

arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngüe



aape | epaa

Arizona State University

Volume 29 Número 169

13 de dezembro 2021

ISSN 1068-2341

Quanto Custa o Direito à Educação Pública em Condições de Qualidade?

Maíra Gallotti Frantz
Universidade de São Paulo (USP)
Brasil

Citação: Frantz, M. G. (2021). Quanto custa o direito à educação pública em condições de qualidade? *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(169). <https://doi.org/10.14507/epaa.29.6755>
Este artigo faz parte do dossiê especial, *Educação e suas Interfaces com Administração, Contabilidade e Economia: Políticas e Saberes*, editada por Zara Figueiredo Tripodi, Ursula Dias Peres e Thiago Alves.

Resumo: Este artigo objetiva analisar desafios para o orçamento público e para as políticas de financiamento da Educação Básica a partir de um padrão de qualidade de referência. Toma como universo de análise a população de municípios brasileiros, os quais respondem por 59,4% das matrículas públicas. A base de dados remete ao “Relatório de orçamento necessário por ente federado” disponível no Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ), referente ao ano de 2019. O estudo revela a necessidade de complementação no montante de R\$ 53,7 bilhões, destinados a 96,4% dos municípios para que, em atenção ao princípio constitucional da qualidade, a população de redes públicas municipais de ensino atinja um padrão mínimo abaixo do qual nenhuma escola deveria estar. Ante a aplicação de parâmetros comuns, relativos a insumos e recursos monetários, observa-se que metade dos municípios atingiriam um CAQ de até R\$ 765, valor 2,5 vezes maior que o valor anual nacional mínimo por aluno fixado para 2020. A explicitação de significativa desigualdade nacional assevera a necessidade de um papel mais proeminente da União, em suas funções redistributiva e supletiva, a fim de assegurar o direito à educação em condições de qualidade para todos e para cada um dos seus titulares.

Palavras-chave: financiamento da educação básica; Custo-Aluno Qualidade; políticas educacionais

What is the cost of the right to quality public education?

Abstract: This article proposes analyzing the challenges to the public budget and to the school funding from a quality standard of reference. The unit of analysis is the population of Brazilian municipalities, which are responsible for 59.4% of public school enrollments. The database refers to the "Report of the needed budget by Federal Entity" provided by the Simulator of Cost-Student Quality (SimCAQ), for 2019. The study indicates the need for budget complementation in the amount of R\$ 53.7 billion, to be paid to 96.4% of the municipalities in order that, in attention to the constitutional principle of quality, the population of municipal public school networks achieves a minimum standard below which no school would ever have to be. If common parameters were applied, relative to inputs and monetary resources, it is noted that half of the municipalities would reach a CAQ of up to R\$ 765, a value 2.5 times greater than the national minimum annual value per student stipulated for 2020. The significant national inequality highlights the need for a more prominent role of the Union, in its redistributive and supplementary functions, to ensure the right to education in quality conditions for all and each of its holders.

Keywords: school funding; Cost-Student Quality; educational policies

¿Cual es el costo del derecho a una educación pública de calidad?

Resumen: Este artículo tiene como objetivo el análisis de los desafíos para el presupuesto público y para las políticas de financiación de la Educación Primaria desde un estándar de calidad de referencia. Toma como universo de análisis la población de los municipios brasileños, que representan el 59,4% de las matrículas públicas. La base de los datos hace referencia al "Informe de presupuesto necesario por entidad federada" que está disponible en el Simulador de Costo-Alumno Calidad (SimCAQ), correspondiente al año 2019. El estudio revela la necesidad de suplementación en el monto de R\$ 53,7 billones, destinados al 96,4% de los municipios para que, en atención al principio constitucional de calidad, la población de las redes municipales de Educación Pública alcance un estándar mínimo por debajo de lo cual ninguna escuela debe quedar. Teniendo en cuenta la aplicación de parámetros comunes, relacionados a los insumos y a los recursos monetarios, se observa que la mitad de los municipios alcanzaría un CAQ de hasta R\$ 765, valor 2,5 veces más alto que el valor anual mínimo nacional por alumno establecido para el 2020. La explicación de la notable desigualdad nacional plantea la necesidad de un papel más relevante de la Unión, en sus funciones redistributivas y suplementarias, para garantizar el derecho a la educación en condiciones de calidad para todos y a cada uno de sus titulares.

Palabras clave: financiación de la educación básica; Costo-Alumno Calidad; políticas educativas

Quanto Custa o Direito à Educação Pública em Condições de Qualidade?

O direito à educação no Brasil consiste em dimensão fundante da cidadania e concorre para o pleno desenvolvimento da pessoa e sua qualificação para o trabalho (Constituição Federal, 1988)¹. Remete ao processo de expansão da humanidade dos sujeitos a partir de uma parcela intencional, planejada e sistemática de produção da própria existência humana (Saviani, 2012). Sua positivação como direito social fundamental, compulsório e gratuito dos 4 aos 17 anos (Emenda Constitucional EC n. 59, 2009), evoca a responsabilidade do Estado sobre sua materialização. Subsome-se ainda ao princípio constitucional da qualidade.

¹ Art. 205

O papel do Estado no asseguramento deste direito imbrica-se a uma estrutura de financiamento constitucionalmente estatuída², operada mediante a vinculação de um percentual mínimo de recursos resultantes da receita de impostos e transferências específicos da União (18%), estados, Distrito Federal e municípios (25%) para manutenção e desenvolvimento do ensino (Lei de Diretrizes e Bases Da Educação Nacional, 1996)³. No entanto, a lógica de financiamento vigente, embora indispensável à garantia do direito em tela, evidencia-se insuficiente posto advir da disponibilidade orçamentária anual, em detrimento de análises das necessidades reais das escolas e dos custos para a sua universalização e efetivação de uma educação sob a égide da qualidade para todos os seus titulares. Um avanço legal neste sentido remete à constitucionalização do Custo-Aluno Qualidade (CAQ) como referência ao financiamento da educação (CF/88, Art. 211, §7º). Carece, porém, de regulamentação através de lei complementar.

Além disso, o sistema federativo brasileiro é marcado por um processo de centralização que incorre em uma dicotomia de autoridade quanto à regulação de políticas públicas de competência da União e sua execução, por estados e municípios (Arretche, 2020). A este exemplo é possível observar que a oferta da Educação Básica dá-se, majoritariamente, sob responsabilidade dos governos municipais, os quais respondem por 59,4% do total de matrículas no âmbito público, seguida dos governos estaduais, que atendem a 39,5% destas, conforme microdados do Censo Escolar 2019 (Inep/MEC).

Soma-se a este ponto o reconhecimento de uma clivagem econômica entre os entes subnacionais. Deste modo, ainda que estados e municípios apresentem um papel essencial na provisão de serviços públicos e no gasto público, as decisões relativas à arrecadação tributária e à alocação de recursos para a execução das políticas são mormente afetadas pela regulação centralizada na União (Arretche, 2010). Tal arranjo político particular, que apresenta o federalismo articulado à desigualdades regionais e diferenças de renda tributária per capita, se mostra desafiador em termos de equalização fiscal, sobretudo para o nível municipal, ente subnacional com menor receita disponível, percentualmente em relação ao Produto Interno Bruto (Lopreato, 2020).

Em face do exposto o presente artigo visa analisar desafios para o orçamento público e para as políticas de financiamento da Educação Básica a partir de um padrão de qualidade. Considerando a oferta majoritária do ensino pelo ente municipal, afinal, qual é o esforço necessário, em termos de financiamento da educação, para implantar um padrão de qualidade de referência (PQR) no âmbito das redes públicas municipais de ensino? Como isso varia entre os municípios brasileiros? E qual seria o Custo-Aluno Qualidade (CAQ) para atender a um padrão de qualidade abaixo do qual nenhuma escola pública deveria estar?

