no PNE, usando como referência a renda *per capita*. Um exemplo concreto: na creche partimos de R\$ 1.200,00 por aluno, para chegar, em 2011, num valor próximo a R\$ 2.500,00 reais. Assim crescemos, ou seja, partimos de um valor equivalente a 15,5% do PIB *per capita*, para chegar a 25% do PIB *per capita*, fazendo um crescimento quantitativo como consta do PNE. Saímos de um patamar de atendimento de 756 mil crianças para 4 milhões e 300 mil crianças no setor público. Ou seja, é um salto gigantesco. E fomos avaliando o custo disso para a pré-escola, para ensino fundamental, para ensino médio, para o ensino superior...

Bom, quanto deu esse exercício? Nós saímos de um patamar de gastos de 4,3% do PIB para um aproximadamente 8% do PIB. Se fizermos as contas, o disponível hoje para a educação, considerando a vinculação, dá no máximo 5% do PIB. Isso mostra que precisamos ir além. O grosso do dinheiro está no governo federal na forma das contribuições e na forma das DRU (Desvinculação das Receitas da União). Um estudo que o MEC fez, mostra a só a educação perde com a desvinculação algo em torno de R\$ 2 bilhões. Se essa proposta, que surgiu inicialmente na reforma tributária, estender a desvinculação para as receitas estaduais, a situação

passa a ser dramática. Então a questão central hoje, é do governo federal, porque as grandes disparidades regionais que encontramos, não têm como serem resolvidas a não ser que o governo federal exerça o papel supletivo.

Custos e Qualidade dos Serviços de Creche

Jorge Abrahão, IPEA

Nossa linha de pesquisa no IPEA discute educação, principalmente pelo lado do gasto e do financiamento. Já temos uma larga tradição nessa área e somos parceiros do INEP em uma série de atividades. Esperamos cooperar com esse debate, principalmente na parte de custos e das fontes de financiamento. Precisamos abrir essa caixa preta dos incentivos, dos benefícios fiscais e colocar isso numa perspectiva social. Quem discute muito isso é a área econômica, mas precisamos abrir essas questões na perspectiva da área social.

Aqui vou expor uma *pesquisa “Análise da Relação entre Custos e Qualidade dos Serviços de Creche na Cidade do Rio de Janeiro”*, que desenvolvemos no IPEA. Nossa perspectiva era criar uma função onde a qualidade fosse a variável independente, ou seja, mexendo na qualidade, o que acontece com os custos? Essa é a idéia central da pesquisa. Nossa primeira dificuldade foi definir qualidade. Nossa estratégia foi aplicar um questionário que abordaria os custos econômicos – diretos e indiretos – e também pensamos numa pequena amostra domiciliar com os pais, para verificar suas informações e preocupações. Bom, num primeiro momento tínhamos umas 400 e poucas creches que poderiam ser selecionadas no Rio de Janeiro. Como não tínhamos dinheiro, ficamos como uma amostra de 100 para ter garantia de representatividade. Para definir essa amostra, tínhamos o mapa de todas as creches, dividimos elas em faixa etária de atendimento, horário de atendimento, serviços oferecidos, tipos de convênios que são estabelecidos e divisão pelos bairros. A partir do sistema amostral de estratificação, selecionamos algumas para visitar.

Depois partimos para fazer a discussão sobre o questionário. Na parte de custo, por exemplo, temos o custo do estabelecimento, o regime de funcionamento, capacidade de atendimento, pessoal (habilitação, horário, vínculo), estrutura e construção do terreno, condições de material de segurança e saúde ambiental, áreas e dependências da creche, material permanente, material de consumo, despesas gerais. Tudo isso foi feito em 200 perguntas, com classificação: em bom estado, em péssimo estado...

