

Ao longo da história: uma reivindicação da sociedade civil

▶ Apesar de suas bases estarem previstas na Constituição Federal, na LDB, na Lei do Fundef, no PNE 2001-2010, na Lei do Fundeb e agora no PNE 2014-2024, por meio do conceito de padrão mínimo de qualidade, o CAQi nunca saiu do papel. A Lei do Fundef, por exemplo, estabelecia que União, Estados e Municípios fixassem um valor de custo aluno qualidade até 2001.

▶ Com o objetivo de contribuir para o debate e elaborar uma proposta da sociedade civil para a definição desse padrão mínimo de qualidade previsto em lei, a **Campanha Nacional pelo Direito à Educação iniciou em 2002 um longo processo de estudos, consulta, debate e trabalho coletivo com os mais diversos atores do campo educacional.**

▶ De 2002 a 2005, a **Campanha realizou oficinas e seminários que discutiram o conceito, a composição e o cálculo do CAQi** com alunas, alunos e familiares, professoras(es) e outros profissionais da escola, conselheiros e gestores públicos federais, estaduais e municipais, especialistas em orçamento público, representantes do Ministério Público, especialistas e pesquisadores em questões pedagógicas e financiamento educacional.

▶ A partir de 2006 **as primeiras versões do CAQi foram apresentadas e discutidas em audiências públicas no Congresso Nacional, em Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, em debates em universidades, em encontros da Undime e da Uncme**, entre outras ocasiões, o que levou a um constante aperfeiçoamento e atualização do mecanismo.

▶ O CAQi e do CAQ também foram amplamente debatidos pela sociedade na **Conferência Nacional de Educação Básica (2008)**, no **Fórum Social Mundial (2009)**, e nas **Conferências Nacionais de Educação (2010 e 2014)**, tendo sido aprovados por unanimidade.

▶ As conquistas do CAQi culminaram, em 5 de maio de 2010, com a **aprovação também por unanimidade no Conselho Nacional de Educação (CNE) do parecer nº 8/2010**, que normaliza os padrões mínimos de qualidade da educação básica nacional, fundamentados no CAQi.

▶ Ainda, **internacionalmente, foram levados os debates em torno do mecanismo para Londres**, em seminário promovido pela Save the Children UK e pela Global Campaign for Education (CGE) em 2009; e também em **Seminário Internacional sobre Educação de Qualidade**, em 2010, que contou com a **presença de representantes de campanhas de educação de 19 países da África, América Latina, Ásia, Europa e América do Norte**. O CAQi, concebido pela Campanha, também vem sendo base para a construção de estudos semelhantes em países como Nigéria, Peru, Argentina, Colômbia, Índia e mais recentemente no Chile. Em 2015, foi destacada a disseminação do CAQi no Fórum Mundial de Educação em Incheon, na Coreia do Sul, ocasião em que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação foi a única organização da sociedade civil a integrar uma delegação oficial de Governo. Em junho de 2014 e setembro de 2015, o CAQi foi apresentado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação ao Comitê sobre os Direitos da Criança da ONU em Genebra.

▶ Em 2015, o processo de atualização e discussão coletiva e participativa do CAQi foi intensificado. Em abril foi realizada uma oficina com o Comitê Diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação para definições de cálculos frente aos desafios de implementação do PNE. Em julho, no âmbito da Semana de Ação Mundial 2015, foi realizada a primeira oficina do CAQi com representação de todos os Comitês Regionais da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, além de Comitê Diretivo. Em setembro, foi realizada oficina com os gestores da Undime, em Brasília. O portal do www.custoalunoqualidade.org.br foi lançando em julho, incluindo um simulador de cálculo produzido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em parceria com os pesquisadores José Marcelino Rezende Pinto e Thiago Alves.

Vamos tirar o CAQi do papel!