Estas problematizações alicerçam-se no pressuposto de que o orçamento público consiste em uma arena política pautada pelo conflito distributivo em torno de recursos limitados (Peres, 2016). Assim, para além das dimensões técnicas que subjazem as políticas de financiamento da Educação Básica há um componente fortemente político neste processo. Conclui-se daí que estudos sobre a análise de custos em educação apresentam potencial de fortalecimento da disputa por uma lógica de financiamento que parta das necessidades reais das escolas.

Deste modo, o presente artigo estrutura-se em quatro seções: a primeira explicita dados da realidade que imputam desafios ao financiamento da educação sob a égide qualidade; a segunda apresenta os aspectos metodológicos selecionados; a terceira propõe responder às problematizações elencadas nesta introdução; e então são apresentadas as considerações finais da pesquisa.

² Conforme disposto no Art. 212 da Constituição Federal (CF).

³ Conforme estabelecido nos artigos 70 e 71 da Lei n. 9394/1996 (LDB).

Uma Mirada na Realidade – Desafios para o Financiamento da Educação sob a Égide da Qualidade

Segundo Dourado (2007) a educação centra-se no bojo dos conflitos que permeiam a sociedade, posto desenvolver-se na relação estabelecida entre os diferentes grupos sociais. Tal constatação permite situá-la como um bem histórico e social em disputa, o qual carrega uma dimensão política e tem princípios e valorações adjacentes à determinada sociedade e a determinados grupos sociais.

No Brasil a educação almejada é adjetivada pela CF/88 quando da proclamação do princípio constitucional da qualidade (Art. 206, VII). No entanto, a polissemia atribuída ao conceito de qualidade (Carreira & Pinto, 2007; Cury, 2014; Oliveira & Araujo, 2005; Ximenes, 2014) contribui para a ausência de consensos que confirmem-lhe objetividade formal. Destarte, a proclamação da necessária garantia de insumos (em variedade e quantidade mínimas) que assegurem um padrão mínimo de qualidade (LDB, Art. 4, IX) estabelece uma janela política para tensionamentos e disputas de diferentes interesses organizados (Hacker & Pierson, 2010) sobre quais parâmetros devem orientar o direito correlato e as políticas de financiamento que pretendem sua materialização.

Dourado et al. (2007) alerta que a qualidade da educação pode ser observada como [...] um fenômeno complexo, abrangente, e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem e muito menos sem tais insumos (p. 9)

Tal compreensão evidencia que, se por um lado o princípio da qualidade não se restringe a insumos materiais e monetários, por outro, os recursos financeiros mostram-se indispensáveis a sua consecução. Em termos gerais põe-se certo que a noção de qualidade opõe-se à falta de acesso, à permanência de desigualdades educacionais, à ausência de recursos necessários ao processo de ensino-aprendizagem e ao não domínio de conhecimentos que permitam uma formação comum ao cidadão (Cury, 2014).

O princípio da qualidade rege também as políticas de fundos contábeis, de caráter redistributivo entre os entes federados, responsáveis por parte do financiamento da Educação Básica desde 1997. Nos anos mais recentes o Fundeb respondeu por, aproximadamente, 60% do total de receitas destinadas à educação no país, chegando a representar 71,2% das receitas em metade dos municípios brasileiros (Alves & Pinto, 2020). Sua operacionalização afina-se ao intento de maior equilíbrio em face da desigual repartição das receitas tributárias entre os entes federados. No entanto, a participação da União que, com a aprovação EC 108/2020 e sua regulamentação, por meio da Lei 14.113/2020, passa de 10% do total de recursos colocados no fundo por estados e municípios até chegar em 23% no ano de 2026, mostra-se insuficiente para corrigir os desequilíbrios advindos do pacto federativo.

Assim, ainda que reconhecidos avanços em termos equitativos e de incremento sobre os valores disponibilizados por aluno a partir das políticas de fundos, o atual sistema de financiamento da Educação Básica no país não consegue superar as desigualdades na capacidade de investimento dos estados e municípios, evidenciando grandes disparidades em termos de gasto aluno (Alves et al., 2019). Esta análise é reafirmada se observado o gasto mensal por estudante, realizado pelos municípios brasileiros para provisão das redes públicas de ensino a estes vinculados.

A Tabela 1 revela que, embora o gasto médio mensal por estudante para os municípios analisados seja de R\$ 683, vinte e um estados apresentam medianas para os seus municípios que não atingem a média nacional.

Tabela 1*Gasto Mensal por Aluno para os Municípios Brasileiros, 2019*

REGIÃO	UF	TOTAL DE MUNICÍPIOS	TOTAL DE MATRÍCULAS	DESPESAS REALIZADAS		GASTO ALUNO/MÊS							
				MUNICÍPIOS VÁLIDOS	TOTAL (EM REAIS)	MÉDIA	DES VIO PADRÃO	CV (%)	MENOR	1º QUARTIL	MEDIANA	3º QUARTIL	MAIOR
Norte	AC	22	99.398	18	509.216.518	447	54	12	387	395	441	476	571
	AM	62	606.694	59	3.152.518.584	430	79	18	47	400	423	473	726
	AP	16	77.410	10	388.168.476	573	222	39	412	441	470	660	988
	PA	144	1.476.173	113	6.887.425.469	451	227	50	312	390	421	451	2.742
	RO	52	168.215	51	1.226.152.717	688	197	29	447	573	620	755	1.390
	RR	15	71.534	15	506.005.418	559	81	15	377	526	546	596	731
	TO	139	196.662	135	1.456.452.260	678	147	22	474	580	646	728	1.373
Nordeste	AL	102	529.058	55	1.728.000.492	426	63	15	330	376	406	462	584
	BA	417	2.117.456	398	12.529.148.656	490	100	20	31	437	472	525	1.356
	CE	184	1.314.532	183	7.245.844.225	456	56	12	334	417	452	486	729
	MA	217	1.413.981	206	6.977.887.675	426	141	33	29	374	409	447	1.802
	PB	223	514.037	220	2.852.811.163	499	120	24	273	419	473	556	1.169
	PE	184	1.113.913	184	6.519.326.364	444	78	18	299	393	433	471	891
	PI	224	534.635	193	3.218.282.789	665	970	146	54	423	467	522	7.310
	RN	167	413.309	159	2.519.229.222	538	154	29	97	449	494	582	1.491
	SE	75	268.231	75	1.775.326.313	575	117	20	126	515	557	619	962
Sudeste	ES	78	513.069	58	2.825.489.566	645	124	19	448	555	617	754	987
	MG	853	1.746.282	837	13.279.416.478	688	228	33	38	567	638	762	3.995
	RJ	92	1.681.502	75	11.052.102.987	628	152	24	325	520	598	701	1.189
	SP	645	3.928.114	633	42.963.122.615	891	598	67	481	686	786	936	10.724
Sul	PR	399	1.058.376	390	8.621.346.171	735	168	23	437	615	707	821	1.471
	RS	497	986.039	494	8.762.940.262	936	313	33	464	734	865	1.050	3.048
	SC	295	790.289	291	6.777.375.170	808	196	24	448	664	774	908	1.559
Centro-Oeste	GO	246	668.263	239	4.924.035.256	775	298	38	411	590	714	873	2.836
	MS	79	352.756	79	2.751.430.378	714	193	27	8	592	680	815	1.212
	MT	141	371.935	132	2.927.855.706	822	631	77	84	612	681	810	5.465
TOTAL		5.568	23.011.863	5302	164.376.910.932	683	382	56	8	483	622	786	10.724

Fonte: Elaborada com base nos resultados do SimCAQ gerados a partir dos microdados do Censo Escolar/Inep 2019 e dados do RREO/Finbra/STN 2019.

