

Eficácia do conceito (CAQ) como indutor de melhoria na educação básica

Andressa Pellanda

Coordenadora Geral | Campanha Nacional pelo Direito à Educação

Nota Técnica com sugestão de melhorias ao texto do SNE



<https://campanha.org.br/acervo/sistema-nacional-de-educacao-nota-tecnica-30032022/>

CAQ: qualidade democrática

- O CAQ reflete a qualidade em uma perspectiva democrática, por garantir:
 - ✓ Infraestrutura de qualidade, que pauta o financiamento
 - ✓ Parâmetros para gestão do recurso público
 - ✓ Mecanismos de controle social e de combate à corrupção
 - ✓ Justiça federativa e descentralização
 - ✓ Gestão democrática
 - ✓ Aprendizagem

CAQ: qualidade democrática

- O CAQ reflete a qualidade em uma perspectiva democrática, por garantir:
 - ✓ Infraestrutura de qualidade, que pauta o financiamento
 - ✓ Parâmetros para gestão do recurso público
 - ✓ Mecanismos de controle social e de combate à corrupção
 - ✓ Justiça federativa e descentralização
 - ✓ Gestão democrática
 - ✓ Aprendizagem

- Estrutura e funcionamento



- Trabalhadoras e trabalhadores da educação



- Gestão democrática



- Acesso e permanência



O que é o CAQ?

- O Custo Aluno-Qualidade (CAQ) é um mecanismo que une qualidade, **controle social/transparência** e **financiamento adequado** da educação, colaborando para a **justiça federativa** no Brasil.
- Ao considerar os **insumos necessários** para a garantia de um padrão de qualidade, ele pauta os investimentos que cubram os **custos de manutenção** das creches, pré-escolas e escolas de ensino fundamental e médio, em suas diferentes modalidades, conforme previsto na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e no Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014), entre outras leis.
- Os insumos do CAQ **não podem ser lidos como uma listagem de itens**, pois estão inseridos em dimensões fundantes da oferta educacional: as infraestruturas pedagógica, física e de gestão; a profissionalização do magistério e dos funcionários da área (remuneração, carreira, formação, condições de trabalho); os programas suplementares.
- Defender que a **garantia de insumos de qualidade na escola não garante aprendizado não somente é simplista, como também é negacionista**, além de confrontar a perspectiva do direito. Isso vai na contramão da defesa da própria escola, do Fundeb e de toda a legislação educacional.

CAQ: o que não é

- É importante dizer que **o CAQ não determina o ideal**. O ideal é impossível de mensurar. O CAQ determina o necessário para garantir condições adequadas de oferta para a educação pública.
- Aliás, vale reiterar, **o CAQ não se relaciona ao Ideb** – são dois elementos diferentes no debate sobre qualidade na educação. Contudo, **não são contrapostos**. Ocorre que o CAQ promove qualidade de condições e, portanto, as bases aprendizagem. Mas antes garante a dignidade para os professores ensinarem e os alunos aprenderem.
- É importante e necessário explicar que, com sua proposta de CAQ, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação **não defende e nunca defendeu que todas as escolas sejam iguais ou do mesmo tamanho, que sigam um modelo arquitetônico padrão** ou qualquer coisa do gênero. Afirmar isso é mito e um erro de compreensão. O que se propõe para cada etapa e modalidade é a **garantia de condições mínimas**, capazes de abranger as diferentes realidades das redes de ensino do Brasil, obedecendo aos parâmetros nacionais de qualidade já determinados pela legislação – colaborando com uma **síntese do que está previsto em lei**, ainda que não tenha sido cumprido, e dando melhores condições para esse cumprimento.

O CAQ”i” : padrão mínimo

- O **CAQi** é a referência de insumos que garante um **padrão mínimo** de qualidade na educação. O **CAQ** é um **parâmetro mais elevado**.
- Ainda que historicamente e no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) sejam referenciados o CAQi e o CAQ, na EC do Fundeb, se faz uso apenas do “CAQ”. Está correto. Trata-se do “**todo conceitual**” do mecanismo, determinando “condições adequadas” de qualidade.

