

# ENC: Nota Técnica da Campanha | o CAQ no Fundeb (PEC 26/2020)

## Presidência

seg 17/08/2020 09:25

Para: Jacqueline de Souza Alves da Silva <JACQUES@senado.leg.br>;

1 anexo

Fundeb2020\_NotaTecnica\_2020\_08\_12\_CAQ-SenadoFederal\_FINAL.pdf;

---

**De:** Agenda do Presidente do Senado Federal  
**Enviada em:** sexta-feira, 14 de agosto de 2020 18:47  
**Para:** Presidência <presidente@senado.leg.br>  
**Assunto:** ENC: Nota Técnica da Campanha | o CAQ no Fundeb (PEC 26/2020)

**De:** Helena Rodrigues [<mailto:poleduc@campanhaeducacao.org.br>]  
**Enviada em:** sexta-feira, 14 de agosto de 2020 10:00  
**Para:** Sen. Davi Alcolumbre <[sen.davialcolumbre@senado.leg.br](mailto:sen.davialcolumbre@senado.leg.br)>; Agenda do Presidente do Senado Federal <[agendapresidencia@senado.leg.br](mailto:agendapresidencia@senado.leg.br)>  
**Cc:** Andressa Pellanda <[andressa@campanhaeducacao.org.br](mailto:andressa@campanhaeducacao.org.br)>  
**Assunto:** Nota Técnica da Campanha | o CAQ no Fundeb (PEC 26/2020)

Prezado Senador Presidente Davi Alcolumbre,

Em nome da Campanha Nacional pelo Direito à Educação envio anexa Nota Técnica acerca da constitucionalização do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) através da Proposta de Emenda à Constituição 26/2020, sobre o novo Fundeb. No documento consta o conceito detalhado do mecanismo de qualidade, mitos e verdades sobre o mecanismo, o papel do CAQ no Novo Fundeb, sua contribuição para melhorias na governança e gestão, o funcionamento do CAQ como instrumento de controle e o histórico de sua construção.

Agora, diante do exposto, a Rede da Campanha Nacional Pelo Direito à Educação defende a aprovação do Novo Fundeb (PEC 26/2020) no Senado Federal, sem alterações, destacando que a proposta - com a imprescindível constitucionalização do mecanismo CAQ (Custo Aluno-Qualidade) - fortalece o controle dos recursos educacionais e garante que a ampliação de recursos com o novo Fundeb chegue efetivamente às redes de ensino e escolas que mais necessitam e que haja indicadores de sua efetiva utilização.

Andressa Pellanda, coordenadora da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, nos lê em cópia e está, junto com Daniel Cara e Catarina de Almeida Santos, dirigentes da Campanha, à disposição para dialogar sobre este tema e também com as bancadas e partido os quais integra.

Ficamos à disposição para dialogarmos acerca deste tema e agradecemos a atenção prestada.

--

## Helena Rodrigues

Assessora de Políticas Educacionais | Campanha Nacional pelo Direito à Educação  
*Education Policy Officer | Brazilian Campaign for the Right to Education*  
 Tel: +55 11 3159.1243 | Cel: +55 11 98366.0287

17/08/2020

ENC: Nota Técnica da Campanha | o CAQ ... - Jacqueline de Souza Alves da Silva



Alameda Santos, 32 Conj. 12 – Paraíso | São Paulo, SP | Brasil

[www.campanha.org.br](http://www.campanha.org.br)Twitter: [@camp\\_educacao](https://twitter.com/camp_educacao)Instagram: [@campanhaeducacao](https://www.instagram.com/campanhaeducacao)Facebook: <https://www.facebook.com/campanhanacionaldireitoeducacao>Linkedin: <https://www.linkedin.com/company/36979929>

*A Campanha Nacional pelo Direito à Educação trabalha há 20 anos para transformar a educação pública brasileira e garantir escolas de qualidade para milhões de estudantes. Colabore com a*

*Campanha: [direitoeducacao.colabore.org](http://direitoeducacao.colabore.org)*

# Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?

É a hora de  
dar esse passo  
pela educação  
pública e de  
qualidade



Campanha NACIONAL  
DIREITO à  
EDUCAÇÃO

Nota Técnica  
PEC 26/2020  
Agosto 2020

---

Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?