Nota: CV – Coeficiente de Variação

No agregado nacional, a metade dos municípios brasileiros apresenta um gasto aluno de até R\$ 622, sendo que um quarto destes contam com, no máximo, R\$ 483 por estudante por mês. Estabelecendo análises comparativas para o conjunto de municípios por estado vê-se que Alagoas apresenta um gasto mediano 2,13 vezes menor que o Rio Grande do Sul (R\$ 865). Em números absolutos isso implica em uma diferença de R\$ 5.508 a menos por ano para cada estudante. Esta desigualdade entre os municípios brasileiros é expressa por um coeficiente de variação nacional de 56%. A análise interna a cada estado permite observar que a amplitude entre os menores e os maiores valores realizados por seus municípios pode variar entre 1,5 vezes (AC) a 146,9 vezes (MS).

A constatação de desigualdades significativas no gasto aluno realizado pelos municípios opõe-se à noção de qualidade aqui adotada. E evoca a relação conflitante entre desigualdades tributárias e pretensa universalidade do direito à educação, independente das condições socioeconômicas, culturais e de localização de seus titulares.

Para além da análise sobre os gastos realizados e sua urgente equalização, o debate sobre orçamento público e políticas de financiamento da Educação Básica requer observar diagnósticos precisos da realidade, a fim de antever os desafios ainda postos e possibilitar a estimativa dos custos reais e esforços necessários para sua oferta em condições de qualidade.

Assim uma mirada na realidade permite observar que, embora sejam inegáveis os avanços relativos ao acesso à Educação Básica a partir da CF/88, permanecem ainda muitos desafios à agenda pública para a plena fruição ao direito à educação em suas dimensões de acesso, permanência e qualidade (Oliveira & Araujo, 2005).

Embora a faixa etária de 4 a 17 anos tenha-o com direito público subjetivo em decorrência da Emenda Constitucional EC n. 59 (2009), em termos de universalização da Educação Básica perduram grandes inquietações, especialmente quando observadas as taxas de cobertura nas faixas etárias de 4 a 5 anos (90,45%) e de 15 a 17 anos (78,73%)⁴. Verifica-se ainda que estes dados podem apresentar variabilidade se observados por região do Brasil e, especialmente, por unidade da federação, o que reafirma desigualdades territoriais na oferta do ensino. Quanto às faixas etárias que apresentam sua quase universalização, de 6 a 10 anos (99,1%) e de 11 a 14 anos (97,6%), é preciso ainda considerar que, em números absolutos, isso implica em 429,6 mil crianças e jovens fora do sistema de ensino, sendo que 40% destes encontram-se na região nordeste do país.

A análise dos dados da população fora da escola, com algum grau de estratificação, permite melhor observar os sujeitos que têm ainda obstaculizado o direito à educação, tomado como bem social que concorre para a expansão da cidadania e acesso aos demais direitos.

A tabela 2 informa o registro de aproximadamente 2,5 milhões de crianças e jovens entre 4 e 17 anos fora da escola em 2015. Destes, 62% encontram-se na faixa etária de 15 a 17 anos. Ao dividir a população de 4 a 17 anos em cinco níveis⁵ de renda domiciliar per capita é possível observar que a maioria, pouco mais de um milhão de crianças e adolescentes fora da escola, situa-se no menor nível de renda (20% menores). Isso significa que 41,1% da população de 4 a 17 anos fora da escola no país está entre os sujeitos mais pobres, para os quais a fragilidade em termos de capital econômico vem, muitas vezes, acompanhada de fraturas no acesso a oportunidades educacionais, de ampliação do capital cultural e de inserção e mobilidade social. Em contrapartida, aqueles que pertencem ao nível mais elevado de renda (20% maiores) representam 3,1% do total da população de 4 a 17 anos fora da escola.

⁴ Indicadores produzidos pelo Laboratório de Dados Educacionais (LDE) para o ano de 2015 a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

⁵ Cada nível é representado por um quintil, sendo que cada quintil representa 20% da população ordenada em ordem crescente. Neste caso, a população é ordenada do menor para o maior nível de renda.

Tabela 2*População fora da Escola por Faixa Etária e Nível de Rendimento Mensal Domiciliar per Capita (quintil) - Brasil, 2015*

Faixa Etária	Sem declaração	20% menores	2o quinto	3o quinto	4o quinto	20% maiores	Total
Total 0 a 3 anos	143.023	3.174.815	2.045.858	1.266.008	822.461	588.797	8.040.962
4 a 5 anos	10.529	216.778	143.191	79.353	44.991	18.115	512.957
6 a 10 anos	2.606	66.124	28.349	15.973	3.815	5.428	122.295
11 a 14 anos	4.526	149.134	83.300	44.214	21.231	4.901	307.306
15 a 17 anos	26.482	570.965	425.085	307.830	165.346	48.005	1.543.713
Total 4 a 17 anos	44.143	1.003.001	679.925	447.370	235.383	76.449	2.486.271
18 a 24 anos	149.158	2.076.831	1.772.409	1.368.961	990.668	344.919	6.702.946
25 a 29 anos	99.207	1.761.024	1.354.267	1.002.497	705.798	252.725	5.175.518
30 a 40 anos	243.747	4.696.453	3.758.012	2.986.448	2.348.168	930.058	14.962.886
41 a 50 anos	294.411	3.343.738	3.156.946	3.333.627	3.073.965	1.588.256	14.790.943
51 a 64 anos	501.496	2.531.367	3.589.874	4.979.435	4.905.990	3.270.375	19.778.537
Total 18 a 64 anos	1.288.019	14.409.413	13.631.508	13.670.968	12.024.589	6.386.333	61.410.830
Total mais de 64 anos	399.993	624.567	2.018.654	5.846.967	3.898.658	3.311.992	16.100.831
Total	1.875.178	19.211.796	18.375.945	21.231.313	16.981.091	10.363.571	88.038.894

Fonte: Elaborada com base nos indicadores do Laboratório de Dados Educacionais, com base nos dados da Pnad (arquivo Pessoas)/IBGE 2015

Somando os dois menores níveis de rendimento mensal domiciliar per capita (20% menores e 2º quinto) é possível identificar 68,9% desta população. Isso demonstra que a não cobertura do acesso e da permanência afetam diretamente a população com menor nível de renda, para a qual a garantia do direito à educação seria indispensável como auxílio, inclusive, ao rompimento de um ciclo de pobreza e exclusão social (Rego & Pinzani, 2014).

A observação destes mesmos dados, estratificados por região geográfica permite constatar que, do total da população de 4 a 17 anos fora da escola, 32,5% localizam-se na região nordeste do Brasil e 30% no sudeste. Porém, analisando cada unidade da federação em separado constata-se que o estado de São Paulo concentra o maior percentual (13,6%), seguido de Minas Gerais (9,1%) e Bahia (8,5%).

Também a dimensão específica da qualidade precisa ser pensada. É importante considerar que as quase 140 mil⁶ escolas públicas ativas no Brasil respondem por 80,9% das matrículas na Educação Básica e constituem-se como ambiente de trabalho para aproximadamente 1,8 milhão⁷ de docentes (76,4% dos docentes atuantes na EB), conforme microdados do Censo Escolar 2019 (Inep/MEC).

No entanto, ao verificar condições materiais de qualidade, Schneider, Frantz & Alves (2020) demonstram haver percentuais importantes destas que ainda não possuem condições básicas de funcionamento.

De acordo com a Tabela 3 é possível afirmar que 2,8% das escolas públicas brasileiras sequer funcionam em prédio escolar. Sobre condições necessárias ao funcionamento de organizações de natureza variada, embora no agregado nacional uma pequena parcela das escolas públicas não conte com água potável (7%) e abastecimento de água (2%) e energia (2%), verifica-se que estes números podem ser mais elevados para estados localizados na região norte do país, tal como o Acre, que apresenta os indicadores mais frágeis para estas condições.

