NOTA TÉCNICA

A IMPORTÂNCIA DO NOVO FUNDEB PARA A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA E QUILOMBOLA E EM TERRITÓRIOS DE VULNERABILIDADE SOCIAL

Capítulo Brasil da Rede Internacional Gulmakai

do Fundo Malala

Realização:

ação educativa

ANAÍ
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE AÇÃO INDIGENISTA

Centro de Cultura Luiz Freire
Democracia e Direitos Humanos

MIRIM BRASIL

Apoio:

MALALA FUND

Novembro de 2019

A IMPORTÂNCIA DO NOVO FUNDEB PARA A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO ESCOLAR INDÍGENA E QUILOMBOLA E EM TERRITÓRIOS DE VULNERABILIDADE SOCIAL

Nota Técnica vinculada ao projeto Meninas pelo Fundeb, apoiado pelo Fundo Malala e desenvolvido pelo Capítulo Brasil da Rede Internacional Gulmakai.

Organizações promotoras: Ação Educativa; Associação Nacional de Ação Indigenista (ANAI); Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF)**;** Mirim Brasil
Ativistas do Capítulo Brasil da Rede Internacional Gulmakai: Ana Paula Ferreira de Lima (ANAI), Denise Carreira (Ação Educativa), Rogério Barata (CCLF) e Sylvia Siqueira (Mirim Brasil)
Representante do Fundo Malala no Brasil: Maira Martins

Elaboração da Nota Técnica: Denise Carreira, Elizabete Ramos e Salomão Ximenes

Projeto Meninas pelo Fundeb:
Secretaria-Executiva: *Associação Nacional de Ação Indigenista (ANAI)*
Logística: Rutian Pataxó
Levantamento de depoimentos de meninas indígenas e quilombolas: Ana Paula Ferreira de Lima e Rutian Pataxó (ANAI) e Elizabete Ramos e Rogério Barata (CCLF)

Audiência Pública no Senado (26/11/2019) com promoção conjunta da Comissão de Educação do Senado e da Comissão Especial do Fundeb na Câmara dos Deputados
Meninas e educadoras indígenas e quilombolas participantes da Audiência Pública no Senado (26/11/2019): Maria José de Souza Silva, Bianca Maria da Silva e Karla Heloisa da Silva (quilombolas de Mirandiba); Clarisse Alves Rezende (Pataxó Hã Hã Hãe), Simeia Silva de Souza (Tupinambá), Joana Darc Sena de Souza (Tuxá) e Shayres Monteiro Ferreira (Pataxó)
Comunicação: Bárbara Lopes, Júlia Daher, Luiza Alves (estagiária), Mariana Reis e Rutian Pataxó

Organizações e Redes Participantes da Audiência Pública: Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) – Givânia Silva; Fórum Nacional de Educação Escolar Indígena – Gersem Baniwa; Articulação Nacional de Organizações de Mulheres Negras do Brasil – Benilda Brito; Campanha Nacional pelo Direito à Educação – Daniel Cara; Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE – Heleno Araújo.

Novembro de 2019

Apresentação

O Capítulo Brasil da Rede Internacional Gulmakai do Fundo Malala vem contribuir por meio desta nota técnica para os debates legislativos comprometidos com o aprimoramento da proposta de Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) que tramita no Congresso Nacional. Em especial para o aprimoramento da proposta na perspectiva de possibilitar melhores condições para a garantia do direito à educação escolar indígena, quilombola e em territórios de vulnerabilidade social (urbanos, rurais e florestais), caracterizados pela pobreza e extrema pobreza, ausência de acesso a direitos básicos e pela presença majoritária de população negra e indígena.

O Capítulo Brasil da Rede Internacional Gulmakai do Fundo Malala é constituído por ativistas vinculados a organizações da sociedade civil brasileiras que foram convidados a integrarem a Rede por Malala Yousafzai, prêmio Nobel da Paz, em sua visita ao Brasil em julho de 2018. A rede internacional é composta por ativistas com trajetórias de vida dedicadas à luta pelo direito à educação em seus respectivos países, em especial, pelo direito à educação das meninas. Os ativistas brasileiros são vinculados às organizações: Ação Educativa, Associação Nacional de Ação Indigenista - ANAI, Centro de Cultura Luiz Freire e Mirim Brasil.

O Capítulo Brasil da Rede Internacional Gulmakai vem se somar às vozes de parlamentares, gestores educacionais, profissionais de educação, estudantes, organizações sindicais, redes de sociedade civil, movimentos sociais e instituições acadêmicas que defendem a importância da retomada das condições de financiamento do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), lei que é fruto de um grande esforço suprapartidário e da sociedade civil, com metas para que o Brasil possa dar um grande salto na melhoria da educação até 2024.

Nesse sentido, as organizações que integram o Capítulo Brasil da Rede Gulmakai destacam a gigantesca importância do Congresso Nacional neste momento do país para: *a construção de um Fundeb com maior participação financeira da União* que garanta as condições de implementação do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), em sintonia com o proposto no substitutivo elaborado pela deputada professora Dorinha Seabra Rezende; *a defesa ativa da vinculação constitucional para a educação*, como mecanismo que representa grande conquista histórica da sociedade brasileira em prol da superação da imensa dívida educacional; *a revogação da Emenda Constitucional 95*, com seus gigantescos impactos negativos na garantia do direito à educação e de outros direitos sociais previstos na Constituição Brasileira, que compromete a implementação do Plano Nacional de Educação.

Este documento tem como foco as contribuições para o aprimoramento da proposta de Fundeb. A nota técnica apresenta informações e análises a serem

consideradas na construção da Proposta de Emenda Constitucional do novo Fundeb e em sua regulamentação, reconhecendo os acúmulos, os conhecimentos e as experiências decorrentes das lutas históricas dos movimentos indígenas, quilombolas, negros e demais movimentos sociais contra o racismo estrutural e pelo direito humano à educação no país.

Trazemos quatro recomendações para aprimorar a proposta do novo Fundeb:

- o reconhecimento dos ***Arranjos de Desenvolvimento da Educação, consórcios públicos intermunicipais e territórios etnoeducacionais*** como instâncias públicas para acesso aos recursos do Fundeb;

- ***a correção dos fatores de ponderação*** das modalidades educação escolar indígena e quilombola e da educação no campo (CAQ modalidades);

- a criação de mecanismos complementares de correção de desigualdades intrarredes de ensino e intramunicípios ***(Adicional CAQ)***;

- e o fortalecimento da transparência e do ***controle social da aplicação dos recursos*** por etapas, modalidades de ensino e escolas, na perspectiva *do aprimoramento do gasto educacional, do fortalecimento da gestão democrática em educação e da* ***implementação da LDB alterada pela lei 10.639/2003 e 11.645/2008***.

Ao final, apresentamos um conjunto de depoimentos com as vozes de meninas quilombolas de Pernambuco e meninas indígenas da Bahia sobre "a escola que temos" e "a escola que queremos". Os depoimentos demonstram a situação precária do atendimento educacional nessas comunidades, as várias faces do racismo e do sexismo, e a imensa valorização da educação por parte das meninas indígenas e quilombolas que, mesmo enfrentando diversas dificuldades e violações de direitos básicos, resistem, lutam e acreditam na importância do direito humano à educação para suas vidas e comunidades.

Sumário

Apresentação 4

Introdução 7

1. O direito à educação nas comunidades indígenas e quilombolas 10

1.1. O direito à educação escolar indígena 11

1.2. O direito à educação escolar quilombola 13

2. O PNE e a situação atual da educação escolar indígena e quilombola 17

3. Financiamento para equalização e garantia do direito à diferença 20

4. O significado do atual Fundeb para o direito humano à educação de qualidade no Brasil: avanços e desafios ao novo fundo 22

5. Rumo à equalização: CAQ modalidades, Adicional CAQ e fortalecimento do controle social nas modalidades educacionais 35

5.1. Fatores de ponderação da educação escolar indígena e quilombola, CAQi modalidades e políticas afirmativas para a realização do direito à educação 36

5.2. Adicional CAQi como ferramenta de combate às desigualdades estruturais 38

5.3. Parâmetros específicos de aplicação dos recursos e controles sociais sobre as modalidades e a oferta de educação no campo 39

6. Propostas do Capítulo Brasil da Rede Gulmakai em prol do direito humano à educação no país 40

REFERÊNCIAS 43

Anexo: A escola que temos e a escola que queremos 50

I. A escola que temos 50

II. A escola que queremos 54

Introdução

É de enorme relevância para a realização do direito à educação no Brasil o atual debate, no Congresso Nacional, sobre as propostas de aperfeiçoamento e de perenização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Na Câmara dos Deputados tramita a Proposta de Emenda Constitucional nº 15, de 2015 (PEC 15/2015), sob a relatoria da deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019a); enquanto no Senado Federal tramitam as PEC 33/2019 e 65/2019, relatadas pelos Senadores Zequinha Marinho e Flávio Arns, respectivamente (SENADO FEDERAL, 2019a; 2019b).

Em 18 de setembro de 2019, a deputada Professora Dorinha Rezende divulgou uma *Minuta de Substitutivo*, ou seja, uma proposta de nova versão da PEC, em que aglutina em uma única emenda o resultado dos debates e propostas ocorridos na Comissão Especial destinada ao tema (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019). Nesta proposta, há avanços significativos na discussão quanto ao potencial redistributivo e supletivo do novo Fundeb a ser aprovado. A proposta busca estruturar o finan-ciamento da educação básica no longo prazo, tornando para isso o Fundeb um mecanismo permanente no texto da Constituição Federal (CF88), a ser progressi-vamente implementado no prazo de 11 anos.

Merece destaque a convergência de posições entre os projetos da Câmara e do Senado quanto à necessidade de, durante o período de implementação, elevar progressivamente a complementação da União ao Fundeb para, no mínimo 40% (quarenta por cento) do total destinado ao fundo por Estados, Municípios e Distrito Federal (DF); a revisão dos critérios de redistribuição dos recursos de forma a tornar o mecanismo mais justo em termos federativos e a incorporação ao texto constitucional do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), a ser implementado progressivamente, tendo como parâmetros a variedade e quantidade mínimas de insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem em cada etapa e modalidade da educação básica, conforme proposto pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (PINTO, 2006; CARREIRA; PINTO, 2007; CNE/CEB, 2010; CAMPANHA, 2011; 2018; 2019).

Somados os períodos de vigência do Fundeb e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), completam-se 22 anos de políticas de fundos de financiamento interfederativo na educação brasileira; políticas que, com as limitações que agora se discutem e se buscam eliminar, estruturam profundamente a organização política, administrativa e financeira de estados e municípios para a oferta de educação básica e a remuneração de seu magistério.

O Fundeb, entretanto, tem vigência programada para acabar em 2020, conforme determina a própria Emenda Constitucional que o criou (BRASIL, 2019). Em

pouco mais de um ano, é necessário aprovar no Congresso tanto uma nova Emenda, com base nas PEC hoje em discussão, quanto a lei que a regulamentará, tratando o detalhamento de seus mecanismos de implementação e controle social. A partir da Emenda e da lei há ainda novas etapas, a edição de normas de caráter administrativo pelo Poder Executivo e a previsão nas respectivas legislações orçamentárias. Portanto, uma densa agenda de trabalhos e debates se apresenta, com intensa e necessária mobilização de educadores/as, movimentos sociais, parlamentares, prefeitos/as e governadores/as, além dos representantes do governo federal.

É essencial aprimorar e aprovar o novo Fundeb, sem que se corra o risco de sofrer qualquer interrupção nesta trajetória. Esta agenda ganha ainda maior importância no contexto do Novo Regime Fiscal instituído pela EC nº 95, em 2016. Isso porque tal medida, ao mesmo tempo em que proíbe a elevação de despesas primárias no âmbito da União até o exercício de 2036, salvo correção inflacionária, excepciona da regra do "teto de gastos" a complementação da União ao atual Fundeb (CF88, ADCT, art. 107, §6º, I)[1]. Caso mantido esse critério na Emenda que venha a estabelecer o novo Fundeb, este acabaria por ser, na prática, a única via de manutenção ou mesmo de elevação do investimento em educação por parte do governo federal, conforme determina o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

Dos 22 anos de fundos (Fundef e Fundeb) muito se pôde aprender, diversos são os estudos e análises sobre avanços e limitações do atual modelo, e há muitos acúmulos por parte dos administradores que vivenciaram as políticas públicas do período (FARENZENA, 2005; 2006; PINTO, 2006; 2012; VERHINE, 2006; VÁZQUEZ, 2007; CAMARGO et al, 2006; GOMES et al, 2007; ARRETCHE, 2010; ARAÚJO, 2012a; 2012b; 2013; MEC; GT-CAQ, 2015). Várias dessas reflexões, levadas ao Congresso Nacional em seguidas audiências das respectivas Comissões e em estudos e posicionamentos de diferentes entidades e movimentos sociais, têm servido ao aprimoramento do novo Fundo a ser aprovado[2].

Há aspectos essenciais à plena realização do direito à educação, contudo, que a despeito da qualificada discussão até aqui realizada, continuam pouco presentes no debate parlamentar e nas propostas apresentadas. Referimo-nos à necessidade de *fortalecer o Fundeb enquanto instrumento de financiamento ao direito à educação escolar indígena e quilombola e à superação das desigualdades educacionais que decorrem da discriminação estrutural dessas populações e dos territórios mais vulneráveis do Brasil.*

Esta nota técnica do *Capítulo Brasil da Rede Internacional Gulmakai, vinculada ao Fundo Malala,* tem o propósito, portanto, de contribuir com tal objetivo,

[1] Organizações da sociedade civil e movimentos sociais que compõem a Coalizão Anti-Austeridade e pela Revogação da Emenda Constitucional 95 vêm denunciando os efeitos das políticas econômica na realização dos direitos humanos no Brasil, inclusive o direito à educação. Mais informações sobre as ações e propostas dessa iniciativa em: http://direitosvalemmais.org.br/

[2] As apresentações e posicionamentos de dezenas de entidades, educadores e pesquisadores em contribuição à PEC 15/2015, na Câmara dos Deputados, estão disponíveis na página da Comissão Especial, referente à atual legislatura e à anterior: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb.

promovendo o debate na sociedade e no parlamento com vistas à crescente quali-ficação das propostas de Fundeb, bem como na posterior discussão da lei regulamen-tadora e demais normas de implementação. O objetivo é delimitar o problema, apre-sentar os limites específicos do atual modelo de Fundeb e oferecer, ao final, propostas de incorporação ativa de ferramentas combinadas de financiamento que incentivem o reconhecimento e o custeio adequado dos direitos educacionais em questão.

1. O direito à educação nas comunidades indígenas e quilombolas

Por séculos, o direito à educação aos povos indígenas e comunidades quilombolas não somente foi negado. A educação foi usada pelo Estado brasileiro para dominar, "civilizar", integrar e destruir as tradições e culturas dessas populações. Ao longo da história brasileira, indígenas e quilombolas resistiram a esse projeto autoritário que negava sua humanidade e o reconhecimento de seus modos de vida, culturas e valores civilizatórios, investindo na educação em uma perspectiva emancipadora, criando e multiplicando pelo país experiências comprometidas com o acesso, a proteção e a reinvenção de conhecimentos ancestrais e a defesa de seus territórios e tradições.

Como fruto das lutas dos movimentos sociais indígenas, negros e quilombolas, foram conquistados vários avanços na Constituição Federal de 1988. Entre eles, o direito à terra e o direito à proteção das culturas, línguas, tradições, formas de organização social, superando no plano legal a histórica perspectiva assimilacionista do Estado brasileiro. Diferentemente das áreas tituladas quilombolas, que são áreas privadas de uso coletivo, a Constituição definiu que as áreas indígenas pertencem ao patrimônio da União e são destinadas à posse permanente dos povos indígenas do país.

Indígenas e Quilombolas

Segundo o Censo Demográfico de 2010, vivem no território nacional povos indígenas de 305 etnias que falam 274 línguas, totalizando uma população de mais de 800 mil pessoas com taxa de crescimento superior ao da média da população brasileira. Cerca de 70 povos indígenas são considerados isolados, ou seja, não mantêm contato com a população não indígena, e vivem na Amazônia Legal. Os povos indígenas enfrentam o acirramento de graves problemas como a expansão acelerada do desmatamento, as invasões de suas terras e áreas de proteção ambiental, a violência contra suas comunidades e o desmantelamento de políticas públicas voltadas para a garantia e proteção dos direitos indígenas.

