

Condições de trabalho docente, ensino de qualidade e custo-aluno-ano

*Teacher working conditions,
quality education and annual cost per student*

*Condiciones de trabajo docente,
enseñanza de calidad y costo anual por alumno*

ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA
ROSANA EVANGELISTA DA CRUZ
JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA
RUBENS BARBOSA DE CAMARGO

Resumo: O artigo analisa o custo-aluno-ano e a situação dos profissionais da educação em uma amostra de 82 escolas públicas urbanas e rurais de oito estados brasileiros que apresentam condições de oferta para um ensino de qualidade. O texto destaca elementos quantitativos e qualitativos das condições de trabalho dos profissionais do ensino – qualificação, estabilidade, valorização salarial, carreira docente, jornada de trabalho, dedicação a uma escola e experiência docente – relacionando-os aos custos educacionais.

Palavras-chave: ensino de qualidade; condições de trabalho docente; valorização dos profissionais da educação; custo-aluno-ano; financiamento da educação.

Abstract: The article analyses the annual cost per student and the situation of school professionals in a sample of 82 urban and rural public schools of eight Brazilian States that present good conditions for quality education. The paper highlights quantitative and qualitative elements of the working conditions of school professionals – training, job stability, salary, teaching career, working hours, dedication to one school, and teaching experience – relating them to the costs of education.

Keywords: quality teaching; teacher working conditions; valuation of school professionals; annual cost per student; educational finance.

Resumen: El artículo analiza el costo anual por alumno y la situación de los profesionales de la educación en una muestra de 82 escuelas públicas urbanas y rurales de ocho estados brasileños que presentan condiciones de oferta para una enseñanza de calidad. El texto subraya elementos cuantitativos y cualitativos de las condiciones de trabajo de los profesionales de la enseñanza – calificación, estabilidad, valorización salarial, carrera docente, jornada de trabajo, dedicación a una escuela y experiencia docente – relacionándolos a los costos de la educación.

Palabras clave: enseñanza de calidad; condiciones del trabajo docente; valorización de los profesionales de la educación; costo anual por alumno; financiamiento de la educación.

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta um dos desdobramentos da pesquisa “Custo-aluno-ano em escolas de educação básica que apresentam condições de oferta para um ensino de qualidade”, organizada e financiada pelo INEP e realizada por oito¹ universidades públicas brasileiras em 2003-04. Um dos resultados desta pesquisa foi uma problematização da dimensão da qualidade apresentada nos relatórios produzidos pelos pesquisadores de cada um dos estados envolvidos. Esses relatórios contêm dados obtidos por meio de questionários para apuração do custo-aluno-ano e de entrevistas que focalizaram a organização, a gestão e o funcionamento das escolas, além da observação sistemática *in loco* (via registro em diário de campo das equipes da pesquisa) em 82 escolas públicas urbanas e rurais.² A produção de um relatório técnico específico problematizando a dimensão da qualidade foi feita com a intenção de definir categorias que pudessem melhor explicitar o *conceito de qualidade* em escolas públicas em condições de oferta de um ensino de qualidade (ver INEP, 2004).

Essas categorias enfatizaram alguns aspectos gerais dos custos das escolas e algumas condições para oferta de um ensino de qualidade, além das percepções dos agentes escolares específicos que informavam, segundo a sua visão, o que vinha a ser o conceito de qualidade nas escolas pesquisadas. Assim, o relatório dessa nova pesquisa contemplou aspectos quantitativos e qualitativos.³ Neste artigo propomos uma discussão mais acurada acerca de alguns aspectos em que a qualidade de ensino apresenta uma dupla face, quantitativa e qualitativa, de um mesmo elemento, com ênfase na relação entre características e condições de trabalho dos profissionais da educação e o custo-aluno-ano.

O CONCEITO DE QUALIDADE E SUA RELAÇÃO COM O CUSTO-ALUNO-ANO

Na última década, apesar dos indicadores educacionais no Brasil não serem satisfatórios, verifica-se certo esforço, sobretudo na elaboração da legislação educacional, visando à melhoria da educação básica. É nesse contexto que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9.394/96, insere, entre as garantias a

¹ Embora a amostra nacional da pesquisa contemple oito estados (Ceará, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul e São Paulo), no estudo da presença da qualidade nas escolas, apresentado neste artigo, foram considerados os relatórios de sete estados, excluindo Minas Gerais, uma vez que os dados desse estado não estavam disponíveis no momento da realização do estudo.

² A pesquisa envolveu 95 escolas; como não serão aqui contempladas as 13 escolas pesquisadas em Minas Gerais, fazemos referência ao número de 82 escolas.

³ Uma tomada mais geral desta problematização já foi apresentada anteriormente (CAMARGO et al., 2005; INEP, 2004).

serem oferecidas pelo Estado no cumprimento de seu dever para com a educação, a de *padrões mínimos de qualidade de ensino* (art. 4º, IX). Essa é tarefa, portanto, de todas as esferas de governo. Cabe observar que a Constituição de 1988 já contemplava, como um dos princípios do ensino, a *garantia de padrão de qualidade do ensino* (art. 206, VII).

A Emenda Constitucional (EC) n. 14/96 à Constituição Federal (CF) estabeleceu que, cinco anos após a criação do Fundo de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), os governos deveriam ajustar suas contribuições ao Fundo de modo a garantir um *valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade do ensino*⁴ (aqui chamado de custo-aluno-qualidade). Com tal preceito, o tema *qualidade do ensino* passou a ser, inexoravelmente, objeto de discussão nos meios políticos e acadêmicos, bem como um tema inquietante na agenda dos pesquisadores brasileiros da área de educação. Principalmente porque, até o momento, não se tem um único critério consensuado do valor monetário correspondente a um custo-aluno-qualidade e tampouco se cumpriu o referido dispositivo de ajuste.

Em relação a esse tipo de incerteza, o senso comum diz: “não adianta fazer leis se elas não são cumpridas”. No caso do conceito sobre a *qualidade do ensino*, essa máxima se confirma. Há mais de 16 anos, a expressão *garantia de padrão de qualidade* (do ensino) aparece na Constituição Federal de 1988 e pouco se avançou na efetivação desse preceito. Há mais de sete anos, a expressão *padrão mínimo de qualidade do ensino* foi incorporada na mesma Constituição, com a EC n. 14/96. O art. 211 da Constituição Federal, no § 1º, modificado por essa Emenda Constitucional, deixa muito claro o papel da União para que seja garantido nas escolas públicas brasileiras um *padrão mínimo de qualidade do ensino*:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e *padrão mínimo de qualidade do ensino* mediante assistência técnica e financeira aos municípios, ao Distrito Federal e aos municípios (BRASIL. CF/88, p. 56) [grifos nossos].

Como primeiro passo, para calcular o valor monetário correspondente ao *custo-aluno-qualidade*, é necessário precisar o conceito de qualidade do ensino. Neste sentido, a legislação, apesar de indicativa, não detalha o que vem a ser o *padrão mínimo de qualidade*.

Por exemplo, retomando o que estabelece a LDB no art. 4º, inciso IX, encontramos uma referência bastante genérica ao tema:

⁴ Ver § 4º do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 14/96.

Art. 4. O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: (...)

IX - *padrões mínimos de qualidade de ensino*, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino e de aprendizagem (BRASIL, 1996). [grifos nossos].

Na mesma Lei, no art. 74, parágrafo único, a imprecisão sobre os referidos insumos continua, com a fixação de apenas algumas diretrizes, restritas ao ensino fundamental:

Art. 74. A União, em colaboração com os municípios, o Distrito Federal e os municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, *capaz de assegurar ensino de qualidade*.

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino (BRASIL, 1996) [grifos nossos].

