

O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade

José Marcelino de Rezende Pinto

101

Resumo

A política de fundos para o financiamento da educação implantada com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1997, e aperfeiçoada com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 2007, representou uma clara mudança no sistema então vigente, no qual cada ente federado dispunha basicamente de seus recursos de impostos e transferências constitucionalmente vinculados ao ensino para atender os alunos de suas respectivas redes. Essa mudança teve efeitos imediatos nos valores disponibilizados por aluno e, conseqüentemente, na qualidade do ensino. Este artigo analisa de que forma o Fundeb alterou os valores disponíveis por aluno nos diferentes estados da Federação, em especial a partir da ampliação da contribuição da União ao fundo. Também propõe um caminho para se atingir, em uma primeira etapa, um valor de gasto por aluno que assegure um padrão mínimo de qualidade de ensino, como estabelece a Constituição Federal em seu artigo 211 – o conceito de Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) –, e, em um segundo momento, o Custo Aluno Qualidade (CAQ), que seria um passo seguinte em busca de uma qualidade sem adjetivos.

Palavras-chave: financiamento da educação; fundo público; Fundef; Fundeb; custo aluno.

Abstract

Fundeb in the cost-student quality perspective

The funding policy for the financing of education, implemented with the Fund for the Maintenance and Development of Elementary Education and for the Appreciation of the Teaching Profession (Fundef) in 1997 and refined with the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and for the Appreciation of Education Professionals (Fundeb) in 2007, represented a clear change in the present system, in which each federated unit had basically their tax resources and constitutionally linked transfers to education, in order to meet the needs of students of their respective networks. This change had an immediate effect on the available amount per student and, consequently, on the quality of teaching. This article examines how Fundeb changed the available values per student in different states of the country, especially through the expansion of the Union's contribution to the fund. It also proposes a path to be achieved, in a first step, an amount of expenditure per student that ensures a minimum standard of quality of education, as established by the Federal Constitution, article number 211 – the concept of Cost of Initial Quality Education per Student (CAQi) – and, secondly, the Cost-Student Quality (CAQ), which would be the next step in search of a quality without adjectives.

Keywords: financing of education; public fund; Fundef; Fundeb; cost-student.

Introdução

Para entender os dilemas da educação brasileira de hoje, é importante lembrar que, ao fim do Império, ou seja, após quase 400 anos de história, os indicadores educacionais do Brasil já o colocavam em uma situação vexatória não só entre os países ricos da época, mas também quando comparado com seus vizinhos do continente, como mostra o excelente estudo de José Ricardo Pires de Almeida (1989), cuja primeira versão, escrita originalmente em francês, data de 1889. O autor aponta para dois desafios que até hoje não foram superados: o fato de as classes média e rica não enviarem seus filhos às escolas públicas e a desvalorização da profissão docente. Infelizmente, a República nascente, capitaneada pela elite latifundiária e pelos militares, pouco se preocupou com as questões educacionais, a ponto de a Constituição Federal (CF) de 1891 ser praticamente omissa em relação ao direito à educação, preocupando-se tão somente com o caráter laico do ensino.

Outro exemplo que reforça essa convicção é o fato de o primeiro Ministério da Educação, com poderes efetivos, surgir em 1930, já na Era Vargas. Aliás, as duas primeiras décadas do século 20, com o aparecimento de uma sociedade civil com maior capacidade de mobilização nos centros urbanos, marcam os primeiros esforços para se pensar um sistema de financiamento da educação que desse conta de

enfrentar a enorme herança de atraso deixada pelo Império e mantida na República Velha, cujas contradições insustentáveis levaram à Revolução de 30. Como indica Sena (2002), a ideia de uma vinculação específica de recursos para a educação remonta à Conferência Interestadual do Ensino Primário, ocorrida em 1921 no Rio de Janeiro. Com relação à vinculação de impostos para o ensino, nunca é demais ressaltar que esta, após ser introduzida em 1934, foi suprimida na Constituição do Estado Novo (1937) e reintroduzida em 1946; mais uma vez, foi suprimida na CF de 1967, no período da Ditadura Militar, reintroduzida mediante a Emenda Calmon de 1983 e consagrada na CF de 1988.

Esse rápido retrospecto deixa claro o descompromisso das ditaduras com o financiamento da educação. Relativamente aos fundos, nossa história também é assinalada pela existência de vários deles, todos marcados “pela falta de fundos”, até chegar-se à formulação presente nos mecanismos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e, posteriormente, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Nesse aspecto, de interesse histórico foi a criação do Fundo Nacional de Ensino Primário em 1942 – por meio do Decreto-Lei nº 4.958, que autorizava a União a estabelecer convênios com os Estados e o Distrito Federal por meio do repasse de recursos para a melhoria do ensino primário – que se apresenta como uma espécie de antecessor do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Mais recentemente, e representando uma forte intervenção nas relações entre os entes federados no que diz respeito às responsabilidades educacionais, especialmente entre os estados e entre os municípios de uma mesma unidade federada, foi criado o Fundef, mediante a Emenda Constitucional (EC) nº 14 de 1996, que vigorou em todo o País entre 1998 e 2006. Não cabe aqui uma análise detalhada do fundo, o que já foi feito em outras ocasiões (Pinto, 2000, 2007); serão destacados apenas seus principais impactos. O primeiro deles foi uma mudança radical na distribuição da oferta do ensino fundamental no interior dos entes federados. Assim, enquanto no período de 1948 até 1995 a participação dos municípios na matrícula pública dessa etapa de ensino ficou em torno de 30%, com a aprovação do Fundef essa participação foi progressivamente crescendo, atingindo 64% em 2012.