Situação similar é enfrentada pelas comunidades quilombolas, nas quais a crescente disputa pela terra promovida por grupos vinculados ao agronegócio, mineração, madeireiras, entre outros, ameaçam a sobrevivência dessas populações, que vivem a maior parte em condições extremamente precárias. O Brasil conta com mais de 3 mil comunidades remanescentes de quilombos presentes em 24 estados brasileiros, sendo que somente um pouco mais de 200 tiveram o direito constitucional ao título de suas terras. A maior parte dessas comunidades está concentrada nos estados do Maranhão, Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Mato Grosso e Pará.

A Constituição Federal reconheceu o Estado como pluriétnico e garantiu as bases legais para a construção das modalidades da educação escolar indígena e da

educação escolar quilombola, reconhecendo o direito dessas populações ao desenvolvimento de processos próprios de aprendizagem na educação básica.

Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (BRASIL, 1996), especificou os direitos à educação escolar diferenciada indígena e deu base para o desenvolvimento da educação quilombola, prevendo o direito de tais populações participarem da construção de políticas voltadas a elas. Em 2002, a ratificação pelo Congresso Nacional da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) reafirmou esse direito de poder decidir e de participar do processo de elaboração e implementação das políticas educacionais e de projetos escolares voltados para as suas comunidades.

1.1. O direito à educação escolar indígena

A LDB (1996), lei que organiza a educação nacional, em seu artigo 78 estabeleceu o direito à educação dos povos indígenas, com a oferta de educação escolar bilíngue e intercultural que proporcione a recuperação de suas memórias históricas; a reafirmação de suas identidades étnicas; a valorização de suas línguas e de suas ciências; a garantia do acesso a informações, conhecimentos técnicos e científicos da sociedade nacional e demais sociedades indígenas e não indígenas.

No artigo 79, definiu como competência da União apoiar técnica e financeiramente os sistemas de ensino no provimento da Educação Escolar Indígena, por meio de programas de ensino e pesquisa, visando: fortalecer as práticas socioculturais e a língua materna de cada comunidade indígena; manter programas de formação de pessoal especializado, destinado à educação escolar nas comunidades indígenas; desenvolver currículos e programas específicos neles incluindo os conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades; elaborar e publicar sistematicamente material didático específico e diferenciado.

As Diretrizes Nacionais para o Funcionamento das Escolas Indígenas (1999) e as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena (2012), aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação, fixaram normas para o funcionamento das escolas indígenas no âmbito da educação básica, definiram responsabilidades na perspectiva do fortalecimento do regime de colaboração entre os sistemas de ensino (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e estabeleceram um conjunto de orientações para que o direito à educação escolar diferenciada seja garantido às comunidades indígenas com qualidade social e pertinência pedagógica, cultural, linguística, ambiental e territorial, respeitando as lógicas, saberes e perspectivas dos próprios povos indígenas.

Relatadas pela professora doutora Rita Gomes de Nascimento, do povo indígena Potyguara, primeira integrante indígena do Conselho Nacional de Educação, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena de 2012 resulta-

ram, em grande parte, das deliberações da I Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena (CONEEI), realizada em 2009. Convocada pelo Ministério de Educação, com base na proposição de organizações indígenas, a Conferência foi precedida de conferências locais, realizadas em 1.836 escolas indígenas, com a participação de 45 mil pessoas entre estudantes, professores, familiares e lideranças indígenas.

Na perspectiva de construir uma política de educação escolar indígena diferenciada com base na autonomia, na participação e na autogestão dos povos indígenas (BANIWA, 2006), entre as principais propostas aprovadas na Conferência constaram: a criação de um sistema próprio de Educação Escolar Indígena articulado ao futuro Sistema Nacional de Educação; a ampliação do controle social a partir da ótica e das necessidades de cada povo indígena; a implantação dos territórios etnoeducacionais.

Proposição dos movimentos sociais indígenas, a política dos territórios etnoeducacionais foi criada a partir do Decreto Presidencial nº 6.861/2009. Ela constituiu um marco político-jurídico e uma inovação institucional ao possibilitar que a organização da educação escolar indígena se desse em atenção às identidades étnicas e à territorialidade dos povos indígenas, independentemente da divisão política entre Estados e municípios que compõem o território brasileiro (SOUSA, 2014).

A partir de 2012, os territórios etnoeducacionais passaram a ser o eixo principal da política de educação escolar indígena do MEC e inauguraram um novo lugar político dos povos indígenas na educação, ao estabelecer a participação indígena na gestão dos territórios e na autoria dos projetos político-pedagógicos. Até 2015, foram criados 25 territórios etnoeducacionais[3], em um contexto marcado por intenso conflitos relativos à demarcação das terras indígenas no país (CARREIRA, 2015). Logo depois, adveio um período de estagnação e, posteriormente, de retrocesso até o momento atual, de destruição dos avanços das últimas décadas.

Entre os avanços conquistados até então pelos movimentos sociais indígenas constaram: a criação do Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Interculturais Indígenas e a instalação da Comissão de Assessoramento Educação Escolar Indígena, ambos criados no marco do Programa Diversidade na Universidade; lançamento de editais para a produção de materiais didáticos específicos; construção e reforma de escolas; as políticas de ação afirmativa no ensino superior; a integração de grande parte dessas ações por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR) Indígena.

O PAR Indígena, assim como o PAR Quilombola, foi desenvolvido com base na proposição da então Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) do Ministério da Educação de estimular, sensibilizar e apoiar os municípios e Estados com populações indígenas e quilombolas a desenvolverem políticas de educação

[3] Entre os territórios etnoeducacionais constaram: Rio Negro, Baixo Amazona, Juruá/Purus, Cone Sul, Povos do Pantanal, Auw Uptabi, Xingu, Médio Solimões, Yby Yara (Bahia), Kakauatire, Mapuera, Alto Solimões, Vale do Javari, Cinta-Larga, Timbira, Vale do Araguaia, Tupi Moné, Tupi Tupari, Txapakura, Ykukatu, Tapajós Arapiuns e Nabikwara (SOUSA, 2014).

escolar destinadas a essas populações. Essas e outras proposições foram aprimoradas e ampliadas nas Conferências Nacionais de Educação (CONAE) de 2010 e de 2014 e tinham como objetivos enfrentar as grandes resistências presentes nos sistemas de ensino à educação escolar indígena e quilombola, marcadas profundamente pelo racismo institucional.

Rita Potyguara e Luiz Antonio Oliveira (2015) chamam a atenção para alguns dos desafios decorrentes desse quadro: o não reconhecimento da categoria "professor indígena"; os graves problemas com transporte e alimentação escolar; o não reconhecimento das escolas indígenas pelos conselhos estaduais e municipais de Educação; bem como a construção de escolas em desacordo com os padrões socioculturais e ambientais das comunidades indígenas.

A II Conferência Nacional de Educação Indígena ocorreu em março de 2018 reafirmando demandas e denunciando os inúmeros retrocessos. Entre os retrocessos, a paralisação de programas como o Prolind, os Saberes Indígenas na Escola e os Territórios Etnoeducacionais em decorrência do corte de recursos. A criação de um Subsistema de Educação Escolar Indígena foi reafirmada como medida estratégica na Conferência.

1.2. O direito à educação escolar quilombola

Os artigos 23, 26 e 28 da LDB dão sustentação à implementação de políticas de educação escolar quilombola. A Lei nº 11.494/2007, que criou o Fundeb, reconhece em seu artigo 10, como modalidades e tipos de estabelecimento da educação básica, a educação escolar quilombola e a educação escolar indígena. A educação escolar quilombola também está prevista no Decreto nº 7352/2010 que estabeleceu a política nacional de Educação do Campo e o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA).

Em 2003, concretizando as conquistas dos movimentos quilombolas e negros na Constituição de 1988 (GOMES, 2013; SILVA, 2012), o Decreto Federal nº 4.887, regulamentou o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes de comunidades de quilombos e criou um Comitê Gestor de Políticas Federais, abrindo espaço para a construção de uma política nacional de educação escolar quilombola.

O Comitê foi constituído por diversos ministérios e secretarias especiais da Presidência da República, entre eles, o Ministério da Educação (MEC) e teve como desafio o desenvolvimento de políticas de promoção e garantia dos direitos das comunidades quilombolas. Como resultado do trabalho do Comitê Gestor, foi criado, em 2004, o Programa Brasil Quilombola (PBQ), coordenado pela Secretaria de Promoção de Políticas de Igualdade Racial. A Secad passou a representar o MEC no Comitê Gestor do PBQ.

Em 2004, um ano após o Decreto nº 4.887, a reação de setores ruralistas teve início com a apresentação no Supremo Tribunal Federal de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3.239) pelo partido Democratas (DEM)[4]. Em meados de 2006, a reação foi ganhando intensidade por meio da divulgação dos primeiros laudos antropológicos elaborados por universidades públicas como base para a regularização fundiária, conforme previsto no Decreto nº 4.887/2003.

Em 2007, os setores ruralistas ganharam espaço nos grandes veículos de comunicação e apresentaram no Congresso Nacional um projeto de lei que suspendia o Decreto nº 4.887/2003 (FONTELES, 2009). No fim de 2007, o governo federal recuou e aceitou rever o decreto, estabelecendo novos procedimentos para a regularização fundiária, tornando a normatização mais rígida e burocrática, o que impactou profundamente o processo de demarcação e titulação das áreas quilombolas.

Antes do recuo relativo ao Decreto nº 4.887, o governo federal lançou, por meio do Decreto Federal nº 6.040, em fevereiro de 2007, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e das Comunidades Tradicionais, que abarcou mais de três mil comunidades quilombolas existentes no país. A política visava promover o desenvolvimento sustentável dos povos e das comunidades tradicionais[5], com ênfase no reconhecimento, no fortalecimento e na garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização de suas identidades, suas formas de organização e suas instituições.

Ao mesmo tempo em que o governo federal recuava em relação ao acesso à terra, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e das Comunidades Tradicionais abria caminho para a ampliação do acesso das comunidades quilombolas e de outras comunidades e povos tradicionais a um conjunto de políticas sociais (CARREIRA, 2015).

Referenciado nos objetivos III e V da Política, que tratam da implantação de infraestrutura adequada nos territórios e da garantia do direito à educação, o MEC – por meio da Secad e do FNDE – reviu a normativa que restringia a construção de escolas somente em territórios quilombolas titulados pelo Incra, ampliando-a para os territórios quilombolas certificados pela Fundação Cultural Palmares, do Ministério da Cultura. A

[4] O julgamento da ADI 3.239/2004 foi iniciado em 18 de abril de 2012. Na ocasião, o ministro relator Cezar Peluso votou pela procedência da ADI e a ministra Rosa Weber pediu vista dos autos, sendo a sessão interrompida (CONECTAS DIREITOS HUMANOS, 2012). Em 25 de março de 2015, o julgamento foi retomado com a manifestação da ministra Rosa Weber a favor da constitucionalidade do Decreto nº 4.887. O julgamento foi interrompido novamente por tempo indeterminado em decorrência do pedido de vista do ministro Dias Toffoli. Finalmente, em julgamento histórico realizado em fevereiro de 2018, o Supremo Tribunal Federal declarou constitucional o Decreto nº 4.887, representando uma grande conquista das comunidades quilombolas.

[5] O Decreto Federal nº 6.040/2007 definiu povos e comunidades tradicionais como grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tal. Possuem formas próprias de organização social, ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. Territórios tradicionais são os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e das comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária. São considerados povos e comunidades tradicionais: indígenas, quilombolas, extrativistas, pescadores, seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco de babaçu, fundo e fecho de pasto, povos de terreiro, ciganos, faxinalenses, ribeirinhos, caiçaras, praieiros, sertanejos, jangadeiros, açorianos, campeiros, varjeiros, pantaneiros, geraizeiros, veredeiros, caatingueiros e barranqueiros.

certificação é uma etapa anterior à titulação[6]. A mudança normativa foi realizada por meio da Portaria MEC nº 127/2008.

Como ocorrido na educação escolar indígena, diante da baixa execução orçamentária em relação à educação quilombola, o MEC lançou o Plano de Ação Articulada (PAR) Quilombola, como ação de sensibilização, formação e assessoria realizada pela Secad para estimular Estados e municípios com comunidades certificadas a solicitarem recursos para a construção e reformas de escolas e para outras atividades destinadas ao desenvolvimento da educação quilombola. A constatação era de que – apesar de haver recursos disponíveis para a construção e reformas de escolas por meio do PAR e desenvolvimento de atividades de formação – ele estava sendo pouco acessado por municípios e Estados.

Em 2004, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana, relatadas pela professora doutora Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva, deram concretude a alteração da LDB pela Lei nº 10.639/2003 (BRASIL, 2003) e previram ações de educação quilombola. Entre elas, estabeleceram que profissionais de educação que atuem em escolas quilombolas passem por formação sobre educação e relações raciais e a história dos quilombos e da comunidade em que atuam. No mesmo ano, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) introduziu a categoria educação quilombola no Censo Escolar.

Em 2010, as Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação Básica, por meio da Resolução nº 4/2010, instituíram a modalidade de educação escolar quilombola, tendo como base a LDB, no que se refere ao reconhecimento da diversidade, e o Plano Nacional de Implementação da Lei nº 10.639/2003, que prevê a garantia de uma educação quilombola diferenciada. O artigo 41 das Diretrizes estabeleceu que a educação escolar quilombola "é desenvolvida em unidades educacionais inscritas em suas terras e cultura, requerendo pedagogia própria em respeito à especificidade étnico-cultural de cada comunidade e formação específica de seu quadro docente, observados os princípios constitucionais, a base nacional comum e os princípios que orientam a Educação Básica brasileira" (BRASIL, 2010).

Nessa mesma perspectiva, a elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Quilombola (2012) pelo Conselho Nacional de Educação, relatada pela professora doutora Nilma Lino Gomes, representou um marco, conquis-tado em meio à estagnação governamental diante do crescimento de conflitos fundiá-rios. A construção das Diretrizes foi precedida da realização de um seminário nacional, de uma

[6] Realizada pela Fundação Cultural Palmares/MEC, a certificação é o primeiro passo para que uma comunidade possa acessar políticas públicas destinadas a quilombolas, entre elas, a construção de escolas, o acesso a programas de formação e a projetos de elaboração de materiais didáticos. A certificação dá base para o início do processo de titulação, desenvolvido pelo Incra. (Fonte: Fundação Palmares.)

consulta virtual e de três audiências públicas com comunidades quilombolas e pesquisadores/as da área[7].

As Diretrizes definem a educação escolar quilombola como uma modalidade de ensino da educação nacional que compreende não somente escolas localizadas em territórios quilombolas, mas também escolas que atendem estudantes oriundos de comunidades quilombolas. Reconhecem também os quilombos urbanos, como territórios negros dentro das cidades, redutos de resistência às dificuldades dos remanescentes de pessoas escravizadas pós-Abolição.

As Diretrizes de Educação Quilombola abordam cada uma das etapas, modalidades e níveis de ensino; normas e condições de funcionamento; material didático e de apoio pedagógico; alimentação escolar; transporte escolar; currículo; avaliação; projeto político-pedagógico; gestão e organização da escola; formação de gestores; formação inicial e continuada de professores e as competências e corresponsabilidades dos sistemas de ensino.

Prevê ainda que a educação escolar quilombola poderá se organizar por meio de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (Resolução CEB/CNE nº 1/2012) e por meio de consórcios públicos intermunicipais (Lei nº 11.107/2005), assim como a necessidade de instituir um Plano Nacional de Implementação de tais Diretrizes em parceria com instituições de Ensino Superior e de Educação Profissional e Tecnológica, Núcleos de Estudos Afro-brasileiros e grupos correlatos, organizações do movimento quilombola e do movimento negro, entre outras.

[7] A primeira audiência pública ocorreu em Itapecuru-Mirim (MA), em 5 de agosto de 2011, com a participação de 368 pessoas. A segunda audiência, em São Francisco do Conde (BA), em 30 de setembro de 2011, com a participação de 433 pessoas. A terceira audiência, em Brasília (DF), em 7 de novembro de 2011, com a participação de 110 pessoas.