Embora o Custo Aluno-Qualidade conste na Lei do PNE, é preciso criar uma lei específica que determine como ele será operacionalizado. Para isso já existe uma norma aprovada em maio de 2010, o Parecer e proposta de Resolução 8/2010 da Câmara de Educação Básica do CNE (Conselho Nacional de Educação), que normatiza os padrões mínimos de qualidade da educação básica nacional, como resultado de uma parceria entre o Conselho e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Mas eles nunca foram homologados pelo Ministério da Educação. A Constituição Federal determina que cabe ao Governo Federal colaborar técnica e financeiramente com Estados e Municípios para a garantia do padrão mínimo de qualidade (CF 1988, artigo 21 I, parágrafo 1º).

Desde a instalação da República, não tem sido interesse do Governo Federal regulamentar um mecanismo que o obriga transferir recursos para Estados e Municípios. Isso diz respeito à fragilidade da democracia brasileira e a um pacto federativo incompleto.

O cálculo do CAQi

Ao longo do desenvolvimento de sua proposta de CAQi, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação estabeleceu uma metodologia de definição de insumos e de cálculo que vem sendo aperfeiçoada em constantes discussões com especialistas, atores da comunidade escolar e em debates públicos.

Para conhecer com detalhes a metodologia completa do CAQi, acesse: www.custoalunoqualidade.org.br

Valores de referência do CAQi para etapas e modalidades do Fundeb - 2015				
Etapas/modalidade	CAQi CNE (% PIB Percapita)	CAQi Campanha-CNE 2015*	Fundeb mínimo 2015	Diferença: CAQi Campanha - CNE X Fundeb mínimo
Creche (tempo integral)	39,00	10.005,59	3.349,27	6.656,32
Creche (tempo parcial)	30,00	7.696,61	2.576,36	5.120,25
Pré-escola (tempo integral)	19,63	5.036,15	3.349,27	1.686,88
Pré-escola (tempo parcial)	15,10	3.873,96	2.576,36	1.297,60
Ensino Fundamental Anos Iniciais – Urbano (parcial)	14,40	3.694,37	2.576,36	1.118,01
Ensino Fundamental Anos Finais – Urbano (parcial)	14,10	3.617,41	2.834,00	783,41
Ensino Fundamental Anos Iniciais – Rural (parcial)	23,80	6.105,98	2.962,82	3.143,16
Ensino Fundamental Anos finais – Rural (parcial)	18,20	4.669,28	3.091,64	1.577,64
Ensino Fundamental (Tempo Integral)	18,72	4.802,69	3.349,27	1.453,42
Ensino Médio Urbano (parcial)	14,50	3.720,03	3.220,46	499,57
Ensino Médio Rural (parcial)	18,20	4.669,28	3.349,27	1.320,01
Ensino Médio Tempo Integral	18,72	4.802,69	3.349,27	1.453,42
Ensino Médio integrado à Ed. Profissional	18,72	4.802,69	3.349,27	1.453,42
Educação Especial (conta 2x)	31,68	8.127,62	5.668,00	2.459,62
Educação de Jovens e Adultos (Aval. no processo)	14,40	3.694,37	2.061,09	1.633,28
EJA (integrado à Ed. Profissional)	17,28	4.433,25	3.091,64	1.341,61
Educação Indígena e Quilombola	23,80	6.105,98	3.091,64	3.014,34
Creches conveniadas (tempo Integral)	33,00	8.466,27	2.834,00	5.632,27
Creches conveniadas (tempo parcial)	24,00	6.157,29	2.061,09	4.096,20

Obs: Nos casos em que o Parecer CEB/CNE nº 8/2010 não estabeleceu um valor para o CAQi, usou-se o valor por aluno do CAQi para a etapa correspondente versus o fator de ponderação do Fundeb. Nota: Os valores do CAQi levaram em conta o Parecer CEB/CNE nº 8/2010 e o PIB per capita de 2013 (R\$ 25.655,37)

* Elaboração: José Marcelino Rezende Pinto (USP) e Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?