Depois a gente desenvolveu uma outra parte voltada para a qualidade, que foi feita via observação e entrevista. Os pesquisadores ficavam três dias em cada creche fazendo observação participativa e tinha um encarregado em fazer a parte de custo. Os itens que levantamos foram: adequação do material mobiliário para a criança; uso de

material para atividades de aprendizagem; higiene e cuidados com limpeza; rotinas com relação a unidades especiais; rotinas com cuidados pessoais; prática de condições de saúde e segurança; experiência em linguagem e compreensão, atividades de psicomotricidade; atividades recreativas, desenvolvimento social; integração educador, creche e família... O questionário verificava se cada item estava ou não estava adequado, não está adequado, para facilitar depois o fechamento dos dados.

Os resultados vão ser apresentados agora num seminário que a Unesco vai fazer em setembro na Câmara dos Deputados. O tratamento final dos dados foi complicado porque estamos fechando uma relação entre custo e qualidade muito voltado para as creches do Rio de Janeiro. O mais importante dessa experiência foi fazer a pesquisa, foi desenvolver uma estrutura e metodologia que pode ser aplicada para quem quiser.

De qualquer forma, nosso perspectiva era estimar a relação entre variação de custo e variação de qualidade e ter um elemento para comparar com o setor privado.

Democracia e solidariedade na gestão pública

Usete Arelaro, USP

Acredito que ainda estamos engatinhando e aprendendo-fazendo sobre o custo qualidade. Por isso, gostaria de resgatar a pesquisa "*Avaliação do impacto da implantação do Fundef*". É importante lembrar que essa pesquisa está funcionando junto às universidades, mas aceita a participação de outras pessoas além da academia e isso vem trazendo uma riqueza de discussão. Por outro lado, a característica principal dessa pesquisa é que ela acompanha o gasto direto no local. Temos hoje 12 estados que participam e estamos criando essa reflexão de caráter coletivo sobre financiamento da educação de mais democrática. Outra experiência interessante é "*Diversidade e exclusão: a sensibilidade de quem as vive, e construindo políticas de inclusão*". Um dos objetivos dessa pesquisa feita em Campinas (SP) era chegar a indicadores sociais que pudéssemos discutir com quem propõe e com quem recebe as políticas de atendimento à pessoa portadora de necessidades especiais.

Nosso trabalho aqui tem alguns pressupostos que precisamos ter muito claro. Um deles é que não existirá Plano Nacional de Educação se não existirem planos municipais e planos estaduais razoavelmente construídos. Vamos partir para isso ou a idéia de custo qualidade fica inviável. E vamos ter que construir essa possibilidade porque temos uma situação de desânimo. Se nós não tivermos um Plano construído de uma forma democrática, dificilmente vamos ter qualquer outra coisa.

Outra questão que precisamos ter claro é papel do governo federal. Ou ele vai reler a Constituição e assumir os direitos sociais como a parte que lhe cabe ou podemos parar aqui. Hoje, nós da educação temos dois problemas graves com o novo governo: o primeiro é a opção por uma continuidade em relação a questão do superávit; o segundo é que permanece a idéia de uma visão compensatória como a primeira condição inclusive para superar a pobreza. Não vamos resolver a pobreza com bolsinhas, pochetes e malas.

Para discutir custo qualidade nós não escapamos que a manutenção e o desenvolvimento do ensino ainda são uma grande caixa preta. Em termos de políticas públicas é preciso um mínimo de solidariedade entre as várias áreas do governo. Se estamos discutindo como é que eu atendo creche, como eu faço com EJA, como é eu vou fazer com o ensino médio, enfim. A gestão pública implica nesses debates, mas o que vemos? Aqui em São Paulo, por exemplo, é incrível como os secretários de finanças e da fazenda ainda não aceitam a vinculação. O debate não acontece com um mínimo de solidariedade.