Outra característica importante é que o processo foi mais acentuado nas regiões mais pobres do País, que já eram as mais municipalizadas (Pinto, 1989). Desse modo, em 2012, as matrículas municipais do Maranhão já representavam 90% do total público – para o Nordeste, esse índice era de 82%. Finalmente, no mesmo ano, 89% das escolas rurais de ensino fundamental já estavam municipalizadas, sempre de acordo com os dados do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Mesmo em estados ricos, como é o caso de São Paulo, a transferência de matrículas foi impressionante, saltando de 10% do total público na década de 1990 para quase 50% em 2012, quintuplicando a responsabilidade municipal.

O Fundeb e seus efeitos

Uma das características centrais dos países que apresentam uma educação de qualidade é a redução das desigualdades entre as escolas. Quanto mais desigual um país e seu sistema educacional, quanto mais segmentada é a distribuição de suas crianças e jovens pelas escolas, mais difícil é melhorar sua educação. E o Brasil é um exemplo vivo disso. Assim, a análise do Fundeb inicia-se pelo seu papel na redução das desigualdades entre as diferentes regiões do País.

Como se sabe, no fundo, esse papel equalizador é viabilizado exclusivamente pela complementação da União, uma vez que cada unidade federativa possui seu próprio fundo, que não repassa recurso para outra. Para analisar os dados do Fundeb neste estudo, valemo-nos dos valores efetivamente disponibilizados pelo fundo, conforme publicação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e das matrículas do mesmo ano. Por esse motivo, os dados de valor disponibilizado por aluno que serão aqui apresentados são distintos daqueles publicados pelo FNDE ao final de cada ano e relativos ao ano seguinte, que consideram a estimativa de receita do fundo e a matrícula do ano anterior. Neste trabalho, considera-se o valor médio efetivamente disponibilizado por aluno.

A Tabela 1 dá uma visão mais clara do efeito da complementação federal na redução das disparidades no valor aluno do Fundeb.

104

Pelos dados apresentados, constata-se que dos 26 estados da Federação, em 2012, 10 receberam complementação, cujo total foi de R\$ 10,4 bilhões, um claro avanço em relação ao Fundef, antecessor do Fundeb, que em seu último ano de existência propiciou complementação de apenas R\$ 300 milhões (em valores de 2006) para um estado. Os dados indicam também uma queda para quase a metade no valor do desvio-padrão. Outra forma de avaliar a redução da desigualdade é comparar a razão entre o maior e o menor valor. Sem a complementação, essa diferença (entre Roraima e Maranhão) era de quase três vezes; já com o complemento, cai para 1,56 vezes (entre Roraima e Paraíba).

Particularmente impactante é o efeito da complementação nos Estados do Maranhão, que praticamente dobra o seu valor aluno, do Pará e da Bahia. Constata-se, portanto, um inegável avanço, insuficiente, contudo, para se afirmar que a União está cumprindo o seu papel de equalizar as oportunidades educacionais (Brasil. Constituição, 1988, art. 211, §1º), visto que, de uma maneira geral, alunos de alguns estados das Regiões Norte e Nordeste tendem a receber recursos significativamente inferiores aos disponibilizados a seus colegas de outros estados.

Outro efeito do Fundeb refere-se à distribuição de recursos financeiros e de responsabilidades educacionais no interior de cada estado da Federação. A política de fundos produziu, conforme desejo de um dos idealizadores do Fundef, Barjas Negri, uma verdadeira reforma tributária na divisão de recursos no interior de cada unidade federada.

Tabela 1 – Valor médio por aluno disponibilizado pelo Fundeb com e sem a complementação da União – 2012

UF	A Valor aluno com complemento (R\$)	B Valor aluno sem complemento (R\$)	A/B
MA	2.313	1.164	1,99
PA	2.301	1.257	1,83
BA	2.358	1.569	1,50
CE	2.198	1.621	1,36
PI	2.189	1.639	1,34
AL	2.232	1.676	1,33
AM	2.162	1.755	1,23
PE	2.222	1.943	1,14
PB	2.142	1.946	1,10
RN	2.271	2.232	1,02
MT	2.232	2.232	1,00
RO	2.342	2.342	1,00
MG	2.349	2.349	1,00
PR	2.406	2.406	1,00
RJ	2.477	2.477	1,00
SE	2.507	2.507	1,00
AC	2.589	2.589	1,00
MS	2.683	2.683	1,00
ES	2.718	2.718	1,00
SC	2.785	2.785	1,00
TO	2.816	2.816	1,00
GO	2.844	2.844	1,00
RS	2.923	2.923	1,00
AP	2.947	2.947	1,00
SP	3.158	3.158	1,00
RR	3.347	3.347	1,00
Desvio padrão	13%	25%	
Maior/menor valor	1,56	2,88	

