

# Racismo e Equalização: o Novo Fundeb e o Direito à Educação Escolar Indígena e Quilombola e em Territórios de Vulnerabilidade Social<sup>1</sup>

**Denise Carreira**

Universidade de São Paulo (USP), São Paulo/SP – Brasil

Ação Educativa, São Paulo/SP – Brasil

**Salomão Barros Ximenes**

Universidade Federal do ABC (UFABC), São Bernardo do Campo/SP – Brasil

**Maria Elizabete Gomes Ramos**

Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife/PE – Brasil

Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF), Olinda/PE – Brasil

## Resumo

O artigo aborda os desafios colocados às políticas de financiamento para que atuem efetivamente em prol da equalização na garantia do direito à educação, com base no necessário reconhecimento da relação entre igualdade e diferenças, condição para o pleno enfrentamento das desigualdades nas políticas educacionais. Resgata a luta por direitos dos povos indígenas e populações negras e quilombolas, suas conquistas legais e as inovações institucionais das últimas décadas, visando superar a insuficiência das políticas universais e o racismo estrutural que invisibiliza e nega a condição de sujeitos de direitos a tais populações, majoritariamente predominantes em territórios considerados de alta vulnerabilidade social. À luz desses acúmulos e da proposta de Custo Aluno Qualidade Adicional, defende-se que o novo Fundeb e o Sistema Nacional de Educação estabeleçam mecanismos que aprofundem o processo de superação das desigualdades educacionais brasileiras em uma perspectiva de política de ação afirmativa. Ao final, apresentam-se quatro propostas para a regulamentação legal desses mecanismos.

Palavras-chave: **Educação Escolar Indígena. Educação Escolar Quilombola. Racismo. Fundeb. Direito à Educação.**

## *Racism and Equalization: the New Fundeb and the Right to Indigenous and Quilombola School Education and in Territories of Social Vulnerability*

## Abstract

The article draws attention to the challenges posed to financing policies so that they act effectively in favor of equalization in guaranteeing the right to education, based on the necessary recognition

<sup>1</sup> Este artigo decorre do estudo A Importância do Novo Fundeb para a Garantia do Direito à Educação Escolar Indígena e Quilombola e em Territórios de Vulnerabilidade Social, vinculado ao projeto Meninas pelo Fundeb, apoiado pelo Fundo Malala e desenvolvido pelo Capítulo Brasil da Rede Internacional Gulmakai, composto em 2019 pelas seguintes organizações: Ação Educativa, Associação Nacional de Ação Indigenista (ANAI), Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF) e Mirim Brasil. O estudo foi lançado em audiência pública no Senado Federal em 26/11/2019, integrada por estudantes, profissionais de educação e lideranças quilombolas, indígenas e do movimento de mulheres negras. Disponível: <https://acaoeducativa.org.br/publicacoes/>.

of the relationship between equality and differences, a condition for the full confrontation of inequalities in educational policies. It rescues the fight for the rights of indigenous peoples and black and quilombola populations, their legal achievements, and the institutional innovations of the last decades, aiming to overcome the insufficiency of universal policies and the structural racism that makes invisible and denies the condition of subjects of rights to such populations, mostly predominant in territories considered to be of high social vulnerability. In the light of these accumulations and the proposed Additional Cost of Quality Education per Student (CAQ), it is argued that the new Fundeb and the National Education System establish mechanisms that deepen the process of overcoming Brazilian educational inequalities in a perspective of affirmative action policy. At the end, four proposals are presented for the legal regulation of these mechanisms.

**Keywords: Indigenous School Education. Quilombola School Education. Racism. Fundeb. Right to Education.**

## Introdução

É de enorme relevância para a realização do direito à educação no Brasil o aperfeiçoamento e a perenização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), mecanismo de financiamento cuja renovação constitucional se deu em 2020, ano em que também teve início o processo de regulamentação legal.

Somados os períodos de vigência do Fundeb e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que o antecedeu, são mais de 20 anos de políticas de fundos de financiamento interfederativo na educação brasileira; políticas que estruturaram profundamente a organização política, administrativa e financeira de estados e municípios para a oferta de educação básica e a remuneração de seu magistério.

Nessas mais de duas décadas 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, 2006; PINTO, 2012; CAMARGO et al., 2006; ARRETCHE, 2010; ARAÚJO, 2012). Várias dessas reflexões, levadas ao Congresso Nacional em audiências públicas e em estudos e posicionamentos de diferentes entidades e movimentos sociais, têm servido ao aprimoramento do novo Fundo.

Há aspectos essenciais à plena realização do direito à educação, contudo, que, a despeito da discussão até aqui realizada, continuam pouco presentes no debate parlamentar e nas propostas até então apresentadas. Sua ausência do debate é, em si, reflexo do problema a ser enfrentado: o racismo institucional que opera no sistema educacional. 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 racial estrutural dessas populações e daquelas que vivem nos territórios mais vulneráveis do Brasil, em sua gigantesca maioria, constituídas por pessoas negras.