2. O PNE e a situação atual da educação escolar indígena e quilombola

Aprovado em junho de 2014 pelo Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação (2014-2024), Lei nº 13.005/2014, garantiu transversalidade à abordagem da educação escolar indígena, quilombola e do campo ao longo de seu texto. Das 20 metas do novo PNE, 15 metas tratam de forma articulada dessas modalidades. Essas conquistas se deveram à atuação articulada dos movimentos sociais vinculados a cada uma delas e ao apoio a essas agendas por parte dos principais movimentos sociais, entidades sindicais, associações acadêmicas e organizações da sociedade civil que incidiram na tramitação do PNE no Congresso Nacional.

A articulação campo-indígena-quilombola no texto foi estratégica, ampliando a força política, tornando mais difícil sua eliminação e acelerando comquistas para agendas como a das comunidades quilombolas, que mais recentemente vinham se consolidando como questão da política educacional, se constituindo como objeto de Diretrizes Curriculares Nacionais, aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação em 2012.

Um dos principais avanços foi a exigência de consulta e participação das comunidades do campo, indígena e quilombola na definição da política educacional prevista na Meta 7.26, em sintonia com a alteração do artigo 4º da LDB, por meio da Lei Federal nº 12.960, de 27 de março de 2014, que especificamente estabeleceu a obrigatoriedade de parecer e de consulta às comunidades do campo, indígenas e quilombolas pelos Conselhos Municipais de Educação para o fechamento de escolas.

Porém, a lei ainda é pouco conhecida ou mal aplicada por vários municípios que induzem comunidades a manifestarem na consulta pública posições contrárias aos seus interesses. A escola no território ocupa um lugar central nas estratégias de resistência de povos indígenas, quilombolas e do campo. Por conta disso, ela é um dos primeiros lugares atacados pelos grupos que disputam os territórios indígenas e quilombolas como mineradoras, madeireiras, ruralistas, entre outros. . A nucleação das escolas e o consequente tempo investido pelos estudantes no transporte escolar por longas distâncias – na maior parte das vezes, transporte precário e inseguro – impacta profundamente as condições de vida e o desempenho dos estudantes como identificado por pesquisa de Maria Diva da Silva Rodrigues (2017).

Segundo o Censo Escolar (2017), o país possui 3.345 escolas indígenas que atendem 256 mil estudantes. A precariedade marca o atendimento da educação escolar indígena: a maior parte das escolas não conta com tratamento de água (1.970), esgoto sanitário (1.634) nem energia elétrica (1.076). Quase totalidade não tem biblioteca (3.077)

nem banda larga (3.083). Cerca de 30% (1.029) não funcionam em prédios escolares e quase metade (1.546) não utiliza material didático específico da educação indígena.

Quanto às escolas quilombolas, a maioria dos estabelecimentos é de pequeno porte, com até duas salas de aula (57,3%), prevalência que se repete nas regiões Norte (64,7%) e Nordeste (60,3%). Quanto ao local, 88,3% estão em prédio próprio. Algumas funcionam em condições não convencionais, como templos ou igrejas (27); salas de outras escolas (52); ou na casa do professor (18). Há 157 escolas que funcionam em "local ou abrigo destinado à guarda ou ao depósito de materiais" (Inep, 2013, p. 18). Apenas sete estabelecimentos informaram não ter alimentação escolar para os alunos.

Em estudo do IPEA (2015), com base no Censo Escolar (INEP), estimava-se que o país contava com 2.235 estabelecimentos declarados em áreas remanescentes de quilombos e com outros 552 estabelecimentos não localizados em áreas quilombolas que recebiam estudantes oriundos destas áreas, tendo em vista a utilização de material específico para diversidade sociocultural quilombola. Como observado no estudo, há a possibilidade de existirem estabelecimentos em áreas quilombolas que não se identificaram como tal e ainda estabelecimentos fora de área quilombola que recebem estudantes quilombolas e não utilizam material específico. Destaca-se que menos da metade dos estabelecimentos situados em áreas remanescentes de quilombos informam utilizar material específico.

Um número importante de instituições não tem acesso a qualquer modalidade de esgoto sanitário ou energia elétrica, não destoando da situação precária vivida pela grande parte das comunidades quilombolas. Entre os recursos disponíveis, o mais frequente é o laboratório de informática, embora esteja presente em apenas 22,6% dos estabelecimentos (estrutura presente em 44,6% dos estabelecimentos da educação básica). Em geral, pouco mais de 50% dos professores em áreas quilombolas no país têm vínculo efetivo. Quanto ao pertencimento racial, mais de 50% dos profissionais de educação se declararam brancos. Somente 193 dos 13.196 docentes que atuam na educação quilombola declararam ter participado de alguma formação em educação e relações raciais.

Estudo recente publicado pela UNESCO (2019) sobre a qualidade da infraestrutura das escolas públicas brasileiras corrobora esse quadro de precariedade. Com dados dos anos de 2013, 2015 e 2017, a pesquisa, desenvolvida em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), demonstra a situação das escolas de ensino fundamental em geral, com base em múltiplas dimensões de infraestrutura, levando em conta a localização da escola, o público atendido, as condições físicas do edifício, o acesso a serviços públicos, a infraestruturas necessária ao processo de ensino-aprendizagem e à inclusão, dentre outros aspectos. Além de apresentar os resultados em uma escala de 0 a 10 em 11 indicadores específicos, traz um indicador síntese de infraestrutura geral.

Esse estudo tem a vantagem de apresentar dados específicos para as escolas localizadas em áreas de assentamento, remanescente de quilombos e terras indígenas, apresentando os resultados para cada um dos indicadores analisados. Em todos os recortes que compõem o estudo as escolas localizadas em territórios remanescentes de quilombos e em terras indígenas apresentam desvantagens quando comparadas ao total das escolas analisadas, em alguns casos a desigualdade é enorme:

Quadro 1 - Qualidade da infraestrutura das escolas brasileiras de ensino fundamental - Indicadores - Geral, Indígena e Quilombola - 2017 (UNESCO, 2019)

Indicador	*Geral*	*Indígena*	*Quilombola*
Acesso a serviços	7,60	4,41	5,04
Instalações do prédio	6,75	2,79	4,90
Prevenção de danos	6,46	4,28	4,75
Conservação	6,58	5,69	5,70
Conforto	6,93	5,11	5,61
Ambiente prazeroso	4,22	0,97	2,13
Espaços pedagógicos	2,94	0,50	1,07
Equip. para apoio pedagógico	4,40	0,95	2,49
Acessibilidade	4,83	2,45	2,90
Atendimento Educ. Especializado	1,06	0,10	0,35

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponíveis no estudo "Qualidade da infraestrutura das escolas brasileiras de ensino fundamental" (UNESCO, 2019).

3. Financiamento para equalização e garantia do direito à diferença

Da análise sobre a construção do direito à educação dos povos indígenas e quilombolas vê-se que algumas dificuldades podem ser creditadas à política de financiamento, tanto aos seus montantes financeiros quanto à forma de implementação. Há dificuldades e impasses, contudo, que continuam alheios ao Fundeb e que o conjunto das políticas educacionais em nosso país não foi capaz de atender à altura dos objetivos de reconhecimento e viabilização do direito à educação escolar indígena e quilombola, nos respectivos territórios e comunidades, e de inserção adequada desses povos na política educacional, reproduzindo-se assim as mais severas desigualdades e seus impactos nas populações vulneráveis.

Superar tal situação exige que a política de financiamento via Fundeb seja capaz de incorporar um duplo propósito. No plano mais geral, assegurar a todos os estudantes - independentemente da etapa, modalidade, rede de ensino, tipo de escola ou território - condições básicas de qualidade para a realização do direito à educação, materializadas na elevação do investimento por aluno e na implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), como requisitos para valorização do magistério, a garantia de condições de acesso, permanência e qualidade dos processos de ensino-aprendizagem.

Em igual importância, tendo em vista a necessidade de reconhecer o direito à diferença no atendimento educacional como condição para a superação de desigualdades e as dimensões da eficácia, efetividade e eficiência dos recursos aplicados, é fundamental que estes recursos sejam capazes de efetivamente chegar aos destinatários historicamente menos favorecidos nas políticas educacionais, aos territórios e às escolas que realizam a educação escolar indígena e quilombola, mas também à educação de jovens e adultos (EJA), à educação do campo e às demais modalidades de ensino e aos territórios marcados por profundas desigualdades.

É preciso construir, portanto, mecanismos institucionais que, reconhecendo as profundas desigualdades que impactam tais comunidades e territórios, assegurem a indução ao financiamento equalizador e específico nessas zonas e fortaleçam a capacidade de exercício do controle social de tais comunidades, em resposta à resistência e à negação sistemática por parte significativa da gestão pública do direito à educação dessas populações, entre outros direitos.

No próximo tópico, faremos um balanço dos avanços e desafios do Fundeb, tanto no aspecto geral quanto em relação à educação escola indígena e quilombola e no combate às desigualdades. Veremos em que medida o debate no Congresso Nacional, especificamente na PEC nº 15/2005, tem buscado enfrentar tais questões, para, em seguida, propor medidas de aperfeiçoamento normativo e institucional que venham a

colaborar com o fortalecimento do direito à educação escolar indígena e quilombola e no enfrentamento das desigualdades territoriais e socioeconômicas que historicamente se expressam nas políticas educacionais e em seu financiamento.

4. O significado do atual Fundeb para o direito humano à educação de qualidade no Brasil: avanços e desafios ao novo fundo

O Fundeb atual foi criado pela Emenda Constitucional (EC) nº 53, em 2006, em substituição ao Fundef, criado em 1996, cujo prazo de vigência se encerrava naquele ano[8]. Na substituição do Fundef pelo Fundeb foi decisiva a mobilização social e o engajamento de centenas de parlamentares, com destaque para a atuação da rede da Campanha Nacional pelo Direito à Educação[9], que aglutinou diversos sujeitos e movimentos sociais na defesa da inclusão de toda a educação básica na política de financiamento, a partir da creche, e na elevação da participação federal no novo fundo como meio de enfrentamento às severas desigualdades de condições de acesso, permanência e qualidade, dentre outras reivindicações (MARTINS, 2011).

A importância do Fundeb é inegável. Trata-se da principal política pública de colaboração federativa no financiamento da educação básica, compreendendo educação infantil (creche e pré-escola), ensinos fundamental e médio, educação de jovens e adultos, educação escolar indígena e quilombola, educação profissional e educação especial, reconhecendo ainda as ofertas em tempo integral e no campo, em todos os estados e municípios do País (Lei nº 11.494/2007, artigo 10). Desde sua criação e implantação plena, mais de 60% das receitas tributárias constitucionalmente vinculadas à educação passam pelo Fundeb. Em 2017 este montante chegou a 61,4% (R$ 146,2 bilhões) do total de R$ 238,3 bilhões de aplicação obrigatória em educação básica durante aquele ano (CAMPANHA, 2018)[10].

O Fundeb é, principalmente, uma política redistributiva dos recursos de impostos e transferências interfederativas subvinculados à educação em cada estado e nos respectivos municípios, por força do artigo 60, *caput* e incisos I e II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com vigência temporária entre os anos de 2007 e 2020[11]. Quanto aos recursos oriundos dos estados, dos municípios e do Distrito Federal (DF), o Fundeb não adiciona mais recursos para a educação básica em geral.

[8] Criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996, entrou em vigência nacional no ano de 1998.

[9] Destacaram-se à época as mobilizações nacionais "Fundeb pra Valer", que reivindicava mais recursos para a educação básica no âmbito do fundo; e "Fraldas Pintadas", sobre a inclusão de creches no Fundeb, ambas lideradas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e com a participação de centenas de outras organizações. Mais informações em: http://campanha.org.br/o-que-fazemos/fundeb/

[10] A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 212, determina que a União deve aplicar anualmente, no mínimo, 18% da receita de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), e para estados e municípios este percentual mínimo é de 25%. Além dessa receita vinculada, temos a contribuição social do salário-educação, cuja receita é integralmente destinada à educação, sendo distribuída entre a União e os demais entes federados.

[11] Diz-se "subvinculados" porque tais recursos já estão originariamente destinados à educação, ou seja, estão vinculados a gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) pelo artigo 212, caput e §1º, da Constituição, pois resultam de receita de impostos.

A novidade trazida no Fundef e, posteriormente, aprimorada no Fundeb, é a redistribuição que opera em cada Estado: após reunir toda a receita subvinculada os recursos são devolvidos ao estado e aos respectivos municípios de seu território segundo o critério de número de matrículas nas respectivas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento escolar da educação básica, independentemente do quanto cada um deles tenha destinado originalmente ao Fundeb.

Há receitas, como é o caso do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), um tributo municipal, e do Imposto de Renda (IRPF), uma transferência da União aos estados, municípios e DF, que não estão subvinculadas ao Fundeb. Ainda assim estão vinculadas em 25% à manutenção e desenvolvimento do ensino (CF88, art. 212, *caput*)[12]. Receitas não oriundas de impostos, mas de outro tipo de tributação, como a participação em royalties decorrentes da exploração mineral, também não estão hoje incluídas na cesta de tributos que compõem o fundo, fato que a Minuta de Substitutivo propõe reverter ao estabelecer a previsão de inclusão dessas receitas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019b).

Os recursos adicionais ao Fundeb são aportados pela União mediante a complementação obrigatória de, no mínimo, 10% do montante dos recursos subvinculados, anualmente, nos demais entes federativos (CF/88, ADCT, art. 60, VII, *d*). A previsão de um percentual mínimo de participação da União, ainda que insuficiente, como demonstraremos, foi importante conquista na tramitação da PEC do atual Fundeb[13]. Outra conquista importante, no sentido de ampliar os recursos destinados à educação básica, é a determinação constitucional no sentido de limitar a 30% da complementação da União ao Fundeb os valores que podem ser abatidos para efeito de cumprimento do gasto mínimo em MDE (CF88, ADCT, art. 60, VIII). Isto previne que o Fundeb venha a sufocar outras áreas e programas federais, uma medida que é adap-tada e mantida na Minuta de Substitutivo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019b).

Com isso, com base nos critérios estipulados na Lei nº 11.494, de 2007 (Lei do Fundeb), estabelece-se um valor anual mínimo nacional por aluno (VAA mínimo) referente às séries iniciais do ensino fundamental urbano, a partir do qual é calculada a complementação devida a cada estado e seus respectivos municípios. Em 2018, por

[12] Impostos e transferências estaduais subvinculados em 20% ao Fundeb e vinculados em 5% à MDE em geral: IPVA, ITCM, ICMS, FPE, IPI Exportação, Compensação por desoneração – Lei Kandir; transferências municipais subvinculada em 20% ao Fundeb e vinculados em 5% à MDE em geral: FPM, Cota-parte do ITR, Cota-parte do IPVA, Cota-parte do ICMS, IPI Exportação. Não estão subvinculados ao Fundeb e estão vinculados em 25% à MDE: Cota-parte de estados e municípios no IRRF e impostos municipais – IPTU, ITBI e ISS.

[13] Isso porque a ausência de um percentual mínimo objetivo durante a vigência do Fundef serviu de base à desresponsabilização quase completa do governo federal com o fundo durante os anos de 1998 e 2006, com o descumprimento dos parâmetros legais de cálculo então em vigor. Em 2005 a Campanha Nacional pelo Direito à Educação apresentou uma representação ao Procurador-Geral da República, denunciando o descumprimento dos critérios constitucionais e legais de cálculo da complementação pela União, além disso participou da articulação e atuou como Amicus Curiae na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 71, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e denegada em 2019. Somente em 2017 o Supremo Tribunal Federal (STF) veio a julgar a questão, em ações propostas pelos Estados contra a União (ACOs 648, 660, 669 e 700), nas quais o Plenário do STF entendeu que o valor mínimo que deveria ter sido praticado no Fundef é o equivalente à média nacional por aluno. Com base nisso, estados e municípios passaram a cobrar e a receber os valores devidos pela União.

exemplo, este valor foi de R$ 3.048,73 e nove estados receberam recursos complementares da União por não atingirem este valor. A complementação então é distribuída entre o estado e os respectivos municípios de forma a que todos alcancem pelo menos o VAA mínimo (BRASIL; MEC; MF, 2018). Independentemente de acessarem recursos federais ou não, contudo, a maioria dos municípios é beneficiada com aportes de recursos através do Fundeb, uma vez que a principal redistribuição operada no fundo se dá entre os recursos arrecadados pelos estados e os municípios.