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do FNDE

Com base nas mesmas fontes da Tabela 1, verifica-se que, em 2012, houve uma transferência total de R\$ 18,8 bilhões de recursos estaduais para os respectivos municípios. A intensidade dessa transferência, que ocorreu em todos os estados da Federação, depende basicamente do grau de municipalização da unidade federada e do perfil e do montante da arrecadação. Assim, em termos relativos, essas transferências foram maiores no Nordeste, enquanto em termos absolutos o seu

maior valor foi em São Paulo (R\$ 3,7 bilhões). Cabe comentar que esse desequilíbrio entre os valores com os quais os municípios contribuem para o fundo e aqueles que eles recebem do respectivo governo estadual aponta para uma crise grave em um futuro próximo, dada a transitoriedade do Fundeb. É fundamental encontrar um mecanismo de financiamento permanente que regule essas relações antes de 2020, quando o fundo expira, sob pena de se instaurar o caos na educação básica.

Além das transferências de recursos estaduais que municípios de todos os estados recebem (embora nem todos os municípios de um estado necessariamente as recebam), existem também aquelas oriundas da complementação da União que vão para os governos municipais e estaduais daqueles municípios. A Tabela 2 indica os valores transferidos aos municípios referentes a essa complementação, em 2012, além das transferências recebidas dos estados.

Tabela 2 – Valores recebidos pelos municípios que possuem complementação da União no âmbito do Fundeb (R\$ milhões) – 2012

UF	Complemento da União	Transferências estaduais	Total
AL	311	486	797
AM	241	493	734
BA	1.806	1.628	3.434
CE	822	1226	2.048
MA	1.626	896	2.522
PA	1.579	1.026	2.605
PB	99	383	482
PE	308	920	1.228
PI	301	428	729
RN	16	402	418

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do FNDE

Quando se consideram os dois efeitos (transferências de recursos estaduais e complemento da União), o que se constata é que os municípios das regiões mais pobres do País, em virtude da grande municipalização que ocorreu, passam a contar com um volume de recursos muito acima daqueles que administravam anteriormente. Em municípios pequenos e com sistemas de ensino altamente municipalizados, o secretário de educação – ou na verdade o prefeito, que é quem o indica – passa a gerenciar um total de recursos que equivale quase à metade das receitas municipais totais. E isso ocorre, muitas vezes, em municípios que não possuem sequer uma secretaria de educação minimamente estruturada. Dados levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na publicação *Perfil dos municípios brasileiros* apontam que 57% dos municípios brasileiros não possuíam uma secretaria exclusiva de educação, e entre aqueles com até 5 mil habitantes (justamente os mais municipalizados) esse índice chegava a 71% (IBGE, 2009).

Aliam-se a esse fato os remanescentes do coronelismo tão bem descritos por Victor Nunes Leal (1978) e que persistem em boa parte dos municípios do interior – e não apenas nesses. Ainda é muito comum nas redes municipais a indicação político-partidária para os cargos de diretor de escola e para a composição dos órgãos de educação. Esse montante significativo de recursos também tem servido de cobiça para os grupos privados de ensino que vendem seus “sistemas” e assessorias para prefeituras que, da noite para o dia, se viram às voltas com todos os alunos do ensino fundamental. Essa situação tornou-se muito comum no Estado de São Paulo, que teve a participação dos municípios na matrícula pública quintuplicada em pouco mais de 10 anos (Adrião, Garcia, Borghi, Arelaro, 2009).

Ainda sob a ótica da discussão de que qualidade caminha junto com equidade, um elemento que preocupa quando se olha a implementação do Fundeb é a queda das matrículas na educação básica que passou a ocorrer praticamente em todos os estados da Federação a partir de 2010. Assim, de 2009 a 2012, essa redução de matrículas foi de 7%, considerando-se o total do País. O maior índice foi observado no Rio de Janeiro, com 12%, e o único estado em que houve crescimento foi o Acre, com 2%. Essa redução preocupa porque, em virtude da Emenda Constitucional nº 59/2009 – que ampliou a obrigatoriedade escolar para a faixa etária de 4 a 17 anos, com prazo de implementação até 2016 –, era de se esperar um crescimento da matrícula, e não sua queda. Ao que parece, governos estaduais e municipais não estão muito preocupados em ampliar a oferta, exatamente porque a mesma emenda não previu uma fonte adicional de recursos para viabilizar uma ampliação das matrículas sem perda da qualidade, como já alertado por Pinto e Alves (2011). Essa queda tem colaborado para o crescente incremento do valor aluno disponibilizado pelo fundo, mas à custa da não incorporação de novos estudantes.