Este artigo, portanto, tem o propósito de contribuir com tal objetivo ao promover o debate sobre a necessidade de se dar continuidade ao reconhecimento de direitos e à implementação

de políticas públicas educacionais, de caráter afirmativo, para tais populações. Essas políticas, para seu sucesso e disseminação, dependem da articulação orgânica com as macropolíticas de financiamento, como é o caso do Fundeb, ferramenta que deve ser capaz de, ao mesmo tempo, assegurar a eliminação das desigualdades de condições de acesso e a diversidade de arranjos e demandas que caracterizam as políticas de reconhecimento e de redistribuição.

Neste artigo, o objetivo é conceituar e delimitar o problema, apresentar alguns dos limites específicos do atual modelo de Fundeb e oferecer, ao final, propostas de aprimoramento a serem consideradas na regulamentação do novo Fundo. Partimos do entendimento de que é necessário conjugar a elevação dos mínimos nacionais, na perspectiva da concretização do Custo Aluno Qualidade (CAQ), com políticas afirmativas e reparatórias que equalizem condições de efetivação do direito à educação de qualidade, aportando mais recursos para creches e escolas vinculadas a territórios e a populações que enfrentam as históricas desigualdades decorrentes do racismo.

Em um país formado majoritariamente por pessoas negras (56%, segundo dados do IBGE, 2019), registra-se também que, mais do que “incluir” grupos, povos e populações em um modelo constituído de política pública, o que está em jogo nesse processo pautado pela tensa relação entre igualdade e diferenças é a provocação para uma revisão profunda dos paradigmas que dão base ao que se entende por “política universal para todos”: afinal, quem são os “todos”? Quem cabe nesses “todos”? O que define “o universal” no campo das políticas educacionais brasileiras? Como repensar os objetivos, os desenhos e a implementação das políticas universais na perspectiva de radicalizar a garantia do direito humano à educação de qualidade no País?

## Estado e Racismo: do epistemicídio<sup>2</sup> à conquista de direitos

Por séculos, o direito à educação aos povos indígenas<sup>3</sup> e comunidades quilombolas<sup>4</sup> 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,

<sup>2</sup> A filósofa e feminista negra Sueli Carneiro (2005) define epistemicídio como processo de aniquilamento histórico de conhecimentos e da capacidade cognitiva e da confiança intelectual dos racialmente inferiorizados (pessoas negras, indígenas etc.) promovido pelo aparelho educacional. É fenômeno que ocorre pelo rebaixamento da autoestima que o racismo e a discriminação provocam no cotidiano escolar; pela negação aos negros da condição de sujeitos de conhecimento, por meio da desvalorização, negação ou ocultamento das contribuições do Continente Africano e da diáspora africana ao patrimônio cultural da humanidade; pela imposição do embranquecimento cultural e pela produção do fracasso e evasão escolar. Para Boaventura de Sousa Santos (1995), o genocídio e o epistemicídio foram fundamentais e complementares desde a colonização: “[...] o epistemicídio foi muito mais vasto que o genocídio porque ocorreu sempre que se pretendeu subalternizar, subordinar, marginalizar, ou ilegalizar práticas e grupos sociais que podiam ameaçar a expansão capitalista ou, durante boa parte do nosso século, a expansão comunista (neste domínio tão moderno quanto a capitalista); e também porque ocorreu tanto no espaço periférico [...] como no espaço central europeu e norteamericano, contra os trabalhadores, os índios, os negros, as mulheres e as minorias em geral (étnicas, religiosas, sexuais)” (SANTOS, 1995, p. 328).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Em 2019, segundo a Fundação Palmares, o Brasil contava com mais de três 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.

indígenas, quilombolas e a população negra em geral resistiram a esse projeto autoritário e racista 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. Resistência ativa que se mantém e se renova até os dias atuais, frente ao acirramento do autoritarismo no País.

Como fruto das lutas dos movimentos sociais indígenas, negros e quilombolas, foram conquistados vários avanços na Constituição Federal de 1988 (GOMES; RODRIGUES, 2018; BANIWA, 2006; NASCIMENTO; 2009; SILVA, 2012). 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. 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, como decorrência das conquistas constitucionais obtidas pelos movimentos sociais, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 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 às suas comunidades.

### *O direito à educação escolar indígena*

A LDB, 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-se 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, 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 resultaram, em grande parte, das deliberações da I Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena (CONEEI), ocorrida em 2009, precedida por conferências locais realizadas em 1.836 escolas 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 políticos-pedagógicos. Até 2015, foram criados 25 territórios etnoeducacionais<sup>5</sup>, em um contexto marcado por intensos 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.