A Lei n. 9.424/96, que dispõe sobre o Fundef, no art. 13, fixa os critérios a serem considerados para os ajustes progressivos de contribuições correspondentes a um padrão mínimo de qualidade:

- I – estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;
- II – capacitação permanente dos profissionais de educação;
- III – jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;
- IV – complexidade de funcionamento;
- V – localização e atendimento da clientela;
- VI – busca do aumento do *padrão de qualidade do ensino* (BRASIL, 1996) [grifos nossos].

Até o momento, a imprecisão continua. As quantidades mínimas, por aluno, dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino e de aprendizagem de qualidade permanecem indefinidas.

Há muito que se discutir e se pesquisar sobre o assunto, considerando que ainda não se tem uma definição única e precisa sobre as variáveis associadas à qualidade de ensino. Nem mesmo a Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação, contribuiu para clarear a definição do padrão mínimo de qualidade de ensino, tal como posto na LDB, uma vez que o conteúdo do Plano só se aproxima da referida definição quando fixa alguns dos padrões mínimos nacionais de infra-estrutura física das escolas.

O ESTUDO DO CUSTO-ALUNO-ANO E A QUESTÃO DA QUALIDADE

Ainda que sob o pano de fundo das imprecisões acima anunciadas, a pesquisa referida sobre custo-aluno-ano e a questão da qualidade tomou alguns componentes clássicos de custo (pessoal, material de consumo, material permanente e outros insumos) para possibilitar a investigação e, a partir destes componentes, foi possível levantar e discutir características que interferem na qualidade da escola.

Antes de tomarmos os desdobramentos em termos das condições de qualidade, com ênfase nas condições dos profissionais da educação, é interessante apresentar um panorama do custo-aluno-ano encontrado na pesquisa. A Tabela 1 abaixo apresenta o custo-aluno-ano médio nas escolas estudadas, por dependência administrativa.

TABELA 1
Custo-aluno-ano médio das escolas da amostra,
por dependência administrativa e Unidade da Federação

Unidade da Federação	Dependência administrativa	Custo nominal em 2004	Custo corrigido* em 2006
Piauí	Estadual	413,14	468,54
Goiás	Estadual	476,12	539,97
Pará	Estadual	616,74	699,44
Ceará	Estadual	753,76	854,84
Paraná	Estadual	891,44	1.010,98
São Paulo	Estadual	1.391,10	1.577,64
Rio Grande do Sul	Estadual	1.991,16	2.258,17
Paraná	Federal	3.106,39	3.522,94
Ceará	Federal	4.277,10	4.850,64
Goiás	Federal	4.908,23	5.566,40
Rio Grande do Sul	Federal	6.573,69	7.455,19
Pará	Federal	7.753,96	8.793,73
Ceará	Municipal	496,40	562,97
Piauí	Municipal	570,49	646,99
Goiás	Municipal	1.172,96	1.330,25
Paraná	Municipal	1.222,31	1.386,22
Pará	Municipal	1.318,89	1.495,75
São Paulo	Municipal	2.562,59	2.906,22
Rio Grande do Sul	Municipal	2.586,09	2.932,87

Fonte: MEC/INEP/DTDIE/Pesquisa Custo-Qualidade

* INPC/ IBGE para julho de 2006 = 1,1340956

Banco Central: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/correcao/indexCorrige.asp?u=corrige.asp&id=correcao>> consultado em setembro de 2006.

Em termos de valor do custo-aluno-ano por esfera administrativa, na maioria dos estados encontram-se escolas da esfera federal como tendo o maior custo-aluno-ano, variando de R\$3.522,94, no Paraná, a R\$8.793,73, no Pará, em valores de julho de 2006. Nas médias das escolas pertencentes a redes municipais, encontram-se valores que vão de R\$562,97, no Ceará, a R\$2.932,87, no Rio Grande do Sul. Entre as escolas pertencentes a redes estaduais, registra-se uma média menor de custo no Piauí, R\$468,54, e, no outro extremo, R\$2.258,17, no Rio Grande do Sul.

Desta forma, a tabela evidencia duas desigualdades de investimento na educação brasileira, a primeira de cunho regional e a segunda entre as redes públicas de ensino. Em relação às desigualdades regionais, não é mera coincidência o fato de que as redes municipais e estaduais que têm escolas na amostra com menor custo-aluno-ano sejam de estados com menor desenvolvimento econômico, e vice-versa, as escolas da amostra com maior custo-aluno-ano estão em estados, via de regra, com maior desenvolvimento econômico.

Quanto à desigualdade entre as condições de investimento das diferentes dependências administrativas, em geral as escolas de educação básica pesquisadas vinculadas à rede federal de ensino apresentaram um custo-aluno-ano bastante diferenciado das demais, situação que decorre das melhores condições gerais apresentadas por essas instituições. Ainda em termos gerais, as escolas das redes estaduais apresentaram um custo-aluno-ano inferior ao das redes municipais. A variedade pode se justificar não somente pelas diferenças nas condições de oferta (tamanho das escolas, número de funcionários e de alunos por escola, etc.), mas, também, e talvez principalmente, pela capacidade de financiamento diferenciada entre os entes federados.

Assim, podemos inferir que o valor do custo-aluno-ano pode ser um indicador importante para a análise das condições de oferta de um ensino de qualidade nas escolas públicas, uma vez que está diretamente relacionado com insumos indispensáveis ao alcance de um padrão mínimo de qualidade.

A média do custo-aluno-ano das escolas estudadas é fortemente determinada pelas especificidades do tipo de ensino ofertado (etapas ou modalidades da educação básica em diferentes combinações) e pelas condições de oferta. Esta variação no custo-aluno-ano médio por tipo de escola, apesar de muito significativa, mantém de maneira geral uma semelhança na distribuição dos componentes do custo; via de regra, o componente de maior peso é pessoal, especialmente pessoal docente. A composição percentual dos diferentes componentes do custo-aluno-ano nas escolas da amostra está apresentada na Tabela 2.

TABELA 2

Composição percentual dos componentes do custo-aluno-ano das escolas da amostra, segundo a Unidade da Federação e dependência administrativa

Unidade da Federação	Dependência Administrativa	Pessoal			Material de Consumo	Material Permanente	Outros Insumos
		Total	Docente	Funcionário			
Ceará	Municipal	82,68	52,34	30,34	11,17	1,86	4,29
	Federal	69,96	27,92	42,05	25,53	1,89	2,62
	Estadual	85,26	47,39	37,87	7,96	1,91	4,86
	Total de escolas da amostra no estado	78,86	40,43	38,44	15,34	1,90	3,90
Goiás	Municipal	91,91	60,87	31,04	5,46	1,62	1,00
	Federal	83,98	66,83	17,15	5,65	5,67	4,70
	Estadual	88,76	59,00	29,76	3,17	4,23	3,84
	Total de escolas da amostra no estado	88,59	62,56	26,03	5,09	3,51	2,81
Pará	Municipal	86,04	51,17	34,86	9,45	2,16	2,35
	Federal	94,92	59,51	35,41	2,56	0,31	2,21
	Estadual	90,01	62,02	27,99	3,80	4,07	2,11
	Total de escolas da amostra no estado	92,57	57,86	34,70	4,18	1,02	2,24
Paraná	Municipal	82,49	55,14	27,35	10,94	2,95	3,61
	Federal	95,91	83,23	12,68	1,00	2,18	0,91
	Estadual	83,21	56,85	26,36	6,23	4,93	5,63
	Total de escolas da amostra no estado	86,23	63,06	23,17	6,40	3,59	3,77
Piauí	Municipal	85,32	57,37	27,95	7,49	4,26	2,93
	Estadual	86,72	61,85	24,87	6,94	3,75	2,59
	Total de escolas da amostra no estado	86,17	60,09	26,08	7,16	3,95	2,72
Rio Grande do Sul	Municipal	77,45	50,96	26,49	15,22	3,30	4,03
	Federal	76,94	40,07	36,86	7,04	1,91	14,12
	Estadual	69,85	48,35	21,50	7,73	6,66	15,76
	Total de escolas da amostra no estado	76,08	46,40	29,68	10,94	3,28	9,69
São Paulo	Municipal	82,78	55,54	27,25	8,81	1,82	6,59
	Estadual	80,96	58,52	22,44	7,90	5,38	5,76
	Total de escolas da amostra no estado	81,71	57,30	24,40	8,27	3,92	6,10