A Lei do Fundeb estabelece ainda que, a cada ano, devem ser definidos os chamados fatores de ponderação, que estabelecem valores diferentes para efeitos de redistribuição conforme a etapa, a modalidade, o local ou a jornada escolar. Assim, em 2018, o valor acima referido, correspondente ao valor anual de um aluno matriculado no ensino fundamental urbano, correspondeu ao fator de ponderação básico: 1,0. A matrícula na educação indígena e quilombola, por sua vez, corresponde ao fator 1,2 desde a criação do Fundeb, o que significa 20% de acréscimo no valor aluno-ano (VAA) para cada matrícula reconhecida nestas modalidades; enquanto a EJA, desde 2009, tem como fator de ponderação 0,8, portanto, 20% a menos que a matrícula regular urbana no ensino fundamental – anos iniciais (CNM, 2019). Conforme discutiremos adiante, a ideia de ponderar os valores a serem repassados conforme o tipo de matrícula não foi capaz, contudo, de produzir um dos efeitos esperados, que era a expansão da oferta nas diferentes etapas e modalidades de ensino, incentivando aquelas de maior custo e menor cobertura.

Feita essa descrição sobre o mecanismo de funcionamento do Fundeb, passamos a apresentar alguns dos principais limites hoje presentes, com impacto determinante no reconhecimento e na democratização da educação escolar em geral e com especial peso sobre a educação escolar indígena e quilombola e na capacidade de enfrentar desigualdades severas. São barreiras à democratização e à igualdade presentes no Fundeb, a serem discutidas e enfrentadas nas propostas de novo fundo.

a) Exclusão escolar, infraestrutura precária e subfinanciamento da educação básica no Fundeb

O Fundef, antes do Fundeb, teve como resultados a massificação do acesso ao ensino fundamental e a municipalização das matrículas. Isso aconteceu sem que recursos adicionais relevantes fossem destinados à educação básica, conforme comentamos. Como efeitos, a ampliação do acesso veio em geral acompanhada da precarização do atendimento e do crescente desequilíbrio entre responsabilidades federativas e recursos disponíveis, sobretudo no nível dos municípios (VAZQUEZ, 2007; ARRETCHE, 2009; ARAÚJO, 2012a; 2012b).

Com a criação do Fundeb, em 2006, esta distorção é só parcialmente mitigada. Se, de um lado, a maior mobilização de recursos na esfera local, aliada à elevação progressiva da complementação da União até o patamar mínimo de 10%, leva

a uma melhor condição geral de manutenção e de desenvolvimento da educação básica e de valorização de seu magistério[14]; de outro lado, esse aprimoramento normativo e institucional não se mostrou capaz de impulsionar a realização do direito à educação em diferentes aspectos.

Quanto à promoção do acesso, ainda que o Fundeb tenha incorporado a creche, uma conquista dos movimentos sociais, permanece alta a exclusão nesta etapa, já que apenas 34,2%, em média, da população com idade entre zero e três anos está matriculada. Mesmo entre a população em idade de escolaridade obrigatória (4 a 17 anos), mantêm-se altos os índices de exclusão: 7,6% das crianças de 4 e 5 anos; 11,8% dos adolescentes entre 15 e 17 anos (IBGE, 2019). A redução dessa exclusão tem se mostrado muito lenta, com desigualdades marcantes entre os entes federativos e os territórios, distanciando o país do cumprimento das metas dos sucessivos planos nacionais de educação e demonstrando assim os limites do atual modelo de financiamento.

Outra dimensão importante da exclusão para a qual o Fundeb não tem se mostrado suficiente é a escolarização da população jovem e adulta. No Brasil, 49% da população com idade entre 25 e 64 anos não concluiu a educação básica (ensino médio), o que corresponde a 2,5 vezes a média da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Enquanto isso, o PNE almeja elevar o nível de escolarização dos jovens de 18 a 29 anos para no mínimo 12 anos de estudo. Em 2018, contudo, um terço dessa população não havia alcançado tal meta, com enormes disparidades quanto a raça, classe social e local de domicílio. Entre os jovens não brancos, pertencentes ao quintil mais pobre da população ou residentes na zona rural, essas taxas de conclusão são de apenas 59,8%, 44,6% e 40,7%, respectivamente (IBGE, 2019). Apesar disso, as matrículas na modalidade EJA vem sendo permanentemente reduzidas desde a criação do Fundeb e sua incorporação nesta política de financiamento (DI PIERRO, 2014).

Além da persistente exclusão, destaca-se no contexto brasileiro a debilidade das condições gerais de infraestrutura das escolas, muito agravada quando consideradas as instituições de ensino rurais, indígenas e quilombolas. Em estudo com base nos dados do Censo Escolar de 2011, Soares Neto e equipe (2013) classificaram as escolas de educação básica brasileiras em quatro níveis: elementar, básica, adequada e avançada[15].

[14] A EC nº 53/2006, que cria o Fundeb, também determina a regulamentação do piso salarial nacional do magistério público da educação básica, o que é feito com a aprovação da Lei nº 11.738, de 2008 (Lei do Piso). Esta lei vem tendo seu potencial de valorização do magistério diminuído por um conjunto de medidas. De início, teve sua constitucionalidade questionada por um conjunto de governadores, o que levou a atraso em sua implementação, ainda que o Supremo Tribunal Federal (STF) a tenha considerado integralmente constitucional por maioria de voto; posteriormente, houve mudança na regulamentação dos critérios de cálculo da atualização anual do piso e omissão da União na regulamentação da complementação para o cumprimento do piso, prevista tanto na Lei do Piso quanto na Lei do Fundeb. Ainda assim, houve elevação real do piso da ordem de 92,46% acima da inflação no período de 2009 a 2018, alcançando R$ 2.455,35 o valor de referência para o profissional de nível médio com jornada de 40h semanais. Diante do subfinanciamento crônico que persiste e dos problemas acima relatados, contudo, são muitos os artifícios adotados, sendo o mais comum o que se convencionou chamar "achatamento" das carreiras docentes, ou seja, a aproximação entre o valor pago como piso e os demais níveis da carreira (CAMARGO; JACOMINI, 2018).

[15] No primeiro nível as escolas apresentam, no máximo, infraestruturas elementares como sanitário, energia, esgoto e cozinha; no segundo, existem itens como sala de diretoria, equipamentos de TV e DVD, computadores e impressora; no terceiro as escolas começam a contar com ambientes de maior qualidade, necessários ao adequado

Enquanto apenas 0,6% das escolas alcança o estágio avançado, 44,5% permaneciam no máximo no estágio elementar. A disparidade regional demonstrada no estudo é enorme: enquanto no Norte e no Nordeste o percentual de escolas em nível mais precário (elementar) era de 71% e 65,1%, respectivamente; no Sul e no Sudeste estes percentuais chegavam a 19,8% e 22,7% das escolas, respectivamente (SOARES NETO *et al.*, 2013).

O Fundeb, aliado ao conjunto das políticas educacionais, portanto, não tem sido capaz de impulsionar o enfrentamento do problema no ritmo que seria aceitável. É sintomático, nesse sentido, que "o atual PNE mantém os mesmos desafios do plano decenal anterior. Ou seja, apesar de todas as políticas para melhoria da infraestrutura das escolas de educação básica, muitas escolas ainda funcionam sem condições de oferta adequada conforme as pesquisas feitas nos últimos anos" (UNESCO, 2019).

Nesse sentido, o estudo da UNESCO (2019), já mencionado quando apresentamos o quadro da educação escolar indígena e quilombola, corrobora a precariedade identificada em seguidas pesquisas e indicadores. Considerando o ano de 2017, vê-se uma pequena elevação do indicador infraestrutura geral, quando comparado a 2013, tendo subido de 5,2 para 5,7, na média de todas as escolas. Mantêm-se, contudo, as desigualdades. Há uma grande variação conforme a dependência administrativa da escola (8,2 - federal; 6,5 - estadual; 5,2 - municipal; e 6,7 privada); a localização das escolas estaduais ou municipais (4,3 - rurais; 6,7 - urbanas); e outros recortes, como região, etapa de ensino atendida, tamanho da escola e complexidade, nível socioeconômico dos alunos e os resultados obtidos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

A precariedade em relação aos diferentes indicadores e dimensões de infraestrutura básica para o funcionamento das escolas é assim, juntamente com a persistente exclusão escolar, resultado do subfinanciamento crônico da educação básica, dos desequilíbrios federativos e da persistente incapacidade de viabilizar recursos suficientes às escolas e estudantes em piores condições de acesso e permanência (OLIVEIRA; SANTANA, 2006).

O CAQ Inicial (CAQi), nesse sentido, demonstra a distância entre os recursos disponíveis e aqueles que seriam necessários à garantia de condições mínimas iniciais de funcionamento em todas as escolas, por exemplo, um número aceitável de alunos por sala, espaços pedagógicos elementares e o pagamento do piso do magistério articulado a uma carreira.

A metodologia do CAQ e do CAQi, desenvolvida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, incorporada às estratégias da Meta 20 do PNE 2014-202, e hoje

processo de ensino-aprendizagem, como sala de professores, laboratório de informática, biblioteca, quadra esportiva, parque infantil e sanitários para crianças, copiadora e acesso à internet. Por fim, no estágio avançado, a esses equipamentos se agregam laboratório de ciências e infraestrutura adaptada às pessoas com deficiência (SOARES NETO et al., 2013).

disponibilizada para cálculo em tempo real no SimCAQ (Simulador de CAQ)[16], estima os valores que seriam necessários, ao ano, para que pudessem ser custeadas em cada rede de ensino, etapa e modalidade, as condições iniciais e básicas de qualidade do ensino.

O cálculo toma como base a definição da LDB quanto ao dever do Estado, por seus diferentes entes, de assegurar "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" (art. 4º, IX). Tais insumos são definidos e têm seus custos mensurados. Com base nessa metodologia, estima-se que 81% dos municípios brasileiros têm um gasto total por aluno, considerando recurso do Fundeb e outras fontes, inferior ao CAQi nacional médio, estimado em R$ 7.292,00 (ALVES, 2019).

b) A dissociação entre valor aluno-ano (VAA) e custo aluno-qualidade (CAQ)

Relacionada diretamente ao aspecto do subfinanciamento é a desproporção entre o VAA praticado no Fundeb para cada etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino e suas respectivas estimativas de custo. Ou seja, além de baixos em termos gerais, quando comparados ao CAQ, os VAA não expressam a diferença real de custo entre a creche e o ensino fundamental urbano, ou entre este e o ensino fundamental rural, assim por diante.

A Lei do Fundeb, além de nominar as etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino incluídos, dá os parâmetros dentro dos quais devem ser definidos os valores específicos das matrículas. Nos parágrafos 1º e 2º do artigo 10 define que a referência de fator 1 (um) é a matrícula nos anos iniciais do ensino fundamental urbano e que as demais etapas, modalidades e tipos devem ser ponderadas entre 0,70 (setenta centésimos) e 1,30 (um inteiro e trinta centésimos), ou seja, uma variação de 30% para mais ou para menos. Segundo a Lei, o enquadramento das matrículas nesses fatores deve ser definido a cada ano no âmbito da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, com a participação do MEC e de representantes de estados e municípios.

No Fundef, chegaram a existir cinco variações, contemplando escolas rurais, séries finais e educação especial, neste caso com um acréscimo de 7%, que era até então a maior variação. Com o Fundeb a abranger toda a educação básica, diversificam-se as possibilidades de ponderação, dentro dos limites de variação estabelecidos na Lei. São

[16] Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ) é um sistema gratuito e de acesso aberto, no link «www.simcaq.c3sl.ufpr.br», que estima o custo da oferta de ensino em condições de qualidade nas escolas públicas de educação básica, ou seja, o Custo-Aluno Qualidade (CAQ). Foi desenvolvido por pesquisadores da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e na Universidade Federal de Goiás (UFG), com apoio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação (SASE/MEC).

18 possibilidades de variação (BRASIL; MEC; MF, 2018). Entre 2007 e 2019 foi comum a revisão dos fatores de ponderação e a grande maioria das etapas, modalidades e tipos de oferta tiveram as referências elevadas, nenhum foi reduzido e apenas ensino fundamental urbano - séries finais (1,10), educação especial (1,20) e educação indígena e quilombola (1,20) permaneceram estagnados ao longo dos anos (BUENO; PERGHER, 2017; CNM, 2019).

Os fatores de ponderação, no entanto, assim limitados por definição legal e financeira, têm tipo pouco efeito no incentivo à democratização do acesso e da permanência em determinadas etapas, modalidades e na zona rural. Expressa hoje muito mais os constrangimentos impostos pelo subfinanciamento e as disputas entre os entes federados neste quadro geral de escassez de recursos do que uma agenda de afirmação do direito à educação.

O CAQi expõe a discrepância entre VAA, custos e fatores de ponderação. Como exemplos, o fator de ponderação da creche urbana em tempo integral, caso aplicado o CAQi, deveria ser 3,04 e não 1,30, como hoje definido. Esta diferença expressa bem a diferença real de custo entre a creche integral e o ensino fundamental em tempo parcial, resultado da maior jornada e do menor número de alunos que deve caracterizar a educação infantil em creches e pré-escolas.

As estimativas de CAQi produzidas mais recentemente pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2018), ao considerar o perfil de escolas hoje existentes (tamanho, número de alunos, território etc), equiparam os custos das escolas de educação escolar indígena, em territórios remanescentes de quilombos e de educação no campo. Segundo o estudo, portanto, o ensino fundamental no campo, indígena e quilombola deveria ter fatores de ponderação 2,02 (séries iniciais) e 1,45 (séries finais), e não as ponderações 1,15 e 1,20, hoje respectivamente praticadas para a educação no campo; ou o fator 1,20 praticado para todas as etapas da educação escolar indígena e quilombola desde a criação do Fundeb[17].

Neste caso, os custos comparativamente mais elevados da educação no campo, indígena e quilombola, segundo a metodologia do CAQi, estão diretamente associados ao menor número de alunos que caracterizam tais escolas, além de despesas adicionais necessárias com transporte escolar, valorização do magistério e materiais didáticos específicos. Esta equiparação entre campo, indígena e quilombola responde a uma necessidade de definição de parâmetros de cálculo para as diferentes modalidades e tipos de escola contemplados no Fundeb. Serve, portanto, de partida para o reconhecimento, no novo Fundeb, dos custos relacionados à realização do direito à educação em cada uma dessas modalidades e tipo de oferta.

[17] Para a educação infantil (creche e pré-escola) integral no campo, indígena e quilombola o fator de ponderação seria 3,18, enquanto para o ensino médio, tempo parcial, dessas modalidades no campo seria 1,24. Todas estimativas de fatores de ponderação foram calculadas com base no "Quadro 9. Síntese geral do CAQi", do estudo "CAQi e CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?" (CAMPANHA, 2018, p. 139).

Adicionalmente, contudo, devem ser desenvolvidos novos estudos, com o protagonismo desses povos e populações, para a definição do "CAQi modalidade" específico à educação escolar indígena e quilombola, conforme proposto nos estudos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011). Tais estudos devem incorporar as demandas reconhecidas e aprovadas nas legislações, conferências e diretrizes educacionais específicas, contemplando parâmetros e custos adaptados ao conteúdo dos respectivos direitos educacionais de indígenas e quilombolas e ao desafio de afirmação e reconhecimento desses direitos.

c) Desigualdades federativas quanto ao financiamento das condições de qualidade

O Fundeb ampliou o efeito de redução de desigualdades federativas, resultado principalmente da elevação da complementação obrigatória da União, mas também da ampliação dos recursos subvinculados ao fundo nos demais entes federados (VAZQUEZ, 2007; ARRETCHE, 2009; ARAÚJO, 2012a; 2012b). Vazquez (2007), nesse sentido, demonstra que, com a implantação do Fundef em 1988, o menor valor por aluno/ano (VAA) praticado no país (no estado do Maranhão) subiu substancialmente de 44,5% para 72% do valor médio nacional, reduzindo assim a desigualdade média entre os estados e produzindo um importante efeito redistributivo interno a cada um deles, com apoio substantivo aos municípios mais pobres. Este autor também demonstra que, com o descumprimento posterior do dever de complementação da União, a desigualdade voltou a aumentar. No último ano do Fundef (2006), o valor mínimo de referência havia retrocedido a apenas 56,3% da média nacional. Com a criação do Fundeb e sua implantação integral, Araújo (2012) aponta que essa tendência de aumento da desigualdade relativa ao valor mínimo é interrompida: em 2012 este equivalia a 86,2% do valor médio nacional.