## Ficha Técnica

### Realização



### Coordenação e elaboração

Andressa Pellanda

Coord. Geral da Campanha | Mestranda IRI/USP

### Pesquisa e contribuições

Adriana Dragone Silveira

Profa. Dra. Setor de Educação da UFPR | Fineduca | LDE/SimCAQ

Andressa Pellanda

Coord. Geral da Campanha | Mestranda IRI/USP

Catarina de Almeida Santos

Prof. Dra. FE/UnB | Dirigente da Campanha

Daniel Cara

Prof. Dr. FE/USP | Dirigente da Campanha

Denise Carreira

Profa. Dra. FE/USP | Ação Educativa

Gabriela Schneider

Profa. Dra. Setor de Educação da UFPR | Fineduca | LDE/SimCAQ

Helena Rodrigues (USP)

Ass. Pol. Educ. da Campanha | Mestranda IRI/USP

José Marcelino de Rezende Pinto (USP)

Prof. Dr. FFCLRP/USP | Fineduca | Dirigente da Campanha

Nalu Farenzena (UFRGS)

Profa. Dra. FE/UFGS | Presidente da Fineduca | Dirigente da Campanha

Rubens Barbosa de Camargo

Prof. Dr. FE/USP | Fineduca | Dirigente da Campanha

Thiago Alves (UFG)

Prof. Dr. UFG | Fineduca | LDE/SimCAQ

### Edição crítica

Catarina de Almeida Santos

Prof. Dra. FE/UnB | Dirigente da Campanha

Daniel Cara

Prof. Dr. FE/USP | Dirigente da Campanha

Helena Rodrigues

Ass. Pol. Educ. da Campanha | Mestranda IRI/USP

Nalu Farenzena

Profa. Dra. FE/UFGS | Presidente da Fineduca | Dirigente da Campanha

### Revisão

Helena Rodrigues

Ass. Pol. Educ. da Campanha | Mestranda IRI/USP

### Imagens

Unplash

### Ilustração

Marcela Weigert

Designer

### Diagramação

Andressa Pellanda

Coord. Geral da Campanha | Mestranda IRI/USP



Esta obra está licenciado com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhamento 3.0 Brasil](#). Isso significa que você tem o direito de compartilhar — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato — e adaptar — remixar, transformar, e criar a partir do material. Você deve dar o crédito apropriado, prover um link para a licença e indicar se mudanças foram feitas. Você não pode usar o material para fins comerciais. Se você remixar, transformar, ou criar a partir do material, tem de distribuir as suas contribuições sob a mesma licença que o original.

## Introdução

Desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) é um mecanismo que une qualidade, controle social e financiamento da educação. Ao considerar os insumos necessários para a garantia de um padrão de qualidade, o CAQ 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.

O CAQ propõe um avanço em relação à realidade, uma vez que as condições objetivas de oferta (infraestrutura, recursos materiais e humanos) da maioria das escolas públicas brasileiras não condizem com o que é necessário para garantir o direito à educação, conforme preconiza a Carta Magna e outros textos legais.

É inaceitável que algumas escolas tenham professores condignamente remunerados, banheiros dignos, água potável, bibliotecas, laboratórios de Ciências, quadras número adequado de alunos por turma e outros insumos essenciais e que outras não tenham.

*O Custo Aluno-Qualidade (CAQ) garante que todas as escolas do país tenham infraestrutura adequada, com banheiros, quadras poliesportivas cobertas, laboratórios de ciências, bibliotecas, entre outras condições imprescindíveis de qualidade.*



A noção de CAQ foi citada pela primeira vez pelo Prof. Ediruald de Mello (UnB), em 1989. João Monlevade, também já falava sobre CAQ no final da década de 1980. Eles cunharam uma noção. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação definiu o conceito de CAQ a partir de 2002.

---

### Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?

O CAQ, segundo formulação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação - que é a única que existe -, busca materializar o primeiro princípio da educação nacional, inscrito na Constituição Federal: "Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola".

Portanto, a implementação do CAQ para aperfeiçoar o financiamento das escolas públicas brasileiras se justifica por pelos menos três motivos: 1) a persistência da enorme desigualdade de acesso, condições díspares de permanência e qualidade educacional entre as pessoas de diferentes classes sociais; 2) as evidências de insuficiência de condições de oferta nas escolas públicas; e 3) as limitações da política de financiamento vigente.