Fonte: MEC/INEP/DTDIE/Pesquisa Custo-Qualidade

O impacto das despesas com pessoal no custo-aluno-ano varia, entre outros fatores, conforme o plano de carreira das diferentes redes no país, o tipo de vínculo que os profissionais têm com as redes, o tipo de escola (incluindo variações na proporção de docentes e funcionários), os níveis salariais e o número de alunos por profissional. De qualquer forma, verifica-se a preponderância deste componente do custo em relação aos demais itens que compõem o custo-aluno-ano, confirmando achados de outros estudos anteriores sobre custos educacionais. Diante desse fato, justifica-se nosso intento de dar relevo a características e a condições de trabalho dos profissionais da educação no presente artigo.

QUANTIDADE E QUALIDADE NAS CONDIÇÕES DE TRABALHO DOS PROFISSIONAIS DA ESCOLA

É bastante provável que a maioria dos aspectos relacionados à qualidade de ensino seja multifacetada, entretanto, procuramos aqui focar alguns aspectos que têm uma face claramente quantificável e uma outra qualitativa que impacta a percepção subjetiva de sua existência ou ausência no cotidiano das escolas pesquisadas. Neste caso, os aspectos relacionados às condições de trabalho do professor são especialmente dotados destas duas dimensões quando consideramos os itens do tipo de vínculo profissional e do tempo na carreira; a jornada de trabalho e sua importância no desenvolvimento do trabalho escolar; a dedicação dos profissionais a uma única escola e suas relações com esta escola; a valorização salarial; a qualificação e a motivação para o trabalho. Desses aspectos é que trataremos a seguir.

Vínculo e experiência profissional

O tipo de *vínculo profissional do docente*, como uma das categorias quantificáveis para a condição de oferta de um ensino de qualidade, permite revelar como é o regime de trabalho dos professores das escolas da amostra, isto é, se eles pertencem ao quadro de efetivos ou são contratados temporariamente pelas diferentes administrações. A condição de pertencer ao quadro de efetivos pode garantir uma maior estabilidade trabalhista ao docente, possibilitando uma maior segurança para a realização de seu trabalho, uma vez que não estaria sujeito a demissões ao final de licenças, de contratos ou ao final do ano. A hipótese para a análise é a de que um corpo docente efetivo, além de mais estável nas diferentes redes de ensino, permitiria melhores condições de oferta de um ensino de qualidade nas escolas da amostra.

Considerando as 3.073 funções docentes⁵ pesquisadas nas 82 escolas da amostra, o percentual de efetivos é de 77,1% e o percentual de funcionários com

⁵ Um docente pode exercer mais de uma função docente, por conta de atuar em um ou mais níveis de ensino ou por possuir mais de um cargo público em que é efetivo.

contratos temporários, incluindo os estagiários, representa 20,2%, indicando um percentual relativamente alto de funções docentes e funcionários efetivos.

Quanto à representatividade desta situação nas diferentes redes, os dados revelam que as escolas estaduais da amostra são aquelas em que o percentual das funções docentes efetivas é comparativamente um pouco menor (68,6%); as escolas federais revelam o maior percentual (87,1%), enquanto que as escolas municipais da amostra têm um percentual de 83,9% de funções docentes efetivas. Diante destes dados, deduz-se que existe uma relação direta entre o vínculo da função docente e o custo-aluno-ano.

Além disso, a pesquisa permitiu verificar que, em geral, o salário das funções docentes contratadas temporariamente é inferior ao das funções docentes efetivas, assim como tais profissionais normalmente dedicam-se a outras atividades profissionais, não havendo, portanto, neste caso, uma dedicação exclusiva à escola. A situação de contratação temporária de docentes, além de ter um impacto negativo na qualidade do ensino oferecido nas escolas, por haver sempre necessidade de novas contratações, pode estar articulada a uma estratégia de redução dos gastos por parte do município.

A possibilidade de organização do esforço coletivo em torno de um projeto de escola de qualidade implica necessariamente que os profissionais da educação, sobretudo os professores, tenham uma relação estável com a escola. Apesar disto ser consenso entre os diferentes sujeitos entrevistados e entre os pesquisadores, ainda encontra-se, em muitos casos, rotatividade de pessoal, multiplicidade de vínculos empregatícios, e a decorrente extensão da jornada de trabalho docente, como fatores que dificultam o desenvolvimento de um trabalho de qualidade nas escolas.

Quando os *contratos são temporários* há demora na contratação de novos profissionais e a troca de professores é considerada um empecilho à organização da escola, como destacado por uma supervisora escolar:

(...) Mas foi coisa do governo mesmo, professores vão se aposentando e não há concursos para a 1ª a 4ª, então tem CLT ou PSS, ou professor que entra de licença e não tem ninguém para ficar no lugar; a gente tem esse problema sim [Rotatividade do corpo docente] (supervisora/mãe, escola 3, INEP/UFPR, 2004, p. 78).

Além disto, tal *rotatividade* impede aquilo que é considerado pela comunidade escolar um elemento importante para a qualidade do ensino: a *experiência profissional*. Esta é uma das categorias quantificáveis que compõem a possibilidade de avaliação das condições de oferta de um ensino de qualidade. A pesquisa revelou que é significativo o número de docentes com uma experiência de mais de 10 anos de magistério (55,65%) no total da amostra. Destes, mais de 30% têm entre 10 e 20 anos de tempo de docência. Estes dados representam um forte indício que o conjunto de escolas pesquisadas tem efetivamente na experiência profissional dos docentes uma condição de ensino de qualidade.

Considerando as escolas por esferas administrativas, observa-se que as instituições federais são as que dispõem de docentes mais experientes, 59% com mais de 10 anos de docência. Destes, a maioria tem entre 15 e 25 anos de trabalho; tal experiência pode ter uma relação com o plano de carreira, pois as condições salariais destes docentes são bastante diferenciadas dos demais. A esfera estadual é que tem a segunda maior presença de profissionais com muito tempo de docência, 59,8%, sendo que dentre aqueles com menos de 10 anos de experiência, 25% têm menos de cinco anos. A esfera municipal é a que comporta o maior percentual de docentes com menos de 10 anos de experiência (50,9%), sendo 28% com menos de cinco anos. No caso dos municípios, isto pode ter relação direta com a ampliação de vagas na educação infantil nos últimos anos, o que implicou na ampliação do quadro e incorporação de profissionais mais jovens.

Jornada de trabalho e qualificação profissional

A extensão da *jornada de trabalho* também é um fator importante para a efetivação de um ensino de qualidade, posto que cargas de trabalho excessivas, além da questão da saúde, implicam em dificuldades para a própria atualização profissional.

Durante as entrevistas pôde-se perceber a opinião dos sujeitos sobre o nível de interferência desse fator na atuação profissional. Tanto o diretor quanto a professora, compreendem que a qualificação profissional tem uma interferência positiva muito grande, pois acham que, quando se trabalha com professores capacitados e experientes, os bons resultados na aprendizagem são mais concretos. Por outro lado, a professora relata a dificuldade de se conquistar tal qualificação devido à excessiva jornada de trabalho (escola 11, INEP/PIAUI, 2004, p. 202).