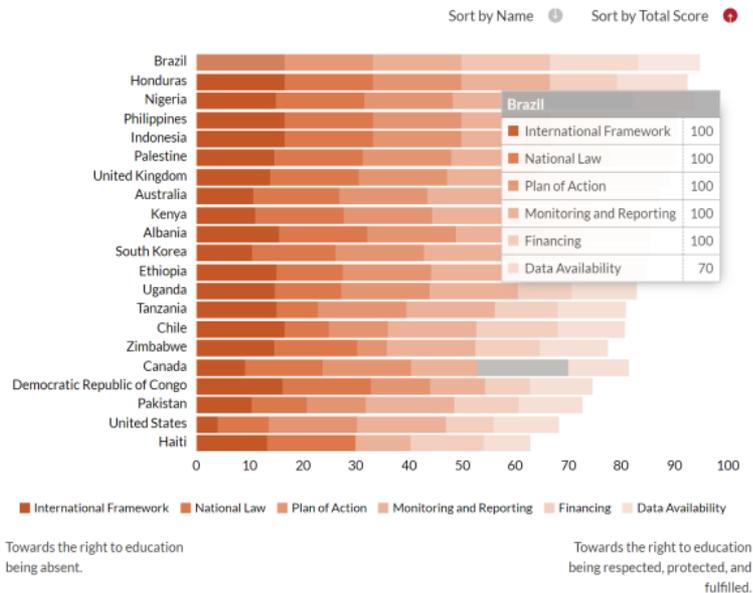
CAQ: qualidade democrática

- O CAQ reflete a qualidade em uma perspectiva democrática, por garantir:
 - ✓ Infraestrutura de qualidade, que pauta o financiamento
 - ✓ Parâmetros para gestão do recurso público
 - ✓ Mecanismos de controle social e de combate à corrupção
 - ✓ Justiça federativa e descentralização
 - ✓ Gestão democrática
 - ✓ Aprendizagem



Governance

The legal structure of education in a State. This includes State ratification of international declarations or treaties, education financing, and education standards and regulations.



CAQ: governança e gestão

- De acordo com pesquisa comparada internacional sobre qualidade na educação em 21 países, Right to Education Index (Índice do Direito à Educação) **o Brasil recebeu a melhor pontuação em termos de governança na educação, que mede a estrutura legal da educação no Estado**, como ratificação de tratados, parâmetros de qualidade, e regulações – inclusive sobre financiamento.
- Em **todos os demais parâmetros – disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade –**, contudo, **o Brasil ficou entre os piores resultados**, por não ter a capacidade de implementar sua legislação e garantir acesso, permanência e qualidade para todos na educação.
- O CAQ é um mecanismo que, por indicar os insumos nos quais deve ser investido o recurso, é **um grande auxiliar da gestão pública**. Ele colabora para que os gestores possam **organizar os investimentos e também provisionar onde é mais necessário**, além de facilitar a **prestação de contas** e, portanto, a **transparência** no uso do recurso público.
- Ao colaborar com a gestão, o CAQ **evita, portanto, a judicialização**.

CAQ: qualidade democrática

- O CAQ reflete a qualidade em uma perspectiva democrática, por garantir:
 - ✓ Infraestrutura de qualidade, que pauta o financiamento
 - ✓ Parâmetros para gestão do recurso público
 - ✓ Mecanismos de controle social e de combate à corrupção
 - ✓ Justiça federativa e descentralização
 - ✓ Gestão democrática
 - ✓ Aprendizagem

CAQ: controle, eficiência, combate à corrupção

- “Sem tais instrumentos de controle, situações como o cômputo de inativos e outras indevidas operações contratuais e/ou contábeis, por exemplo, poderiam se multiplicar. (...) Vale notar que **o CAQ dialoga – de perto – com o art. 165, § 15 da Constituição**, que contempla a necessidade de **parâmetros qualitativos de custo e de execução física e financeira dos projetos de investimento estatal.**”

Posicionamento conjunto de Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON), Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC), Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas (AUDICON), Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB), Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas (CNPGC), entre outras entidades)

CAQ: qualidade democrática

- O CAQ reflete a qualidade em uma perspectiva democrática, por garantir:
 - ✓ Infraestrutura de qualidade, que pauta o financiamento
 - ✓ Parâmetros para gestão do recurso público
 - ✓ Mecanismos de controle social e de combate à corrupção
 - ✓ Justiça federativa e descentralização
 - ✓ Gestão democrática
 - ✓ Aprendizagem

CAQ: justiça federativa e descentralização

- O CAQ não só traz mais recursos de complementação da União ao Fundo como **garante que esses recursos sejam distribuídos de fato para os que mais precisam**, e que cheguem efetivamente nas escolas.
- Ele é necessário frente aos **compromissos de bom balanço federativo, distribuição e descentralização, e autonomia** dos recursos que serão aplicados.

CAQ: qualidade democrática

- O CAQ reflete a qualidade em uma perspectiva democrática, por garantir:
 - ✓ Infraestrutura de qualidade, que pauta o financiamento
 - ✓ Parâmetros para gestão do recurso público
 - ✓ Mecanismos de controle social e de combate à corrupção
 - ✓ Justiça federativa e descentralização
 - ✓ Gestão democrática
 - ✓ Aprendizagem

CAQ: gestão democrática

- O CAQ é um instrumento importante para as e os estudantes e suas mães, pais e responsáveis saberem o que uma escola não pode deixar de ter.
- Com isso vão atuar junto à comunidade educacional e, com o tempo, o dinheiro do Fundeb vai chegando e será usado para o benefício das escolas públicas, que poderão cobrar as condições de qualidade e questionar desvios.