Um guia para entender o CAQi e o CAQ no PNE



Realização



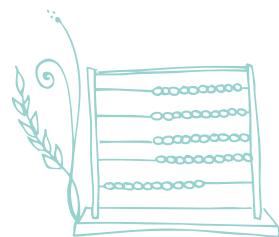
Apoio



Apoiadores institucionais da Campanha



Entenda o CAQi e o CAQ no PNE



A Campanha Nacional pelo Direito à Educação apresenta aqui, de forma sintética, sua proposta de CAQi (Custo Aluno=Qualidade Inicial) e algumas ideias sobre o que deve ser o CAQ (Custo Aluno=Qualidade).

O CAQi é um mecanismo criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Ele traduz em valores o quanto o Brasil precisa investir por aluno ao ano, em cada etapa e modalidade da educação básica pública, para garantir, ao menos, um padrão mínimo de qualidade do ensino. O CAQ representará o esforço do Brasil em se aproximar, em termos de financiamento da educação, dos países mais desenvolvidos. O CAQi e o CAQ estão inseridos no contexto maior de discussão sobre qualidade na educação em nosso País e sobre o pacto federativo.

O CAQi e o CAQ agora estão na Lei do Plano Nacional de Educação (PNE). O reconhecimento do CAQi e do CAQ no novo PNE é visto como um dos principais avanços jurídico-institucionais da nova legislação.

O CAQi e o CAQ foram plenamente reconhecidos como instrumentos basilares para a consagração do direito à uma educação pública de qualidade no Brasil. Eles constam em quatro das doze estratégias da meta 20 do novo Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), regulamentando os dispositivos constitucionais e legais sobre o padrão de qualidade em termos de financiamento à educação básica pública.

Todas as quatro estratégias foram incluídas com base em emendas elaboradas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. É possível dizer que os dois mecanismos são os meios pelos quais todas as metas e estratégias relativas à educação básica serão materializadas e cumpridas no PNE.

Quais são as etapas e modalidades da educação básica?

- A educação no Brasil é dividida em dois níveis: educação básica e ensino superior.
- As modalidades são: educação escolar indígena, educação especial, educação de jovens e adultos (EJA), educação do campo e educação profissional. É uma forma de ofertar de modo mais justo e adequado a educação básica, a partir do contexto do alunado.
- As três etapas da educação básica são: educação infantil (subdividida em creche e pré-escola), o ensino fundamental de nove anos e o ensino médio.

O que é o CAQi?

Criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o CAQi (Custo Aluno=Qualidade Inicial) é um indicador que mostra quanto deve ser investido ao ano por aluno de cada etapa e modalidade da educação básica. Considera os custos de manutenção das creches, pré-escolas e escolas para que estes equipamentos garantam um padrão mínimo de qualidade para a educação básica, 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 13.005/2014).

Para realizar este cálculo, o CAQi considera condições como tamanho das turmas, formação, salários e carreira compatíveis com a responsabilidade dos profissionais da educação, instalações, equipamentos e infraestrutura adequados, e insumos como laboratórios, bibliotecas, quadras poliesportivas, materiais didáticos, entre outros, tudo conforme previsto na lei. Assim, o CAQi contempla as condições e os insumos materiais e humanos mínimos necessários para que os professores consigam ensinar e para que os alunos possam aprender.

A ideia central é que a garantia de insumos adequados é condição necessária – ainda que não suficiente –, para o cumprimento do direito humano à educação e para a qualidade do ensino.

Segundo o regime de proteção ao direito humano à educação de qualidade, o CAQi é expressão do padrão mínimo aceitável, abaixo do qual há flagrante violação ao preceito constitucional. Ou seja, abaixo desse padrão mínimo o direito à educação não pode ser efetivamente garantido.

Embora invistam no cálculo de manutenção, os estudos do CAQi e CAQ também consideram custos de investimentos para construção e adaptação de escolas.

O que é o CAQ?