É importante reiterar que o CAQ não padroniza escolas mas, sim, garante direitos básicos e inalienáveis para todas elas. Dessa forma, por meio dos parâmetros garantidos pelo CAQ, pode-se construir diversos modelos de escola - todas com qualidade.

Essa qualidade é condição básica para que possamos ter dignidade em nossa educação pública. É, portanto, primordial que ela seja garantida e universalizada.

É possível compreender sem muito esforço a diferença na vida de um estudante frequentar uma escola com banheiro, saneamento, água potável, turmas que não sejam superlotadas, professores valorizados, entre outros elementos que conferem dignidade ao ambiente escolar. A criança, o jovem, o adulto aprendem melhor em um espaço digno para o aprendizado. O professor e a professora também ensinarão melhor.

Este documento pretende sistematizar os principais pontos para se ter uma compreensão clara sobre o que é este mecanismo com 18 anos de história de pesquisa e debates públicos, dentro e fora do Congresso Nacional. É uma Nota Técnica que também desfaz mitos e incompREENsões sobre o mecanismo, além de pontuar a primordial importância de sua constitucionalização como passo imprescindível para podermos garantir escolas públicas e de qualidade no país.

A escola pública não pode esperar. #FundebPraValer é #FundebComCAQ.

Boa leitura!

Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?



## O CONCEITO DE CAQ

Criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) é um mecanismo que une qualidade, controle social e financiamento adequado da educação, colaborando para a justiça social e 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.

## Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?

O CAQ contempla as condições adequadas e os insumos materiais e humanos 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 fundamental – ainda que não suficiente –, para o cumprimento do direito à educação. Fundamental porque sem valorização dos profissionais da educação e infraestrutura adequada nas escolas públicas, a educação não acontece. O CAQ garante que o processo de ensino-aprendizado ocorra plenamente.

Os insumos do CAQ são dispostos em quatro dimensões:

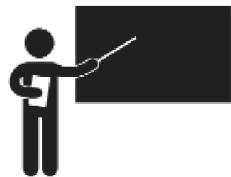
- Estrutura e funcionamento



Exemplos:

- ✓ Biblioteca com acervo compatível com o público atendido, em idade e quantidade;
- ✓ Salas de aula com os equipamentos, de acordo com a idade do público atendido;
- ✓ Banheiros, saneamento básico, água potável, luz elétrica;
- ✓ Laboratórios de ciências e multimídias, com os equipamentos para o desenvolvimento das aulas;
- ✓ Quadras poliesportivas;
- ✓ Profissionais da educação com condições de trabalho, formação adequada, e salários dignos;
- ✓ Recursos para o projeto pedagógico das escolas;
- ✓ Espaço para o grêmio e espaços para reuniões;
- ✓ Acessibilidade física, como rampas, sinalização em braile, piso antiderrapante e sinalizados para circulação das pessoas cegas ou com baixa visão;
- ✓ Refeitórios com os equipamentos e acessórios para armazenamento, conservação, manuseio/preparação e distribuição da alimentação escolar.

- Trabalhadoras e trabalhadores da educação



- Gestão democrática



- Acesso e permanência



---

### Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?

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.

Além disso, como se trata de custos, obviamente é preciso estimar os valores monetários dos diferentes insumos. Uma crítica equivocada referente ao CAQ aponta como problemática a “precificação” dos componentes dos custos. Isso revela total desconhecimento da gestão educacional e da ampla literatura de estudos de custos, tanto na educação, como fora dela. O CAQ segue a lógica de financiamento dos países que deram certo em termos educacionais: define os ingredientes básicos de qualidade (insumos) que uma escola deve ter e estima seus custos.

Na contabilidade pública, é preciso ordenar o orçamento. Portanto, para materializar qualidade é preciso ter insumo-preço. Caso contrário, a qualidade é só discurso. As condições de oferta, em qualquer operação financeira e contábil, são concretizadas por insumos. Aliás, como visto, essa é a definição dada pela LDB. E esse é o motivo do apoio dos Ministérios Públicos e dos Tribunais de Contas ao CAQ: ele é concreto.