A capacitação, o vínculo permanente e a experiência profissional, embora importantes, não são garantia absoluta de uma qualidade na integração do docente com a escola que resulte em satisfação com o trabalho. É possível que isto decorra da sobrecarga de trabalho, mesmo quando o profissional atua numa única instituição, porém com muitas horas semanais. Tal problema aparece no relato abaixo:

Quanto à disposição dos funcionários não-docentes, responde o Diretor que eles são muito dedicados à Escola, como se pode observar em sua fala: *“um bom número de pessoas se sente parte dela e quer fazer tudo para que a escola seja sempre a melhor possível”*. Segundo a fala do Diretor as pessoas se dedicam muito à escola: *“existe um clima nessa escola que as pessoas estão sempre muito cansadas e eu acho que (isso ocorre) pelas exigências que nós mesmos nos fazemos, que a escola faz, e isso cria um clima de tensão, que talvez seja origem ou as causas das dificuldades de relações interpessoais”* (Diretor, escola 5, INEP/USP, 2004, p. 47).

A *jornada de trabalho* do professor se constitui novamente em uma dimensão da qualidade bastante complexa, posto que, além da necessidade deste professor

estar na escola por um tempo que lhe seja possível integrar-se a essa plenamente, também é preciso dimensionar uma carga horária que permita trabalhar e estudar sem ficar doente.

Além da necessária discussão da *jornada de trabalho* do professor no conjunto da regulamentação do trabalho em geral, é preciso considerar as especificidades do trabalho do professor e talvez avançar na definição do que são doenças tipicamente profissionais numa profissão em que as relações interpessoais não são secundárias no processo de trabalho.

Outro elemento que interfere nas condições de qualidade e que tem impacto quantitativo e uma dimensão subjetiva importante de relação dos profissionais com a escola é a questão da *dedicação*, especialmente dos docentes, *a uma única escola*. Nas escolas estudadas 88,8% dos docentes atuam apenas na escola pesquisada. A dependência onde esta realidade está mais presente é a federal, com 98,5% dos docentes atuando em somente uma escola, seguida pela rede estadual, com 87,3%, e pela rede municipal, com 86,9%. Com exceção da rede federal do Pará, todas as escolas federais pesquisadas nos demais estados têm 100% dos seus docentes dedicando-se a somente uma escola.

A *dedicação a somente uma escola* é destacada na percepção dos pesquisadores e dos entrevistados como um fator que possibilita uma maior qualidade do trabalho escolar. De outra parte, é ressaltado que, nos casos de professores que têm que trabalhar em outras unidades, o desgaste decorrente do número elevado de vínculos dos professores, ou melhor, de atuação em várias escolas, é um problema para a qualidade, afetando a saúde dos professores, além da redução do tempo de estudo e planejamento de suas ações na escola:

Com efeito, as entrevistas com docentes, nesta questão, enfatizaram o problema da carga horária que, associada aos baixos salários, obrigam os docentes da escola a preencher seu dia em diferentes escolas, reduzindo as horas dedicadas ao estudo e planejamento (escola 5, INEP/SEDUC-CE, 2004, p. 66).

Neste quadro, é possível que a qualidade de algumas escolas, como as de aplicação ou as técnicas federais, tenha relação especial com a dedicação exclusiva dos docentes a uma única escola e na maioria das vezes com parte da carga horária destinada, exclusivamente, aos estudos, avaliação e preparação de atividades o que é, em geral, proporcionalmente maior que a carga horária encontrada nas outras escolas.

Deve-se considerar que vínculos instáveis, acrescidos de carga horária de trabalho extensa, são prejudiciais ao profissional da educação e à qualidade da oferta dos estabelecimentos, principalmente se tal realidade for acrescida de uma sobrecarga decorrente de um número excessivo de alunos por turma ou uma relação alta na proporção matrícula/docente ou matrícula/turma, como verificado em várias redes

de ensino. Como exemplo desta realidade, destacam-se os extremos na relação matrículas por turmas: Piauí registra o maior número (41,6), enquanto o menor número ocorreu no Rio Grande do Sul (22,7). Tal tendência é observada, também, na relação matrículas por docentes do Ceará (29,3) e do Rio Grande do Sul (15,2). Na relação matrículas por funcionários evidencia-se uma relação maior no Piauí (47,1), enquanto a menor encontra-se no Rio Grande do Sul (18,5). Tal realidade, na qual as maiores proporções estão no nordeste e as menores no sul do país, reforça a tese das influências da situação socioeconômica no custo-aluno-ano e na qualidade do ensino oferecido.

Além disto, considerando as esferas administrativas, as relações mais altas (matrículas/turmas, matrículas/docentes e matrículas/funcionários) encontram-se na esfera estadual, seguida da esfera municipal e da esfera federal. Isso pode se explicar pela maior atuação da esfera estadual nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, segmentos com maiores médias de aluno matriculadas por turma, o que também exige maior número de professores e dos demais servidores. Além disso, parte das escolas pesquisadas da esfera federal eram Escolas de Aplicação, cujos professores (em geral, mestres e doutores) também se dedicavam à pesquisa. Nas escolas técnicas federais (de ensino médio profissional), registram-se relações semelhantes aos dos municípios e estados.

A relação matrículas por docentes tende a ser maior em escolas que oferecem todas ou quase todas as etapas da educação básica, sobretudo naquelas de educação profissional, ensino médio, EJA e as que oferecem de 5ª à 8ª séries do ensino fundamental, respectivamente. Por outro lado, essa relação tende a ser menor nas creches, pré-escolas ou nas escolas de educação infantil com ou sem classes de alfabetização, respectivamente. Em geral, observa-se que as médias das relações são altas, à exceção do Rio Grande do Sul, o que pode impactar negativamente a qualidade do processo de ensino e de aprendizagem. A relação matrículas por funcionários e matrículas por turmas segue o mesmo padrão.

Hora-Atividade

A existência de *hora-atividade* no conjunto de horas trabalhadas pelos docentes é um fator de qualidade de consenso entre profissionais da educação e pesquisadores. Destaca-se a sua positividade quando existe e funciona e as dificuldades de organizar a prática pedagógica quando esta condição está ausente.

De forma geral, nas escolas pesquisadas, o número de horas trabalhadas em sala de aula corresponde a 75% da carga horária média dos docentes, o que implica numa carga horária destinada a horas atividades, em média, de 25%. Essa realidade está muito próxima da indicação do Conselho Nacional de Educação, na Resolução 3/97, que prevê que:

(...) a jornada de trabalho dos docentes poderá ser de até 40 (quarenta) horas e incluirá uma parte de horas de aula e outra de horas de atividades, estas últimas

correspondendo a um percentual entre 20% (vinte por cento) e 25% (vinte e cinco por cento) do total da jornada, consideradas como horas de atividades aquelas destinadas à preparação e avaliação do trabalho didático, à colaboração com a administração da escola, às reuniões pedagógicas, à articulação com a comunidade e ao aperfeiçoamento profissional, de acordo com a proposta pedagógica de cada escola. (BRASIL, CEB/CNE, 1997).

É preciso ponderar que há uma diversidade muito grande de condições de hora-atividade nas redes e contextos estudados: hora-atividade individual, hora-atividade coletiva, hora-atividade para estudos e participação em atividades fora da escola à escolha do professor.

O destaque a tais momentos aparece tanto em relação ao percentual da carga horária individual dedicada a estas atividades quanto em relação ao tempo de trabalho coletivo em torno do planejamento das atividades escolares. Em uma das escolas do Ceará a garantia destes dois momentos é valorizada:

Cada turma de alunos é acompanhada por duas professoras, que permanecem os dois turnos na escola: um dedicado ao trabalho com as crianças, outro voltado ao planejamento e estudo. Além dessas, existe um professor de música e uma de informática. A existência de um grupo de estudo das professoras e do apoio da psicóloga e da coordenação são elementos favorecedores da organização e gestão da escola, conforme salienta uma das docentes (escola 1, INEP/SEDUC-CE, 2004, p. 141).