O CAQ é o padrão mínimo de qualidade, estabelecido no PNE como objetivo a ser atingido até 2016. Já o CAQ avança em relação ao padrão mínimo, pois considera o caráter dinâmico do conceito de custo por aluno e também a capacidade econômica do Brasil, posicionado como uma das maiores economias do mundo. Assim, o CAQ é o padrão de qualidade que se aproxima dos países mais desenvolvidos em termos educacionais, a ser estabelecido no prazo de três anos, porém sua implementação pode ocorrer até 2024.

Enquanto o CAQi toma como referência para a remuneração dos profissionais a Lei do Piso Nacional Salarial do Magistério, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação entende que o CAQ deve garantir para todos os profissionais da educação um piso pautado no salário mínimo do Dieese (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos).

Este cálculo é feito com base no custo apurado para a cesta básica da cidade de São Paulo e levando em consideração a determinação constitucional que estabelece que o salário mínimo deve ser suficiente para suprir as despesas de um trabalhador e sua família com alimentação, moradia, saúde, educação, vestuário, higiene, transporte, lazer e previdência.



De qual qualidade estamos falando?

A falta de qualidade é um problema que atinge a escola brasileira desde as suas origens. Relatos de educadores e registros históricos da área mostram que no início da República no Brasil, em fins do século XIX, já se registrava desafios que ainda hoje estão presentes na educação básica pública brasileira, como a falta de condições materiais adequadas nas escolas, a problemática da precariedade na formação de professores e a pouca valorização da profissão. Por força da demanda da população, muitas conquistas vêm sendo alcançadas desde então, sempre acompanhadas de dificuldades.

Entre 1930 e 1950, houve diversos avanços na qualidade da educação, principalmente devido à vinculação constitucional de impostos para a área. Mas a educação não era universalizada, excluindo grande parte da população, sobretudo os mais pobres e os habitantes do campo. Somente em 1971, com a obrigatoriedade da escolaridade de oito anos, ocorreu uma massificação do acesso à escola pública de ensino fundamental. Mas os investimentos não aumentaram, pois foi retirada a vinculação mínima de recursos.

De lá para cá, o debate muito se pautou pela dualidade entre qualidade e quantidade, acesso e permanência. Entre final dos anos 1980 e ao longo dos anos de 1990, o marco legal brasileiro avançou. Porém, ao mesmo tempo, na América Latina como um todo, ocorreram reformas educativas pautadas no equivocado estímulo à privatização e restrição de políticas sociais, a qualidade foi vinculada meramente à busca pela eficiência produtiva. Ativistas e acadêmicos passam a contrapor tais referências, pautando uma discussão que culminou ao final da década de 1990 com o debate em torno da chamada “qualidade social”, aliando qualidade à noção de equidade.

A discussão sobre “qualidade na educação” ou “educação de qualidade”, então, estava “na boca” dos mais variados atores, mas com sentidos diversos.

A partir da constatação de que o termo “qualidade” representa um campo de disputa conceitual, em 2002 a Campanha Nacional pelo Direito à Educação estabeleceu como uma de suas prioridades e metas a construção de referências concretas para o conceito de qualidade na educação.

Para isso, a Campanha assumiu uma perspectiva democrática e do direito humano, ou seja, o conceito de educação para todas e todos, que incorpore as diversidades, que considere as desigualdades socioeconômicas históricas de nossa sociedade e que pressuponha a participação e a influência da sociedade civil na definição das políticas públicas como fator de qualificação das mesmas.

O CAQi e o CAQ na legislação

Os pressupostos básicos que fundamentam o conceito e o mecanismo de custo aluno-qualidade estão presentes na Carta Magna brasileira e nas principais legislações que regem a educação em nosso País, conforme destacado a seguir:

- Constituição Federal de 1988
- LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) - Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996
- Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) - Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996
- Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) - Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007
- PNE (Plano Nacional de Educação 2014-2024) - Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014