O Plano de Ação Articulada (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, visando estimular, sensibilizar e apoiar os municípios e estados com populações indígenas e quilombolas a desenvolverem políticas de educação escolar destinadas a essas populações. Essas e outras proposições foram aprimoradas nas Conferências Nacionais de Educação (CONAE) de 2010 e de 2014 e tinham como objetivo enfrentar as grandes resistências presentes nos sistemas de ensino à educação escolar indígena e quilombola, marcadas profundamente pelo racismo institucional.

A II Conferência Nacional de Educação Indígena ocorreu em março de 2018, reafirmando demandas, como a proposta do Subsistema de Educação Escolar Indígena, e

<sup>5</sup> 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).



denunciando os inúmeros retrocessos, entre eles, a paralisação dos Territórios Etnoeducacionais em decorrência dos cortes de recursos.

### *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, reconheceu 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 (Pronea).

Em 2003, concretizando as conquistas dos movimentos quilombolas e negros na Constituição de 1988 (GOMES, 2012; 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 (ARRUTI, 2009). Como resultado do trabalho, 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)<sup>6</sup>. Em 2007, os ruralistas ganharam espaço nos grandes veículos de comunicação e apresentaram no Congresso Nacional um projeto de lei que suspendia o decreto (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.

Ao mesmo tempo que o governo federal recuava em relação ao acesso à terra, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e das Comunidades Tradicionais (Decreto Federal nº 6.040/2007) 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 certificados pela Fundação Cultural Palmares, do Ministério da Cultura. A certificação é uma etapa anterior à titulação. 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 PAR Quilombola para estimular estados e municípios com comunidades certificadas a solicitarem recursos para a construção e

<sup>6</sup> O julgamento da ADI 3.239/2004 foi iniciado em 18 de abril de 2012. Somente 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.

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 para o 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 à alteração da LDB pela Lei nº 10.639/2003 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.

Nessa mesma perspectiva, a elaboração das Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Quilombola (2012) pelo CNE, relatada pela professora doutora Nilma Lino Gomes, representou um marco, conquistado em meio à estagnação governamental diante do crescimento de conflitos fundiários. As Diretrizes definem a educação escolar quilombola como uma modalidade 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 - ADE (Resolução CEB/CNE nº 1/2012) e por meio de consórcios públicos intermunicipais (Lei nº 11.107/2005), assim como a necessidade de instituir-se 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.

## **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 - PNE (2014-2024), Lei nº 13.005/2014, garantiu transversalidade à abordagem da educação escolar indígena, quilombola e do campo ao longo de seu texto: 15 das 20 metas do PNE

tratam dessas modalidades em ao menos uma de suas estratégias. Essas conquistas se deveram à atuação articulada desses movimentos sociais e ao apoio de outras organizações e redes da sociedade civil que incidiram no Congresso Nacional (CARREIRA, 2015).

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 Estratégia 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 nos casos de proposta de fechamento de escolas.

Porém, a Lei Federal nº 12.960/2014 ainda é pouco conhecida ou mal aplicada por vários municípios, que induzem comunidades a manifestarem na consulta pública posições contrárias aos seus interesses ou burlam a legislação suspendendo por tempo indeterminado as atividades daquela unidade escolar, sem fechá-la formalmente. 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, como mineradoras, madeireiras, ruralistas, entre outros. A nucleação das escolas e o conseqüente tempo investido pelos estudantes no transporte escolar por longas distâncias – na maior parte das vezes, precário e inseguro – impacta profundamente as condições de vida e o desempenho dos estudantes, como identificado na pesquisa de Maria Diva da Silva Rodrigues (2017).

Segundo o Censo Escolar (INEP, 2018), 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 a totalidade não tem biblioteca (3.077), nem internet banda larga (3.083). Cerca de 30% (1.029) não funcionam em prédios escolares e quase metade (1.546) não utiliza material didático específico.

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).

Em estudo do IPEA (2015), estimava-se que o País contava com 2.235 estabelecimentos declarados em áreas remanescentes de quilombos e com outros 552 não localizados em áreas quilombolas, que recebiam, no entanto, estudantes oriundos dessas áreas. 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 se declararam brancos. Somente 193 dos 13.196 docentes que atuam na modalidade 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. Em todos os recortes que compõem o estudo, as escolas localizadas em territórios remanescentes de quilombos e em terras indígenas apresentam enormes desvantagens quando comparadas ao total das escolas analisadas.



## Financiamento para equalização e garantia do direito à diferença no direito à educação

Da análise sobre a construção do direito à educação dos povos indígenas e quilombolas e sobre os desafios para garanti-lo por meio das políticas educacionais, identificam-se dificuldades referentes à política de financiamento, tanto aos seus montantes financeiros quanto à forma de implementação. Superar tais dificuldades exige que a política de financiamento, em especial por meio do 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 Inicial (CAQi) e, progressivamente, do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), como requisitos para a valorização do magistério e garantia de condições de acesso, permanência e qualidade.