A importância e o esforço da escola em garantir tempo de estudo e integração entre os docentes também é destacado e vale ressaltar que, muitas vezes, a medida oficial dos sistemas de ensino de instituir carga horária destinada a estudos vem atender à dinâmica já instituída na escola para tal finalidade, o que comprova a importância de tal estratégia de organização do trabalho.

No caso das instituições de educação infantil, embora a hora-atividade ainda seja pouco presente, a importância deste momento é também destacada e há uma ênfase na articulação feita pelas coordenações das escolas para possibilitar a realização de planejamento e estudos, mesmo antes desta carga horária estar prevista oficialmente na rede de ensino, como é o caso do Paraná, por exemplo:

Em 2003 não havia hora-atividade formalmente garantida para os docentes dos Centros de Educação Infantil em Maringá, entretanto, há no quadro de funcionários uma pedagoga que faz o acompanhamento do trabalho pedagógico do CEI e procura, segundo ela mesma afirma, garantir a unidade do trabalho entre os diversos profissionais que cuidam e educam as crianças desta instituição. Segundo depoimento da pedagoga, o próprio CEI organiza-se para liberar os docentes para as atividades de planejamento e para os cursos ofertados pela mantenedora, ou seja, na prática os docentes contam com momentos para planejamento e estudo. A partir de 2004 a SME implantou hora-atividade no conjunto da rede municipal. (escola 1, INEP/UFPR, 2004, p. 23)

No que se refere a momentos para planejamento coletivo destaca-se o fato de que estes nem sempre estão previstos em quantidade suficiente nos calendários oficiais, apesar de sua importância, principalmente, para as definições relativas ao projeto político-pedagógico da escola e à formação continuada dos profissionais.

O esforço que as escolas realizam para garantir o debate coletivo indica a necessidade de considerá-lo como uma entre as condições objetivas de trabalho importante para a realização de um ensino de qualidade. A organização desta prática coletiva exige tempo e possibilidade de existência de um profissional específico que facilite e coordene a efetivação dos debates na escola; na ausência de tais condições fica bastante difícil avançar na conquista da qualidade de ensino almejada por todos.

Além deste tempo individual ou coletivo para estudo e planejamento na escola, uma outra possibilidade de organização que pode implicar melhor condição de qualidade é a previsão de tempo para que o professor possa estudar fora da escola:

Um outro ponto que merece destaque é a jornada de trabalho do corpo docente dessa escola, cuja duração de 40 horas semanais garante que o professor tenha de fato contemplado em sua jornada de trabalho, tempo para fazer seus planejamentos, garantir as reuniões com seus pares e com a coordenação, além de receber estagiários e pesquisadores. Mas, de toda essa organização da jornada de trabalho, o que mais chama a atenção por seu caráter inovador entre as escolas de ensino fundamental e médio são as 10 horas-aperfeiçoamento cumpridas fora da escola para o professor investir em sua formação e aperfeiçoamento profissional (escola 5, INEP/USP, 2004, p. 71).

Depreende-se destes elementos, portanto, que incorporar a existência de hora-atividade como indicador de qualidade de ensino implica considerá-la nos diferentes formatos existentes e possíveis, ou seja, a hora individual para estudo e planejamento na escola, o tempo individual para estudo fora da escola e o tempo de trabalho coletivo na escola. Portanto, articular tempo de trabalho destinado a atividades de estudo, planejamento, avaliação, etc., torna-se interessante e necessário na produção do trabalho escolar. No entanto, como indicador de qualidade, essas atividades exigem a qualificação deste tempo e o dimensionamento de que condições o docente tem para efetivamente usufruir dele.

Qualificação profissional e salário

A *qualificação profissional* na área específica, a formação continuada e o reconhecimento destas condições pela ascensão funcional garantida em plano de carreira são também importantes condições de valorização e motivação profissional. Assim é interessante destacar que entre as escolas pesquisadas encontra-se um número significativo de profissionais com qualificação profissional adequada e este é fator tendencialmente valorizado nos planos de carreira, pois há uma elevação das médias salariais de profissionais mais qualificados. Apesar disto, a remuneração deste conjunto dos professores

não teve crescimento significativo nos últimos anos; ao tomar-se o rendimento mensal médio dos professores no país em 2001, esse continua em patamares inferiores aos de outros profissionais com formação equivalente. Dada a centralidade do professor na construção de uma escola com qualidade, a manutenção da precariedade salarial e da ampliação desta precariedade nas regiões menos desenvolvidas economicamente no Brasil são fatores que dificultam sobremaneira a garantia de condições de um ensino de qualidade. Os dados referentes à média salarial bruta das funções docentes das escolas pesquisadas podem ser visualizados na Tabela 3.

Os dados revelam, primeiramente, a variabilidade salarial existente. Tal variabilidade é de ordens distintas: entre as diversas redes de ensino; entre as diferentes regiões do país; entre as diferentes dependências administrativas; entre os diferentes níveis dentro dos planos de carreira que podem considerar qualificação e tempo de serviço; entre tipos de contratação. Deve-se lembrar sempre que os dados aqui indicados resultam de médias que envolvem o conjunto dos salários de todas as funções docentes informadas nas escolas pesquisadas, desta forma, não se trata aqui de salário realmente recebido, trata-se da média. Esta média salarial refere-se ao salário bruto dos docentes, em um mês típico de 2003 e é apresentada em valores nominais.

Ao compararmos as médias salariais das funções docentes das escolas da amostra entre as três esferas administrativas, observa-se que: a rede federal é a que tem a maior média salarial e varia conforme a região em que se encontra a escola, embora exista um plano de carreira único; as médias salariais nas escolas ligadas às redes estaduais são um pouco menores que as médias salariais das escolas pertencentes às redes municipais. No caso das redes estaduais e municipais é possível identificar uma certa relação entre a variação das médias salariais e a distribuição regional das escolas, pois as maiores médias salariais tendem a se concentrar no sul e sudeste, enquanto as menores médias encontram-se no nordeste. Tal variação revela a continuidade da desigualdade de condições de valorização profissional dos docentes e isto tem impacto negativo nas possibilidades de garantia de condições para uma escola de qualidade que atinja o conjunto das crianças e jovens brasileiros.

Os baixos salários e a falta de plano de carreira adequado, concomitantemente, trazem um certo desencanto com a profissão docente. Tal desencanto leva a uma naturalização da desvalorização profissional, como se não houvesse outro jeito, posto que “em outros lugares também é assim...” Isto é flagrante no relato abaixo:

O levantamento geral evidenciou que o *salário dos docentes nesse município é muito baixo*. Na opinião da diretora da escola, a configuração salarial não interfere nas relações de trabalho ou na atuação dos docentes, pois ela considera que os salários pagos são compatíveis com a média garantida por outras prefeituras da região (escola 5, INEP/UFPI, 2004, p. 101) [grifos nossos].