Fundeb, CAQi e CAQ: a busca do custo de uma educação de qualidade

O ponto de partida deste item será o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), por ser aquilo que melhor dialoga com o Fundeb. Ele nasce de um esforço pioneiro da Campanha Nacional pelo Direito à Educação com o objetivo de transformar em políticas concretas duas determinações legais. De um lado, parte-se do artigo 211 § 1º da CF, que estabelece o dever da União de “garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino” (Brasil. Constituição, 1988). De outro, considera-se o artigo 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), quando define que “o dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] IX – padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (Brasil. Lei nº 9.394, 1996).

Com base nesses preceitos legais e valendo-se de uma metodologia que envolveu a participação de gestores educacionais, profissionais da educação, pais,

estudantes e especialistas, chegou-se a um conjunto de valores de custo aluno para um conjunto de etapas e modalidades (Carreira; Pinto, 2007) que se baseou na definição dos insumos mais importantes para os processos de ensino-aprendizagem (salários, jornada de trabalho, razão estudantes/professor, prédios e equipamentos, materiais de consumo e serviços) e em sua respectiva precificação, considerando as diferentes etapas de ensino. O CAQi consta nos documentos finais da Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb), de 2008, e da Conferência Nacional de Educação (Conae), de 2010, e, após ampla discussão, foi aprovado por unanimidade pela Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), em maio de 2010, na forma do Parecer CNE/CEB nº 8/2010. Contudo, até o momento, esse parecer e a respectiva proposta de resolução não foram homologados pelo MEC, o que impede a sua entrada em vigor.

Em sua concepção, o CAQi se constitui no valor mínimo a ser assegurado pelo Fundeb. Atualmente, esse valor é definido sem qualquer base em custos reais, considerando tão somente o valor possível de se obter a partir da complementação da União ao fundo, que corresponde a 10% do total das contribuições a ele destinadas por estados e municípios. Cabe comentar que, nesse aspecto, a legislação do Fundeb estava melhor formulada, pois definia que o valor mínimo não poderia ser inferior ao valor médio por aluno entre os diferentes estados e ainda estabelecia um prazo para se chegar, a partir de estudos, ao custo aluno qualidade. Entretanto, esses preceitos do Fundeb nunca foram cumpridos.

Feitas essas explicações, a Tabela 3 faz uma comparação entre o valor mínimo do Fundeb para algumas etapas selecionadas e o valor estabelecido pelo CAQi, com base no Parecer CNE/CEB nº 8/2010.

Tabela 3 – Comparação entre o valor do CAQi e o valor mínimo estimado para o Fundeb para algumas etapas de ensino (R\$) – 2012

	CAQi	Fundeb (valor mínimo)	A/B
Creche (tempo integral)	8.288	2.427	3,42
Pré-escola (tempo parcial)	3.209	1.867	1,72
Ensino fundamental anos iniciais – urbano	3.060	1.867	1,64
Ensino fundamental anos finais – urbano	2.997	2.054	1,46
Ensino fundamental anos iniciais – rural	5.058	2.147	2,36
Ensino fundamental anos finais – rural	3.868	2.241	1,73
Ensino médio urbano	3.082	2.241	1,38

Fonte: Elaborada pelo autor com base no Parecer CNE/CEB nº 8/2010, usando valores do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de 2011, para os valores do CAQi, e da Portaria Interministerial nº 1.495, de 28 de dezembro de 2012, para os valores do Fundeb.

Os dados da Tabela 3 mostram o quão distante o Fundeb está de assegurar um patamar mínimo de qualidade como aquele definido pelo CAQi. Nota-se enorme discrepância, em particular nos valores correspondentes às creches e ao ensino fundamental (anos iniciais) do campo. Essa discrepância ajuda a entender a resistência dos municípios em ampliarem sua rede de creches, bem como o colossal fechamento

de escolas rurais. Para tentar conter esse processo, foi aprovada a Lei Federal nº 12.960 de 2014, que dificulta o fechamento de escolas rurais. Contudo, a melhor forma de atingir esse objetivo é ampliar o fator de ponderação (hoje em apenas 15% sobre o valor estimado para as escolas urbanas) e fixar um valor aluno que, de fato, cubra os custos com um mínimo de qualidade, como propõe o CAQi. Levantamento feito pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), em 2013, mostra que, para viabilizar o CAQi, a complementação da União deveria sair do patamar atual de 0,2% do Produto Interno Bruto (PIB) para cerca de 1%. Além disso, como o valor do CAQi está próximo do valor aluno estimado pelo Fundeb para São Paulo (anos iniciais do ensino fundamental), que é o segundo maior valor do Brasil, implementá-lo representa praticamente acabar com as desigualdades no âmbito do Fundeb entre as diferentes regiões do País, e todos os estados receberiam complementação.