Ainda, a proposta de Custo Aluno-Qualidade é totalmente compatível com o reconhecimento da imensa diversidade e profundas desigualdades que caracterizam a realidade do país. A implementação progressiva e contextualizada dos insumos e parâmetros que dão base ao CAQ deverá ser construída de forma acordada em instâncias a serem estabelecidas com os entes federados e sujeitos do controle social nos diferentes contextos regionais, considerando a disponibilização de recursos, o desafio da criação do Sistema Nacional de Educação, os recursos do novo Fundeb e as características locais.

Dessa forma, a definição de valores dos insumos deverá ser realizada por processos de precificação e de garantia de parâmetros já presentes no arcabouço legal. Portanto, faz parte não só da norma já vigente, como também da gestão pública garantir que os custos sejam condizentes com as realidades locais e que possam refletir qualidade. Ter ou não banheiros nas escolas não é uma questão que pode se alterar com o passar do tempo ou com o contexto, por exemplo. Ou seja, os parâmetros seguem válidos nacionalmente.

## Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?

É importante dizer que 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. Essas condições são determinadas por insumos que materializam o padrão mínimo de qualidade, tal como determina o art. 211 da Constituição Federal de 1988 e o inciso IX do art. 4º da LDB, que define esses insumos e sua relação com o processo de ensino-aprendizagem.

CF, 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

LDB Art. 4º, inciso IX – “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”.

Vale lembrar que a proposta de CAQ formulada pela Campanha garante não somente quantidade suficiente de profissionais da educação e sua remuneração adequada, como também destina recursos para formação continuada e carreira. Dessa forma, abrange e responde aos estudos que apontam para os fatores relacionados aos profissionais que impactam na qualidade da educação.

Ao mesmo tempo, ao considerar parâmetros adequados de alunos por turma, o CAQ não só combate impactos negativos de salas superlotadas – como apontado em diversos estudos<sup>1</sup> – como considera que os insumos devem ser relacionados e implementados em conjunto, articulados pelo projeto pedagógico da escola.

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 e, portanto, aprendizagem. Mas antes garante a dignidade para os professores ensinarem e os alunos aprenderem.

---

<sup>1</sup> Exemplo: <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral/escolas-cheias-tem-qualidade-22-menor-no-ensino-medio-,10000002015>

---

Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?

## O QUE É O CAQ“i”?

No sentido de colaborar com um processo progressivo de implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), a Campanha Nacional pelo Direito à Educação criou o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi).

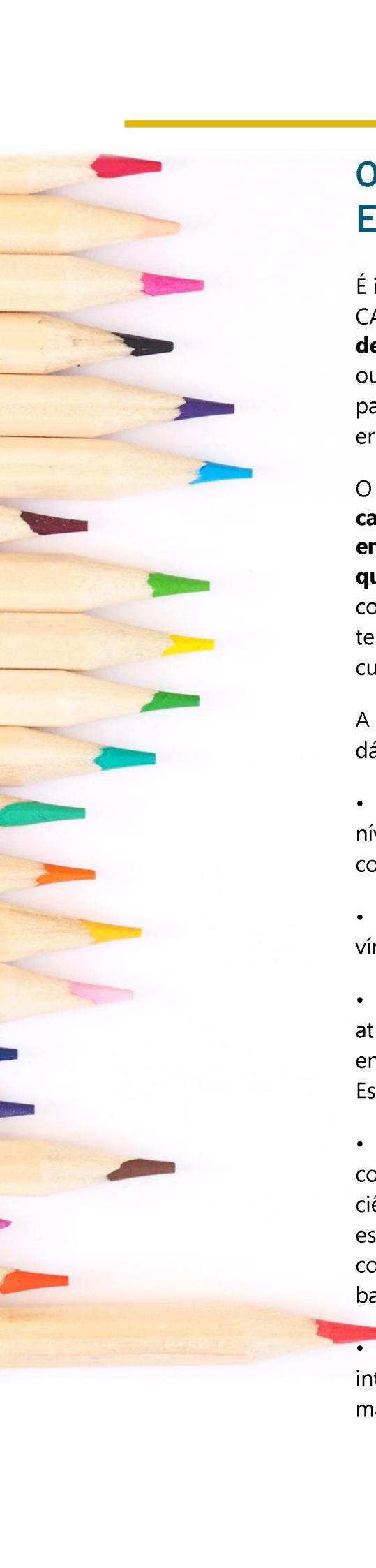
O **CAQi** é a referência de insumos que garante um **parâmetro mínimo de qualidade** na educação. O CAQ é um parâmetro mais elevado.

