

MODELO DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA NO BRASIL E DESAFIOS EM TORNO DO CUSTO-ALUNO

Francisco José da Silva

Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEEDF) - Brasil

Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação (EAPE) – Brasil

Universität Bielefeld – Alemanha

manoonam2br@yahoo.com.br

Introdução do Problema

No Brasil, o modelo de financiamento da educação é determinado pelos recursos de impostos vinculados constitucionalmente pelos artigos 212 e 212-A (BRASIL, 1988) e tem se mostrado bastante limitado para o desenvolvimento e a manutenção de uma educação de qualidade no nível básico. Mesmo com a existência da política de fundos - primeiro com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), de 1998¹ a 2006 (BRASIL, 1996a e 1996b), depois com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de 2007 a 2020 (BRASIL, 2006 e 2007), e, por fim, com a aprovação do Fundeb permanente a partir de 2021 (BRASIL, 2020a e 2020b) -, que gerou melhoria significativa em relação ao aspecto redistributivo de recursos financeiros, as condições materiais e humanas das escolas ainda são muito precárias.

Outra fonte, tida como complementar, de recursos que compõe o modelo de financiamento da educação brasileira é o salário-educação² - SE (BRASIL, 1964 e 2003). Trata-se de uma contribuição social, e não de imposto.

Diante disso, pode-se afirmar que a educação brasileira, de maneira geral,

¹ A EC N.º 14, que criou o FUNDEF, é de 1996, mas esse fundo só passou a funcionar em todo o Brasil a partir de 1998.

² Criado em 1964, inicialmente atendia apenas ao chamado primário, mas a partir de 2003, passou a contemplar toda a educação básica.

vive de impostos³.

Contudo, não basta apenas conhecer o montante orçamentário à disposição da educação. É imprescindível e urgente desvelar os detalhes referentes ao custo-aluno no interior das escolas e assim fortalecer o argumento de que há necessidade de mais recursos no âmbito da educação básica pública.

Desenvolvimento

Talvez não seja exagerado afirmar que o custo-aluno é a mais perfeita materialização do modelo de financiamento da educação. Ou seja, não se trata apenas do “quanto” os governos investem, mas também do “como” isso se torna realidade nas escolas em termos materiais e humanos.

Nesse sentido, o custo-aluno desvela especificidades acerca da realidade material e humana que o gasto-aluno não consegue. Segundo Silva (2010), sem pesquisas de custo-aluno é muito difícil, talvez mesmo impossível, planejar e estabelecer parâmetros de alocação de recursos à altura do desafio posto no campo da educação básica. E esse desafio, inclusive, exige a superação do cálculo genérico, via de regra limitado à escola como um todo ou, no máximo, às etapas e modalidades da educação básica no que tange ao custo-aluno. É preciso avançar rumo à compreensão da importância não apenas do custo-aluno de cada item de custo (custo-aluno docente, custo-aluno não-docente, custo-aluno material permanente, custo-aluno prédio, etc.), mas como esses se comportam no âmbito de cada um dos componentes curriculares e, se for o caso, nos diferentes anos e séries da educação básica. Do contrário, será quase impossível desvelar as atuais condições materiais e humanas das escolas e suas necessidades.

É preciso avançar em relação ao Custo-Aluno-Qualidade (CAQ), que, segundo Farenzena, “...envolve a identificação de condições de qualidade do ensino e o dimensionamento dos seus custos, para estimar os recursos financeiros” (2019, p. 247).

Vários trabalhos explicitam a dificuldade em definir o custo-aluno

³ Em algumas redes públicas, há ainda recursos dos royalties do petróleo, tidos como uma espécie de receita extraordinária. Já o DF, além dos impostos e do SE, dispõe de recursos financeiros do Fundo Constitucional do Distrito Federal.

adequado para a melhoria da educação básica pública.

Alves *et. al* (2019) apresentam “o Simulador de Qualidade-Aluno-Custo (SimCAQ) como ferramenta de planejamento orçamentário, cujo objetivo é aprimorar os mecanismos de financiamento da educação básica ...” (p. 4). Ainda segundo os autores e a autora, “o SimCAQ parte do princípio de que os recursos financeiros são essenciais para garantir as condições materiais e objetivas para o bom funcionamento das escolas” (p.5). No entanto, deixam claro que “os modelos são aproximações subjetivas, uma vez que não incluem todas as observações medidas ou elementos da realidade” (p.9). Atente-se para a limitação do SimCAQ indicada pelos autores, o que parece sugerir que o mesmo não substitui pesquisas sobre custo-aluno realizadas por intermédio da coleta de dados diretamente nas escolas.