Mas resta uma questão: o valor do CAQi assegura efetivamente um ensino de qualidade? Considerando que esse valor é próximo daquele já disponibilizado pelo Fundeb em São Paulo – estado cujas redes públicas ainda possuem fontes adicionais razoáveis advindas dos recursos vinculados ao ensino e que não compõem o Fundeb e, mesmo assim, suas escolas, tanto da rede estadual de ensino quanto das redes municipais, apresentam sérios problemas relacionados à qualidade –, pode-se afirmar que o CAQi é apenas um primeiro passo rumo a um ensino de qualidade. Aproximar o padrão de financiamento de todas as escolas públicas do País ao padrão de São Paulo seria uma revolução em termos de criação de um sistema nacional de educação, mas o Brasil ainda estaria longe de um ensino de qualidade. O horizonte a se atingir nessa caminhada é o CAQ (Custo Aluno Qualidade).

Qual seria, no entanto, o custo de uma escola de qualidade? Uma saída é analisarmos o custo de escolas e de sistemas de ensino que são reconhecidos como de qualidade. Mas aqui temos que tomar um cuidado. Em geral, o critério hegemônico de qualidade tem sido o desempenho das escolas e dos países em testes padronizados, como o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o *Programme for International Student Assessment* (Pisa) ou a Prova Brasil. O grande problema dessa medida é que, embora seja objetiva e pareça racional e justa, ela é um indicador limitado da qualidade do ensino. Como já mostra uma vasta literatura, desde o pioneiro Relatório Coleman nos Estados Unidos da década de 60 (Coleman *et al.*, 1966), os resultados do desempenho dos estudantes em testes padronizados são influenciados majoritariamente por fatores extraescolares, como nível de renda e escolaridade dos pais.

A influência da escola no desempenho chegaria, quando muito, a 30%. Essa constatação expõe os riscos de se usar apenas a nota dos alunos como indicador de qualidade do ensino, pois é possível que uma escola que faça um bom trabalho, com professores competentes e dedicados, mas que atenda alunos de famílias mais pobres, tenha um pior desempenho que outra na qual estudem crianças de famílias mais afluentes.¹ Ou seja, é mais fácil, e barato, ensinar crianças de classe média,

¹ Uma interessante discussão sobre esse tema pode ser obtida em Brooke e Soares (2008).

como fazem as escolas privadas do País. Por outro lado, implica maior esforço e recurso financeiro ensinar crianças de famílias com pais de menor escolaridade e renda.

Feito esse alerta, vale a pena verificar os valores envolvidos nas escolas com boas notas nos exames padronizados. Para o Brasil, será usado o Enem, um exame que, embora não tenha desenho amostral, ganhou grande adesão ao passar a integrar os processos seletivos das melhores universidades do País. Os dados estão na Tabela 4.

Tabela 4 – Escolas com melhor desempenho no Enem e valor das mensalidades – 2011

Escola	Rede	Cidade	Mensalidade do 3º ano do ensino médio	Nota
Objetivo Colégio Integrado	Privada	São Paulo (SP)	R\$ 1.802	737,15
Colégio Elite Vale do Aço	Privada	Ipatinga (MG)	R\$ 845	718,88
Colégio Bernoulli – Unidade Lourdes	Privada	Belo Horizonte (MG)	R\$ 1.188	718,18
Vértice Colégio Unidade II	Privada	São Paulo (SP)	R\$ 3.253	714,99
Colégio Ari de Sá Cavalcante	Privada	Fortaleza (CE)	R\$ 919	710,54
Instituto Dom Barreto	Privada	Teresina (PI)	R\$ 780	707,07
Integrado de Mogi das Cruzes Objetivo Colégio	Privada	Mogi das Cruzes (SP)	R\$ 1.548	706,12
Colégio de Aplicação da Universidade Federal de Viçosa (UFV) – Coluni	Federal	Viçosa (MG)	Gratuito	704,28
Colégio Santo Antonio	Privada	Belo Horizonte (MG)	R\$ 979	702,31
Colégio de São Bento	Privada	Rio de Janeiro (RJ)	R\$ 2.349	702,16

Fonte: Só 10 escolas... (2012)

Como se pode constatar, das dez instituições citadas, nove são privadas. Considerando como referência o valor médio do Fundeb de Minas Gerais em 2012, de R\$ 2.349 por ano (Tabela 1), o que corresponde a uma mensalidade de R\$ 196, é possível avaliar a distância entre o que se gasta com um aluno da elite e com aqueles das classes mais pobres. Essa diferença é superior a 16 vezes no caso mais extremo (Colégio Vértice), e no melhor caso é de 4 vezes. E o mais grave é que as crianças mais ricas não se ressentiriam tanto de uma escola com “menos recursos”, em função do capital cultural que já possuem. Quanto às crianças mais pobres, se a escola não garantir recursos essenciais à sua formação e aprendizagem, quem o fará?