Essa prática de tirar dinheiro das áreas sociais é histórica no Brasil. Gostaria até de fazer uma proposta: vamos sugerir um encontro com o governo federal para discutir política de Fundos. Para discutir o Fundef. Bem, eu penso que o Fundef não vai resolver a questão de uma melhor redistribuição, além de esfacular o que nós entendemos que é uma República federativa. Isso não é brincadeira. Não estamos discutindo mudanças estruturais, estamos discutindo alterações no modelo e elas são possíveis, obviamente em uma situação de um governo democrático. Foi dito aqui sobre as implicações da Lei de Responsabilidade Fiscal. Então, estou sugerindo que governo diga o seguinte: a responsabilidade fiscal nunca foi feita, nem será feita com essa 'leizinha'. Ao contrário, o objetivo era um só: congelar o aparato do Estado.

Fundef – realidade e perspectivas

Francisco Chagas, MEC

Na realidade não vou trabalhar na metodologia, mas eu queria atualizar vocês um pouco com relação ao que a gente tem hoje e as perspectivas que nós estamos trabalhando. Primeiro, o Fundef, nós encontramos o Fundef com cinco problemas essenciais. O primeiro é a questão do valor mínimo: governo passado não cumpriu a lei e o governo atual não tem orçamento para cumprir. O orçamento prevê R\$ 657 milhões para o Fundef e o governo garantiu R\$ 395 milhões. Portanto, muito distante do que seria o cumprimento da lei. De qualquer maneira, propusemos primeiro usar o que está no orçamento e, para isso, o valor mínimo subiria de R\$ 446,00 para R\$ 525,00. O problema é que as contas foram refeitas, porque a previsão de arrecadação está caindo em torno de R\$ 1 bilhão de reais. Então para garantir o valor mínimo de R\$ 525,00, a União precisaria disponibilizar R\$ 840 milhões. O segundo problema são os vetos de EJA feitos no governo FHC. Temos uma proposta de Projeto de Lei para derrubar o veto. Se os vetos caírem, no valor mínimo de R\$ 446,00, a União teria que disponibilizar em torno de R\$ 1 bi, para o Fundo.

Outro problema é a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ou seja, para garantir no mínimo 60% de pagamento de professores em vários municípios, ultrapassa os 54% que a Lei diz que tem que gastar com pessoal. Então, estamos trabalhando para ver como é que resolve essa situação. O controle social é mais um problema sério. Os municípios têm que ter um conselho

do Fundef, mas a dificuldade é muito grande. Conseguimos que o MEC tenha um banco de dados com sobre os Conselhos, os conselheiros do Fundef. Agora, nossa comunicação em relação ao controle social, não vai ser com o prefeito, nem com o secretário de educação; vai ser com os Conselheiros do Fundef. Isso não resolve o problema, mas já é um avanço na questão do controle social.

Por último, temos o Custo Aluno Qualidade, que era para ser estabelecido em 5 anos e não foi. O governo passado fez várias pesquisas, mas elas não apontam para nenhum lugar. Então, montamos um grupo de trabalho, que fez o estudo sobre a realidade do Fundef para apresentar uma sugestão para o governo sobre o cumprimento da Lei do Fundef. Acharmos importante provocar o INEP, no sentido começar a trabalhar a pesquisa que o Marcelinho Rezende apresentou. Agora, precisamos do Custo Aluno Qualidade para a nova proposta que queremos para substituir o Fundef. Qual o caminho trilhamos? Além do grupo de trabalho, recorremos a várias pessoas para trabalhar com a perspectiva de um investimento mínimo por aluno. Estamos trabalhando com investimento mínimo por aluno, levando em consideração todos os níveis de ensino, desde a creche até o ensino médio, incluindo o EJA, educação indígena, educação especial e educação rural. Para essa proposta, levando em consideração que não podemos apresentar um valor mínimo abaixo do cumprimento da lei do Fundef. O patamar de investimento mínimo observa se a Lei do Fundef fosse cumprida. Não estamos falando ainda em números porque estamos discutindo com o governo. Bom, para terminar, gostaria de dizer que essa proposta não sai do papel se a União não tiver uma complementação razoável. E, essa complementação, só existe se mudarmos a vinculação federal de recursos – ou sai dos impostos para taxas ou sai dos 18%. Com os atuais 18% que temos hoje não teremos Fundeb na forma que estamos propondo – da creche ao ensino fundamental.