Persistem, contudo, desigualdades marcantes quanto aos recursos disponíveis por aluno nos estados e nos municípios, uma vez que o Fundeb ameniza, mas não elimina as grandes disparidades econômicas e de arrecadação tributária que caracterizam a federação.

Nesse sentido, em um primeiro plano, quando acima afirmamos que mais de 60% dos recursos obrigatoriamente destinados à educação passam pelo Fundeb, sendo redistribuídos conforme os critérios constitucionais e legais, isso significa que o restante dos recursos vinculados é aplicado conforme outros critérios. Excluídos os recursos da contribuição social do salário-educação, arrecadados pela União e distribuídos aos entes federados, e os recursos federais adicionais aplicados pela governo federal[18], o restante das receitas de impostos vinculados à educação é arrecadado e é aplicada diretamente

[18] Considerando a soma desses recursos da União, totalizaram juntos cerca de R$ 17,7 bilhões em 2017, ou 7,4% do total obrigatoriamente aplicado em educação naquele ano. Os recursos adicionais do salário-educação e de outras fontes operam importante efeito redistributivo, tanto pelo repasse direto obrigatório aos governos locais como por meio de programas nacionais de transporte, livro didático, alimentação escolar etc.

por cada ente federativo, sem critérios redistributivos baseados no números de alunos e a capacidade arrecadatória de cada ente. É verdade que os recursos assim investidos foram reduzidos com a implantação do Fundeb, mas equivalem a nada menos que um terço do total do gasto obrigatório, R$ 74,1 bilhões em 2017 (CAMPANHA, 2018).

Além deste aspecto, relativo à extensão dos recursos não alcançados pelo Fundeb, persistem desigualdades relevantes também quanto à forma de distribuição dos recursos vinculados ao fundo em cada estado, município e DF. É muito desigual em geral a capacidade de arrecadação dos recursos de impostos nestes entes e a complementação da União, hoje, na prática, limitada a 10% do total arrecadado, alcança a minoria dos estados e, assim, também dos municípios. Sobre este ponto, referindo-se aos VAA praticados em cada estado, município e DE, Araújo demonstra que: "No último ano do Fundef, a diferença estava em 4,32 vezes e a projeção para 2012 é de 2,39 vezes, o que representa 44,6% nessa diferença." (2012, p. 56).

Alves (2019), por sua vez aponta, com dados mais recentes, que a média de gasto por aluno nas redes estaduais e municipais de ensino, em 2017, alcançou R$ 5.876,00, sendo que este valor médio variava de R$ 4.179,00 a R$ 7.199,00, quando analisados respectivamente os quintis (20%) mais pobres e mais ricos dos referidos entes federados, portanto, a média de gasto por aluno praticada naquele ano, comparando-se esses grupos, variava 1,72%.

Mais grave que esta desigualdade que persiste a despeito do Fundeb, contudo, é o fato de nem sequer a totalidade daqueles municípios situados no quintil mais rico alcançarem o padrão mínimo de qualidade em matéria de financiamento, determinado no parágrafo 1º do artigo 211 da Constituição, como apontam as estimativas sobre o CAQi, já referidas. A esse fato deve-se agregar que o objetivo estabelecido no texto da Constituição (artigos 206, VII, e 214, III) e no PNE (Estratégias 20.7, 20.8 e 20.10) quanto à realização do direito à educação em matéria de financiamento não se esgota no CAQi, referenciado nas condições mínimas e elementares. Tais normas de direito à educação estabelecem um detalhado regime de implementação progressiva do CAQ (XIMENES, 2014; 2015).

A Minuta de Substitutivo à PEC 15/2015 avança na compreensão desses desafios e na proposição de medidas. A primeira e mais relevante é a elevação progressiva da complementação da União do atual patamar de, no mínimo, 10%, para, no mínimo, 40% (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019b).

A segunda medida é propor o aprimoramento dos critérios distributivos, adotando o que se convencionou chamar *modelo híbrido*. Neste, haveria duas sistemáticas adjacentes de cálculo dos valores a serem recebidos via Fundeb por cada ente federativo subnacional. Em relação aos 10% hoje praticados, manteria-se no novo Fundeb o critério de cálculo por estado, sendo considerados para efeito de cálculo dos valores a receber somente os recursos subvinculados ao fundo no âmbito de cada ente, sem incluir as demais receitas de transferências e de arrecadação própria não

contabilizadas no fundo, em suma, sem incluir os impostos arrecadados diretamente pelos municípios, a participação destes no Imposto de Renda (arrecadado pela União) e outras receitas, como as advindas de royalties da exploração mineral e do petróleo. Este é o desenho atual, cuja distribuição está baseada na estimativa do Valor Aluno-Ano (VAA), em funcionamento desde o Fundef.

Já em relação ao recebimento da nova complementação da União, que alcançará mais 30%, no mínimo, em 11 anos, caso aprovada a proposta da deputada Professora Dorinha (DEM-TO), sua distribuição se daria seguindo o proposto por Tanno (2019), critério que se convencionou chamar "Valor Aluno-Ano Total" (VAAT). Segundo este critério, a complementação da União deve alcançar não somente os estados (e respectivos municípios) com valor médio por aluno abaixo do mínimo nacional, mas incluir municípios situados em qualquer estado, alcançando aqueles entes com menor disponibilidade de recursos por aluno quando considerados todos os recursos vinculados à educação, e não somente a parcela subvinculada ao Fundeb.

A contabilização dos recursos totais seria feita unicamente para ponderação dos valores a serem distribuídos, sem alteração substancial da base de arrecadação de impostos já subvinculada ao Fundeb. O propósito é fortalecer o efeito de equalização do Fundeb, incluindo-se na definição da redistribuição dos valores receitas que hoje não são consideradas no cálculo e que em alguns casos provocam distorções. Municípios que tenham grande arrecadação tributária própria, nesse contexto, receberão menor complementação em detrimento de outros como menor capacidade arrecadatória.

A combinação em um modelo híbrido dos critérios de distribuição com base no VAA (até 10% da complementação) e VAAT, aplicável aos novos recursos de complementação da União ao Fundeb tem o duplo propósito de preservar os repasses atuais e, adicionalmente, promover uma maior equiparação do gasto médio por aluno da educação básica.

Por fim, a terceira medida importante prevista na Minuta de Substitutivo diz respeito à previsão de adotar o custo aluno qualidade (CAQ) como referência para a definição do padrão mínimo de qualidade a ser assegurado pela União federal (CF88, art. 211, §1º), devendo a metodologia de cálculo do CAQ ser definida na legislação regulamentadora (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019b).

Na regulamentação e implementação do CAQ, seguindo a proposição atual, ao menos três novos debates ganhariam expressão decisiva: i) de imediato, a composição dos insumos e parâmetros de cálculo, em articulação com a definição dos parâmetros de infraestrutura determinados no PNE 2014 - 2024, base para o cálculo dos custos de cada etapa, modalidade e tipo de estabelecimento; ii) a estimativa dos fatores de ponderação a serem adotados, com base nos custos estimados; e iii) a estimativa da necessidade de complementação adicional da União ao Fundeb, acima dos patamares mínimos, para cumprimento do CAQ conforme prescrito no PNE.

A definição dos insumos e demais parâmetros de infraestrutura, adicionalmente, fortaleceria a possibilidade de controles internos, externos e sociais sobre a efetividade do gasto público. Daria importantes subsídios também ao planejamento, permitindo a estimativa de cumprimento dos planos de educação, na medida em que tornaria perceptível, publicamente, o conteúdo dos "insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem" (LDB, art. 4º, IX). Essa perspectiva é defendida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011) e um dos objetivos centrais do Simulador de CAQ (SimCAQ) na medida em que fortalece tanto a capacidade de ação dos gestores públicos como da sociedade civil nos processos e instân-cias participativas, como conferências, planos, conselhos e fóruns de educação.

d) A fragilidade dos parâmetros para o controle social da efetividade do gasto

Dos desafios relativos ao fortalecimento do controle social dos recursos financeiros aplicados à educação e sua relação com o Fundeb, destacamos três aspectos.

O primeiro diz respeito justamente à incorporação do CAQi como instrumento de controle social da efetividade do gasto, o que significa, na prática, a articulação entre cálculo de custo-aluno, insumos indispensáveis (como número de alunos por sala, número de profissionais da educação na escola, salário desses profissionais, equipamentos e materiais de apoio etc.) e a possibilidade de verificação material das condições de oferta e permanência estipuladas. Com a possibilidade de controle social sobre as condições de qualidade articula-se a dimensão do planejamento, por meio dos planos de educação e da legislação orçamentária, com vistas ao alcance progressivo dos parâmetros inscritos no CAQi (CAMPANHA, 2011).

O segundo aspecto está relacionado ao fortalecimento da participação social institucionalizada nos conselhos de educação e nos conselhos do Fundeb. A Lei do Fundeb, ao regulamentar os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs), aprimorou pontos da legislação do Fundef, especificamente ao estabelecer impedimentos à composição do CACS por razões de parentesco, conflito de interesses etc.; proibição de exercício da presidência por representante do poder público; limite de mandatos e reconduções; além de direitos e garantias relativos ao exercício da função de conselheiro ou conselheira (MARTINS, 2008). Contudo, há limites normativos e estruturais relevantes que continuam debilitando a ação dos CACS.

O PNE, nesse sentido, tem estratégia específica sobre o tema do fortalecimento da capacidade técnica e operacional dos conselhos[19]. Além disso, a atribuição dos CACS limitada aos recursos financeiros aplicados via Fundeb (e a programas específicos definidos em lei) tem como efeito impedir um controle mais

[19] "19.2) ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;" (BRASIL, 2014).

efetivo sobre a destinação dos recursos na execução das políticas municipais e estaduais (BASSI; DE CAMARGO, 2009), uma vez que, na prática, as despesas com o Fundeb se articulam e somente podem ser interpretadas em sua efetividade quando analisadas à luz do orçamento geral da educação. É por essa razão que, no debate do novo Fundeb, há propostas de ampliação do escopo de fiscalização dos CACS.

Por fim, uma característica da operacionalização do Fundeb tem como efeito dificultar o controle social sobre o investimento realizado em etapas, modalidades e tipos específicos de escola. Referimo-nos à regra do §1º do artigo 21 da Lei do Fundeb, que assim dispõe: "Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal" (BRASIL, 2007). Esta norma tem o objetivo de dar liberdade aos municípios no uso dos recursos, contudo, seu efeito prático pode ser a redução do potencial redistributivo e equalizador do Fundeb, agora não mais em função do subfinanciamento ou na desproporção entre fatores de ponderação e custos, mas por impossibilidade de controle social.

Em pesquisa sobre os efeitos da implantação do Fundeb sobre a EJA, Di Pierro (2014) analisa o aparente paradoxo representado pela redução do número de matrículas na modalidade após a sua inclusão no Fundeb, uma reivindicação dos movimentos sociais, fóruns e educadores que atuam nesse campo. Da análise estatística e dos estudos de caso, identificou:

> *Se a inclusão da EJA nos cálculos do Fundeb tem o intuito de induzir o comportamento dos governos subnacionais, viabilizando e incentivando a ampliação da oferta da modalidade e a melhoria de sua qualidade, os dados coletados neste estudo indicam que essa estratégia só terá eficácia se os valores de referência forem considerados não só para efeitos de captação dos recursos do Fundo, mas também para a execução dos gastos, cuja transparência pública requer urgente regulamentação nacional.*
>
> *Os depoimentos dos gestores confirmam que, embora válidos para os cálculos de receita do Fundo, esses valores não são considerados como parâmetro para os gastos da modalidade, que são definidos em referência ao lugar secundário que a EJA ocupa na agenda educacional dos municípios, tomada por outros desafios como os da universalização da Pré-Escola e implantação do Ensino Fundamental de tempo integral. (DI PIERRO, 2014, pp. 60;70).*

Essas conclusões servem à análise dos impasses hoje vivenciados por outras modalidades e tipos de escola, como a educação escolar indígena e quilombola e a educação no campo. Assim como a EJA, tais modalidades atendem a demandas de escolarização historicamente relegadas e que sofrem entraves políticos decorrentes de conflitos fundiários, racismo, desigualdades e custos. Requerem, portanto, um desenho de política pública de ação afirmativa nos termos que também seriam necessários para

se reverter a tendência de redução do acesso e das condições de permanência na EJA (CARREIRA, 2015).

5. Rumo à equalização: CAQ modalidades, Adicional CAQ e fortalecimento do controle social nas modalidades educacionais

Partindo das análises quanto aos desafios à implementação do direito à educação escolar indígena e quilombola, e do desafio adicional de tornar o Fundeb um instrumento capaz de alcançar os territórios mais vulneráveis; bem como das considerações sobre os entraves normativos e estruturais a serem enfrentados pelo novo Fundeb; desenvolvemos conceitualmente algumas das ferramentas específicas de políticas públicas de financiamento e de controle social, em discussão na sociedade civil, nas universidades e nos movimentos sociais, que poderiam ser adotadas no âmbito do Fundeb, preservando sua lógica geral e mecânica de funcionamento, mas fortalecendo o fundo como instrumento de promoção da justiça social e do direito à educação.

Considerando que a oferta educativa modela a demanda (MESSINA, 1993) e a complexidade dos desafios, dos diversos sujeitos e dos contextos de educação quilombola, indígena e das demais modalidades de ensino, como também dos territórios marcados por alta vulnerabilidade, aponta-se a necessidade de uma institucionalidade diferenciada quando comparada ao modelo predominante das políticas universais de educação básica.

Arranjos institucionais coordenados, flexíveis, intersetoriais e em rede, territorializados e mais sensíveis ao diferentes perfis, realidades e mudanças dos sujeitos dessas comunidades e territórios, com um papel proativo do Estado, no estímulo à constituição e à manifestação da demanda. Essa necessidade se choca com o modelo de gestão predominante voltado para grande escala, maior padronização de procedimentos e homogeneidade no desenho da oferta e uma posição mais passiva por parte do Estado, que responde à demanda manifestada.

Essa nova institucionalidade enfrenta muitas dificuldades para se constituir na gestão educacional e quando avança, muitas vezes não conta com tempo suficiente para se consolidar na estrutura do Estado. Muitas vezes também, não conta com quadros técnico-políticos adequados e suficientes, com condições de trabalho e de continuidade para garantir tal inovação institucional.

A insuficiência das políticas universais para o enfrentamento das desigualdades estruturais, a pressão dos movimentos sociais, o crescimento do debate sobre igualdade e diferença na educação e a emergência de políticas de diversidade têm se constituído e demandado inovações e mudanças institucionais nas estruturas, nos arranjos, nos procedimentos e nos modos de se conceber e implementar as políticas educacionais pelo Estado. A demanda por tais inovações e mudanças vem enfrentando nas últimas décadas grandes disputas internas ao Estado (intrasetoriais, intersetoriais e

entre entes federados) e se dá em contextos, muitas vezes, adversos, nem sempre conseguindo se concretizar ou se sustentar ao longo do tempo.

Inovações e mudanças que apontam para uma nova institucionalidade, novos jeitos de compreender, conceber e implementar as políticas, movimento que deve se articular ao necessário fortalecimento de políticas universais como políticas de Estado. Os desafios explicitados pela educação escolar indígena e a educação escolar quilombola, assim como por outras modalidades e agendas presentes no chamado campo da diversidades/desigualdades, exigem uma nova institucionalidade mais sensível aos diferentes sujeitos e contextos e que identifique convergências e pontos de articulação, possibilitando abordagens mais integrais e intersetoriais, em uma perspectiva ancorada na garantia dos DHESCAS (Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais).

