



# 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

---

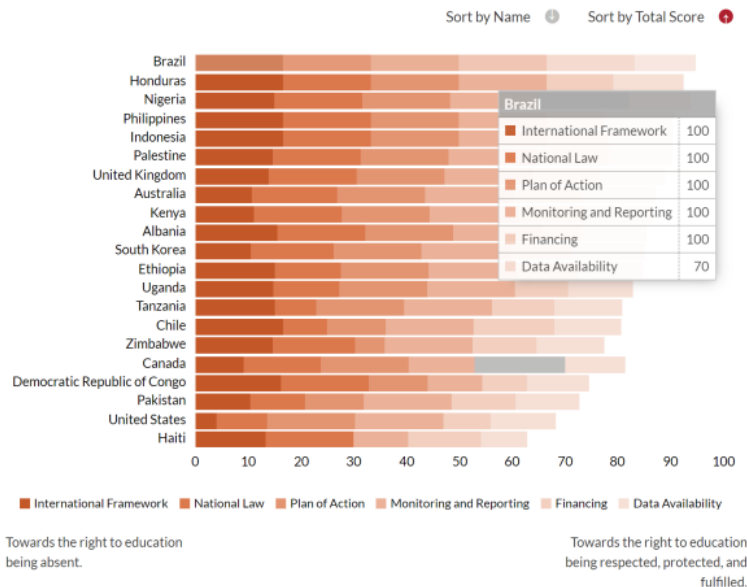
- O CAQ reflete a qualidade em uma perspectiva democrática, por garantir:
  - ✓ Infraestrutura de qualidade, que pauta o financiamento
  - ✓ Parâmetros para gestão do recurso público
  - ✓ Mecanismos de controle social e de combate à corrupção
  - ✓ Justiça federativa e descentralização
  - ✓ Gestão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