A metodologia do CAQ e do CAQi, desenvolvida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011; 2018; CARREIRA; PINTO, 2007), incorporada às estratégias de implementação progressiva da Meta 20 do PNE 2014-2024 (XIMENES, 2016), e atualmente disponibilizada para cálculo em tempo real no SimCAQ (Simulador de CAQ)<sup>7</sup>, 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. Tal metodologia permite, ainda, estabelecer fatores de ponderação entre etapas, modalidades e tipos de escolas, ancorados em estimativas de custo real.

Em igual importância, tendo em vista a necessidade de reconhecer o direito à diferença no atendimento educacional, como condição para a superação de desigualdades, é fundamental que esses recursos sejam capazes de efetivamente chegar aos destinatários historicamente menos favorecidos nas políticas educacionais.

É preciso construir ou retomar, portanto, mecanismos institucionais que revertam a histórica marca das políticas educacionais de oferecer as piores condições de atendimento justamente às populações mais vulneráveis. Nessa perspectiva, é fundamental incorporar o elemento da *adaptabilidade*, uma das quatro características definidoras do direito humano à educação, conforme interpretação oficial do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (TOMASEVSKY, 2001; XIMENES, 2014a; 2014b; CARREIRA, 2015), assim enunciada no contexto brasileiro:

[...] a *adaptabilidade* tem como objetivo maximizar as liberdades no ensino e o pluralismo de concepções pedagógicas, sua flexibilidade e capacidade de responder às necessidades e expectativas das sociedades e comunidades, respeitando e promovendo sua diversidade (XIMENES, 2014b, p. 1040).

Considerando que, em educação, a oferta modela a demanda (MESSINA, 1993), e a atual retomada do conceito de território no debate das políticas públicas (RUCKERT, 2011), propõem-se arranjos institucionais coordenados, intersetoriais e em rede, territorializados e

<sup>7</sup> Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ) é um sistema gratuito e de acesso aberto desenvolvido por pesquisadores da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e da Universidade Federal de Goiás (UFG). Disponível em: <https://www.simcaq.c3sl.ufpr.br>. Acesso em: 02 jun. 2019.

mais sensíveis aos diferentes perfis e realidades 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 predominante de gestão pública, voltado para grande escala, maior padronização de procedimentos e homogeneidade no desenho da oferta e, conseqüentemente, uma posição mais passiva por parte do Estado, que, quando muito, responde à demanda manifestada (CARREIRA, 2014; 2015).

Como anteriormente abordado, inovações institucionais foram desenvolvidas no âmbito das políticas educacionais de educação escolar indígena, quilombola e de outras modalidades e etapas de ensino nas últimas décadas, mas enfrentaram inúmeros desafios e resistências internas ao Estado (intra-setoriais, inter-setoriais e entre entes federados), nem sempre conseguindo se concretizar ou se sustentar ao longo do tempo.

Algumas dessas inovações também esbarraram nos limites e contradições que decorrem da ausência de regulamentação do sistema nacional de educação (SNE), uma omissão quanto ao que determina o artigo 13 da Lei nº 13.005/2014 (PNE). Nesse vazio, proliferam modelos informais ou o protagonismo do setor privado, como ocorre no caso dos já referidos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE). Estes, apesar de definidos como “[...] uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico” (BRASIL, 2012, p. 1), têm como propósito prático sustentar, em modelo próprio, a incorporação da filantropia educacional aos sistemas públicos de ensino, na medida em que: “Essa forma de colaboração poderá ser aberta à participação de instituições privadas e não-governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para estas instituições e organizações” (BRASIL, 2012, p. 2). Trata-se, portanto, no processo de implementação prática, de um arranjo de privatização da gestão educacional, construído com esse propósito (DA SILVA MIRANDA; CUNHA; DA SILVA PEREIRA, 2020; ARAÚJO, 2018).

Essa demanda por uma nova institucionalidade, portanto, articula-se ao necessário fortalecimento de políticas universais como políticas de Estado com financiamento adequado. Articula-se também à construção democrática do SNE, com a incorporação de novas modalidades de colaboração federativa vertical, horizontal e participativas, que permitam o reconhecimento dos territórios indígenas e quilombolas e sua incorporação, enquanto instâncias legítimas e com relativa autonomia, aos processos de deliberação e implementação da política educacional.

Observa-se assim que a diversidade não pode significar fragmentação: ela exige mecanismos de coordenação, articulação e negociação. Uma institucionalidade que deve estar ancorada no monitoramento e avaliação de informações estratégicas e no fortalecimento da gestão democrática com os sujeitos dessas comunidades e territórios, reconhecendo a expressão de suas vivências, conhecimentos, interesses e propostas (SPIVAK, 2010).