Nesse sentido a atual retomada do conceito de território no debate das políticas públicas (RUCKERT, 2011), vem responder à necessidade de políticas mais contextualizadas, e consequentemente, flexíveis que captem as potencialidades e os limites das muitas, diversas e simultâneas realidades presentes no país. A diversidade não pode significar fragmentação: ao mesmo tempo que se abre, se desdobra em políticas, programas e ações plurais e responde e dialoga com diferente sujeitos e realidades, ela exige mecanismos de coordenação, aglutinação e negociação, capazes de tomar decisões, transversalizar, somar forças políticas, identificar eixos e pontos em comum e articular perspectivas. Processo que deve estar ancorado no monitoramento de informações estratégicas e no fortalecimento de uma gestão democrática que provoque e amplie a diversidade contida no que se entende por interesse público e a capacidade dos sujeitos dessas comunidades e desses territórios de expressarem, se articularem e defenderem seus próprios interesses (SPIVAK, 2010).

Porém, para inovar e sustentar a inovação é fundamental reverter o quadro atual e investir em equipes politicamente fortalecidas com capacidade de proposição, negociação (para dentro e para fora do Estado) e implementação da política. É necessário também considerar o fator tempo, ou seja, sustentar as inovações ao longo do tempo, garantindo condições institucionais e legais para que elas amadureçam. Muitas vezes, na busca de saídas que respondam aos desafios sempre prementes das realidades, uma inovação é abortada, antes de um tempo mínimo necessário para a sua implementação. A sustentação deve considerar o necessário monitoramento, avaliação e controle social das políticas, visando seu aprimoramento ao longo do processo de implementação.

5.1. Fatores de ponderação da educação escolar indígena e quilombola, CAQi modalidades e políticas afirmativas para a realização do direito à educação

Com a dissociação entre VAA e CAQi já comentada, expressa nos limites deficitários dos fatores de ponderação hoje praticados, tendem a ser mais prejudicadas,

tanto em termos de expansão do acesso como de condições permanência e qualidade, justamente aquelas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento em que os valores praticados no Fundeb são mais desproporcionais em relação aos custos reais.

Adicionalmente, estas sofrem ainda de diferentes formas de resistência por parte dos sistemas educacionais com relação ao reconhecimento efetivo do direito à educação dos sujeitos diversos que atendem: aquelas e aqueles mais marcados por profundas desigualdades (pessoas negras, indígenas, quilombolas, com deficiências, trabalhadoras e trabalhadores do campo, população foco do Bolsa Família e de programas sociais para famílias em extrema pobreza etc.). Ou seja, sendo limitados e deficitários os recursos, acaba-se por incentivar o investimento onde este mais se aproxima do custo de manutenção, como é o caso das etapas regulares do ensino fundamental e médio, reproduzindo-se assim desigualdades estruturais e reforçando a dinâmica da segregação, do silenciamento e do racismo.

Destaque-se que a muito pequena ou inexistente diferença de fatores de ponderação hoje praticada no Fundeb, quando comparadas a educação escolar indígena e quilombola à educação no campo e às modalidades definidas como regu-lares, tem um efeito inibidor, em certa medida programado, no reconhecimento das matrículas indígenas e quilombolas, como destaca Carreira (2015). A quase inexis-tência de incentivos financeiros a esse reconhecimento alia-se, assim, ao racismo que caracteriza o tratamento dessas populações, configurando-se como uma modalidade de racismo institucional incorporada à política de financiamento via Fundeb.

Romper este circuito de reprodução das desigualdades requer a combinação de iniciativas, não somente a necessária elevação dos valores praticados, rumo ao cumprimento do CAQi e, posteriormente, do CAQ (BRASIL, 2014); como a adoção de mecanismos que incentivem o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas e dos remanescentes de quilombos. Um dos instrumentos a ser aprimorado nesse sentido é o fator de ponderação, que deveria incorporar uma dimensão de ponderação afirmativa, ou seja, assumindo-se em seus propósitos enquanto uma política pública de ação afirmativa vela via do financiamento e do Fundeb.

Entendemos as políticas de ação afirmativa como ações reparatórias, compensatórias e/ou preventivas, que buscam corrigir uma situação de discriminação e desigualdade infringida a certos grupos no passado, presente ou futuro (MOEHLECKE, 2002, p. 203). Partindo desses propósitos de reparação, compensação e/ou prevenção, as políticas afirmativas podem assumir diferentes desenhos no âmbito das políticas públicas específicas:

> *No mundo todo, as ações afirmativas constituem-se atualmente em um terreno de concepções e práticas plurais e em disputa, conforme os diferentes contextos e objetivos a partir dos quais são adotadas. Para além de mecanismos especiais ou temporários, como muitas definições as delimitam, as ações afirmativas têm transbordado e impactado concepções e desenhos de políticas permanentes que ultrapassam a intenção de incluir os desiguais*

> *em modelos constituídos, tensionando e provocando por inovações institucionais mais amplas, que tenham como base respostas mais contextualizadas, intersetoriais, capilares e de intensa participação da sociedade civil, o que vem sendo chamado – muitas vezes – de políticas da diferença. (CARREIRA, 2014, p. 213).*

No âmbito do Fundeb, portanto, uma forma seria estabelecer VAA e ponderações capazes de induzir e apoiar o desenvolvimento da educação escolar indígena, quilombola e em territórios marcados por profunda desigualdade, o que também se justifica nos indicadores de condições de oferta e permanência, já apresentados e discutidos.

5.2. Adicional CAQi como ferramenta de combate às desigualdades estruturais

Outro instrumento de ação afirmativa e combate às desigualdades estruturais é o Adicional CAQi. A proposta de Custo Aluno-Qualidade Inicial, elaborada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e divulgada em 2007, previa os chamados CAQs Específicos, destinados às modalidades de ensino, e o Adicional CAQ, que, como o nome sugere, representaria o aporte de mais recursos a territórios caracterizados por baixos indicadores sociais. O Adicional CAQ "nasce como resposta ao desafio de reconhecer e considerar, no financiamento, condições que contribuam para o enfrentamento das desigualdades existentes entre diferentes territórios ou em um mesmo território". (CARREIRA, PINTO, CAMPANHA, 2007).

O CAQ Inicial – e, posteriormente, o Custo Aluno-Qualidade – deve constituir um piso nacional, com base no qual os diferentes contextos educacionais possam ou não exigir recursos a mais. Nesse sentido, é fundamental que a diversidade não seja usada para flexibilizar "para baixo" o valor nacional, mas – quando necessário – para justificar a aplicação de mais recursos, em uma perspectiva de equalização, de superação das desigualdades que geralmente caracterizam essas mesmas diferenças.

O Adicional visa alcançar, com recursos suplementares, tais territórios e as escolas neles situadas - regiões marcadas por processos de exclusão política, econômica e social, como, por exemplo, bolsões de pobreza existentes nas periferias das grandes cidades ou no interior do país, adotando como critérios indicadores como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) ou outros que mensurem a alta e altíssima vulnerabilidade social (CARREIRA, PINTO, 2007, P. 119; CAMPANHA, 2011, p. 52). Essa proposta visa constituir mecanismos de equalização nas políticas de financiamento, dialogando com experiências internacionais, como a existente em alguns Estados dos Estados Unidos, como a Califórnia (PINTO, 2005).

5.3. Parâmetros específicos de aplicação dos recursos e controles sociais sobre as modalidades e a oferta de educação no campo

Nesse sentido, além de lhes assegurar o CAQ e uma ponderação de custo que incentive o desenvolvimento de políticas públicas específicas, o Adicional CAQ, que dê suporte ao reconhecimento dos povos indígenas e quilombolas e ao aprimora-mento da oferta educativa em territórios marcados por profundas desigualdades, hoje marcada pelos piores indicadores comparativos (UNESCO, 2019); faz-se necessário também aprimorar os meios de controle social, estabelecendo no âmbito do Fundeb parâmetros de aplicação dos recursos, de acompanhamento e de transparência da aplicação por modalidades, na EJA, na educação escolar indígena e quilombola, nas escolas rurais e nos territórios de maior vulnerabilidade social. Com tal aprimo-ramento, busca-se assegurar que as políticas de promoção de tais modalidades pela via do financiamento, como o Fundeb, de fato alcancem as escolas e os territórios em maiores desvantagens.

6. Propostas do Capítulo Brasil da Rede Gulmakai em prol do direito humano à educação no país

Considerando, portanto, os debates no Congresso Nacional sobre o novo Fundeb (PEC 15/2015 da Câmara dos Deputados; PEC 33/2009 e 65/2019, do Senado Federal), que abrem a possibilidade de se pensar o aprimoramento desse instrumento basilar da política educacional nacional, é que buscamos apresentar um estudo sobre os limites do atual modelo de fundo quanto à garantia do direito à educação escolar indígena, quilombola e em territórios de vulnerabilidade social. Fizemos isso tanto em relação à realização dos direitos educacionais em geral quanto tomando em conta os desafios e dificuldades adicionais que se colocam quando os destinatários desse direito são esses povos ou residem nesses territórios.

Apoiamos as propostas de elevação progressiva da complementação da União, a mudança dos critérios de redistribuição segundo o modelo híbrido e o reconhecimento do dever de garantia do CAQ, incorporadas à Minuta de Substitutivo apresentada pela deputada Professora Dorinha (DEM-TO) e que têm o potencial de, em caso de aprovação e implementação, fortalecer significativamente o Fundeb como instrumento equalizador e de garantia de uma educação de qualidade.

Tais ferramentas, contudo, devem ser potencializadas em sua capacidade de equalização e alcance, sobretudo devem ser capazes de alcançar os povos e terri-tórios que, por razões institucionais e culturais ancoradas no racismo e na desigual-dade estrutural, seguirão à margem ou em crescente desvantagem caso não sejam ati-vamente incorporados ao modelo redistributivo e de controles sociais do Fundeb.

Com essas constatações, o Capítulo Brasil da Rede Gulmakai faz quatro propostas complementares de aprimoramento, a serem consideradas tanto no debate sobre as PEC como na posterior formulação das normas regulamentadoras e de implementação:

1) ***Reconhecer Arranjos de Desenvolvimento da Educação, Consórcios Públicos Intermunicipais e Territórios Etnoeducacionais como instâncias públicas para acesso aos recursos do Fundeb***

Especificar as formas de colaboração da União, dos Estados, dos Municípios e do DF, na garantia de educação básica, de forma a incluir a previsão e regulamentação de repasses do Fundeb a instâncias de articulação federativa e territorial, como os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), os consórcios públicos intermunicipais, conforme previsto nas Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Quilombola (Resolução CNE/CEB nº 8/2012); e aos Territórios Etno-educacionais,

criados no Decreto nº 6.861/2009, que asseguram a integridade dos territó-rios indígenas em colaboração com os diferentes municípios e estados em que se situam.

2) ***Corrigir os fatores de ponderação das modalidades educação escolar indígena e quilombola e da educação no campo, equiparando-as e assegurando-lhes uma diferença positiva de pelo menos 50% em relação ao valor aluno-ano de referência, até que sejam compatibilizadas com os custos reais pela implementação do CAQ (CAQ modalidades).***

Ajustar os critérios de redistribuição nas normas regulamentadoras de forma a estabelecer um mesmo fator de ponderação, em consonância com os desafios similares e os custos de manutenção comuns das escolas rurais, indígenas ou quilombolas, e até que sejam definidos os custos reais pela implementação do CAQ (CAQ modalidades), condizente com a necessária valorização dessas modalidades e tipo de oferta. Como abordado anteriormente, desta forma pretende-se que o novo Fundeb funcione como mecanismo de estímulo à expansão de matrículas e de aprimoramento da qualidade na perspectiva da educação escolar indígena e quilombola e da educação do campo, conforme prevista nas Diretrizes destas moda-lidades aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE).

3) ***Estabelecer mecanismos complementares de correção de desigualdades intrarredes de ensino e intramunicípios, estipulando recursos adicionais para escolas situadas em territórios de baixo índice de desenvolvimento humano e/ou alta e altíssima vulnerabilidade social, e em territórios indígenas ou quilombolas, ou com significativa matrícula dessas populações (Adicional CAQ).***

Inspirados na proposta do Adicional CAQ, do estudo sobre Custo Aluno Qualidade Inicial (CARREIRA, PINTO, 2007; CAMPANHA, 2011), um mecanismo de correção de desigualdades intrarredes de ensino e intramunicípio, propomos incluir, entre os critérios de redistribuição expressos na emenda constitucional, ponderação ou adicional relativos ao índice de desenvolvimento humano e vulnerabilidade social dos territórios, assegurando às escolas situadas nas regiões com os indicadores mais desfavoráveis um acréscimo global de recursos no âmbito do Fundeb. Também assegurar, por este mecanismo, recursos adicionais à manutenção das escolas situadas em territórios indígenas ou quilombolas, àquelas localizadas em territórios marcados pela vulnerabilidade social (urbanos, rurais e florestais), caracterizados pela pobreza e extrema pobreza, ausência de acesso a direitos básicos e pela presença majoritária de população negra e indígena, tendo em vista o desafio de enfrentamento às desigualdades sociais e raciais, à segregação social e racial e a necessidade de induzir o reconhecimento do direito à educação desses estudantes por escolas, comunidades e administrações locais.

O fortalecimento das escolas situadas nos contextos marcados por desigualdade e pobreza, bem como nesses territórios, se daria com a garantia de um percentual adicional de recursos, calculado tomando como base o número de alunos nela matriculados e as respectivas etapas e modalidades. Este desenho, conforme proposto, tende a fortalecer o sentido de justiça social do Fundeb e a induzir mais fortemente o dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de exercer ação redistributiva em relação a suas escolas.

Ao mesmo tempo, requer-se não incluir entre os critérios de repasse aqueles relacionados à avaliação de aprendizagem, ainda que ponderado por nível socioeconômico, tomando em conta que esta metodologia de premiação ou punição tende a reproduzir a discriminação social, econômica, cultural e linguística contra os povos indígenas e quilombolas. Conforme inúmeros estudos internacionais, somos críticos à vinculação de políticas de financiamento a políticas de avaliação de larga escala. Se isso é desastroso para as escolas regulares, é totalmente equivocado para as escolas indígenas, quilombolas e de outras modalidades de ensino, que demandam outras perspectivas de avaliação sintonizadas com os seus objetivos legais.

4) ***Fortalecer a transparência e o controle social da aplicação dos recursos por etapas, modalidades de ensino e escolas, na perspectiva da superação das desigualdades educacionais, do aprimoramento do gasto educacional, do fortalecimento da gestão democrática em educação e da implementação da LDB alterada pela lei 10.639/2003 e 11.645/2008.***

Incluir na Emenda Constitucional e na norma de regulamentação o aprimoramento da transparência na aplicação dos recursos de forma a permitir às comunidades escolares, movimentos sociais e escolas a identificação quanto à aplicação dos recursos do Fundeb mobilizados no âmbito do respectivo ente federado e rede de ensino. Com isso se espera possibilitar aos sujeitos do direito à educação (gestores educacionais, conselheiros educacionais e escolares, estudantes, mães, pais e responsáveis, escolas, comunidades e educadores) o acompanhamento e a fiscalização quanto aos objetivos de equalização e de suporte financeiro adequado a todas as etapas e modalidades de ensino, em seus respectivos territórios, bem como induzir os diferentes entes públicos ao efetivo, eficaz e eficiente exercício da ação redistributiva em relação a suas escolas. Propõe-se também que se considere como critério para apreciação de contas a implementação da LDB alterada pela lei 10.639/2003 e 11.645/2008, que estabelecem a obrigatoriedade do ensino da história e das culturas africanas, afro-brasileiras e indígenas em toda a educação básica (pública e privada), dando consequência concreta as Diretrizes Nacionais aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação e induzindo municípios e estados a superarem resistências e atuarem concretamente em prol de uma educação antirracista.

REFERÊNCIAS

ALVES, Thiago; SILVA, Rejane. Estratificação das oportunidades educacionais no Brasil: contextos e desafios para a oferta de ensino em condições de qualidade para todos. Educ. Soc., Campinas, v. 34, n. 124, p. 851-879, jul.-set. 2013.

ALVES, Thiago. Novo Fundeb e a garantia do direito à educação de qualidade para todos /as. Apresentação em Audiência Pública na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal no dia 20 de agosto de 2019. Disponível em http://legis.senado.leg.br/comissoes/audiencias?codcol=47.