Entre os professores, é generalizada a constatação de que os baixos salários são um fator determinante da qualidade do ensino, pois “desestimula a atuação

TABELA 3

**Salário médio bruto mensal das funções docentes, por grau de formação,
segundo o estado e a dependência administrativa – 2003**

(em valores nominais)

UF	Dependência Administrativa	Total	Ensino Fundamental		Ensino Médio		Superior			Especialização	Mestrado	Doutorado
			Incompleto	Completo	Com Magistério	Sem Magistério	Licenciatura Completa	Sem Licen. C/ Magistério	Sem Licen. S/ Magistério			
PA	Estadual	833,23		-	-	-	804,25	-	1.108,18	786,19	-	-
	Federal	4.008,74		4.447,29	4.035,80	-	4.709,62	3.342,10	-	3.970,19	5.771,88	3.311,13
	Municipal	1.095,30		-	896,82	371,63	1.134,74	895,16	171,73	1.501,44	901,45	-
	Total	2.204,72		4.447,29	1.411,41	371,63	1.188,86	2.820,62	1.023,04	3.310,62	5.002,86	3.311,13
PI	Estadual	468,63		-	474,90	379,55	459,08	-	-	539,19	851,07	-
	Municipal	616,79		-	368,65	234,46	652,01	1.525,11	975,18	903,34	1.666,90	-
	Total	515,03		-	444,28	325,50	522,06	1.525,11	975,18	607,16	1.123,01	-
CE	Estadual	793,37		-	315,71	-	692,79	1.015,93	656,88	935,80	780,46	-
	Federal	2.538,16		-	-	-	2.966,40	1.416,48	1.517,03	2.385,07	2.800,04	4.095,59
	Municipal	528,38		-	339,09	395,89	550,23	210,47	-	561,34	-	-
	Total	875,84		-	336,96	395,89	667,86	915,07	828,91	1.063,63	1.902,45	4.095,59
SP	Estadual	1.122,88		7,97	668,97	300,69	1.086,64	-	786,84	2.473,74	2.057,40	-
	Municipal	1.383,49		871,76	1.291,89	772,85	1.685,20	1.469,67	719,23	1.149,06	1.146,39	-
	Total	1.214,01		823,78	1.205,97	675,16	1.234,64	1.469,67	753,04	2.308,16	1.974,58	-
PR	Estadual	1.007,50		-	643,50	475,00	854,17	960,21	693,89	1.089,37	948,80	800,00
	Federal	2.260,34		-	613,67	-	1.315,28	-	-	1.752,97	3.305,69	4.257,99
	Municipal	887,98		-	525,11	-	1.012,15	977,01	750,61	950,55	-	-
	Total	1.184,80		-	542,71	475,00	1.021,40	961,98	703,76	1.158,03	2.948,59	3.393,50
RS	Estadual	1.073,27		-	420,78	784,00	1.148,21	889,28	-	1.199,21	855,11	-
	Federal	3.041,73		-	-	-	2.757,00	591,20	1.723,15	3.139,77	3.328,82	3.762,74
	Municipal	1.509,69		535,78	899,62	931,07	1.567,52	1.049,44	-	2.003,92	-	-
	Total	1.678,67		535,78	812,56	916,37	1.585,74	893,73	1.723,15	1.970,80	2.641,68	3.762,74
GO	Estadual	525,59		-	387,14	840,00	465,72	-	-	809,40	-	-
	Federal	1.716,21		-	-	-	941,28	-	-	1.174,82	2.110,54	2.476,27
	Municipal	1.077,08		-	875,34	540,00	1.066,87	-	-	1.121,40	1.130,04	-
	Total	1.024,19		-	546,33	690,00	768,48	-	-	1.057,90	2.064,93	2.476,27
Total geral		1.194,24		899,60	802,92	537,78	906,90	2.090,09	847,62	1.510,76	2.727,29	2.984,77

Fonte: MEC/INEP/DTDIE/Pesquisa Custo-Qualidade

docente, prejudicando a qualidade da escola” (INEP/PIAUÍ, 2004, p. 101) e que, além da necessidade dos salários serem compatíveis com as necessidades de vida do trabalhador, dever-se-ia valorizar mais o próprio conteúdo do trabalho docente, ou seja, considerar a importância de sua função social e a complexidade de tratamento com seres humanos.

A necessidade de manter vários empregos ou atividades para geração de recursos complementares, devido aos baixos salários, também foi indicada como fator de desmotivação, pois sequer podem atualizar-se para oferecer melhores níveis de qualidade:

O salário é considerado baixo e salientado como um problema que dificulta a formação dos professores, que precisam arcar com os custos de um curso de especialização e não têm possibilidades de formação contínua, pois a Prefeitura não financia. As professoras gostariam de participar de seminários, congressos, cursos, oficinas, etc., da área da educação (escola 1, INEP/SEDUC-CE, 2004, p. 19).

A questão da desvalorização profissional expressa na remuneração, mas não só nela, é também muito grave quando se considera a situação dos profissionais da educação que desempenham funções de apoio na escola: merendeira, serventes, etc. Em muitos casos identificou-se uma “secundarização” destes profissionais no conjunto das atividades da escola e principalmente na organização coletiva do trabalho. Evidentemente, as exceções existem, para confirmar o problema, e em alguns casos os pesquisadores destacam que o coletivo da escola incorpora o conjunto de trabalhadores: “Na entrevista com a funcionária, ficou claro que há engajamento dos funcionários nas atividades desenvolvidas na escola, esta atitude é um reflexo da gestão vivida na escola” (escola 10, INEP/UFRGS, 2004, p. 91).

Nesta condição é que se sublinhou, ainda, a importância de todos os funcionários para o bom funcionamento da escola, a partir da sua especificidade. No caso de uma escola agrícola gaúcha foi afirmado:

No que diz respeito às opiniões sobre as condições de trabalho e a qualidade de ensino, foi destacado como aspecto que interfere positivamente a qualificação e dedicação dos profissionais, incluindo, neste último caso, o incentivo constante ao estudo e ao trabalho na lavoura e na criação de animais. Há um entendimento de que os professores são bastante qualificados e procuram, continuamente, capacitar-se. Outros aspectos referidos como positivos *foram o respeito, diálogo e amizade existentes entre alunos, professores e profissionais não docentes*, assim como a existência e observância de normas de convivência na instituição (nas aulas e no internato) e o dedicado acompanhamento dos alunos realizado pelos técnicos e caseiros (escola 6, INEP/UFRGS, 2004, p. 59) [grifos nossos].

No caso da educação infantil, a diferenciação entre os trabalhadores em educação reveste-se de uma complexidade ainda maior, posto que entre o pessoal

de apoio estão educadores ou auxiliares de creche que, em muitos casos, assumem tarefas docentes, sem possuírem, porém, uma formação adequada e com baixos salários. Encontra-se ainda na educação infantil, quando resolvida a disparidade em termos salariais entre docentes e pessoal de apoio na mesma rede, a diversificação nas formas de contrato, aspecto que resulta no surgimento de uma nova disparidade e precarização de relações trabalhistas via terceirização:

O quadro de professores é bastante qualificado: todas as professoras possuem licenciatura plena ou mais. Contudo, há que se observar que foram considerados como docentes, para fins da pesquisa, também os educadores que são monitores e estagiários. Entre os educadores estagiários e monitores, há aqueles que têm apenas o ensino fundamental completo e outros com ensino médio. Os docentes possuem carga horária disponível para atividades fora de sala de aula. Há um plano de carreira, implicando o aumento de salário conforme a titulação, o tempo de serviço e o desempenho profissional. Todos os professores e monitores são do quadro efetivo, não tendo se registrado nenhum docente com contrato temporário de trabalho. Há, contudo, 12 educadores fazendo estágio remunerado na Escola. Os salários dos docentes e monitores podem ser avaliados como bons, considerando-se que são bem superiores às médias do magistério estadual e do quadro técnico-administrativo do município. Contudo, há que se registrar o baixíssimo salário dos funcionários cooperativados (escola 8, INEP/UFRGS, 2004, p. 76-77).

Desta forma, é possível perceber que, como categorias objetivas da qualidade do ensino na escola pública, a remuneração e a qualificação profissional devem ser consideradas, mas devem ser acrescentados outros fatores centrais, como a motivação para o trabalho, como elementos determinantes para uma ação de qualidade na escola pública.

