



IX ENCONTRO ESTADUAL DE POLÍTICA E  
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE/ES

2ª REUNIÃO ESTADUAL DA ANFOPE

## POLÍTICAS E ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: CENÁRIOS E VOZES EM DISPUTA

09 e 10 de Março de 2017

UFES – Campus Goiabeiras

### O DIREITO À EDUCAÇÃO E O CUSTO ALUNO-QUALIDADE INICIAL COMO PROPOSTA DE JUSTIÇA FEDERATIVA: UM PRIMEIRO PASSO RUMO À EDUCAÇÃO PÚBLICA DE QUALIDADE NO BRASIL

EIXO 1: Políticas de Financiamento e relações intergovernamentais e educação

CARA, Daniel Tojeira <sup>1</sup>

PILOTO, Sumika Soares de Freitas Hernandez-<sup>2</sup>

#### Resumo

Este trabalho apresenta o Direito à Educação e o mecanismo do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), criado e calculado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, como um instrumento capaz de tornar mais equilibrado e eficaz o federalismo brasileiro no tocante à oferta de matrículas em educação básica. Seu objetivo é materializar um padrão mínimo de qualidade justo, capaz de promover uma educação que visa “o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, tal como determina o *caput* do Art. 205 da Constituição Federal – CF. Além disso, o CAQi busca garantir a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”, princípio asseverado no primeiro inciso do Art. 206 da CF.

Palavras-chave: Direito à educação; SNE; Custo-Aluno-Qualidade Inicial (CAQi).

#### INTRODUÇÃO

No Brasil, ao longo da história, o debate educacional tem dado crescente destaque à questão federativa. O motivo é simples: o pacto federativo é um dos fatores mais relevantes para o resultado das políticas educacionais (CURY, 2006), pois acaba determinando a organização e a gestão do Estado, gerando

---

<sup>1</sup> Doutorando em Educação na linha Educação, Estado e Sociedade (USP), coordenador geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, membro no Fórum Nacional de Educação (FNE) e colunista do canal Educação do portal UOL. dc@campanha.org.br

<sup>2</sup> Doutoranda em Educação na linha Diversidade e Práticas Educacionais Inclusivas (UFES). Professora de Educação Básica (Prefeitura Municipal de Vitória-PMV), membro do Comitê Diretivo do MIEIB e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, membro no Fórum Nacional de Educação (FNE). sumika.freitas@gmail.com



IX ENCONTRO ESTADUAL DE POLÍTICA E  
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE/ES  
2ª REUNIÃO ESTADUAL DA ANFOPE

## POLÍTICAS E ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: CENÁRIOS E VOZES EM DISPUTA

09 e 10 de Março de 2017  
UFES – Campus Goiabeiras

enorme impacto na estruturação administrativa e política dos governos e na forma como eles respondem<sup>3</sup> aos cidadãos (ABRUCIO, 2010).

Para analisar os resultados do federalismo brasileiro na implementação e gestão de políticas sociais, Arretche (2004) realiza um extenso levantamento bibliográfico de política internacional comparada. Segundo as pesquisas sistematizadas pela autora, os Estados federativos ao redor do mundo são encarados como propensos a produzir níveis comparativamente mais baixos de gasto social em relação a países unitários, bem como menor abrangência e cobertura dos programas sociais. Tendem, ainda, a tornar mais difíceis os problemas de coordenação dos objetivos das políticas, gerando superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo, dada a relação negativa entre a dispersão da autoridade política e a consistência interna das decisões coletivas. Adicionalmente, em Estados federativos, as políticas nacionais tendem a se caracterizar por um mínimo denominador comum.

É ocioso frisar que qualquer semelhança com a realidade brasileira não é mera coincidência. As conclusões listadas por Arretche (2004) acabam por compor o elenco de desafios a serem considerados e tratados por todos os Estados federados, ainda que em graus diferentes e a partir de pontos de partida distintos.