## **Rumo à equalização: CAQ modalidades, Adicional CAQ e fortalecimento do controle social nas modalidades educacionais**

Passamos a discutir como o Fundeb e o Sistema Nacional de Educação (SNE) devem incorporar ao seu desenho institucional mecanismos capazes de aprofundar a superação das

desigualdades educacionais e o reconhecimento das diferenças em uma perspectiva de política de ação afirmativa de enfrentamento do racismo.

As políticas de ação afirmativa são ações reparatórias, compensatórias e/ou preventivas, que buscam corrigir uma situação de discriminação e desigualdade histórica e persistente infligida a certas populações e grupos (MOEHLECKE, 2002). Partindo desses propósitos, as políticas afirmativas podem assumir diferentes desenhos no âmbito das políticas públicas:

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).

*a) CAQi modalidades, fatores de ponderação da educação escolar indígena e quilombola e políticas afirmativas para a realização do direito à educação*

A defasagem entre o valor aluno-ano (VAA) praticado no Fundeb<sup>8</sup> e o CAQ, bem como a dissociação entre este e os fatores de ponderação praticados entre as etapas e modalidades de ensino, vem sendo objeto de reiteradas críticas, ao menos desde o desenvolvimento do conceito de CAQ nos estudos realizados pela Campanha (CARREIRA; PINTO, 2007; CAMPANHA..., 2011; 2018).

O CAQi expõe a discrepância entre VAA, custos e fatores de ponderação. Como exemplo, o fator de ponderação da creche urbana em tempo integral, caso aplicado o CAQi, deveria ser 3,04 e não 1,30, 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 (2018), ao considerar o perfil de escolas 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, 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 (CAMPANHA..., 2018, p. 139).

Nesse 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 caracteriza tais escolas, além de despesas adicionais necessárias com transporte escolar, valorização do magistério e materiais didáticos específicos. Essa equiparação entre campo, indígena e quilombola responde a uma necessidade de definição de parâmetros de cálculo para as diferentes modalidades e tipos de

<sup>8</sup> Para uma compreensão introdutória sobre o funcionamento do Fundeb, que não é o enfoque deste artigo, recomendamos consultar FUNDEB – Manual de Orientação (BRASIL, 2008) e o trabalho de Madza Ednir e Marcos Bassi (2009).

escola contemplados no Fundeb. Serve, portanto, de partida para o reconhecimento dos custos relacionados a essas modalidades e tipo de oferta.

Adicionalmente, contudo, devem ser desenvolvidos novos estudos, com o protagonismo desses povos e populações, para a definição do “CAQi modalidade” específico, conforme proposto desde os primeiros trabalhos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CARREIRA; PINTO, 2007). 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.

Conforme apontam os comparativos entre VAA e CAQi, a defasagem entre estes prejudica, em maior intensidade, justamente aquelas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento historicamente discriminados na política educacional: creches, educação no campo, educação escolar indígena e quilombola, EJA etc. Um fato, não aleatório mas fruto de decisões políticas, que acaba por refrear a expansão do acesso e a melhoria das condições de permanência e de qualidade dessas etapas e modalidades.

Adicionalmente, pelas razões já analisadas, várias modalidades 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: pessoas negras, indígenas, quilombolas, com deficiências, trabalhadoras e trabalhadores do campo, pessoas não alfabetizadas ou com baixa escolaridade, população foco do Programa Bolsa Família e de outros programas sociais para famílias em extrema pobreza, população LGBTIQ+<sup>9</sup> etc. Ou seja, sendo limitados e deficitários os recursos, acaba-se por incentivar o investimento onde estes valores realmente praticados mais se aproximam do custo de manutenção, como é o caso das etapas regulares do ensino fundamental e médio.

Destaque-se também que a defasagem de valores em desfavor da educação escolar indígena e quilombola e da educação no campo tem um efeito inibidor, em certa medida programado, no reconhecimento das matrículas de indígenas e quilombolas nos sistemas de ensino, como destaca Carreira (2015). A quase inexistência de incentivos financeiros a esse reconhecimento alia-se, assim, ao racismo que caracteriza o tratamento dessas populações, configurando-se na política de financiamento via Fundeb.

Um dos instrumentos a ser aprimorado nesse sentido é o fator de ponderação, que deveria incorporar, além da aproximação entre custos e valores praticados em cada etapa e modalidade, uma dimensão de ponderação afirmativa, que estimulasse a valorização efetiva dessas modalidades que se situam na fronteira da garantia do direito à educação no País.