É inegável que uma das faces da *motivação para o trabalho* seja decorrente das condições da carreira e de salário dos profissionais, mas estas não são as únicas variáveis em termos de motivação. Também foi possível constatar que as dimensões das relações interpessoais e da própria motivação para o trabalho aparecem como elementos fundamentais para a constituição de uma escola de qualidade.

É possível identificar diferentes aspectos do significado da expressão “motivação no trabalho”. Uma primeira forma relaciona-se à autonomia do professor, ou, “a liberdade de cada professor para fazer o seu trabalho pedagógico, dentro de sala de aula; a qualificação e o interesse da maioria dos professores em realizar um bom trabalho” (diretora, escola 2, INEP/UFPA, 2004, p. 63).

O depoimento abaixo revela outros elementos importantes que se articulam ao aspecto motivacional, ou seja, o *compromisso com a proposta pedagógica* e o *reconhecimento do trabalho pela comunidade escolar*, como fatores de valorização do profissional da educação. Isto se encontra tanto nos momentos festivos da escola quanto no cotidiano das relações escolares:

Para o *diretor*, [...] a escola tem um “quadro de funcionários e professores comprometidos em oferecer um ensino de qualidade”. O *professor* concorda com o diretor e dá ênfase à “proposta pedagógica” da escola. Por sua vez, o *pai* que fala como pai de aluno e como ex-aluno, retrata o quanto a comunidade e os alunos gostam da escola: “Todos os professores são excelentes; a Diretora também. Ela é bem exigente e está sempre muito próxima dos alunos e dos pais. Como a gente está dentro da escola a gente vê de perto como os professores dão o sangue. Fazem de tudo para os meninos aprenderem. Fazem aulas diferentes, com passeios, teatros. Todo ano os da 4ª série choram porque não querem sair da escola” (escola 1, INEP/UFG, 2004, p. 17).

Certamente os fatores de motivação e satisfação com o trabalho têm inúmeras peculiaridades e, certamente, mais subjetividades do que podemos captar numa pesquisa onde este não é o foco principal, porém o que nos parece fundamental indicar é que esta relação que o trabalhador estabelece com seu trabalho, no caso da educação, é perpassada pelas relações no interior da escola; pensar a construção de escolas de qualidade significa também, assim, possibilitar ambientes relacionais propícios às interações em patamares de respeito e *igualdades* entre os sujeitos que trabalham nas escolas públicas em condições de oferta de um ensino de qualidade: igualdades salariais, igualdades no que diz respeito à necessidade de formação continuada, igualdades nas formas de tratamento, entre outras.

CONCLUSÃO

A problematização da dimensão da qualidade de ensino na pesquisa sobre custo-aluno-ano permitiu uma melhor compreensão sobre o papel e a importância dos profissionais da educação, tanto na composição do custo quanto na configuração de uma oferta educacional de qualidade. Assim, embora ainda persistam indefinições ou obscuridades sobre o significado real dos termos *padrão mínimo de qualidade de ensino* e *custo-aluno-qualidade*, certo está que os profissionais da educação compõem parte significativa dos chamados insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino e de aprendizagem de qualidade, seja nos seus aspectos quantitativos, seja nos seus aspectos qualitativos.

A própria lei que regulamentou o Fundef (Lei n. 9.424/96), considerou entre os critérios para a definição do padrão mínimo de qualidade do ensino alguns dos aspectos centrais vinculados às condições de trabalho dos profissionais da educação, como o estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula; a capacitação permanente dos profissionais de educação e a jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes.

O estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula está relacionado diretamente ao custo-aluno-ano e à qualidade da oferta educacional. A pesquisa revelou que o *número de matrículas* é um dos fatores centrais na determinação do custo educacional, pois quanto maior o número de matrículas por

docente e turma, menor o custo-aluno-ano e, ao contrário, quando menor o número de matrículas por turma e docente, maior o custo-aluno-ano da escola.

Assim, embora a lei preveja a necessidade de estabelecimento do número de alunos por turma para o alcance de um padrão mínimo de qualidade, ainda não existe claramente esta determinação e, por conta disto, os sistemas vão adotando critérios que são compatíveis, muitas vezes, não com a qualidade de ensino, mas com o atendimento (ainda que precário) à demanda tendo em conta apenas sua capacidade imediata de atendimento, sem um planejamento que tenha como meta sanar deficiências.

A relação do custo-aluno-ano com o número de alunos por turma fica evidenciado pelo fato de os municípios com menor custo serem aqueles com o maior número de alunos por turma, localizados, principalmente, no nordeste brasileiro. Ao contrário, o maior custo-aluno-ano é verificado naquelas regiões com menor número de alunos por turma, no sul do país. Esta tendência também é observada nas proporções existentes entre matrículas/docentes e matrículas/funcionários, reforçando, assim, a tese da influência da situação socioeconômica regional no custo-aluno-ano, tendo repercussões na qualidade de ensino ofertada.

Mesmo considerando várias especificidades da oferta que impedem ou permitem maior ou menor proporção de alunos por turma, fica evidente que esta tem sido uma das estratégias, em especial dos sistemas estaduais de educação, para aumentar o atendimento educacional sem aportar maiores recursos para a sua qualificação, mesmo compreendendo que turmas superlotadas favorecem a queda considerável na qualidade da oferta de ensino e nos processos de ensino e de aprendizagem.

A capacitação permanente dos profissionais de educação, prevista também como elemento determinante para o alcance do padrão mínimo de qualidade do ensino, tem impacto positivo na qualidade da educação e está relacionado ao custo-aluno-ano das escolas pesquisadas, no sentido de que uma maior qualificação pode possibilitar a ascensão funcional e, conseqüentemente, a elevação das médias salariais de profissionais mais qualificados, quando garantida em planos de carreira.

Conforme discutido no decorrer do artigo, os custos referentes aos profissionais da educação, independente da etapa ou modalidade da educação básica e da esfera administrativa ou região a que está vinculada a escola, estão entre 69,8% a 95,1% do total, dentre as escolas da amostra. Tal variação é justificada pelos diferentes níveis salariais, critérios dos planos de carreira existentes no país e nas regiões pesquisadas, além dos tipos de vínculo que os profissionais estabelecem com as redes de ensino.

Nas diferentes regiões do Brasil, assim como entre dependências administrativas, existe, ainda, uma grande variabilidade salarial, mesmo entre profissionais com graus de formação similares. Desta forma, justamente as redes e regiões com menor custo-aluno-ano são aquelas, também, com menores médias salariais. Ou seja, em geral uma situação mais precária para as redes estaduais, sobretudo nos estados das regiões menos desenvolvidas economicamente no

país. Isto revela a necessidade de maiores esforços dos estados e da União na valorização profissional dos educadores (pessoal docente e de apoio técnico), como um dos requisitos básicos para a garantia de condições para uma escola pública de qualidade.

O *vínculo profissional* do docente também é um fator que tem impacto na composição do custo e nas condições de oferta de um ensino de qualidade. Os custos são diminuídos quando os profissionais têm vínculos precários, como contratos temporários, cooperativados, terceirizados, trabalho voluntário, estágios, dentre outros, impactando negativamente na qualidade do ensino, uma vez que a instabilidade, os salários mais baixos e a exclusão destes profissionais da complexidade da dinâmica da escola e das relações no interior da mesma, devido sua transitoriedade, limitam a sua participação e envolvimento na construção do projeto educativo da escola. Ao contrário, a condição de pertencer ao quadro de efetivos oferece maior estabilidade trabalhista ao docente, carreira profissional mais clara, maior segurança para a realização de seu trabalho e, portanto, melhores condições de oferta de um ensino de qualidade. Tais condições, por consequência, impactam o custo, no sentido de seu aumento, na medida em que garantem ao profissional da educação os seus direitos trabalhistas. Neste sentido, cabe ressaltar que os menores valores de custo-aluno-ano foram verificados nas redes estaduais, justamente as quais apresentaram menor percentual de docentes efetivos (68,6%) entre as redes analisadas.