Das escolas apresentadas na Tabela 4, uma, contudo, se destaca por ser gratuita; trata-se do Colégio de Aplicação da Universidade Federal de Viçosa. Aliás, entre as 100 escolas com melhor desempenho no Enem, apenas 10 são públicas e,

destas, 9 são federais (Só 10 escolas..., 2012). As escolas federais são uma alternativa de pesquisa para todos aqueles interessados em discutir uma educação pública de qualidade. Ao contrário das escolas privadas de elite, voltadas essencialmente a preparar uma clientela já altamente selecionada para os vestibulares, essas instituições – embora também adotem processos seletivos, que sempre representam um filtro socioeconômico e étnico – atendem um público menos elitizado e, mais do que isso, voltam-se para um processo de formação muito mais amplo e rico que a mera preparação para o ingresso na educação superior, o que não impede seus alunos de terem um excelente desempenho nos exames vestibulares. Portanto, buscar aferir o custo aluno dessas instituições é o primeiro passo para se obter o CAQ.

Nessa frente também, contudo, os desafios não são pequenos. Ao tentar levantar esses valores, Nelson Cardoso Amaral, um dos maiores especialistas em estudos de financiamento na rede federal de ensino, deparou-se com a imensa dificuldade de separar quais são os gastos com a educação básica dessas instituições e quais são aqueles envolvidos com a educação superior, uma vez que os diferentes níveis, cada vez mais, são oferecidos pela mesma instituição. De toda forma, trabalhando com um conjunto de hipóteses para desagregar os custos da educação superior, o autor chegou a valores para o final da década de 2010 que, atualizados para valores de 2012, correspondem a cerca de R\$ 12.400 por aluno ao ano (Pinto; Amaral; Castro; 2011).

Não deixa de chamar a atenção o fato de que esses valores são próximos às mensalidades cobradas pelas escolas privadas “mais baratas” indicadas na Tabela 4, com a diferença de que as escolas federais tendem a trabalhar com uma clientela mais pobre e possuem um projeto pedagógico que vai muito além de treinar para o vestibular, assegurando para seus estudantes uma formação sólida que lhes permite tanto continuar nos estudos como ingressar no mercado de trabalho.

Resta agora um olhar para fora do Brasil. A Tabela 5 apresenta os resultados do Pisa em Leitura para alguns países, confrontados com os gastos acumulados com os estudantes na faixa de 6 a 15 anos, ou seja, com 10 anos de estudo.

A principal conclusão que se pode tirar dos dados apresentados, e que não são distintos daqueles mostrados na Tabela 4, é a de que até os países mais ricos, com uma população mais afluyente, não abrem mão de investir significativos recursos em seu sistema educacional. Países desenvolvidos gastam em média quatro vezes mais recursos por aluno do que o Brasil. Mesmo a Coréia, país citado como exemplo a ser seguido, gasta quase três vezes mais por aluno que o Brasil. Somente os países que pertenceram à ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (Hungria, Polônia e Estônia), talvez pelo amplo investimento educacional ao longo dos anos e pela preocupação com a redução das desigualdades, conseguem um bom desempenho no Pisa com gastos por aluno inferiores aos praticados pelos países ricos. Ainda assim, os valores gastos por eles são, pelo menos, o dobro daqueles indicados para o Brasil.

Tabela 5 – Resultado do Pisa em Leitura x gasto aluno acumulado – 2010

	Leitura	Gasto acumulado de 6 a 15 anos US\$ PPP*
Brasil	412	21.225
México	425	22.312
Chile	449	23.597
República Checa	478	44.761
Espanha	481	74.119
Itália	486	77.310
Portugal	489	56.803
Hungria	494	44.342
Reino Unido	494	84.899
França	496	74.659
EUA	500	105.752
Polônia	500	39.964
Estônia	501	43.037
Japão	520	77.681
Finlândia	536	80.737
Coréia	539	61.104

Fonte: OECD (2012)

* Valores em dólares que sofreram correções para obter a paridade do poder de compra (*Purchasing Power Parity – PPP*).

112

Estimando o CAQ

O que seria, então, um gasto por aluno adequado para o sistema público do Brasil? Um sistema no qual a rede pública deixasse de ser a única opção para quem não consegue pagar uma escola privada ou ser aprovado em um concurso de bolsas, como, infelizmente, ocorre hoje em muitos casos. Uma resposta rápida seria adotar o padrão da rede federal de ensino, a única rede que, de fato, cumpre os objetivos da educação nacional estabelecidos pela Constituição Federal. Qual seria o gasto, em termos de percentual do PIB, de generalizar o padrão de custo dessa rede no País, lembrando que o Brasil tem que ampliar o atendimento na faixa de 0 a 3 anos de idade e universalizar na faixa de 4 a 17, além de alfabetizar ou ampliar os anos de estudo dos milhões de brasileiros com 18 anos ou mais que, mesmo passando pela escola, não tiveram assegurado o seu direito à uma educação digna (mais de 40 milhões de pessoas). E aqui não se fala da educação superior, que não é tema do artigo.