Graças à incidência da sociedade civil, em especial da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o CAQi e o CAQ foram plenamente reconhecidos como instrumentos basilares para a consagração do direito a uma educação pública de qualidade no Brasil. Foram incluídos em quatro das doze estratégias da Meta 20 do novo PNE (Plano Nacional de Educação, Lei 13.005/2014), que trata do financiamento da educação.

Ainda que historicamente e no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) sejam referenciados o CAQi e o CAQ, **na PEC do Fundeb, se faz uso apenas do “CAQ”. Está correto. Trata-se do “todo conceitual” do mecanismo, determinando “condições adequadas” de qualidade.**

Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?

## O CAQ QUER PADRONIZAR ESCOLAS? Esse é um **MITO**.



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 **um formato capaz 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.

A realidade brasileira evidencia que a oferta de ensino ainda se dá em condições insuficientes ou precárias nas escolas públicas:

- A remuneração média dos professores com formação em nível superior é 24% menor do que a dos demais profissionais com mesmo nível de formação (PNAD-c, 1º trimestre 2020);
- 33,9% dos professores das redes estaduais e municipais têm vínculo de emprego temporário (Censo Escolar/Inep 2018);
- Baixos percentuais de professores com formação na área que atuam: 60,2% dos docentes da educação infantil; 61,2% do ensino fundamental e 63,3% no ensino médio (Censo Escolar/Inep 2019);
- Apenas 41,7% das escolas urbanas com biblioteca; 43,6% com laboratório de informática; 18,8% com laboratório de ciências; 24,7% com quadra poliesportiva coberta; 27,8% das escolas de educação infantil e ensino fundamental anos iniciais com parque infantil; 81,9% das escolas urbanas com internet banda larga (Censo Escolar/Inep 2019);
- Apenas 9,95% das matrículas da educação básica em tempo integral – turmas das etapas regulares com carga horária diária maior ou igual a sete horas (Censo Escolar/Inep 2018).

---

**Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?**

O GLOBO revelou no último mês que quase dois milhões de alunos brasileiros estudam em colégios públicos sem acesso à água potável. Além disso, 800 mil estão matriculados em escolas sem esgoto. 148 mil em unidades sem energia e outros 614 mil não têm banheiro no local onde estudam. Isso pode ser resolvido com a implementação do CAQ.

Assim, afirmamos, por exemplo, que todas as escolas devem ter banheiro limpo, com saneamento, água encanada e com condições de qualidade. Isso não significa determinar o tamanho do banheiro, o formato, seu modelo, etc. A projeção que se faz em nossa pesquisa serve somente para as estimativas de custo, que comporte todos os tipos de banheiro, desde que estejam garantidas nesses as condições adequadas de qualidade.

**O que consideramos inaceitável é algumas escolas terem professores bem remunerados, bibliotecas, laboratórios, número adequado de alunos por turma, etc. e outras não terem.**

O CAQ não padroniza escolas: garante direitos básicos e pretende garantir as condições materiais e profissionais, inalienáveis, para todas elas.

Nesse sentido, os insumos propostos compõem **base metodológica do CAQ** que permite **pautar o financiamento e controlar sua execução**, seguindo as normas legais. Vale reiterar também que a implementação de tal norma, sob a forma da **política pública**, deve ser condizente com as **diversidades locais** e com as **propostas político-pedagógicas** de cada escola, unidade básica da política de educação.

Em 2019, aproximadamente 50% das redes públicas de ensino contaram com uma receita por aluno de até R\$ 488 por mês. Mas é preciso ressaltar a grande desigualdade. A distância entre os menores e maiores valores chega a três vezes (de R\$ 322 a R\$ 973 por mês), mesmo se retirados os valores extremos. **Dessa forma, torna-se fundamental uma política de financiamento pautada na equidade e na adequação das condições de oferta.**

Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?

## Qualidade em uma perspectiva democrática

Sempre é preciso explicitar o que se pensa como “**qualidade para todos**”. **Se for apenas para alguns, não será qualidade na perspectiva democrática e popular. Será privilégio.** Então tentamos recuperar o significado de “qualidade” considerando esses princípios.