ALVES. Thiago. Desenvolvimento de um modelo de previsão de custos para planejamento de sistemas públicos de educação básica em condições de qualidade: uma aplicação a municípios de Goiás. 353f. Tese (Doutorado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ANAI - Associação Nacional de Ação Indigenista. Encantadas: 1a Marcha das mulheres Indígenas e das Margaridas em Brasília. Anai, Caturra Digital Filmes, 2019. Disponível: https://www.youtube.com/watch?v=3rK7fqvq71w

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades. Retratos da Escola, CNTE: Brasília, v. 6, p. 49-63, 2012.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. Educação & Sociedade, Cedes: Campinas, v. 33, n. 121, p. 1215-1233, 2012.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. É possível diminuir as desigualdades entre os municípios brasileiros por meio de uma política de fundos na educação? Fineduca, Porto Alegre v. 3, n. 12, p. 1-14, 2013. Disponível em http://seer.ufrgs.br/fineduca. Acesso em: 14 de julho de 2019.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. Por uma análise histórica e contextual do Custo Aluno-Qualidade. In: Amaral, Nelson; Aguiar, Márcia Ângela. (Org.). Financiamento da Educação. 1ed. Camaragibe: CCS Gráfica Editora Ltda, 2016, v. 5, p. 63-85.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010, p. 587-620.

ARRUTI, José Maurício Andion. Políticas Públicas para quilombos: terra, educação e saúde. In: PAULA, Marilene de; HERINGER, Rosana. (Orgs.). *Caminhos convergentes:* Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, ActionAid, p. 75-110, 2009.

BASSI, Marcos Edgar; DE CAMARGO, Rubens Barbosa. Participação e controle social no Fundef e no Fundeb. Poiésis-Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação, 2009, 2.3: 105-118.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. [redação original e emendas]. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 01 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB [...]. [redação original e modificações]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 15 de no. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 01 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. [redação original e modificações]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério [...]. Disponível em: http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm. Acesso em: 15 de julho de 2019.

BRASIL; MEC - Ministério da Educação; MF - Ministério da Fazenda, Portaria Interministerial MEC/MF nº 6, de 26 de dezembro de 2018. Disponível em: «file:///C:/Users/salom/Downloads/port_intermin_06_26122018_anexos.pdf». Acesso em: 10 nov. 2019.

BUENO, Ederson Nunes; PERGHER, Calinca Jordânia. Analisando a trajetória dos fatores de ponderação estabelecidos no FUNDEB: 2007-2016. FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação, 2017, 7.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Primeira Minuta do Substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição nº 15/2015 (apresentada em 2019). Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-015-15-fundeb/documentos/outros-documentos/MinutadeSubstitutivoPEC151556Legislatura.pdf. Acesso em: 9 nov. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta de Emenda Constitucional nº 15 e 2015, de autoria da deputada Raquel Muniz. Disponível em «https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacaodProposicao=1198512». Acesso em 1 nov. 2019.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; OLIVEIRA, João Ferreira de; CRUZ, Rosana Evangelista; GOUVEIA, Andréa Barbosa de. Pesquisa Nacional Qualidade na Educação: problematização da qualidade em pesquisa de custo- aluno-ano em escolas de Educação Básica. Brasília, INEP, 2006.

CAMARGO, Rubens Barbosa de (Org.); JACOMINI, Márcia Aparecida (Org.) . Valorização docente na educação básica: análise de planos de carreira. 1. ed. Curitiba: Appris, 2018. v. 1. 333p .

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil? São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito? São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011, 2ª ed.

CAMPANHA. Novo Fundeb: em nome de um consenso que promova o direito à educação. São Paulo, 2019. Disponível em http://campanha.org.br/acervo/nota-tecnica-novo-Fundeb-em-nome-de-umconsenso-que-promova-o-direito-a-educacao.

CAPUZZO, Alisson Minduri. VAAT médio do âmbito estadual como critério para a complementação da União ao Fundeb. Documento de trabalho, 2019.

CARA, Daniel. O Custo Aluno-Qualidade Inicial como proposta de justiça federativa no PNE: Um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil. Jornal de Políticas Educacionais. N° 16. julho-dezembro de 2014. pp. 75–91.

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

CARREIRA, Denise. Gênero e Raça: a EJA como política de ação afirmativa. A EJA em xeque: desafios das políticas de educação de jovens e adultos no século XXI. São Paulo, Ação Educativa, Global Editora, 2014.

CARREIRA, Denise. *Igualdade e Diferenças nas Políticas Educacionais:* a agenda das diversidades nos governos Lula e Dilma. Tese de doutoramento. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2015.

CNE/CEB. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. BRASIL. Parecer CNE/CEB nº 03, de 23 de março de 2019. Reexame do Parecer CNE/CEB no 8/2010, que estabelece normas para a 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. Brasília, 2019.

CNE/CEB. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. BRASIL. Parecer CNE/CEB nº 08, de 05 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. Brasília, 2010.

CNM - Confederação Nacional dos Municípios. Evolução das ponderações do Fundeb – 2007 a 2019. Disponível em https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/fundeb-publicadas-novas-ponderacoes-da-creche-e-pre-escola-parciais-para-2019. Acesso em: 9 nov. 2019.

DI PIERRO, Maria Clara. O impacto da inclusão da educação de Jovens e Adultos no Fundo de Manutenção e desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) no estado de São Paulo. A EJA

em xeque: desafios das políticas de educação de jovens e adultos no século XXI. São Paulo, Ação Educativa, Global Editora, 2014.

FARENZENA, N. (Org.). Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais. Brasília, INEP/MEC, 2005.

FARENZENA, Nalú. A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FINEDUCA. Por que a União deve complementar o CAQi no PNE? Disponível em: http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf. Acesso em 10 de janeiro de 2015.

FINEDUCA. Por que a União deve complementar o CAQi no PNE? Nota Técnica 01/2013 Disponível em: http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf Acesso em: 28 jul. 2019.

FONTELES, Lidianny Vidal. Da invisibilidade ao reconhecimento: regularização fundiária e a questão quilombola no Ceará. (Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais.) Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2009.

GOMES, C.A.; CARNIELLI, B.L.; FERREIRA DE JESUS, W.; LEAL, H.B. O financiamento da educação brasileira: uma revisão da literatura. RBPAE, Uneb: Salvador, v.23, n.1, p. 29-52, jan./abr. 2007, Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19012/11043. Acesso em: 28 jul. 2019.

GOMES, Nilma Lino; RODRIGUES, Tatiane Cosentino. Resistência democrática: a questão racial e a Constituição Federal de 1988. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 39, nº. 145, p.928-945, out.-dez., 2018.

GOMES, Nilma Lino. Movimento Negro e Educação: ressignificando e politizando a Raça. *Educ. Soc.*, Campinas, Educ. Soc., Campinas, v.33, n. 120, p. 727-749, jul.set 2012.

IBGE, Síntese de Indicadores Sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira, 2019, pp. 78-79.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira. Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2018. Brasília: Inep, 2018.

IPEA. Nota Técnica 30/2016: Quanto Custa o Plano Nacional de Educação? Uma Estimativa Orientada pelo Custo Aluno Qualidade (CAQ). Brasília, 2016. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28785. Acesso em 21 set. de 2019.

LUCIANO, Gersem dos Santos (Gersem Baniwa). *O Índio Brasileiro:* O que Você Precisa Saber sobre Os Povos Indígenas no Brasil Hoje. Coleção Educação Para Todos. Série Vias dos Saberes, volume 1. Brasília: Ministério de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; Rio: LACED/Museu Nacional, 2006.

MARTINS, Paulo de Sena. FUNDEB, federalismo e regime de colaboração. Campinas: Autores Associados, 2011.

MARTINS, Paulo Sena. O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados. 2009. Tese (doutorado) – Faculdade de Educação. Universidade de Brasília, Brasília.

MARTINS, Paulo Sena. A legislação do Fundeb. Cadernos de Pesquisa, FCC: São Paulo, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008.

MEC; GT CAQ. Grupo de Trabalho do Custo Aluno-Qualidade. Relatório Final GT CAQ. Portaria 659, de 12 de maio de 2015. Brasília, outubro de 2015.

MESSINA, Graciela. La educación básica de adultos: la otra educación. Santiago de Chile, REDALF/OREALC, 1993.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação Afirmativa: história e debate no Brasil. Cadernos de Pesquisa, n. 117, p. 197-217, novembro de 2002. São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 2002.

NASCIMENTO, Rita Gomes de (Rita Potyguara); OLIVEIRA, Luiz Antônio de. Roteiro para uma história da educação escolar indígena: notas sobre a relação entre política indigenista e educacional. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 33, n. 120, p. 765-781, jul-set 2012.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. Rev. Bras. Educ., Rio de Janeiro, n. 28, abr. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28.pdf

OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. (Org.). Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades e garantir a diversidade. 1ed.Brasília: UNESCO, 2010, v. 1, p. 9-35.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação básica nos Estados Unidos. Relatório de estágio de pós-doutorado na Universidade de Stanford, no estado da Califórnia, EUA. Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2005.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. RBPAE, Porto Alegre, v. 22, n. 2, p. 197-227, jul./dez. 2006.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. Em Aberto, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

PINTO, Marcelino de Rezende. Financiamento da educação básica: a divisão de responsabilidades. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 6, n. 10, p. 155-172, jan. /Jun. 2012. Disponível em: http://www.esforce.org.br.

RODRIGUES, Maria Diva da Silva. Política de Nucleação de Escolas: uma violação de direitos e a negação da cultura e da educação escolar quilombola. Dissertação de mestrado em Desenvolvimento Sustentável junto a povos e terras tradicionais. Brasília, Universidade de Brasília, 2017.

RUCKERT, Aldomar. Políticas territoriais contemporâneas na Europa e no Brasil/Mercosul. Revista Para onde?! n. 5 (Especial), agosto/dezembro de 2011. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

SANTANA, José Valdir Jesus de; EUGÊNIO, Benedito Gonçalves; OLIVEIRA, Nakson Willian Silva; PEREIRA, Cláudia de Jesus. Educação Escolar Quilombola na ANPED: análise da produção do GT 21 - Educação e relações étnico-raciais. *ACENO – Revista de Antropologia do Centro-Oeste*. V.3; n.6; 2016.

SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição nº 33 de 2019. Brasília: Senado Federal, 2019a. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135978. Acesso em: junho de 2019.

SENADO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição nº 65 de 2019. Brasília: Senado Federal, 2019b. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136606. Acesso em: junho de 2019.

SILVA, D. J. D. *Educação quilombola:* um direito a ser efetivado. Recife: Centro de Cultura Luiz Freire, 2007.

SILVA, Givânia Maria da. Educação como Processo de Luta Política: a experiência de educação diferenciada dos territórios quilombolas de Conceição das Criolas. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, 2012.

SOARES NETO, J. J. et. al. Uma escala para medir infraestrutura escolar. Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 24, n. 54, p. 78-99, jan./abr. 2013.

SOUSA, Fernanda Brabo. *Territórios etnoeducacionais e educação escolar indígena*: percepções, reflexões e apropriações a partir de um pensar emocional ameríndio. Florianópolis: Anped Sul, 2014.

SPIVAK, Gayatri Chakravorty. Pode o subalterno falar? Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2010.

TANNO, C.R. Estudo Técnico nº 24/2017-CONOF/CD. Câmara dos Deputados. Brasília, 2017. 123p Disponível em: https:// www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/outros-documentos/estudo-daconsultoria-de-orcamento-da-camara-dos-deputados. Acesso em: 28 set. 2019.

UNESCO. Qualidade da infraestrutura das escolas públicas do ensino fundamental no Brasil. – Brasília : UNESCO, 2019.

VAZQUEZ, D. Desigualdades Interestaduais no financiamento na educação: o caso do Fundef. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, M. (Orgs). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

VERHINE, R. E. Custo AlunoQualidade em Escolas de Educação Básica – 2ª Etapa. Relatório Nacional da Pesquisa. Universidade Federal da Bahia, Brasília, Inep, 2006. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/464>. Acesso em: 28 jul. 2019.

XIMENES, Salomão Barros. Direito à qualidade na educação básica: teoria e crítica. São Paulo: Quartier Latin, 2014.

XIMENES, Salomão Barros. O CAQ na meta 20 do Plano Nacional de Educação: um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino. Jornal de Políticas Educacionais, 2016, 9.17/18.

ANEXO

A escola que temos e a escola que queremos

As vozes das meninas quilombolas e indígenas

Entre setembro e outubro de 2019 foram realizadas atividades voltadas para a escuta com meninas de quinze comunidades quilombolas em Mirandiba, município localizado no sertão de Pernambuco (PE), pelo Centro de Cultura Luiz Freire - CCLF, organização da socie-dade civil localizada em Olinda (PE). Paralelamente, a Associação Nacional de Ação Indige-nista - ANAÍ, situada em Salvador (BA), realizou o mesmo processo de escuta com meninas de povos indígenas da Bahia. As atividades em Pernambuco e Bahia integram os projetos dessas organizações apoiados pelo Fundo Malala e têm como objetivo fortalecer processos comprometidos com o direito humano à educação de meninas quilombolas e indígenas. O foco dessas atividades de escuta foi: "a escola que temos e a escola que queremos".

A síntese dos relatos a seguir revela situações semelhantes entre escolas quilombolas e escolas indígenas, que em sua maioria são escolas situadas no campo. Em Pernambuco, e na maioria dos estados no Brasil, as escolas quilombolas, sobretudo do ensino fundamental, são de gestão dos municípios; na Bahia, as escolas indígenas são predominantemente de gestão estadual, mesmo do ensino fundamental, o que acontece também em outros estados.

Os depoimentos das meninas foram coletados por meio de atividades que envolveram a elaboração de cartazes; de exposições; de cartas e de entrevistas gravadas; e a realização de rodas de conversas. Foram agrupados segundo categorias que se relacionam com componentes indispensáveis para a melhoria da qualidade em educação, entre eles, aqueles referentes à convivência escolar, à superação da discriminação, do racismo que estas comunidades e povos vivenciam ao longo da sua história e no seu cotidiano e do sexismo que impacta a vida das meninas estudantes.

I. A escola que temos

Sobre transporte escolar: este tema se destaca nos depoimentos, como um grande problema a ser superado no acesso ao direito à educação dos estudantes quilombolas no sertão de Pernambuco e estudantes indígenas na Bahia.

As meninas falam: "falta transporte"; "o carro andou pouco e quebrou"; "os ônibus param e a gente deixa de ir à escola e perde o ano"; "o carro quebra quando chega à escola e tem que voltar pra casa a pé"; "o carro vinha lotado e fechado, muito calor"; "ficamos esperando e o transporte não chega, ou quando chega, está tão cheio de outros passageiros que não dá pra sentar ou nem mesmo entrar"; "muitos deixam de estudar porque não tem carro pra levar pra escola"; "às vezes o carro vem, mas quebra quando chega à escola e não tem como retornar pra casa ou volta a pé ou fica na casa de parentes na cidade".

Quando o transporte não vem, elas não vão para a aula, pois a distância das comunidades até a escola é grande e não podem pagar o transporte particular de moto. O transporte escolar é também o único transporte para a maioria dos moradores da zona rural que o utilizam quando

tem algo para resolver no centro da cidade. E "as estradas são péssimas e perigosas". Os motoristas também são citados pelas meninas: porque param de trabalhar quando não recebem seus pagamentos ou porque tratam mal os estudantes. São citados casos de motoristas que dirigem embriagados.

A precariedade das estradas e do transporte expõe os estudantes a situações de perigo:

> *"As estradas estão todas acabadas, esburacadas. Com isso os ônibus acabam quebrando no meio da estrada, e a gente tem que andar quilômetros. A escola é bastante distante da nossa casa e quando chega à noite e tem que andar... a noite na estrada é perigosa pra ficar andando a pé e ainda mais com crianças pequenas. Onde moro tem crianças pequenas que vão às escolas".* Clarisse, 16 anos, povo Pataxó Hã Hã Hãe.