VI E agora?

Embora a definição do Custo Aluno Qualidade seja uma tarefa extremamente complexa, os participantes da *Campanha* têm avançado na discussão, sobretudo em relação aos futuros passos, tarefas e ações. As reflexões acumuladas até o momento nos indicam algumas questões que são referência para a continuidade do debate:

3Não há um consenso sobre o que é qualidade. O conceito de qualidade é resultado de tensões e disputas. Para alguns setores da sociedade, qualidade em educação significa responder somente às necessidades do mercado.

3O conceito de qualidade também é mutante, dinâmico, transforma-se ao longo do tempo.

3A qualidade na Educação tem que estar impregnada pelo elemento humano, deve estar relacionada ao resgate da dimensão humana na Educação.

3Educação de qualidade passa pelo desafio da equidade e pelo consequente reconhecimento e enfrentamento das desigualdades sociais: rural/florestal/urbana, racial/étnica, gênero, regionalidade etc.

3Qualidade na Educação significa articular elementos racionais à emoção, as várias dimensões humanas.

3Qualidade passa pelo reconhecimento de que a aprendizagem ocorre em múltiplos ambientes, nas relações com diferentes atores/agentes da sociedade, muito além da escola.

3Qualidade implica em relações democráticas e horizontais.

3Qualidade tem uma dimensão estética: escola bonita.

3Qualidade em Educação tem que estar relacionada à possibilidade de viver a plenitude da vida.

3A Qualidade nunca é realizável em sua totalidade, mas deve estar constantemente no horizonte, deve sempre ser perseguida.

A estratégia de implementação e a negociação política do CAQ

João Monlevade

A nossa principal estratégia de implantação do Custo Aluno Qualidade como motor da qualificação da Educação Pública é criar uma transparência nas contas públicas, uma sensibilidade pelas demandas e, principalmente, fazer com que todas as pessoas da área tenham clareza quanto a determinados conceitos, inclusive conceitos de cidadania. Também é importante termos uma compreensão razoável sobre os mecanismos do orçamento do Estado, quais são os valores e como isso implica numa melhor ou pior educação.

Antes de entrar na questão conceitual, é preciso fazer alguns esclarecimentos. Um primeiro dado é que o recurso fundamental responsável por 90% do financiamento da Educação no Brasil vem de impostos vinculados (os outros 10% são contribuições sociais como salário-educação, Confins pra merenda etc). Desses recursos, 18% são da esfera federal (do Imposto de Renda, IOF, IPI...) e 25%, no mínimo, dos municípios. Só que já existem algumas regras de

subvinculação colocadas pela Emenda 14, que são fundamentais pra gente entender como se dá essa distribuição.

• Vejam bem, dos impostos estaduais temos: o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o IPI de Exportação, a Lei Kandir (tudo isso vem do Governo Federal para os estados). Depois temos quatro impostos próprios: ICMS, IPVA, ITCM, e Imposto de Renda dos Servidores Estaduais. Essas transferências e impostos são assim distribuídas: 15% são, no mínimo, obrigatoriamente para o Ensino Fundamental e 10% são para o Ensino Fundamental, Educação Superior, Ensino Médio e outros. Só que o FPE, o IPI Exportação, o ICMS e a Lei Kandir mergulham no Fundef para depois serem redistribuídos. Agora, o IPVA, o ITCM e o Imposto de Renda o estado capta e destina só para a sua rede estadual. Já os 10% do FPE podem ser gastos com o Ensino Médio, mas também podem ser gastos com Educação Fundamental, com Ensino Superior e Educação Profissional e outros.