Quanto às condições que viabilizam sua função social específica, verifica-se que a maior parte das escolas públicas urbanas não dispõe de espaços importantes ao aprimoramento do processo de ensino-aprendizagem, tais como biblioteca (58%), laboratório de informática (56%) e quadra de esportes (58%). Também o parque infantil encontra-se disponível em apenas 27% das escolas que ofertam educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, enquanto o laboratório de ciências está disponível para apenas 19% das escolas que ofertam anos finais do ensino fundamental e ensino médio. As barras na tabela evidenciam que a existência de alguns destes parâmetros são mais recorrentes nas regiões sul, centro-oeste e sudestes do país (laboratório de ciências, parque infantil e quadra).

No que se refere às condições de trabalho docente, 41% não possuem uma sala de professores, espaço profícuo ao planejamento e atividades correlatas (Parecer CNE/CEB n. 18, 2012) à profissão, a qual é marcada por uma dimensão eminentemente interativa (Tardif, M.; Lessard, 2014) política e coletiva (Nóvoa, 1987; Oliveira, 2010). Este é um item também menos recorrente nas escolas localizadas nas regiões norte e nordeste.

A Tabela 3 explicita, portanto, que os desafios colocados no cenário nacional são atravessados por desigualdades regionais significativas, que produzem estratificações tanto sobre as condições de oferta do ensino, quanto sobre as oportunidades formativas dos estudantes. Possibilita pensar também que a defesa da garantia de padrões mínimos de qualidade em educação ainda perpassa por assegurar condições básicas de funcionamento e infraestrutura para todas as escolas públicas do país.

⁶ 139.176 escolas

⁷ 1.832.287 docentes

Tabela 3

Infraestrutura Disponível nas Escolas Públicas de Educação Básica por Estado da Federação, Brasil, 2019

UF	Contexto		Diagnóstico das dependências dos prédios escolares												
	Número de escolas	Escolas fora de prédio	ESPAÇOS PARA ATIVIDADES PEDAGÓGICAS						INFRAESTRUTURA			SANEAMENTO BÁSICO E ENERGIA			
			Biblioteca	Lab. inform.	Lab. Ciências	Parque infantil	Quadra	Pátio	Sala de prof.	Internet BL	Banheiro/Prédio	Energia	Água	Água potável	Esgoto
AC	1.473	51	10%	12%	5%	6%	10%	29%	28%	77%	83%	64%	73%	67%	35%
AM	4.504	507	59%	22%	9%	3%	14%	26%	35%	59%	84%	81%	98%	80%	47%
AP	725	36	45%	29%	11%	5%	22%	64%	38%	54%	97%	90%	97%	86%	50%
PA	9.115	666	35%	18%	8%	6%	21%	46%	34%	55%	89%	87%	94%	77%	37%
RO	1.052	31	51%	38%	21%	20%	50%	81%	74%	85%	98%	98%	99%	98%	57%
RR	576	224	51%	32%	14%	16%	36%	56%	46%	60%	94%	91%	100%	77%	63%
TO	1.411	23	54%	32%	8%	18%	43%	82%	74%	93%	99%	99%	100%	96%	67%
AL	2.375	17	35%	31%	12%	7%	20%	77%	47%	74%	100%	100%	99%	94%	54%
BA	13.578	269	33%	25%	8%	10%	24%	61%	40%	78%	99%	98%	97%	94%	63%
CE	5.886	30	49%	46%	19%	18%	44%	78%	60%	79%	100%	100%	98%	95%	63%
MA	9.920	761	26%	15%	4%	2%	10%	52%	29%	53%	95%	99%	91%	93%	57%
PB	3.913	23	41%	40%	15%	11%	22%	61%	40%	73%	100%	100%	96%	98%	68%
PE	6.073	83	55%	28%	18%	10%	24%	55%	46%	77%	98%	100%	95%	94%	60%
PI	3.964	33	32%	28%	7%	4%	24%	74%	46%	70%	98%	98%	94%	97%	75%
RN	2.767	44	53%	41%	17%	17%	21%	65%	48%	74%	100%	100%	99%	96%	75%
SE	1.660	16	32%	31%	10%	8%	24%	88%	37%	82%	100%	100%	99%	98%	81%
ES	2.704	28	48%	43%	33%	31%	47%	82%	69%	89%	100%	99%	98%	97%	86%
MG	11.880	191	68%	62%	26%	29%	59%	80%	72%	90%	99%	100%	100%	98%	89%
RJ	6.487	89	46%	64%	33%	45%	60%	91%	72%	90%	100%	100%	100%	99%	94%
SP	18.075	408	13%	77%	23%	50%	81%	86%	81%	83%	100%	100%	100%	100%	99%
PR	7.314	17	55%	63%	55%	70%	76%	91%	86%	92%	100%	100%	100%	98%	81%
RS	7.180	94	65%	66%	35%	61%	55%	66%	72%	89%	95%	100%	100%	70%	79%
SC	5.055	97	48%	65%	21%	72%	66%	79%	78%	89%	100%	100%	100%	99%	87%
GO	3.475	20	53%	60%	15%	38%	55%	88%	79%	89%	99%	100%	100%	98%	78%
DF	658	2	26%	71%	36%	76%	74%	92%	99%	98%	100%	100%	100%	100%	95%
MS	1.308	10	38%	79%	22%	54%	86%	94%	92%	91%	100%	100%	100%	96%	83%
MT	2.249	29	55%	59%	13%	35%	60%	77%	79%	84%	97%	99%	99%	92%	64%
Brasil	135.377	3.799	42%	44%	19%	27%	42%	70%	59%	82%	97%	98%	98%	93%	73%

Fonte: Elaborada por Schneider, Frantz & Alves (2020), com base nos resultados do SimCAQ gerados com microdados do Censo Escolar/Inep 2020.

Já a análise dos microdados provenientes do Censo Escolar 2018 possibilita constatar que 15% dos docentes que atuam na Educação Básica não possuem formação pedagógica. Destes, quase 11% têm apenas ensino fundamental ou médio. No entanto, uma mirada mais específica revela que esse montante pode ser ainda maior a depender da unidade de análise. Se observado o conjunto de dados dos docentes que atuam sem formação pedagógica por estado é possível obter um coeficiente de variação de aproximadamente 91%⁸, o que denota que sua ocorrência dá-se ante grande variação entre os diferentes entes federados.

Sob a ótica da qualidade também a questão da remuneração docente precisa ser problematizada. Segundo Jacomini, Alves & Camargo (2016) o salário médio dos professores da Educação Básica com formação em nível superior no Brasil equivale a 61,2% da remuneração percebida pelos demais profissionais com formação equivalente. Esta é uma questão que interfere mormente na qualidade da educação, dada a falta de atratividade imputada à carreira docente (Pinto, 2014).

Há ainda a preocupação com os efeitos econômicos da pandemia, os quais podem gerar, segundo estimativas realizadas pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca, 2020) queda de 7% a 21% nas receitas líquidas de impostos, denotando uma perda potencial de R\$17,2 bilhões a R\$52,4 bilhões, relativos aos recursos destinados ao financiamento da educação básica no país.

Os dados anteriormente expostos reafirmam desafios para o financiamento em educação que considere esforços necessários a um cenário desigual e ainda em expansão, visando a universalização do direito à educação para todos os seus titulares. Reafirma ainda a urgência da discussão sobre financiamento a partir das necessidades reais das escolas e de custos, tomando como referência padrões mínimos de qualidade, sob os quais nenhuma escola deverá estar abaixo.

Deste modo, assevera a importância da aplicação do conceito de Custo-Aluno Qualidade (Carreira & Pinto, 2010), assumido na agenda política a partir do Plano Nacional de Educação vigente (PNE, Meta 20) e proclamado como referência para o financiamento da Educação Básica a partir da Emenda Constitucional EC n. 108 (2020) que torna o Fundeb permanente e de regulamentação, em lei específica, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento Da Educação Básica e de Valorização Dos Profissionais Da Educação (2020).