Construindo um cenário que considere 50% de cobertura na faixa das creches, universalização do atendimento na faixa de 4 a 17 anos e uma matrícula de alunos com mais de 17 anos que compense os anos de subinvestimento, chega-se a um potencial de 52 milhões de alunos no sistema público, 10 milhões a mais que a

matrícula de 2012 na educação básica. Tomando como único diferencial no custo as creches, para as quais se utilizou fator de ponderação 2, chega-se, em valores de 2012, a 15,8% do PIB. Usando a matrícula pública de 2012, atinge-se 12,3% do PIB. O que esses dados indicam, antes de mais nada, é a pobreza do País, o qual não tem condições de dar à maioria de sua população, pelo menos no curto prazo, um padrão de financiamento de ensino equivalente àquele assegurado às crianças das famílias mais ricas ou aos alunos dos países das escolas públicas da Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)² ou, ainda, aos poucos felizardos que têm acesso ao sistema federal de ensino.

Já que não é possível sonhar com o “padrão federal” de ensino no curto prazo, que caminho tomar? Outra forma de abordar essa questão é partir da constatação, quase unânime nas pesquisas que tratam da relação entre insumos e educação, de que os professores são o grande fator que faz a diferença na qualidade do ensino. Estudos insuspeitos de viés sindical, como é o caso do levantamento realizado pela McKinsey (2007), mostram que, nos países com melhor desempenho nos testes padronizados (e não apenas neles), a profissão docente é altamente regulamentada, e só são admitidos nos cursos de formação para professores os alunos com melhor desempenho nos exames de conclusão do ensino médio. Embora esse tema ainda seja controverso na literatura internacional, este estudo parte da premissa de que não há como valorizar uma profissão sem que sua remuneração a torne atraente para os ingressantes na educação superior no momento em que fazem suas escolhas. O próprio estudo da McKinsey (2007, p. 27) é muito claro ao dizer que “as pesquisas mostram que, a não ser que os sistemas escolares ofereçam salários iniciais que sejam compatíveis com aqueles oferecidos por outras profissões que exigem formação equivalente, as pessoas que puderem ter acesso a esses empregos não ingressarão na carreira docente”.

E o que seria uma remuneração atraente, que estimulasse os alunos mais preparados do ensino médio a buscarem as licenciaturas? Com certeza não seria um valor abaixo de R\$ 4.000/mês, tendo por base dados de remuneração levantados pelo IBGE para profissionais formados em nível superior (Alves; Pinto, 2011). Tomando como referência essa remuneração, uma razão alunos/turma de 25 e a mesma metodologia utilizada para se construir o CAQi, pode-se mostrar que uma escola de ensino fundamental (de 9 anos), considerando 18 turmas em tempo integral (35 horas/semana), teria um custo aluno de aproximadamente R\$ 7 mil/ano (R\$ 580 mês).

Tomando esse parâmetro como custo médio da educação básica pública e a matrícula de 2012, a demanda total chegaria a 7% do PIB, um índice elevado, mas já plenamente factível, considerando o ganho que este padrão representaria frente à situação atual. Com base agora em uma estimativa de expansão, de forma a atingir 52 milhões de matrículas públicas até 2020 (creche com fator de ponderação 2), com tempo integral e um padrão de crescimento real do PIB de 2% ao ano, a demanda de recursos para o financiamento da educação básica seria de 7,5% do PIB. Ou seja,

² Em português: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

é possível o País sair do padrão atual de financiamento de seu sistema público e dar um salto de qualidade, desde que haja um comprometimento maior do PIB, associado a uma política de crescimento econômico. Aliás, como mostra ampla literatura mundial, países como a Coreia, que investiram fortemente em seu sistema público de educação básica, apresentaram também grande desenvolvimento econômico.

Considerações finais

A principal conclusão que se pode tirar deste artigo é que não existe, quando se pensa no Brasil como um todo, e não em escolas isoladas, ensino barato de qualidade. Um bom ensino tem um custo e este não é pequeno. O estudo mostra que generalizar um padrão de ensino como aquele apresentado pela rede federal, o qual se pode chamar de um efetivo “custo aluno qualidade”, ainda está em um horizonte remoto, dadas as limitações econômicas do País. Contudo, as simulações apontam que o Brasil pode sim chegar a um padrão de gasto por aluno que é mais que o dobro dos melhores valores aluno do Fundeb (Roraima e São Paulo), garantindo uma ampliação da oferta concomitante na educação infantil, no ensino médio e nas modalidades de educação de jovens e adultos (EJA) e educação do campo. E isso em um horizonte de seis anos.

A única forma de viabilizar essa expansão será mediante um novo pacto federativo no qual a União passe a ter um papel mais proeminente no financiamento da educação básica. Embora os recursos dos estados e dos municípios não se limitem aos valores disponibilizados pelo Fundeb, simulações com os dados de 2008 da Secretaria do Tesouro Nacional mostram o impacto insignificante das receitas próprias de impostos nos municípios com menos de 50 mil habitantes (90% do total de municípios brasileiros), em que elas representam 11% da arrecadação total. Assim, o potencial de recursos para esses municípios é de, no máximo, 25% além daqueles disponibilizados pelo Fundeb. Portanto, a iniciativa está nas mãos da União, e o Fundeb ainda é o melhor meio para viabilizar uma mudança de qualidade na educação brasileira.