Nos impostos municipais a mecânica é a mesma e ainda temos alguns outros impostos como o Fundo de Participação dos Municípios e quatro impostos próprios: IPTU, ISS, ITVI e o Imposto de Renda dos Servidores Municipais. No município, a distribuição segue o mesmo padrão, com uma diferença: 10% que compõem os 25% do FPM, são exclusivamente para Educação Infantil e Ensino Fundamental (incluindo EJA). Só pra dar um exemplo, o IPTU e o ISS da cidade de São Paulo representam mais de 70% da arrecadação total municipal. Já para a maioria dos municípios do Brasil impostos representam 5%. O que mais conta para eles é o FPM.

Vamos agora ver dois exemplos: do Acre e de São Paulo. Quais são os componentes do Fundef? São o FPE o FPM, IPI, Lei Kandir, ICMS... Mas vejamos como as coisas são diferenciadas: em junho/2003, o Fundef do Acre pegou 8 milhões 555 mil reais de FPE pra eles. Eles têm 142 mil matrículas. São Paulo tem 5 milhões, 244 mil de matrículas e o FPE mandou para o Fundef /SP 2 milhões 501 mil reais. Porquê a União faz uma redistribuição pelo Brasil. Então, o FPE é pra compensar as diferenças.

Agora vamos falar de Custo Aluno. Se observarmos o Fundef total dividido pelo número de matrículas: o Acre, por exemplo, teve um Custo/Aluno médio mensal de R\$85,80; já São Paulo teve (é preciso atualizar os dados com a tabela porque a fita acabou nesse trecho e não foi possível perceber os números comparativos de SP).

O que já pudemos ver é que o Fundef realmente aumentou as desigualdades, mas isso aconteceu porque não foi cumprido o Valor Mínimo. De qualquer forma, não podemos nos esquecer que o Fundef foi um ajuste educacional, foi uma mini-reforma não só tributária, foi uma mini-reforma fiscal. Então, o Fundef foi um avanço e não podemos voltar ao que estava antes. O que precisamos é defender mais dinheiro via impostos.

Por exemplo, no nível federal temos a possibilidade de ter mais dinheiro, primeiro por meio de mais arrecadação. Sabemos que tem muita gente sonhando imposto de renda nesse país, existe uma cultura de sonegação. Outra forma de ter mais dinheiro são as contribuições sociais, tipo CPMF, Confins, podem virar imposto de novo para entrar no pacto federativo. No nível estadual, vejo duas fontes: uma é o aumento do ICMS; a outra é o imposto sobre a herança, que a gente poderia arrecadar 10 vezes mais. Na Europa, 20% em média do dinheiro da educação é

do imposto de herança. Aqui no Brasil não chega a 0,5%. No nível municipal o ISS pode dobrar se nós tivermos uma cultura de exigir nota para tudo que comprarmos. Cada nota é mais verba para a educação.

Então, nossa primeira estratégia na Campanha é massificar o conhecimento sobre o financiamento da Educação, mas não só. Já que tudo sai do nosso bolso, deveria ser direito de todos saber quanto que é vai para cada lugar: educação, saúde, segurança, transporte...

Bom, agora vamos ver o cálculo de Custo Aluno. Os primeiros cálculos desse tipo foram feitos ainda no tempo do Brasil Império, mas a primeira vez que se usou o termo Custo Aluno Qualidade foi na Constituinte. Lá a pergunta-chave era: as verbas públicas são ou não são suficientes? Ali havia as duas posições: a do lado liberal, que dizia que eram suficientes; e nós que falávamos que não. Durante esse debate mostramos que o dinheiro por aluno era ínfimo. A partir daí, fiz um artigo dizendo que o instrumento de planejamento que precisaria ser criado não era o Custo Aluno, mas o Custo Aluno Qualidade.

Vamos então retomar aquela discussão sobre os conceitos. O primeiro conceito é o de Gasto Aluno, que é a totalidade de dinheiro gasto na educação escolar. Ou seja, somamos tudo de que o governo (prefeitura, estado, União) e que a família gastou com a educação de crianças, adolescentes, jovens... Outro conceito é o de Despesa Pública por Aluno, que é tudo que é gasto por um determinado governo (municipal, estadual ou federal), num determinado nível (fundamental, médio...), dividido pelos alunos matriculados daquele determinado nível daquela prefeitura.