#### *b) Adicional CAQi como ferramenta de desenvolvimento e de combate às desigualdades estruturais*

Outro instrumento de ação afirmativa e combate às desigualdades estruturais é o Adicional CAQi. A proposta de CAQi (CARREIRA; PINTO, 2007; CAMPANHA..., 2011) previa os chamados CAQs Específicos, ou CAQi modalidades, destinados às modalidades de ensino; e o Adicional CAQ, que, como o nome sugere, representaria o aporte de recursos adicionais a territórios caracterizados por baixos indicadores sociais. O Adicional CAQ “[...]”

<sup>9</sup> LGBTIQ+: Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans, Queer, Intersexo e demais possibilidades de orientação sexual e de identidade de gênero.

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, 2007; CAMPANHA..., 2011).

Segundo essa proposição, o CAQi – e, posteriormente, o CAQ – deve constituir um piso nacional. 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.

O Adicional CAQ visa, portanto, alcançar, com recursos suplementares, tais territórios e as escolas neles situadas – 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 mensuram a alta e altíssima vulnerabilidade social (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 119; CAMPANHA..., 2011, p. 52). O objetivo é 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).

*c) Parâmetros específicos de aplicação e controle social dos recursos voltados às modalidades e à oferta de educação no campo, indígena e quilombola*

Uma característica da operacionalização atual 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 25 da Lei nº 14.113, de 2020, que estabelece a livre aplicação dos recursos por estados e municípios, indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino, desde que respeitados os respectivos âmbitos de atuação prioritária. O efeito prático é a redução do potencial redistributivo e equalizador do Fundeb, não mais em função da insuficiência de recursos, mas por impossibilidade de controle social.

Em pesquisa sobre os efeitos da implantação do Fundeb sobre a EJA, foi analisado 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: “[...] 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” (DI PIERRO, 2014, p. 60). Os dados confirmaram que os valores recebidos por conta das matrículas realizadas “[...] 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” (DI PIERRO, 2014, p. 70). Essas conclusões servem à análise dos impasses atualmente vivenciados por outras modalidades e tipos de escola, como a educação escolar indígena e quilombola e a educação no campo (CARREIRA, 2015).

Diante desse fenômeno, 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.



## Conclusão: propostas para o Novo Fundeb e o SNE<sup>10</sup>

Com base nas premissas e proposições até aqui discutidas, formulamos, a título de conclusão, quatro propostas complementares entre si, a serem consideradas nas normas regulamentadoras e na implementação do novo Fundeb e do Sistema Nacional de Educação:

*a) reconhecer, tanto no Fundeb como no sistema nacional de educação, os Territórios Etnoeducacionais e os territórios quilombolas como instâncias públicas para acesso aos recursos do Fundeb.* Trata-se de 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 novas instâncias de articulação federativa e territorial, com gestão pública, como os Territórios Etnoeducacionais, criados no Decreto nº 6.861/2009, que asseguram a integridade dos territórios indígenas em colaboração com os diferentes entes federativos nos quais se situam, e os consórcios intermunicipais para a garantia da educação escolar quilombola, previstos nas Diretrizes da modalidade ;

*b) corrigir os fatores de ponderação das modalidades de 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 progressiva do CAQ (CAQ modalidades).* Trata-se de 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, até que sejam definidos os custos reais pela implementação do CAQ (CAQ modalidades), condizente com a necessária valorização dessas modalidades e tipo de oferta. Dessa forma, pretende-se que o novo Fundeb funcione como mecanismo de estímulo à expansão de matrículas e de aprimoramento da qualidade, conforme previsto nas Diretrizes dessas modalidades aprovadas pelo CNE;

*c) estabelecer mecanismos complementares de correção de desigualdades intrarredes de ensino e intramunicípios, estipulando recursos adicionais para escolas situadas em territórios de baixo IDH e/ou alta e altíssima vulnerabilidade social, em territórios indígenas ou quilombolas, ou com significativa matrícula dessas populações por meio dos Fatores de Ponderação e do Adicional CAQ. Como fator de ponderação, propõe-se que escolas situadas em territórios urbanos e rurais com predomínio de população negra, indígena e de baixa e baixíssima renda recebam acréscimo de, no mínimo, 30% nos valores aluno ano, considerado o fator de ponderação de cada etapa e modalidade, como discriminação positiva diante das desigualdades intramunicipais e internas das redes de ensino.* Trata-se de incluir, entre os critérios de redistribuição expressos na regulamentação e aplicação do Fundeb, ponderação ou adicional relativo ao IDH e/ou à vulnerabilidade social dos territórios, assegurando às escolas situadas nas regiões com os indicadores mais desfavoráveis um acréscimo global de recursos no âmbito do Fundo, alcançando-se assim territórios que se caracterizem pela pobreza e extrema pobreza, ausência de acesso a direitos básicos e pela presença majoritária

<sup>10</sup> Parte destas proposições foi incorporada, expressamente, ao Projeto de Lei nº 4519, de 2020, do Senador Randolfe Rodrigues (REDE/AP), que visava regulamentar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; e dá outras providências.