CAQ: qualidade democrática

- O CAQ reflete a qualidade em uma perspectiva democrática, por garantir:
 - ✓ Infraestrutura de qualidade, que pauta o financiamento
 - ✓ Parâmetros para gestão do recurso público
 - ✓ Mecanismos de controle social e de combate à corrupção
 - ✓ Justiça federativa e descentralização
 - ✓ Gestão democrática
 - ✓ Aprendizagem

CAQ: aprendizagem

- **CORRELAÇÃO INFRA X APRENDIZAGEM**
Primeiro grande estudo, 1969
- **CORRELAÇÃO INFRA X SALÁRIOS FUTUROS**
Mais recente grande revisão de literatura, 2011:
“Muitos economistas coletaram dados que mostram que alunos que frequentam escolas bem dotadas crescem e desfrutam de maior sucesso no mercado de trabalho do que crianças cuja educação ocorre em escolas com recursos limitados. Por exemplo, crianças que frequentam escolas com menor proporção aluno-professor e um corpo docente mais qualificado parecem ganhar salários mais altos na idade adulta do que crianças que frequentam escolas mais pobres.”

Burtless, G. (Ed.). (2011). Does Money Matter? The Effect of School Resources on Student Achievement and Adult Success. Rowman & Littlefield. doi.org/10.5771/9780815707134
- **CORRELAÇÃO INFRA+ESPAÇOS+GESTÃO DEMOCRÁTICA X APRENDIZAGEM, RETENÇÃO DE PROFESSORES, SATISFAÇÃO DA COMUNIDADE**
Banco Mundial, 2019:
“Constatamos que essas evidências são particularmente sólidas em relação ao impacto do planejamento e design escolar na saúde e no progresso da aprendizagem. Também foi destacada a evidência sobre o impacto de uma boa “adequação” entre a pedagogia e os espaços escolares. O que também ficou claro em nossa pesquisa é a importância das questões relacionadas à qualidade educacional, igualdade, cobertura, propósito e engajamento da comunidade, além da necessidade de um diálogo interdisciplinar sobre a implementação de projetos de infraestrutura. Esperamos que este relatório seja um bom começo para ajudar aqueles que trabalham com investimentos em infraestrutura educacional a superar os desafios mais comuns e a colher todos os benefícios que uma infraestrutura escolar de qualidade pode trazer para o desempenho dos alunos, a retenção de professores e a satisfação da comunidade.”

Barrett, P., Treves, A., Shmis, T., & Ambasz, D. (2019). The Impact of School Infrastructure on Learning: A Synthesis of the Evidence. World Bank Publications.

Propostas para a melhoria do texto do PLP

- CF 88: “Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de 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 Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;
(...) § 7º **O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo** considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição.
- Art 3º (...) + Art. 34
IV – garantir adequada infraestrutura física, tecnológica e de pessoal para todas as escolas públicas, inclusive em termos de condições sanitárias, de acessibilidade e de conectividade, considerando, ao menos os seguintes insumos indispensáveis:
 - a) Número adequado de alunos por turma;
 - b) Valorização dos profissionais da educação básica pública;
 - c) Biblioteca ou sala de leitura com acervo adequado;
 - d) Laboratórios de Ciências e de Informática;
 - e) Internet banda larga;
 - f) Quadra poliesportiva coberta;
 - g) Acessibilidade;
 - h) Saneamento básico;
 - i) Acesso à luz elétrica;
 - j) Acesso à água potável.

Propostas para a melhoria do texto do PLP

- Art. 5º No âmbito do SNE, compete aos Estados: (...)

V– coordenar, em seu território, mediante pactuação com seus Municípios, no âmbito da respectiva Combe, a oferta de educação escolar pública obrigatória **de qualidade, tendo como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ)**;

- Art. 22.
§1º Compete à Cifeb:

I - especificar anualmente, observados os limites definidos na Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, as diferenças e as ponderações aplicáveis:

a) às diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 9º da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, considerada a correspondência ao custo **médio-aluno** qualidade da respectiva etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica; (...)

III - aprovar a metodologia de cálculo do custo **médio aluno** qualidade das diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, elaborada pelo Inep, consideradas as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade; (...)

§ 2º A existência prévia de estudos sobre custo **médio aluno** qualidade das etapas, modalidades e tipos de ensino, nível socioeconômico dos estudantes, disponibilidade de recursos vinculados à educação e potencial de arrecadação de cada ente federado, anualmente atualizados e publicados pelo Inep, é condição indispensável para decisão, pela Cifeb, de promover alterações na especificação das diferenças e das ponderações referidas no inciso I do § 1º deste artigo.



CAMPANHA
NACIONAL PELO DIREITO À
EDUCAÇÃO

Obrigada!

Andressa Pellanda

Coordenadora Geral

Campanha Nacional pelo Direito à
Educação