Araújo (2019), por sua vez, busca compreender os impactos da implantação do CAQi, tendo como referência a imposição do Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) e o fim do Fundeb em 2020⁴. O autor aponta as seguintes limitações desse Fundo: a) inexistência de previsão de fonte adicional de recursos; b) baixa participação do governo federal. Araújo procura vincular essas limitações ao não cumprimento do CAQi e faz uma afirmação interessante: “... os fatores de ponderação não condizem com a matriz CAQi” (p.6). Em outras palavras, o esforço feito pelo Fundeb em contemplar os alunos de forma diferenciada de acordo com suas especificidades, tornou-se quase nulo. Portanto, esses dois instrumentos (PNE e Fundeb), embora fundamentais para melhorar a qualidade do ensino por meio de um custo-aluno que atenda às necessidades dos estudantes, não “dialogam” muito bem entre si. Além disso, vale destacar que as ponderações previstas na Lei do Fundeb não tem base científica, sendo apenas valores lançados a partir de decisões políticas.

Já Frozza (2017) tem como objetivo analisar o custo anual por aluno e as condições de qualidade em duas escolas do campo da rede estadual de ensino no Rio Grande do Sul. O que marca este estudo é a clareza com que as especificidades das escolas vieram à tona. Segundo o autor, “diferente do conceito de educação rural, que é pensado com uma perspectiva urbanocêntrica, do urbano

⁴ O “fim” desse Fundo não se configurou, pois o Fundeb permanente foi aprovado em 2020.

para o rural, o conceito de educação do campo é pensado do rural para o rural” (p.98). Sustenta que “a escola do campo deve reconhecer a diversidade da população camponesa brasileira, suas culturas, memórias, identidades, histórias e modos de vida” (p. 99). Essa pesquisa mostra bem o desafio colocado para esse projeto no que tange ao cálculo do custo-aluno de maneira específica.

Já Sales e Sousa (2016) calculam o custo-aluno de 152 (cento e cinquenta e duas) escolas de educação infantil do município de Teresina (estado do Piauí) de forma indireta. Eles observam que o custo-aluno das escolas pesquisadas está acima do valor estabelecido para o Fundeb, mas abaixo do projetado para o CAQi, o que significa “... que as receitas do município (próprias e do Fundeb) não são suficientes para atender à demanda da educação infantil com a qualidade que a população há tantos anos reclama ”(p.55). Esse trabalho é muito interessante, mas o fato dos dados terem sido coletados indiretamente pode ter comprometido a captação de detalhes relevantes em termos de custo-aluno.

Os trabalhos citados então indicam como é desafiador o estabelecimento de parâmetros para a definição dos elementos constituintes de um custo-aluno que garanta a qualidade da educação.

Conclusões

Sustenta-se que a falta de estudos detalhados sobre as relações entre o modelo de financiamento e custo-aluno conduzem:

a) à elaboração de políticas públicas distantes das necessidades da educação básica pública como um todo e da escola de maneira especial;

b) ao fortalecimento do equivocado pensamento de que o problema da educação básica pública seria apenas de gestão no âmbito da escola, o que resulta em certa “invisibilidade” dos desafios em torno da necessária ampliação de recursos e obviamente da melhor alocação dos mesmos.

Referências:

1. ALVES, Thiago., SILVEIRA, Adriana Aparecida D., SCHNEIDER, G., DEL FABRO, Marcos D.: Financiamento da Escola Pública de Educação

- Básica: a proposta do simulador de custo-aluno qualidade. Ed. Soc., Campinas, v. E0223702, 35 pp., 2019.
2. ARAÚJO, Luiz: Impacto financeiro da implantação do CAQI no Brasil. Educ. Soc., Campinas, v.40, 22 pp., 2019
 3. BRASIL. Lei n.º 4.440, de 27 de outubro de 1964. Institui o salário-educação.
 4. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 de outubro de 1988.
 5. BRASIL. Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996. Cria o Fundef. (1996a).
 6. BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Aprova a LDB. (1996b).
 7. BRASIL. Lei n.º 10.832, de 29 de dezembro de 2003. Inclui toda a educação básica no salário-educação.
 8. BRASIL. Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006. Cria o Fundeb.
 9. BRASIL. Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundeb.
 10. BRASIL. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o PNE.
 11. BRASIL. Emenda Constitucional n.º 108, de 26 de agosto de 2020. Cria o Fundeb permanente (2020a).
 12. BRASIL. Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundeb Permanente. (2020b)
 13. FARENZENA, Nalu. Custo aluno-qualidade: resenha de uma trajetória Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 13, n. 26, p. 347-359, mai./ago. 2019.
 14. FROZZA, Miguel de O. Custo-aluno-ano e condições de qualidade em escolas do campo da rede estadual do Rio Grande do Sul. Dissertação. UFRGS. Porto Alegre, BR-RS, 166 pp., 2017.
 15. SALES, Luis C; SOUSA, Antonia M. O custo-aluno da educação infantil de Teresina: entre a realidade do Fundeb e o sonho do CAQi. Educação em Revista, BH, v.32, n.01, 55-77,jan./mar., 2016.

16. SILVA, Francisco José da. Custo-aluno e condições *tangíveis* de oferta educacional em escolas públicas do Distrito Federal: (des)igualdades à flor da pele. Tese de doutorado. Porto Alegre, 285 pp., 2010.