Aspectos Metodológicos

Sob o intento de avaliar desafios para o orçamento público e para as políticas de financiamento da educação básica a partir de um padrão de qualidade de referência (PQR), esta pesquisa, de natureza metodológica quantitativa, estabelece como procedimentos:

- (a) levantar a receita total vinculada à educação⁹ para os entes federados municipais e a complementação necessária para atender a um padrão de qualidade de referência (PQR), a fim de observar o potencial de financiamento da educação básica;
- (b) analisar a distribuição entre os entes municipais quanto à necessidade de complementação das receitas, tomando como referência medidas de posição e de dispersão;

⁸ Obtido pela razão entre o Desvio Padrão de 11.232,91 e a Média de 12.363, multiplicado por 100.

⁹ Receita Potencial mínima vinculada para a Educação Básica: [Receita líquida de impostos (RLI) x 25% - receitas destinadas ao Fundeb + receitas recebidas do Fundeb + Salário Educação (cota municipal/estadual) + complementação da União ao Fundeb, se houver]. (Alves & Pinto, 2020).

- (c) estimar o Custo-Aluno Qualidade (CAQ) para a população de municípios brasileiros, a fim de observar desigualdades e desafios em termos de financiamento da educação em condições de qualidade.

Para a materialidade do objetivo e dos procedimentos supracitados tem-se como recorte espacial a população de municípios brasileiros (5.568 municípios). A unidade de análise remete às redes públicas municipais de ensino, as quais são agregadas por estado. Tal escolha justifica-se pela oferta pública de ensino majoritária por este ente federado (59,4% das matrículas). O recorte espacial dá-se em caráter transversal, abrangendo o ano mais recente (2019).

A base de dados tem como fonte principal o *Relatório de orçamento necessário por ente federado*¹⁰, disponível no Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ)¹¹ e gerado a partir de microdados do Censo Escolar/Inep 2019 e dados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do sistema de Finanças do Brasil (Finbra), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) 2019. Tais dados partem de um diagnóstico do contexto de cada ente federado.

O montante de despesas correntes necessárias para implementar um padrão de qualidade de referência (PQR) foi gerado considerando os parâmetros de qualidade sugeridos pelo SimCAQ¹², relativos aos insumos e recursos monetários. Tais parâmetros envolvem:

a) Carga horária de ensino

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

Nota: (EF-AI) Ensino Fundamental – Anos Iniciais; (EF-AF) Ensino Fundamental – Anos Finais; (EM) Ensino Médio; (EJA) Educação de Jovens e Adultos.

b) Tamanho das turmas

Localização	Aspecto	Creche				Pré	EF-AI	EF-AF	EM	EJA
		<1 ano	1 ano	2 anos	3 anos					
Escolas urbanas	Alunos por turma (máximo)	6	7	8	15	20	25	30	35	25
	Docentes por turma (mínimo)	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Escolas do campo	Alunos por turma (máximo)	6	7	8	10	15	17	20	22	18
	Docentes por turma (mínimo)	1	1	1	1	1	1	1	1	1

¹⁰ Versão disponível em 11/2020. Para mais informações consultar nota técnica disponível em:

https://simcaq.c3sl.ufpr.br/assets/SIMCAQ_relatorio_por_ente.pdf. Acesso em 30/11/2020.

¹¹ O SimCAQ consiste em uma ferramenta online e gratuita de planejamento educacional com foco na dimensão orçamentária que opera, conceitualmente, a partir de padrão de qualidade de referência. Fornece dados sobre o diagnóstico do contexto educacional em diferentes níveis de agregação (municipal, estadual e nacional) e permite a inserção e a edição de parâmetros de qualidade de referência que geram a simulação do orçamento necessário para atender a oferta da Educação Básica em condições de qualidade. Disponível em: <https://simcaq.c3sl.ufpr.br/>.

¹² Para mais informações consultar memória de cálculo disponível na plataforma do SimCAQ por meio do link: https://simcaq.c3sl.ufpr.br/assets/SIMCAQ_MEMORIA_CALCULO.pdf. Acesso em 30/11/2020.

c) Jornada de trabalho docente

Jornada semanal de trabalho (em horas)	40
Jornada sem interação com educandos	33,4%
Jornada com interação com educandos	66,6%

d) Formação e remuneração dos professores

Nível/Classe	Nível de formação	Remuneração bruta mensal (R\$)
P1	Médio	2.886,24
P2	Superior	4.927,33
P3	Especialização	5.420,06
P4	Mestrado	6.405,52
P5	Doutorado	7.390,99

Estes parâmetros, visíveis na plataforma SimCAQ, apresentam justificativas para sua definição, sendo passíveis de edição quando do processo de simulação de novos cenários para o financiamento da educação e o planejamento orçamentário educacional. Cabe ressaltar que a opção metodológica pela adoção de um padrão de qualidade de referência não carrega o intento de uniformização das escolas públicas brasileiras, mas põe-se como uma estratégia possível à superação de desigualdades verificadas na realidade, conforme diagnóstico explicitado na seção anterior.

O cálculo do total de complementação necessária por município é produto de uma razão entre a despesa corrente necessária para implantar o PQR e as receitas vinculadas.

Em atenção à primeira problematização (a) os dados gerados são apresentados em números absolutos e correspondem aos valores totais de receita vinculada à educação e aos valores totais de complementação necessária para o conjunto de municípios em cada estado.

Já as duas questões subsequentes apresentam análises para cada município em separado. Com intuito de apresentar estes dados de forma objetiva, os municípios foram agregados por estado e foram geradas, por meio de *software* estatístico SPSS, medidas de posição e de dispersão para avaliar sua distribuição no interior de cada estado.

Deste modo, a resposta à segunda problematização (b) é obtida pelo cálculo do aumento percentual da complementação necessária para aplicar o padrão de qualidade de referência supracitado em relação às receitas vinculadas para cada município. A apresentação deste indicador é feita em forma percentual a fim de possibilitar a comparabilidade entre os municípios.

Por fim, a terceira problematização (c) remete ao cálculo do Custo-Aluno Qualidade (CAQ), obtido por uma razão entre a despesa corrente necessária para aplicação do PQR e o número total de matrículas por município.

Desafios para o Orçamento Público a Partir da Estimativa de Custos de um Padrão de Qualidade de Referência (PQR)

A construção até aqui empreendida intencionou sinalizar elementos atinentes ao pacto federativo brasileiro (Lopreato, 2020) que interferem no financiamento da educação básica, sobretudo relativos às desigualdades regionais e na capacidade de financiamento dos entes subnacionais. Buscou ainda explicitar o conceito de qualidade para o financiamento da educação utilizado nesta pesquisa, que opta por observá-la à luz de insumos e de condições que tomam como referência um padrão de qualidade (PQR). Por fim, pretendeu evidenciar um breve panorama da

realidade que permita antever desafios ainda postos para sua materialização e desvelar a urgência de uma lógica de financiamento pautada em custos reais, sustentada na noção de Custo-Aluno Qualidade (CAQ).

Esta seção, por sua vez, pretende responder às problematizações iniciais elencadas na introdução deste artigo e explicitadas, em forma de procedimentos de análise, na seção de aspectos metodológicos.

Em atenção à primeira questão (a), a Tabela 4 informa o montante total de receitas vinculadas à educação nos municípios brasileiros e, ainda, o valor total de complementação necessária para implantar um padrão de qualidade de referência (PQR) no âmbito das redes públicas municipais de ensino.