As heterogeneidades, as trajetórias históricas e o legado cultural de cada país impedem a elaboração de uma fórmula específica que oriente os países federados a estabelecer suas instituições (ABRUCIO, 2010). Contudo, se não é possível implementar um desenho institucional ótimo e universal para as Federações, ao menos é conhecido o fator determinante do sucesso ou insucesso de qualquer modelo federativo: a capacidade de coordenação entre

---

<sup>3</sup> Na Ciência Política, a capacidade do Estado e dos governos de responder aos anseios dos cidadãos é uma das principais qualidades das democracias. Comumente, essa capacidade de resposta é chamada de *responsividade*.



IX ENCONTRO ESTADUAL DE POLÍTICA E  
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE/ES  
2ª REUNIÃO ESTADUAL DA ANFOPE

## POLÍTICAS E ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: CENÁRIOS E VOZES EM DISPUTA

09 e 10 de Março de 2017  
UFES – Campus Goiabeiras

os entes federados para a realização de políticas públicas que visem à superação de desigualdades diversas e à correção de assimetrias intrafederativas. Em outras palavras, a qualidade de uma Federação depende de sua capacidade de compatibilizar autonomia e interdependência entre os entes federados, necessariamente por meio de direitos e deveres bem definidos, além do estabelecimento de normas e arenas institucionais que, respectivamente, orientem e arbitrem medidas administrativas adequadas e legítimas para o conjunto dos entes federados. Como as assimetrias intrafederativas, ou simplesmente as desigualdades, é um traço comum de todas as Federações, a coordenação entre os entes federados exige o estabelecimento de padrões nacionais de qualidade para as políticas públicas, até mesmo como um esforço de legitimação das iniciativas dos governos federais. Como é muito difícil universalizar em um mesmo território a qualidade da oferta de um serviço público, recorre-se aos padrões mínimos de qualidade, ou ao “mínimo denominador comum” das políticas nacionais destacado pela investigação bibliográfica de Arretche (2004).

### **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Condizente com essa lógica, quando determinou que sua proposta de Custo Aluno-Qualidade (CAQ) era inicial (CAQi), a Campanha Nacional pelo Direito à Educação buscou materializar o padrão mínimo de qualidade da oferta de educação básica no Brasil. Portanto, o CAQi representa apenas um primeiro passo e não pode ser tratado como um patamar suficiente de qualidade da educação, em que pese o fato de que o Brasil esteja distante de concretizá-lo. A necessidade de estabelecimento do SNE advém das inúmeras desigualdades verificadas na República brasileira, continuamente retroalimentadas pela falta de regulamentação dos mecanismos de equilíbrio federativo que integram a CF, o que acaba por prejudicar demasiadamente a



IX ENCONTRO ESTADUAL DE POLÍTICA E  
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE/ES  
2ª REUNIÃO ESTADUAL DA ANFOPE

## POLÍTICAS E ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: CENÁRIOS E VOZES EM DISPUTA

09 e 10 de Março de 2017  
UFES – Campus Goiabeiras

realização das políticas e, conseqüentemente, a consagração dos direitos sociais, inclusive o direito à educação.

Para determinar uma referência de qualidade no investimento em educação, em 2007, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação publicou o livro *Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil* (CARREIRA; PINTO, 2007), resultado de um estudo inédito conduzido desde 2002.

A partir de insumos como número médio de alunos por turma, pagamento do piso nacional salarial do magistério, política de carreira e de formação continuada aos profissionais da educação, bibliotecas e salas de leitura, laboratórios de ciências, laboratórios de informática, quadras poliesportiva cobertas, brinquedotecas para todas as creches, pré-escolas e escolas dos anos iniciais do ensino fundamental e garantia de recursos para o desenvolvimento de projetos pedagógicos – o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) aponta quanto deve ser investido anualmente por aluno de cada etapa da educação básica para que o Brasil comece a oferecer uma educação (e uma escola) pública com um padrão mínimo de qualidade, materializando a demanda disposta no § 1º do art. 211 da CF, que obriga uma participação mais efetiva da União.