Um outro conceito importante é o da Dotação Pública por Aluno. A Dotação é mais uma questão de decisão política – pode ser uma dotação na lei ou no orçamento. Quando você dota, está fazendo uma intenção política pra aquilo. E, no Brasil, temos uma vinculação constitucional, isto é: no mínimo, 25% do Estado é pra Educação. Isso é a Dotação vinculada. Com essa situação, temos uma grande facilidade de planejar, mas as disputas acontecem nos momentos de crise.

Chegamos então a dois grupos de conceitos: o Gasto e a Dotação. Numa sociedade desigual como a nossa isso não é suficiente, surge então um novo conceito: o Valor Mínimo Anual por Aluno, que é uma quantia em reais que a União garante aos estados e municípios. Se um estado ou município não chega àquela quantia, o Governo Federal terá que garantir. Aqui vale lembrar que o Valor Mínimo do Fundef nasceu sob tensão em 1995. Na briga, conseguimos elevar o Valor Mínimo Anual por Aluno para 100% da média e conseguimos que 60%, no mínimo, fosse para pagamento de professor.

É no meio dessa tensão que surge o conceito de Custo Aluno Qualidade. E agora estamos definindo que ele não é um valor único. Durante cinco anos achamos que o CAQ substituiria o Valor Mínimo pra cima, mas nossos debates atuais jogaram a pá de cal nisso e mostraram que os Custos Alunos Qualidade são diferenciados por região; entre o rural e o urbano; por integrar ou não a Educação Especial; por etapa educacional. Então, os CAQs que devem ser discutidos pela sociedade e colocados como faróis, serão os nossos faróis. Não são utopias. Têm que ser

atracados à realidade. Isto é, devem ser fruto de uma discussão referenciada tanto na qualidade como nas possibilidades da sociedade.

Com isso, vamos ter um último conceito, que é o Investimento Mínimo por Aluno (IMA). Por quê mínimo? O CAQ são os gomos máximos, mas o Brasil é um país federativo. Então a União vai fazer um investimento mínimo por aluno, vai garantir um patamar mínimo que incorpore ganhos crescentes de qualidade. Esse é conceito é completamente diferente, porque não podemos nos esquecer que o valor mínimo do Fundef sempre diminuiu. Ele só teve um pequeno ganho real em 2002. Por isso, defendemos o IMA, que é por definição um valor mínimo ascendente, porque o referencial dele é uma crescente qualidade. Essa é a diferença. E, por isso, batizamos de 'Investimento' porque é uma palavra que dá mais positividade à essa ação.

E qual seria esse valor? Como o IMA é um valor que deve ser coberto pelo Governo Federal, se houver um recurso de uma contribuição social ou uma vinculação de impostos maior, diria que o IMA suportável pelo o Brasil estaria entre R\$800,00 e R\$1.200,00. Esse seria o nosso IMA suportável pelas finanças públicas federais. Só que o importante não é o IMA do primeiro ano, o importante é ter uma política de gradativo aumento do IMA, assim como foi, lembra aquele artigo do PNE que colocava 7% do PIB, 0,5% a cada ano a mais. O percentual é discutível, mas é fundamental que a cada ano seja acrescido em meio por cento a mais.

Gostaria de terminar lembrando que esse debate todo é resultado de muita luta, muita pesquisa e muita história. Mas a maioria dos educadores, da população, dos professores das nossas faculdades de educação está alheia a isso tudo. Numa faculdade de educação o pessoal não sabe nem explicar de onde vem o salário dos professores. Por isso, faço um último alerta: precisávamos ter teses de doutorado e de pós-doutorado para mostrar como houve uma canalização perversa, como o povo financiou uma educação que ele mesmo não usufruiu. Essa seria uma grande tarefa para universidades como a Unicamp a Unesp e a USP.