Tabela 4

Potencial do Sistema de Financiamento da Educação Básica dos Entes Municipais e Necessária Complementação para Atingir um Padrão de Qualidade de Referência (PQR), 2019

REGIÃO	UF	TOTAL DE MUNICÍPIOS	TOTAL DE MATRÍCULAS	RECEITA TOTAL VINCULADA (EM REAIS)	COMPLEMENTAÇÃO NECESSÁRIA (EM REAIS) - PQR
Norte	AC	22	99.398	514.743.155	448.105.442
	AM	62	606.694	3.006.066.064	1.757.430.047
	AP	16	77.410	419.630.184	149.823.383
	PA	144	1.476.173	6.974.125.607	4.449.271.584
	RO	52	168.215	1.063.831.297	252.216.426
	RR	15	71.534	477.472.050	112.862.790
	TO	139	196.662	1.264.240.428	409.764.688
Nordeste	AL	102	529.058	2.474.366.425	1.780.139.380
	BA	417	2.117.456	10.855.480.316	6.363.845.756
	CE	184	1.314.532	6.810.835.969	3.808.737.855
	MA	217	1.413.981	6.590.761.458	5.041.617.655
	PB	223	514.037	2.563.014.467	1.888.626.853
	PE	184	1.113.913	6.024.639.477	2.428.197.828
	PI	224	534.635	2.573.214.376	1.826.571.492
	RN	167	413.309	2.201.469.586	1.350.968.017
	SE	75	268.231	1.597.505.632	688.604.007
Sudeste	ES	78	513.069	2.922.429.433	1.689.142.233
	MG	853	1.746.282	12.055.123.545	4.015.129.809
	RJ	92	1.681.502	12.561.072.915	1.588.234.854
	SP	645	3.928.114	42.235.357.847	4.215.610.036

Tabela 4 (Cont.)

Potencial do Sistema de Financiamento da Educação Básica dos Entes Municipais e Necessária Complementação para Atingir um Padrão de Qualidade de Referência (PQR), 2019

Sul	PR	399	1.058.376	7.898.204.833	2.979.023.130
	RS	497	986.039	8.538.468.481	1.384.364.348
	SC	295	790.289	6.045.967.030	2.429.022.839
Centro-Oeste	GO	246	668.263	4.458.963.622	1.170.372.814
	MS	79	352.756	2.480.483.167	697.805.944
	MT	141	371.935	2.623.135.585	856.761.282
TOTAL		5.568	23.011.863	157.230.602.949	53.782.250.492

Fonte: Elaborada pela autora com base no relatório de orçamento necessário por ente federativo disponível no SimCAQ, gerado a partir dos microdados do Censo Escolar/Inep 2019 e dados do RREO/Finbra/STN 2019.

Assim, a análise que segue pretende observar o esforço necessário em termos de complementação das receitas vinculadas à educação para cada município, em separado. Atende à segunda problematização de pesquisa (b), atinente à análise da distribuição e variabilidade entre os municípios, no interior de cada estado.

A observação da Tabela 5 revela que apenas 3,6% dos municípios brasileiros não requerem complementação para atender ao padrão de qualidade assumido (PQR), sendo que as regiões sul e sudeste congregam 76,4% destes municípios. Por outro lado, nove estados apresentam necessidade de complementação para todos os seus municípios (AC, AM, AP, RR, CE, PB, PI, RN e ES).

Dentre os 5.369 municípios que apresentam necessidade de complementação, o coeficiente de variação de 56% expressa que sua ocorrência denota significativa dispersão nacional. Os coeficientes de variação internos a cada estado são também bastante elevados, atingindo patamares de até 90% como é o caso de Roraima. Este dado infere uma desigualdade acentuada entre os municípios brasileiros, tanto no que se refere à receita disponível para cada município, individualmente, quanto das condições do ponto de partida de suas redes públicas de ensino, mais ou menos próximas aos parâmetros utilizados nesta pesquisa (PQR).

Os resultados evidenciam que metade dos municípios brasileiros requerem uma complementação de até 60,1%. No entanto, onze estados se aproximam ou superam este percentual já no 1º quartil (AC, AM, AL, CE, MA, PB, PI, RN, ES, PA e BA). Dentre eles, Acre e Amazonas apresentam medianas superiores a 90%. Os menores percentuais de complementação observados podem variar de 0,04% (MG) a 45,7% (AC), apresentado diferença de 1.142,5 vezes. Tais dados reiteram a ausência de um quadro homogêneo entre os municípios brasileiros quanto às receitas, às condições concretas da realidade e ao montante de recursos necessários à complementação. Desvelam ainda a urgência de mecanismos fiscais capazes de dirimir as desigualdades e disparidades regionais para prestação do direito constitucional à educação com garantia de padrão de qualidade para todos os seus titulares.

Deste modo, a resposta à terceira problematização da pesquisa (c) visa partilhar qual o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) para atender a um padrão de qualidade abaixo do qual nenhuma escola deveria estar.

Tabela 5*Distribuição Interna da Necessidade de Complementação das Receitas Municipais por Estado, 2019*

REGIÃO	UF	MUNICÍPIOS - COMPLEMENTAÇÃO				PERCENTUAL (%) DE COMPLEMENTAÇÃO NECESSÁRIA (PQR)							
		NÃO		SIM		MÉDIA	DESVIO PADRÃO	COEFICIENTE DE VARIAÇÃO (%)	MENOR	1º QUARTIL	MEDIANA	3º QUARTIL	MAIOR
		N	%	N	%								
Norte	AC	0	0,0	22	100,0	103,9	40,3	38,8	45,74	74,9	93,2	139,2	186,8
	AM	0	0,0	62	100,0	99,3	35,4	35,6	15,82	72,1	97,0	126,5	180,2
	AP	0	0,0	16	100,0	69,4	45,9	66,1	11,73	29,7	60,6	112,6	156,5
	PA	1	0,7	143	99,3	77,6	28,0	36,0	10,01	58,7	77,5	91,8	163,6
	RO	1	1,9	51	98,1	34,6	18,6	53,7	5,26	18,6	35,2	48,1	73,6
	RR	0	0,0	15	100,0	59,6	54,1	90,7	0,90	30,9	50,2	85,1	233,2
	TO	11	7,9	128	92,1	50,2	29,4	58,6	2,77	32,2	45,9	67,5	167,4
Nordeste	AL	1	1,0	101	99,0	87,6	29,2	33,3	33,56	64,0	80,5	109,4	157,6
	BA	3	0,7	414	99,3	78,0	29,0	37,1	7,59	58,8	74,0	92,8	170,7
	CE	0	0,0	184	100,0	73,3	20,3	27,7	7,63	60,3	71,8	86,2	151,6
	MA	1	0,5	216	99,5	89,4	30,6	34,2	19,70	69,1	86,5	104,9	210,1
	PB	0	0,0	223	100,0	92,5	32,7	35,3	14,70	72,1	87,1	108,8	224,6
	PE	1	0,5	183	99,5	57,9	20,6	35,7	0,81	43,2	56,3	72,4	133,1
	PI	0	0,0	224	100,0	91,0	36,0	39,6	13,19	66,9	86,5	110,0	267,6
	RN	0	0,0	167	100,0	82,0	32,9	40,1	10,34	60,1	78,4	97,7	197,9
SE	2	2,7	73	97,3	58,6	20,4	34,7	13,61	45,4	57,3	71,7	126,8	
Sudeste	ES	0	0,0	78	100,0	91,1	42,6	46,8	10,65	67,0	85,2	111,8	324,3
	MG	22	2,6	831	97,4	65,5	39,2	59,8	0,04	38,4	60,0	85,2	275,0
	RJ	10	10,9	82	89,1	50,2	31,4	62,5	0,13	27,6	45,1	66,9	143,5
	SP	60	9,3	585	90,7	36,8	23,5	63,9	0,42	20,9	33,7	49,7	164,4
Sul	PR	4	1,0	395	99,0	67,0	28,1	42,0	2,44	49,0	64,9	80,4	185,4
	RS	51	10,3	446	89,7	39,2	23,6	60,4	0,40	22,8	36,6	52,9	172,8
	SC	5	1,7	290	98,3	63,8	32,7	51,4	0,14	42,4	60,4	80,2	218,1
Centro-Oeste	GO	14	5,7	232	94,3	47,6	35,5	74,5	0,98	25,3	41,7	59,2	251,5
	MS	8	10,1	71	89,9	39,4	20,1	51,1	0,28	24,7	37,5	55,4	87,3
	MT	4	2,8	137	97,2	46,9	34,4	73,3	1,35	26,8	39,9	54,0	236,0
TOTAL		199	3,6	5.369	96,4	63,9	36,0	56,3	0,04	38,5	60,1	83,5	324,3

Fonte: Elaborada pela autora com base no relatório de orçamento necessário por ente federativo disponível no SimCAQ, gerado a partir dos microdados do Censo Escolar/Inep 2019 e dados do RREO/Finbra/STN 2019.