de população negra e indígena. Requer-se não incluir de forma alguma critérios de repasse relacionados à avaliação de aprendizagem, ainda que ponderado por nível socioeconômico, tomando em conta que esta metodologia de premiação ou punição, que já é desastrosa em escolas regulares, tende ainda mais a aprofundar a discriminação social, racial, cultural e linguística;

*d) 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 pelas leis 10.639/2003 e 11.645/2008.* Trata-se de incluir, na regulamentação do Fundeb, 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 fundo mobilizados no âmbito do respectivo ente federado e rede de ensino. Com isso se espera possibilitar o acompanhamento e a fiscalização quanto aos objetivos de equalização e de suporte financeiro adequado a todas as etapas e modalidades de ensino, 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 de cada ente federado a implementação da LDB alterada pelas Leis 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 às Diretrizes Nacionais aprovadas pelo CNE, induzindo-se a superação de resistências e a atuação concreta em prol de uma educação antirracista.

## Referências

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 908-927, 2018.

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

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

BANIWA, Gersem. **O Índio Brasileiro: O que Você Precisa Saber sobre Os Povos Indígenas no Brasil Hoje**. Brasília: MEC/SECAD; Rio de Janeiro: LACED/Museu Nacional, 2006. (Coleção Educação Para Todos).

BRASIL. Ministério da Educação. FNDE. **FUNDEB – Manual de Orientação**. Brasília: MEC/FNDE, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 8, de 20 de novembro de 2012**. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola na Educação Básica. Brasília: MEC; CNE/CEB, 2012.

CAMARGO, Rubens B. 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.

CAMPANHA Nacional pelo Direito à Educação. **Educação pública de qualidade**: quanto custa esse direito? 2. ed. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011.

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.

CARNEIRO, Sueli. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser**. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CARREIRA, Denise. Gênero e Raça: a EJA como política de ação afirmativa. In: CATELLI JR., Roberto; HADDAD, Sérgio; RIBEIRO, Vera Masagão (Org.). **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. 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CARREIRA, Denise. A execução orçamentária das políticas de diversidade nos governos Lula e Dilma: obstáculos e desafios. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 24, e240010, 2019.

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

DA SILVA MIRANDA, Maura; CUNHA, Maria Couto; DA SILVA PEREIRA, Rodrigo. Arranjos institucionais para a gestão da educação em territórios da Bahia: tensões entre o público e o privado. **Educar em Revista**, v. 36, p. 1-20, 2020.

DI PIERRO, Maria Clara. O impacto da inclusão da Educação de Jovens e Adultos no Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) no Estado de São Paulo. In: CATELLI JR., Roberto; HADDAD, Sérgio; RIBEIRO, Vera Masagão. (Org.). **A EJA em xeque**: desafios das políticas de educação de jovens e adultos no século XXI. São Paulo: Ação Educativa; Global Editora, 2014.

EDNIR, Madza; BASSI, Marcos. **Bicho de sete cabeças**: para entender o financiamento da educação brasileira. São Paulo: Ação Educativa; Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Editora Peirópolis, 2009.

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

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

GOMES, Nilma Lino; RODRIGUES, Tatiane Cosentino. Resistência democrática: a questão racial e a Constituição Federal de 1988. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 928-945, out./dez. 2018.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo escolar da educação básica 2013**: caderno de instruções. Brasília: INEP, 2013.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar, 2018**. Brasília: MEC, 2018.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Educação escolar quilombola no Censo da Educação Básica. **Texto para discussão organizado por Tatiana Dias Silva**. Brasília, abr. 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**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 117, p. 197-217, nov. 2002.

NASCIMENTO, Rita Gomes do (Rita Potyguara). **Rituais de resistência**: experiências pedagógicas Tapeba. 2009. Tese (Doutoramento em educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2009.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **O financiamento da educação básica nos Estados Unidos**. 2005. Relatório de Estágio (Pós-doutorado) – Universidade de Stanford, Estados Unidos; Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2005.

PINTO, José 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.

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

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

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice**. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

SILVA, Givânia Maria da. **Educação como Processo de Luta Política**: a experiência de educação diferenciada dos territórios quilombolas de Conceição das Criolas. 2012. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

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

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

TOMASEVSKI, Katarina. Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable. **Right to Education Primers**, Gothenburg, Novum Grafiska, AB, n. 3, 2001.

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

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

XIMENES, Salomão Barros. O Conteúdo Jurídico do Princípio Constitucional da Garantia de Padrão de Qualidade do Ensino: uma contribuição desde a teoria dos direitos fundamentais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1027-1051, dez. 2014b.

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**, v. 9, n. 17/18, maio 2016.