Para tanto, contudo, é importante começar desde já a se pensar em mudanças no modelo de gestão e funcionamento do Fundeb. A primeira delas é dar perenidade ao sistema, tirando-o da parte transitória da Constituição Federal e trazendo-o para o capítulo da educação. Em segundo lugar, há que se achar um caminho para superar a dicotomia que persiste de haver um fundo em cada Estado, mas várias redes competindo por seus recursos, em um processo no qual os municípios claramente são prejudicados, pois ficam com as etapas mais onerosas (educação infantil e educação do campo), sendo os entes mais pobres da Federação. Já é hora de o Brasil pensar em uma rede pública única de educação básica, que não fique em mãos de governadores ou prefeitos, mas que seja gerida por um conselho composto por representantes do Executivo (três níveis), dos trabalhadores da educação e, principalmente, dos usuários (pais e alunos).

Caberia aos conselhos gerenciar a totalidade dos recursos da educação, escolhendo os gestores (de sistema e das escolas). Os órgãos de avaliação da qualidade de ensino estariam vinculados a esses conselhos, que seriam fiscalizados pelos Tribunais de Contas (os quais precisam ser reformulados) e pelo Ministério Público. Trata-se apenas de uma proposta para o debate, o qual, se iniciado agora, fornece todas as condições para se pensar e construir um novo padrão de financiamento da educação brasileira até 2020, quando termina a vigência do Fundeb.

Referências bibliográficas

ADRIÃO, T.; GARCIA, T.; BORGHI, R.; ARELARO, L. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de "sistemas de ensino" por municípios paulistas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 108, p. 799-818, out. 2009.

ALMEIDA, J. R. P. *História da instrução pública no Brasil (1500 a 1889)*. São Paulo: Educa; Brasília, DF: Inep/MEC, 1989. [Edição original de 1889, em francês].

ALVES, T.; PINTO, J. M. R. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte dos dados do Censo Escolar e da PNAD. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 41, n. 143, p. 606-639, maio/ago. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n143/a14v41n143.pdf>>.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (Fineduca). *Nota técnica 01/2013: por que a união deve complementar o CAQi no PNE?*. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf>. Acesso em: mar. 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). *Parecer CNE/CEB nº 8, aprovado em 5 de maio de 2010*. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=866&id=15074&option=com_content>.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. 292 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 27 nov. 2014.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.958, de 14 de novembro de 1942. Institui o Fundo Nacional do Ensino Primário e dispõe sobre o Convênio Nacional de Ensino Primário. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 14 nov. 1942. Seção 1, p. 16657. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4958-14-novembro-1942-414976-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art.

60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 nov.1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm> Acesso em: 23 mar. 2014.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 23 mar. 2014.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 12 ago. 2014.

BRASIL. Lei nº 12.960, de 27 de março de 2014. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para fazer constar a exigência de manifestação de órgão normativo do sistema de ensino para o fechamento de escolas do campo, indígenas e quilombolas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 mar. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12960.htm>.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC); Ministério da Fazenda (MF). *Portaria Interministerial nº 1.495, de 28 de fevereiro de 2012*. Disponível em: <https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=PIM&num_ato=00001495&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=MF/MEC>.

BROOKE, N.; SOARES, J. F. *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

COLEMAN, J. S. et al. *Equality of educational opportunity*. Washington, DC: Office of Education, US Department of Health, Education and Welfare, 1966.

Fineduca ver ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Perfil dos municípios brasileiros 2009*. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/default.shtm>>. Acesso em: jun. 2012.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Omega, 1978.

McKINSEY. *How the world's best-performing school systems come out on top*. 2007. [Online]. Disponível em: <http://mckinseysociety.com/how-the-worlds-best-performing-schools-come-out-on-top/>.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Education at a Glance 2012: highlights*. [Paris]: OECD Publishing, 2012. Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/highlights.pdf>.

PINTO, J. M. R. *As implicações financeiras da municipalização do ensino de 1º grau*. 1989. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 1989.

PINTO, J. M. R. *Os recursos para a educação no Brasil, no contexto das finanças públicas*. Brasília: Plano, 2000.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, p. 877-897, 2007

PINTO, J. M. R.; ALVES, T. O impacto financeiro da ampliação da obrigatoriedade escolar no contexto do Fundeb. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 605-624, maio/ago. 2011.

PINTO, J. M. R.; AMARAL, N. C.; CASTRO, J. A. O financiamento do ensino médio no Brasil: de uma escola boa para poucos à massificação barata da rede pública. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 116, p. 639-665, jul./set. 2011.

SENA, P. A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 83, n. 203-205, p. 7-22, jan./dez. 2002.

SÓ 10 escolas públicas estão entre as 100 melhores do Enem 2011. UOL, São Paulo, nov. 2012. Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/noticias/2012/11/22/so-10-escolas-publicas-estao-entre-as-100-melhores-do-enem-2011.htm>.

José Marcelino de Rezende Pinto é professor da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto (USP/RP) e presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca).

jmrpinto@ffclrp.usp.br

Recebido em 11 de novembro de 2014

Apovado em 9 de janeiro de 2015