Os dados expressos na Tabela 6 apresentam o CAQ mensal para a população de municípios brasileiros. Assim, a aplicação de um padrão de qualidade de referência (PQR) revela que metade dos entes municipais apresentam um Custo-Aluno Qualidade mensal de até R\$ 765 por estudante. Esse é um valor compatível com mensalidades cobradas em escolas privadas de pequeno porte. No entanto, se comparado ao valor anual nacional mínimo por aluno fixado pela Portaria Interministerial n. 4 para o ano de 2020, de R\$ 3.643,16 (R\$ 303,60/mês), este CAQ é 2,5 vezes maior.

A análise comparativa entre o CAQ mediano para o agregado nacional (gerado pelo cálculo de recursos necessários à aplicação de um padrão de qualidade comum) e o gasto aluno mediano (obtido pela razão entre a receita disponível e o número de matrículas) evidencia um valor 1,23 vezes maior do primeiro em relação ao segundo.

Tabela 6

Variação do Custo-Aluno Qualidade (CAQ) para os Entes Municipais, 2019

REGIÃO	UF	GASTO-ALUNO/MÊS (MEDIANA)	VALOR DO CAQ/MENSAL A PARTIR DE UM PADRÃO DE QUALIDADE DE REFERÊNCIA (PQR)								
			MÉDIA	DESVIO PADRÃO	COEFICIENTE DE VARIÇÃO (%)	MINOR	1º QUARTIL	MEDIANA	3º QUARTIL	MAIOR	
Norte	AC	441	799	149		18,6	602	672	772	897	1.063
	AM	423	748	121		16,1	504	646	757	837	1.146
	AP	470	699	155		22,2	510	575	644	836	983
	PA	421	668	93		14,0	480	605	652	711	1.032
	RO	620	684	95		13,8	518	618	670	753	951
	RR	546	805	236		29,3	591	679	767	821	1.552
	TO	646	745	156		20,9	465	649	728	805	1.604
Nordeste	AL	406	678	80		11,8	517	617	678	730	885
	BA	472	690	90		13,0	491	628	678	744	999
	CE	452	693	63		9,1	509	655	688	726	947
	MA	409	700	88		12,6	503	637	693	759	1.053
	PB	473	764	137		17,9	489	677	745	833	1.642
	PE	433	636	70		11,0	511	585	629	683	876
	PI	467	717	98		13,7	490	649	698	769	1.147
	RN	494	746	113		15,2	544	673	724	795	1.207
Sudeste	SE	557	706	79		11,2	533	656	702	760	903
	ES	617	850	157		18,5	584	748	806	940	1.544
	MG	638	845	228		27,0	464	701	802	918	2.628
	RJ	598	673	107		15,8	490	599	664	735	979
Sul	SP	786	855	185		21,7	512	738	825	922	2.000
	PR	707	908	140		15,4	607	810	899	980	1.488
	RS	865	956	261		27,3	462	797	920	1.072	2.610
Centro-Oeste	SC	774	987	210		21,2	617	850	963	1.084	1.934
	GO	714	782	200		25,5	443	664	749	849	1.856
	MS	680	763	98		12,8	545	709	762	817	1.030
	MT	681	812	158		19,4	525	714	778	879	1.557
TOTAL		622	805	197		24,5	443	674	765	888	2.628

Fonte: Elaborada pela autora com base no relatório de orçamento necessário por ente federativo disponível no SimCAQ, gerado a partir dos microdados do Censo Escolar/Inep 2019 e dados do RREO/Finbra/STN 2019.

Interessante observar que tanto o coeficiente de variação (56% - gasto aluno; 24,5% - CAQ), quanto a amplitude entre o menor valor mediano e o maior valor mediando para o cenário nacional (R\$ 459 - gasto aluno; R\$ 334 - CAQ) mostram-se inferiores quando da análise comparativas entre o CAQ e o gasto aluno. Também o coeficiente de variação interno a cada estado reduz em todos os casos, quando da análise comparativa do gasto aluno para o CAQ.

Com o incremento do CAQ, vinte e dois estados passam a atingir um valor superior ao gasto aluno já no 1º quartil (as exceções são RO, SP, RS e GO que o fazem na mediana).

Em síntese, ainda que internamente a cada estado seja possível perceber valores discrepantes entre o menor e o maior CAQ, a análise da Tabela 6 permite inferir que a aplicação de parâmetros de qualidade comuns a todos os municípios parece produzir um efeito equalizador, agindo sobre desigualdades significativamente pronunciadas quando da lógica de financiamento pautada na razão entre a disponibilidade orçamentária e número de matrículas.

Considerações Finais

O presente artigo parte da problematização sobre qual o custo da educação pública em condições de qualidade. Tem como pressuposto que, para além das definições técnicas que orientam o orçamento público, este é tangenciado por constantes disputas em torno de um limite tributário pactuado socialmente, de caráter eminentemente político (Rezende, 2001).

Em termos de disputa por mecanismos de financiamento que atendam à educação sob a égide da qualidade, o quadro teórico-empírico levantado permitiu asseverar a insuficiência da lógica de financiamento pautada na razão entre disponibilidade orçamentária e número de matrículas, aplicada a contextos marcadamente assimétricos e desiguais, tanto do ponto de vista da capacidade de arrecadação tributária dos entes subnacionais, quanto das condições sociais, culturais, econômicas e territoriais que marcam, de forma indelével, a distribuição do direito à educação em suas dimensões do acesso, da permanência e da qualidade (Oliveira & Araujo, 2005).

Por outro lado, a análise do montante necessário à complementação das receitas municipais para assegurar parâmetros comuns a todas as escolas, pautada em um diagnóstico e em custos respectivos, revelou a demanda por incremento no valor de R\$ 53,7 bilhões. Segundo Schneider, Frantz & Alves (2020) uma simulação do montante aportado pela União ao Fundeb a partir da Emenda Constitucional EC n. 108 (2020) denota que a complementação poderá chegar, em 2026, ao valor de R\$ 35,9 bilhões. Esta simulação considera o valor praticado em 2019 (R\$ 15,6 bilhões) e, ainda, a progressiva ampliação de 10% para 23% no último ano de sua implantação gradativa, quando a União atinge o percentual máximo de complementação. Este breve cálculo mostra que o princípio constitucional da qualidade para o financiamento não será facilmente atendido. Para tanto será indispensável a efetivação de um papel mais proeminente da União em suas funções redistributiva e supletiva, estabelecendo como condição à expansão a revisão do pacto federativo, com vistas à garantia de equalização de oportunidades educacionais e de padrão mínimo de qualidade de ensino (CF/88, Art. 211, § 1º).

É preciso considerar que o processo de centralização do sistema federativo brasileiro requer políticas bem desenhadas, que incorporem as demandas dos entes subnacionais e possibilitem, através de transferências federais, a redução das desigualdades inter-regionais. Deste modo as políticas centralmente reguladas teriam maior potencial de coordenação das ações de estados e municípios, visando sua implementação (Arretche, 2020).

Estes são pontos importantes também para responder à urgência de mecanismos que auxiliem na redução das desigualdades relativas às condições concretas das redes públicas municipais

de ensino, reafirmadas a partir da análise da distribuição da complementação necessária, no interior de cada estado.

Por fim, o cálculo do Custo-Aluno Qualidade (CAQ) a partir de parâmetros específicos, além de possibilitar a inferência de um efeito equalizador sobre as desigualdades regionais e intraestaduais, corroborou a afirmação de Pinto (2014) de que incrementos significativos no gasto aluno têm potencial de interferência em sistemas com baixos níveis de financiamento, como é o caso do Brasil.