A construção da possibilidade de os profissionais da educação se dedicarem a somente uma escola está vinculada à valorização salarial de tais profissionais, ou seja, a garantia de satisfação de suas necessidades básicas a partir de seu salário mensal recebido da rede de ensino a que estão vinculados. Tal possibilidade tem impacto tanto no custo-aluno-ano quanto na qualidade do ensino oferecido. Como principal componente do custo, os salários pagos aos docentes têm impacto direto no aumento ou diminuição deste.

Assim, as possibilidades de *dedicação do profissional da educação a somente uma escola* e de jornadas não exaustivas resultam numa satisfação que, além de promover condições para uma oferta de ensino de qualidade, evita prejuízos à saúde do trabalhador e permite tempo para aqueles interessados em processos complementares de qualificação profissional, resultando, portanto, no cumprimento daquilo que a legislação define como capacitação permanente dos profissionais da educação, dentro ou fora da carga horária de trabalho, conforme estabelecido nestas formas de contratação existentes.

Importante destacar que o alcance dos padrões mínimos de qualidade do ensino envolve, conforme prevê a legislação, uma *jornada de trabalho* que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes. É neste sentido que a *hora-atividade* assume um papel fundamental para a organização da prática pedagógica individual e coletiva da escola, impactando, também, tanto no custo-aluno-ano

como na qualidade da oferta educacional. O redimensionamento e ampliação do papel da hora-atividade, incluindo momentos de qualificação profissional dentro e fora da escola é um desafio presente para a maior parte das redes de ensino e estados pesquisados.

Em síntese, a qualidade nas condições da oferta educacional está vinculada a fatores centrais da realidade dos profissionais da educação, sendo que a qualificação, a estabilidade, a valorização salarial, a carreira docente, a jornada de trabalho não-exaustiva, a existência de hora-atividade individual e coletiva, a possibilidade de dedicação a uma só escola e a experiência docente são fatores que, para além de seu impacto no custo-aluno-ano, constituem-se em requisitos indispensáveis para a construção da motivação dos profissionais da educação e que favorecem tanto as relações interpessoais na escola como a efetiva oferta nas diferentes etapas e modalidades da educação básica pública com qualidade.

No financiamento da educação no Brasil, o custo-aluno-ano, conforme verificado no decorrer da pesquisa, apresenta variações que são flagrantes no que diz respeito à capacidade de investimento dos diferentes entes federados e às disparidades regionais, fatores que influenciam diretamente na qualidade da oferta educacional.

No âmbito das diferenças da capacidade de investimento, é possível verificar que a esfera federal tem um maior custo-aluno-ano. A possibilidade de maior investimento resulta num atendimento diferenciado, em vários aspectos, com maior complexidade e melhores condições referentes aos profissionais da educação, como carreira profissional mais definida e estimulante, salários bem superiores à média nacional e política de qualificação, embora se observe uma crescente precarização desde meados dos anos de 1990, decorrente de uma política articulada de desmonte do Estado nacional.

As redes municipais de educação pesquisadas, embora com uma média de custo-aluno-ano superior às redes estaduais (sendo a única exceção o Ceará), ainda vivenciam problemas estruturais que, em muitos casos, as colocam em uma situação de oferta muito similar às redes estaduais, ambas com necessidades urgentes de maiores recursos, principalmente naquelas regiões com menor desenvolvimento socioeconômico.

Neste sentido, foram observadas na pesquisa diferenças regionais alarmantes no custo-aluno-ano das escolas públicas dos diferentes estados analisados, reforçando as análises que vinculam a categoria do desenvolvimento econômico-social à capacidade de investimento nas diferentes regiões do país, com maior possibilidade de dispêndio com educação nas regiões e estados mais desenvolvidos economicamente.

É inegável que quanto maior a capacidade de investimento de uma determinada região ou dependência administrativa, maiores as possibilidades de garantia de condições para uma oferta de um ensino de qualidade. Neste sentido, é fundamental que a União assuma, em matéria educacional, conforme prevê a Constituição Federal, sua função redistributiva e supletiva com vistas à equalização

de oportunidades educacionais e busque definir e alcançar um padrão nacional mínimo de qualidade do ensino, sem o que será muito difícil a diminuição das desigualdades regionais no âmbito do financiamento da educação e da qualidade da oferta educacional em nosso país.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil* (atualizada até a Emenda Constitucional n. 53/2006).

BRASIL. Leis, Decretos. *Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

_____. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. *Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.

BRASIL CNE/CEB. *Resolução CNE/CEB n. 3, de 8 de outubro de 1997*. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos municípios, do Distrito Federal e dos municípios.

CAMARGO, Rubens B. et. al. A qualidade na educação escolar: dimensões e indicadores em construção. In: FARENZENA, Nalú (Org.). *Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais*. Brasília: INEP/MEC, 2005. p. 203-220.

INEP/MEC. *Problematisação do conceito de qualidade na pesquisa: levantamento do custo-aluno ano em escolas da educação básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade*. Brasília, INEP/MEC, 2004 (relatório de pesquisa).

INEP/SEDUC-CE. Grupo de Pesquisa Política Educacional, Docência e Memória. *Levantamento do Custo-aluno-ano em Escolas de Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade*. Fortaleza, Junho/2004 (mimeo).

INEP/UFG. Faculdade de Educação. *Pesquisa Custo-aluno qualidade*. Relatório Final Vol. II – Estado de Goiás – Goiânia, agosto/2004 (mimeo).

INEP/UFPA. Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN). *Relatório Final de Pesquisa: Levantamento do Custo-aluno ano em escolas da educação básica que oferecem condições de um ensino de qualidade*. Belém, maio/2004 (mimeo).

INEP/UFPI. *Relatório de Cumprimento do Objeto do Convênio n. 32/2003 entre a Universidade Federal do Piauí e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira*. Terezina, junho/2004 (mimeo).

INEP/UFPR. Departamento de Planejamento e Administração Escolar. *Levantamento do Custo-aluno-ano em Escolas que Oferecem Condições de Qualidade – Paraná*. Relatório de Pesquisa. Curitiba, Setor de Educação, 2004.

INEP/UFRS. Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação. *Levantamento do custo aluno/ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade – Rio Grande do Sul*. Relatório de Pesquisa. Porto Alegre, junho/2004 (mimeo).

INEP/USP. Centro de Estudos e Pesquisas de Políticas Públicas em Educação. *Levantamento do custo aluno/ano em escolas da Educação Básica que oferecem condições para oferta de um ensino de qualidade*. Relatório de pesquisa. São Paulo, agosto/2004 (mimeo).

INEP/MEC. *Projeto de pesquisa: Custo-Aluno Qualidade*. Brasília, 2003 (mimeo).

ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA é professora na Faculdade de Educação da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e doutoranda em Educação na Universidade de São Paulo. E-mail: andreabg@ufpr.br

ROSANA EVANGELISTA DA CRUZ é professora no Centro de Ciências da Educação da Universidade Federal do Piauí (UFPI) e doutoranda em Educação na Universidade de São Paulo (USP). E-mail: roacruz@yahoo.com.br

JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA é professor na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (UFGO) e doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: joafo@terra.com.br

RUBENS BARBOSA DE CAMARGO é professor na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP) e doutor em Educação pela mesma universidade. E-mail: rubensbc@usp.br

*Recebido em outubro de 2006
Aprovado em dezembro de 2006*