> "*A maior dificuldade é o transporte. Sem ele, o aluno não vem pra escola, perde o ano porque falta muita aula, deixa de aprender porque falta muita aula. E o risco: carros ruins, superlotados, direção perigosa, com motorista bêbado ou irresponsável. Alguns ameaçam os alunos que os denunciarem".* Ashiley, 12 anos, quilombo da Serra do Talhado.

> *"Aonde muitas vezes o carro não vinha e a gente tinha que ir a pé, com os perigos que tem na estrada, com animais, pessoas de mau coração... Muitas vezes a gente tinha que ficar na cidade, na casa de familiares onde muitas vezes sabemos que nem todos gostam de dar apoio por conta da questão financeira".* Vitória Érica, 18 anos, quilombo Feijão e Posse.

O problema do transporte impacta diretamente as condições de permanência na escola e de aprendizagem, problema vivido intensamente pelas estudantes quilombolas e indígenas:

> *"Queria que tivesse transporte de qualidade em nossa cidade para que os alunos pudessem ir à escola, porque eles estão passando de quatro meses sem ir à escola. Os carros estão parados. Quatro meses sem os alunos irem à escola não é brincadeira! Se tivesse transporte de qualidade na cidade era muito bom, porque tem alunos que estão pra terminar o 3° ano do ensino médio e estão sem estudar porque os carros não estão indo buscá-los".* Carla, 16 anos, quilombo Balanço.

As meninas denunciam a forma como determinados gestores da educação tratam o problema e o necessário apoio da família, conforme depoimento de Vitória Érica (18 anos):

> "*Como a gente mora na comunidade, onde tem uma distância até a cidade, a gente necessita de transporte, também uma estrada melhor para a passagem de carro. E a gente percebe que o município deixa de nos visar e nos proporcionar uma melhor via, um melhor transporte para nosso deslocamento".* Vitória Érica, 18 anos, quilombo Feijão e Posse.

Os gestores afirmam que os gastos com transporte escolar são muito altos, pois as comunidades estão distantes da sede do município e as estradas são muito ruins, destroem os veículos. Os recursos do Programa Nacional de Transporte Escolar - PNATE do FNDE/MEC, em

colaboração entre a União, o Estado e o Município, demora muito a ser repassado para as redes de ensino. Afirmam ainda que o recurso da União é insuficiente para as despesas, sobretudo para municípios que têm baixa arrecadação de impostos. Como consequência, as secretarias de educação atrasam os pagamentos dos motoristas, dos postos de combustível e da manutenção dos veículos: o que faz com que muitos carros que realizam o transporte escolar quebrem e fiquem parados por tempo indeterminado. E os alunos perdem as aulas, a aprendizagem, o ano letivo!

A falta de infraestrutura das escolas é um problema bastante destacado pelas meninas quilombolas e indígenas: das condições precárias dos estabelecimentos à carência de recursos e materiais didáticos tanto nas escolas situadas no campo ou na sede dos municípios:

> *"A escola que temos, não é muito agradável, uma parte sim, outras não. A biblioteca é um espaço pequeno, tem muitos livros e computadores... Seria bom que os computadores fossem ajeitados pra gente fazer pesquisas, usar. A quadra é pequena, não dá pra correr direito e precisava ser coberta, pois é muito quente, faz muito calor lá, só dá pra jogar futsal, e improvisar pra basquete, pra handebol, mas não dá muito certo não. A cozinha é pequena, apertada, as cozinheiras quando vão fazer a comida às vezes não dá certo, às vezes acabam fazendo mal feito [...] O banheiro muitas vezes é sujo, mas também não é só por causa dos funcionários, muitos alunos não cooperam".* Bianca, 18 anos, quilombo Feijão e Posse.

A situação dos banheiros foi bem marcada: não tem banheiro em muitas escolas no campo[i], ou não tem água ou o fornecimento de água é muito irregular, ou estão sem porta. Algumas meninas reclamaram de não ter separação entre banheiro masculino e banheiro feminino, de a limpeza não ser feita regularmente, ou de as descargas estarem quebradas. Várias meninas informaram que, com frequência, os alunos são liberados para voltar para casa por conta da falta de água na escola. A situação das escolas do centro da cidade, mesmo com infraestrutura melhor, também é precária: falta higiene em geral, escolas sujas:

> *"O banheiro da minha escola está sem descarga, tá sem água nos banheiros. O banheiro ainda está sem porta, não tem porta no banheiro. Tá em falta de higienização, tá sem papel higiênico. As vezes o colégio tá limpo, as zeladoras limpam... mas porque às vezes falta água, e não tem como elas limparem, o colégio fica sujo".* Clarisse, 16 anos, povo Pataxó Hã Hã Hãe.

As meninas dizem que as escolas não têm equipamentos necessários para oferecer uma educação de qualidade; as salas são bagunçadas, com carteiras sujas e quebradas; e há falta de material didático e recursos pedagógicos:

> *"A escola que temos é uma escola sem estrutura, estudamos em salas improvisadas. Temos funcionários legais, preparados para lidar com público, porém as condições não permitem muitas vezes ter boas aulas. Muita falta de materiais didáticos. Alguns professores não deixam de fazer seu papel mesmo quando não recebem seus pagamentos, trabalham diariamente e com sorrisos nos rostos. Assim são alguns dos desafios que*

temos em nossa comunidade". Maikelle Ferreira do Nascimento, povo Tupinambá.

Sobre a Alimentação Escolar também foi grande a reclamação das meninas. A merenda é ruim, lanches de péssima qualidade, falta de higiene no preparo da merenda, falta de espaço adequado (refeitório). Foram citadas diversas situações de liberação dos alunos das aulas por falta de merenda e de água.

Bons exemplos também são citados, seja de boa estrutura, seja de alternativas que as comunidades encontraram para enfrentar as dificuldades:

> *"Comparada a outras escolas eu não tenho muito que reclamar da minha. Minha escola é bem estruturada, recém-reformada, tem adaptações para alunos que possuem alguma deficiência física, tem o abastecimento de água regular, dificilmente falta merenda, tem transporte para os alunos que vem dos povoados vizinhos além garantir que os professores passem por algumas formações durante o ano".* Karolayne Kaimbé.
>
> "*Apesar de ser uma escola que não é um lugar adequado para estudar, um lugar adequado para merenda, uma escola sem estrutura, é uma escola cheia de criatividade. Aqui alguns professores não são capacitados".* Lara Shala Santos Barbosa, 16 anos, Tubinambá da Serra do Padeiro.

A relação dos professores com os alunos foi também um destaque na fala das meninas. Foram relatadas relações tensas com alguns professores, a situação de profissionais de educação que faltam muito, professores preconceituosos, outros que sofrem de mau humor e que descontam frustrações nos alunos, inclusive usando palavrões com os estudantes:

> "*Há professores que faltam muito, e isso prejudica bastante nossa educação, porque a gente fica sem aula quase a semana toda; porque nem todos os professores que dão aula vão na escola".* Clarisse, 16 anos, povo Pataxó Hã Hã Hãe.
>
> "*Queria uma escola que os professores saibam explicar para os alunos, e quando os alunos não entenderem a explicação, que eles tornem a repetir tudo de novo o assunto que foi dado. Queria professores que prestem mais atenção aos alunos que não sabem muito das coisas. Nós também alunos precisamos cooperar mais com a limpeza da escola".* Bianca, 18 anos, quilombo Feijão e Posse

Apesar das críticas as falas também revelam uma compreensão da situação precária dos professores, muitos com contratos temporários, formação insuficiente, condições de trabalho e remuneração insatisfatória e o pagamento feito de forma irregular, frequentemente acumulando meses sem receber, tanto professores como funcionários e motoristas: "Temos escolas com professores mal remunerados, educação fragilizada e falta de materiais". Lithaly Isabelle, 15 anos, povo Tuxá.

Os gestores e funcionários das escolas foram destacados por sua importância. Há uma percepção de que a escola quando fica sem diretor, "vira uma bagunça". As merendeiras ocupam lugar importante, tratam da alimentação e do atendimento do lanche; os zeladores responsáveis pela limpeza e os vigias, responsáveis pela recepção, pela segurança. Houve reclamação com relação a alguns funcionários que assediam sexualmente as meninas.

Sobre o Preconceito e Racismo. Nas escolas da cidade, as meninas quilombolas são discriminadas por chegarem atrasadas ou porque faltam muito. Muitos professores não respeitam os alunos e não compreendem os graves problemas do transporte escolar, humilhando meninas e meninos que chegam atrasados na escola. As estudantes reclamam do preconceito dos professores e da necessidade de medidas que enfrentem as discriminações e racismo, como a contratação de professoras quilombolas da própria comunidade, o que ainda não é plenamente realidade. Denunciam também o racismo disfarçado na escola: "as regras nas escolas são para uns e não para outros":

> *"Tem uma coisa que eu acho: um tipo de preconceito com a gente. Isso vem dos vigias. Se tem as regras do portão sobre calças rasgadas e farda cortada, eles cumprem com alguns e não com outros... E quando uma pessoa assim vem, uma morena, tipo cabelo curto, cacheado, eles barram no portão. E quando vem uma que é tipo, mais clara do que as pessoas morenas, eles deixam entrar. E quando as outras olham isso, começa aquela crítica, causa polêmica. Ai uma lei serve pra umas e pra outras não. Queria que isso mudasse".* Carla, 16 anos, quilombo Balanço.

Sobre os Alunos: também reconhecem o papel dos estudantes nas relações dentro da escola, que muitos são bagunceiros, com brincadeiras de mau gosto, barulho na hora de aula, falta de atenção, muitos vão pra escola pra brigar; e há aqueles que são preconceituosos. É preciso que a escola escute os alunos, seus desafios e construa juntos caminhos para a melhoria das relações de convivência na escola.

II. A escola que queremos

As meninas indígenas e quilombolas reforçam a necessidade de investir na infraestrutura das escolas como uma política: uma escola com boa estrutura, mais organizada, com prédio com ambientes adequados aos ensinos de cada matéria; salas de aula amplas e mais organizadas; com laboratórios; espaços de dança, de arte, de teatro; com sala de computação, aulas de informática, com internet, que possibilite o uso dos estudantes; com biblioteca com espaço próprio, com mais livros e revistas novos; com espaços para práticas de atividades físicas e esportes, quadra de esportes e quadra coberta; com materiais de qualidade e fardamentos; com refeitório; com ventiladores que funcionem; com ar condicionado. E com mais higiene: nos banheiros, nas salas de aula, nas paredes e na escola toda, no preparo da alimentação, na limpeza dos bebedouros e dos reservatórios de água:

> *"Uma escola com estrutura de qualidade, para que os alunos e professores possam ensinar com mais conforto, com laboratórios, para os alunos do ensino médio e do curso técnico, aprender e evoluir em seus estudos, pesquisando e fazendo novas descobertas... Uma escola com biblioteca com vários livros para pesquisar e livros para crianças. Uma*

> *área educativa com jogos e brincadeiras. Também equipamento de informática para os alunos aprender a mexer nos computadores e fazer pesquisas e trabalhos".* Michelle Ferreira do Nascimento, 17 anos, povo Tupinambá.

> *"Quero que o banheiro seja reformado, que seja limpo, que tenha água no banheiro e papel higiênico, sabonete líquido pra gente poder lavar as mãos".* Clarisse, 16 anos, povo Pataxó Hã Hã Hãe

Destacam a importância de um transporte de qualidade, com carros que não quebrem, motoristas mais educados, que não atrasem e não façam os alunos perderem as aulas. Que haja alimentação de qualidade, com nutricionista e feita com higiene; com cardápio variado e um lugar para merendar:

> *"e que tenha também copos e pratos, pra comer a merenda, porque temos que esperar o outro terminar pra reutilizar o copo ou prato ou a colher. E que tenha um lugar pra gente merendar, porque no colégio alguns colegas sentam no chão pra merendar ou na sala de aula, mas a sala deveria ser um lugar para ter aula e não de merendar. Que a merenda fosse diferenciada, porque alguns alunos saem de sua casa cedo e não almoçam e vão com fome pra escola e a escola acaba não tendo merenda".* Clarisse, 16 anos, Pataxó Hã Hã Hãe.

Elas querem uma escola com uma equipe mais capacitada e envolvida, onde os professores e professoras tenham: "boa formação", "tenham jeitos de ensinar mais atraentes"; "que faltem menos"; "que interajam com os alunos"; "que sejam bons professores"; "menos racistas e que respeitem os alunos"; "que passem bons ensinamentos", "que acreditem quando os alunos chegam atrasados por causa do transporte, que entendam nossas dificuldades com o transporte escolar". Sugerem que as escolas tenham acompanhamento de psicólogo, de assistente social e de dentista. Quanto aos demais profissionais da escola: que os diretores e a secretaria das escolas deem mais atenção para os alunos; que os funcionários também tenham boa formação e mais respeito; que haja mais funcionários de limpeza e vigias responsáveis:

> *"Uma escola com estrutura, com mais professores capacitados, que tenha uma quadra de esportes, que tenha mais salas, um laboratório para que possamos fazer experiências, que a gente tenha uma biblioteca cheia de livros, que tenha banheiro masculino e feminino separados. Queremos uma escola com muro, para que os alunos não saiam da sala e um porteiro para exigir regras em todos os turnos".* Lara Shala Santos Barbosa, 16 anos, povo Tupinambá.

As meninas querem aulas mais criativas, atrativas, atividades mais dinâmicas e sobre temas polêmicos; com oficinas, com arte; mais livros novos e materiais escolares; mais aprendizado. Querem também uma escola mais lúdica, com ambiente de lazer, para brincar, para dançar, para jogar; encontrar com as amigas; de aprender mais com os colegas; com mais brincadeira e diversão, como afirma Bianca (18 anos) do quilombo Feijão e Posse: "queremos um lugar assim divertido pra gente, onde tenha quadra de basquete, handebol, pra gente impactar".

Querem escolas com mais respeito e educação; com diálogo entre os alunos, entre alunos e professores, entre alunos e direção e funcionários; sem preconceitos ("que machucam as pessoas"); com regras iguais para todos; que ensinem e valorizem todas as culturas; direitos iguais. E cobram dos colegas que colaborem com "uma escola com mais amor e carinho":

> "*Queria também uma escola que os alunos tivessem mais interesse em estudar, porque tem certa parte que entra na escola pra bagunçar, criticar os colegas. E muitos outros deles querem estudar para ser alguém em sua vida, ter uma profissão, fazer uma faculdade, um curso... Uma escola que tiver amor e carinho entre professores e alunos".* Carla, 16 anos, quilombo Balanço.

As meninas indígenas destacam a importância da educação para afirmação e fortalecimento da identidade, de forma permanente, para além da comemoração de uma data no ano e nem somente como uma matéria de uma disciplina:

> *"A escola que eu quero visa a educação escolar indígena, se aprofundando mais nas vivências, nos costumes, nas tradições e na cultura, não sendo abordada apenas só por uma matéria já que estudo em um 'colégio indígena'. Mesmo que tenha não indígenas na sala, as vivências do povo indígenas devem ser sempre colocadas como prioridade".* Karolayne Kaimbé.

Afirmam o direito a uma escola para o presente e para o futuro das novas gerações:

> "*A escola que eu quero é para as gerações futuras porque eu já estou quase me formando. Então eu quero que terminem logo de construir o colégio pra poderem estudar lá. Porque já tem quase 15 anos que falaram que iam construir o colégio e, no começo do ano de 2018, começaram a construir e já estamos no final de 2019 e não terminaram ainda. Então eu quero que termine logo a construção pra que as pessoas possam estudar lá. E que o dinheiro da merenda não atrase mais e nem o do motorista. E que os ônibus sejam ônibus melhores, de boas condições, que não ponham mais os alunos em risco".* Luana Maria Santos Silva.

E reforçam a importância de relações mais harmoniosas e de respeito nas escolas:

> *"A escola que eu queria ter, era uma escola com mais respeito, onde todo muito fosse mais amoroso, tivesse mais respeito um com o outro, zero preconceito, zero discriminação, zero brincadeiras chatas que possa magoar as pessoas".* Amaenne, 18 anos, quilombo Feijão e Posse

[i] Nas 15 comunidades quilombolas em Mirandiba, apenas quatro possuem escolas, que funcionam com turmas multisseriadas, com poucos alunos, com estrutura muito precária e com apenas uma professora para tudo (aula, limpeza e alimentação).