Vale lembrar que o CAQ pauta-se na análise de custos para uma educação em condições de qualidade, expressando esforços para conferir materialidade ao conceito subjacente, a partir de referências concretas. E ante o desafio de reiterar parâmetros mínimos comuns a realidades distintas e diferenciadas (Camargo et al., 2006) também considera-se a potencialidade de tal mecanismo, mediante a definição de insumos indispensáveis e padrão mínimo para o enfrentamento de desigualdades presentes entre os diferentes sistemas públicos de ensino, abaixo do qual nenhuma escola poderá estar.

Além disso, é preciso considerar que a regulamentação de parâmetros de qualidade que orientem o financiamento da educação básica ampliam a possibilidade de exigibilidade jurídica de seu conteúdo, bem como tornam mais objetiva a fiscalização e a rastreabilidade, pelos órgãos de controle interno e externo e de controle social, acerca da utilização do fundo público e de sua articulação com ações sistêmicas e planejadas.

Em síntese, as análises apresentadas expressam desafios significativos para o orçamento público e para as políticas de financiamento da Educação Básica. Ante um cenário desigual e ainda em expansão, desvelam a urgência da discussão sobre o financiamento da educação a partir das necessidades reais das escolas e de custos respectivos, sob o risco de comprometer, não apenas o princípio constitucional da qualidade, mas sobretudo, o asseguramento do direito à educação em condições de produzir uma formação humana que, de fato, expanda a cidadania de todos e de cada de seus titulares.

Referências

- Alves, T., Farenzena, N., Silveira, A. A. D., & Pinto, J. M. de R. (2020). Implicações da pandemia da COVID-19 para o financiamento da educação básica. *Revista de Administração Pública*, 54(4), 979–993. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200279>
- Alves, T., & Pinto, J. M. R. (2020) As múltiplas realidades educacionais dos municípios no contexto do Fundeb. *Revista de Financiamento da Educação*, 10(23).
- Alves, T., Silveira, A. A. D., Schneider, G., & Fabro, M. D. del. (2019). Financiamento da escola pública de educação básica: A proposta do Simulador de Custo-Aluno Qualidade. *Educação & Sociedade*, 40. <https://doi.org/10.1590/es0101-73302019223702>
- Arretche, M. (2010). Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, 53(3), 587–620. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>
- Arretche, M. (2020). Um federalismo centralizado. *Blog DADOS – Revista de Ciências Sociais*. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003> %0A
- Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal (1988).
- Brasil. Leis, Decretos. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (1996).
- Brasil. Senado Federal e Câmara dos Deputados. Constituição (2019). Emenda Constitucional EC n. 59, de 11 de novembro de 2009. Brasília (2019).
- Brasil. Parecer CNE/CEB n. 18/2012. Reexame do Parecer CNE/CEB n. 09/2012, que trata da implantação da Lei nº 11.738/2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os

- profissionais do magistério público da Educação Básica. n. 18 (2012).
- Brasil. Leis, Decretos. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências (2014).
- Brasil. Senado Federal e Câmara dos Deputados. Constituição (2020). Emenda Constitucional EC n. 108, de 26 de Agosto de 2020. Brasília (2020).
- Brasil. Leis, Decretos. Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e dá outras providências (2020).
- Camargo, R. B., Oliveira, J. F., Cruz, R. E., & Gouveia, A. B. (2006). *Problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica*. Inep.
- Carreira, D., & Pinto, J. M. de R. (2007). *Custo Aluno Qualidade Inicial: Rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. Cortez, Campanha Nacional pelo Direito à Educação.
- Carreira, D., & Pinto, J. M. de R. (2010). *Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito?* Campanha Nacional pelo Direito à Educação.
- Cury, C. R. J. (2014). A qualidade da educação brasileira como direito. *Educação & Sociedade*, 35(129), 1053–1066. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014143981>
- Dourado, L. F., Oliveira, J. F., & Santos, C. A. (2007). *A qualidade da educação: Conceitos e definições*. Inep.
- Dourado, Luiz Fernandes. (2007). Políticas e gestão da educação básica no Brasil: Limites e perspectivas. *Educação & Sociedade*, 28(100), 921–946. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300014>
- Fineduca. (2020). Atenção: É preciso proteger o financiamento da Educação Básica dos prejuízos da crise econômica! https://fineduca.org.br/wpcontent/uploads/2020/05/20200507_Nota_queda_receitas_final.pdf
- Hacker, J. S., & Pierson, P. (2010). Winner-take-all politics: Public policy, political organization, and the precipitous rise of top incomes in the United States. *Politics & Society*, 38(2), 152–204. <https://doi.org/10.1177/0032329210365042>
- Jacomini, M., Alves, T., & Camargo, R. B. (2016). Remuneração docente: Desafios para o monitoramento da valorização dos professores brasileiros no contexto da meta 17 do Plano Nacional de Educação. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(73). <https://doi.org/10.14507/epaa.24.2386>
- Lopreato, F. L. C. (2020). *Federalismo brasileiro: Origem, evolução e desafios*. Instituto de Economia Unicamp.
- Nóvoa, A. (1987). Do mestre-escola ao professor do ensino-primário: Subsídios para a história da profissão docente em Portugal (séculos XVI-XX). *Análise Psicológica*, 3, 413–440.
- Oliveira, D. A. (2010). Os trabalhadores da educação e a construção política da profissão docente no Brasil. In *Educar em Revista* (pp. 17–35). Scielo.
- Oliveira, R. P. de, & Araujo, G. C. de. (2005). Qualidade do ensino: Uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, 28, 5–23. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782005000100002>
- Peres, U. D. (2016). Financiamento e políticas públicas educacionais: Perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes. *Revista Parlamento e Sociedade*, 4(7), 65–101.
- Pinto, J. (2014). Dinheiro traz felicidade? A relação entre insumos e qualidade na educação. *Education Policy Analysis Archives*, 22(19). <https://doi.org/10.14507/epaa.v22n19.2014>
- Pinto, J. M. D. R. (2014). O que explica a falta de professores nas escolas brasileiras? *Jornal de Políticas Educacionais*, 8(15). <https://doi.org/10.5380/jpe.v8i15.39189>
- Pinto, J. M. R. (2018). Esforços do Brasil e de seus vizinhos para garantir o direito à educação: O

- dramático panorama do financiamento do ensino. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 127.
- Rego, W. L., & Pinzani, A. (2014). *Curso de especialização educação, pobreza e desigualdade social – Módulo I - Pobreza e cidadania*. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI). <http://egpbf.mec.gov.br/modulos/mod-1/index.html>
- Rezende, F. et al. (2001). *Finanças públicas*. Atlas.
- Saviani, D. (2012). *Pedagogia histórico-crítica* (11th ed.). Autores Associados.
- Schneider, G., Frantz, M. G., & Alves, T. (2020). Infraestrutura das escolas públicas no Brasil: Desigualdades e desafios para o financiamento da Educação Básica. *Revista Educação Básica Em Foco – Anpae*, 1(2).
- Tardif, M., & Lessard, C. (2014). *O trabalho docente: Elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas*. Vozes.
- Ximenes, S. B. (2014). *Direito à qualidade na educação básica – Teoria e crítica*. Quartier Latin.

Sobre a Autora

Maíra Gallotti Frantz

Universidade de São Paulo (USP)

mairagallotti@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8587-8709>

Doutoranda em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Educação pela Universidade Federal do Paraná (UFPR).

<http://lattes.cnpq.br/8542498326024447>

Dossiê Especial

Educação e suas Interfaces com Administração, Contabilidade e Economia: Políticas e Saberes

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 29 Número 169

13 de dezembro 2021

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, distribuir, y adaptar este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, los cambios se identifican y la misma licencia se aplica al trabajo derivada. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Por errores y sugerencias contacte a Fischman@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en Twitter feed @epaa_aape.