Em termos práticos, o CAQi propõe uma inversão da lógica que rege hoje a definição dos orçamentos públicos para a educação no País, pois parte do que é necessário para garantir a educação com um padrão mínimo de qualidade e não do que está disponível no orçamento. O estudo do CAQi foi a base da *Nota Técnica “Por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”* (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À



IX ENCONTRO ESTADUAL DE POLÍTICA E  
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE/ES  
2ª REUNIÃO ESTADUAL DA ANFOPE

## POLÍTICAS E ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: CENÁRIOS E VOZES EM DISPUTA

09 e 10 de Março de 2017  
UFES – Campus Goiabeiras

EDUCAÇÃO, 2011)<sup>4</sup>, até o momento o principal documento produzido pela sociedade civil para questionar o patamar de investimento de 7% do PIB, proposto pelo MEC, como meta de financiamento do novo Plano Nacional de Educação (PNE). Essa Nota Técnica foi analisada pelo Ipea em três publicações: no Comunicado nº 124 (2011), no livro *Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, Planejamento e Políticas Públicas* (2012a) e no *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (2012b).

O mecanismo do CAQi é um primeiro passo no longo caminho de melhoria da escola pública no Brasil. Em termos práticos, além de obrigar um primeiro nível de justiça federativa na matéria educacional, sua implementação atenderia também a uma parte importante da demanda calculada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação em sua Nota Técnica (2011), que aponta o custo do novo PNE.

### CONCLUSÃO

Sem dúvida, trata-se de uma boa introdução a uma reivindicação imprescindível já apresentada neste texto: efetivar um investimento equivalente a 10% do PIB em educação pública até o décimo ano de vigência do PNE, conforme mensura a Nota Técnica da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011). Isso é necessário porque implementar o CAQi via Fundeb representa um acréscimo de 1,06% do PIB no investimento direto em educação básica pública no Brasil. No entanto, aumentar o padrão de qualidade das atuais matrículas de educação básica é insuficiente, pois há 3,7 milhões crianças e adolescentes de 4 a 17 anos fora da escola (UNICEF & CAMPANHA, 2012), 14 milhões de analfabetos e 3,4 milhões de matrículas em creche precisam ser criadas nos próximos 10 anos (CAMPANHA, 2011).

---

<sup>4</sup> A referida Nota Técnica foi produzida por Daniel Cara e por Luiz Araújo, doutorando em educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo e ex-presidente do Instituto de Políticas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).



IX ENCONTRO ESTADUAL DE POLÍTICA E  
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE/ES

2ª REUNIÃO ESTADUAL DA ANFOPE

## POLÍTICAS E ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: CENÁRIOS E VOZES EM DISPUTA

09 e 10 de Março de 2017

UFES – Campus Goiabeiras

Contudo, para o cumprimento de todas as metas do PNE relativas à educação básica, o Brasil precisa avançar para um patamar equivalente a 8% do PIB. Essa é a agenda nacional prioritária, considerando que aumentar o financiamento das políticas públicas educacionais é condição necessária, ainda que insuficiente, para a consagração plena do direito à educação – que compreende, necessariamente, acesso e padrão de qualidade.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>>. Acesso em: 14 de maio de 2012.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Nota técnica** – por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão máximo de qualidade. São Paulo, 2011.

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

CARA, Daniel. Municípios no pacto federativo: fragilidades sobrepostas. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 6, n. 10, p. 255-273, jan./jun. 2012b.



IX ENCONTRO ESTADUAL DE POLÍTICA E  
ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO - ANPAE/ES  
2ª REUNIÃO ESTADUAL DA ANFOPE

**POLÍTICAS E ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO:  
CENÁRIOS E VOZES EM DISPUTA**

09 e 10 de Março de 2017  
UFES – Campus Goiabeiras

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília, DF: Líber Livro, 2006.

UNICEF. CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Relatório de pesquisa** – Fora da escola não pode. Brasília, DF, 2012.