**Denise Carreira** é feminista antirracista, mestre e doutora em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Professora de política educacional, é coordenadora institucional da Ação Educativa e Relatora Nacional de Direitos Humanos da Plataforma DHESCA. Foi coordenadora da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Atualmente, integra a Rede Internacional Gulmakai do Fundo Malala de pesquisadoras e ativistas em prol do direito à educação de meninas e mulheres e coordena a Coalizão Direitos Valem Mais, pelo fim da EC95 e por uma nova economia.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6929-4199>

E-mail: [denisecarreira2@gmail.com](mailto:denisecarreira2@gmail.com)

**Salomão Barros Ximenes** é professor adjunto dos Bacharelados em Políticas Públicas (BPP), em Ciências e Humanidades (BCH) e em Ciências e Tecnologia (BCT) e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PGPP) da Universidade Federal do ABC (UFABC). Compõe o Grupo de Pesquisa Direito à Educação, Políticas Educacionais e Escola (DiEPEE/UFABC) e a Rede Escola Pública e Universidade (REPU). É Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo - USP (2014).

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3672-6781>

E-mail: [salomaoximenes@gmail.com](mailto:salomaoximenes@gmail.com)

**Maria Elizabete Gomes Ramos** é filósofa e mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação, na área de Políticas Educacionais e Financiamento, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Atua no Centro de Cultura Luiz Freire, na equipe do projeto sobre Educação Escolar Quilombola em Mirandiba (PE), entre outros. Integra o Comitê Pernambucano da Campanha Nacional pelo Direito à Educação; a Rede Nacional de Ativistas pela Educação, apoiada pelo Fundo Malala; e o Grupo de pesquisa Observatório de Políticas e Gestão da Educação de Pernambuco (OBSERVA). Foi membro do Conselho Municipal de Educação do Recife (2006-2010) onde presidiu a Câmara do FUNDEB e do Conselho Estadual de Educação de PE (2016-2018).

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2285-730X>

E-mail: [lizgramos@gmail.com](mailto:lizgramos@gmail.com)

*Recebido em 12 de julho de 2020*

*Aprovado em 21 de setembro de 2020*



## Editores do volume 11

Márcia Aparecida Jacomini – Universidade Federal de São Paulo, Brasil  
 José Marcelino de Rezende Pinto – Universidade de São Paulo, Brasil

## Comitê Editorial

Nalú Farenzena – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil  
 Juca Gil – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil  
 Theresa Adrião – Universidade Estadual de Campinas, Brasil  
 Ângelo Ricardo de Souza – Universidade Federal do Paraná, Brasil

## Conselho Editorial

<b>Alejandro Morduchowicz</b> Universidad Pedagógica, Provincia de Buenos Aires, Argentina	<b>Maria Beatriz Luce</b> Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
<b>Andréa Barbosa Gouveia</b> Universidade Federal do Paraná, Brasil	<b>Maria Dilnéia Espíndola Fernandes</b> Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil
<b>Fernanda Saforcada</b> Universidade de Buenos Aires, Argentina	<b>Nelson Cardoso do Amaral</b> Universidade Federal de Goiás, Brasil
<b>Jacques Velloso</b> Universidade de Brasília, Brasil	<b>Nicholas Davies</b> Universidade Federal Fluminense, Brasil
<b>João Monlevade</b> Senado Federal, Brasil	<b>Robert E. Verhine</b> Universidade Federal da Bahia, Brasil
<b>Jorge Abrahão de Castro</b> Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPEA, Brasil	<b>Romualdo Portela de Oliveira</b> Universidade de São Paulo, Brasil
<b>Lisete Regina Gomes Arelaro</b> Universidade de São Paulo, Brasil	<b>Rosana Gemaque Rolim</b> Universidade Federal do Pará, Brasil
<b>Luis Carlos Sales</b> Universidade Federal do Piauí, Brasil	<b>Rubens Barbosa de Camargo</b> Universidade de São Paulo, Brasil
<b>Luiz de Sousa Junior</b> Universidade Federal da Paraíba, Brasil	<b>Theresa Adrião</b> Universidade Estadual de Campinas, Brasil
<b>Luiz Fernandes Dourado</b> Universidade Federal de Goiás, Brasil	<b>Tristan McCowan</b> University of London, Reino Unido
<b>Magna França</b> Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil	<b>Vera Jacob</b> Universidade Federal do Pará, Brasil
<b>Marcos Edgar Bassi</b> Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil	<b>Vera Peroni</b> Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil
<b>Maria Angélica Pedra Minhoto</b> Universidade Federal de São Paulo, Brasil	<b>Vitor Henrique Paro</b> Universidade de São Paulo, Brasil

## Equipe editorial

Apoio ao Comitê Editorial: Caio Cabral da Silva  
 Diagramação, Revisão de português e normalização: Edson Leonel de Oliveira  
 Revisão de inglês: Sabrina Ferreira