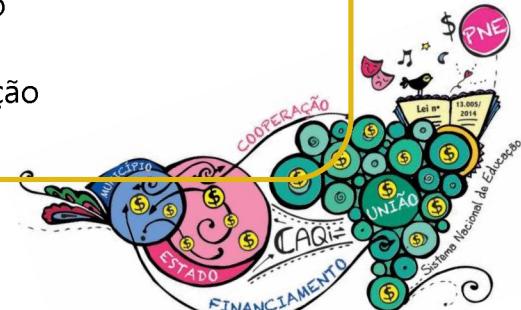
Na disputa sobre o termo “qualidade”, muito se discute sobre os fins da educação, ou seja: como é essa educação de qualidade? O que ela deve ensinar? O que ela deve desenvolver nos alunos? O CAQ, como já mostramos, não amarra ou padroniza esses caminhos, ao contrário, garante:

1. as **condições para que cada escola possa fazer suas escolhas pedagógicas**, de acordo com sua realidade,
2. a **estrutura** para que possa colocar essa educação em prática,
3. a possibilidade de as comunidades educacionais, os gestores, e os órgãos de controle **gerenciarem os investimentos** na educação e saberem **se o recurso direcionado para essa estrutura está chegando onde deveria** e não sendo desviado, e
4. as condições para o **enfrentamento necessário às desigualdades em todas as regiões do país**, ao garantir qualidade em todas as escolas, **chamando à responsabilidade** a União, os estados, o DF e os municípios, sendo indutor de justiça social e federativa.

Fora isso, **o CAQ, por reunir tantos elementos de forma sistêmica, é gerador de segurança jurídica e potencializa a ampliação de oferta** com qualidade por parte da gestão pública, e não o contrário.

Dessa forma, **o CAQ reflete a qualidade em uma perspectiva democrática**, por garantir:

- ✓ Gestão democrática
- ✓ Infraestrutura de qualidade, que pauta o financiamento
- ✓ Parâmetros para gestão do recurso público
- ✓ Mecanismos de controle social e de combate à corrupção
- ✓ Enfrentamento das desigualdades e justiça federativa



## O CAQ NO NOVO FUNDEB:

### A complementação da União e o CAQ em duas dimensões complementares



A [PEC 15/2015, aprovada na Câmara dos Deputados](#), assim como a [PEC 65/2019, que tramita no Senado Federal](#), e o próprio [parecer do relator Senador Flávio Arns à PEC 26/2020](#), defendem que o novo Fundeb deve alterar, entre outros pontos, o artigo 211 da Constituição Federal, acrescentando novo inciso, com a seguinte redação:

“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.”

Ao constitucionalizar o CAQ, a emenda do novo Fundeb garante que o Fundo

seja regido pela qualidade democrática de que falávamos anteriormente, sendo aprimorado em sua perspectiva de gestão democrática, indução de justiça social e federativa, e controle.

A PEC do Fundeb, dessa forma, não só traz mais recursos de complementação da União ao Fundo como garante que esses recursos cheguem efetivamente nas escolas. Isso acontece graças ao CAQ.

Se formos considerar a precificação do CAQ para a garantia de um financiamento adequado, seria preciso mais recursos do que os propostos na PEC da Câmara. Mas pelo fato de o Fundeb determinar uma complementação mínima da União no patamar de 23%, consideramos que esse já é um grande passo para a concretização da educação de qualidade prevista pela

Constituição Federal, mas nunca efetivada nas escolas do país. A partir desse passo, caminharemos, enfim, para a escola que almejamos para todas e todos.

Assim, garantir o CAQ no texto da PEC do Fundeb hoje vai muito além da garantia de maior patamar de financiamento, ele é necessário frente aos compromissos de boa gestão, distribuição e controle do recurso que será aplicado.

Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?

## GOVERNANÇA E GESTÃO

### O CAQ como caminho entre a legislação e a implementação da política educacional

De acordo com pesquisa comparada internacional sobre qualidade na educação em 21 países, *Right to Education Index* (Índex 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. O país ficou à frente inclusive de países desenvolvidos como Reino Unido, Austrália, Coreia do Sul, Canadá, e Estados Unidos.

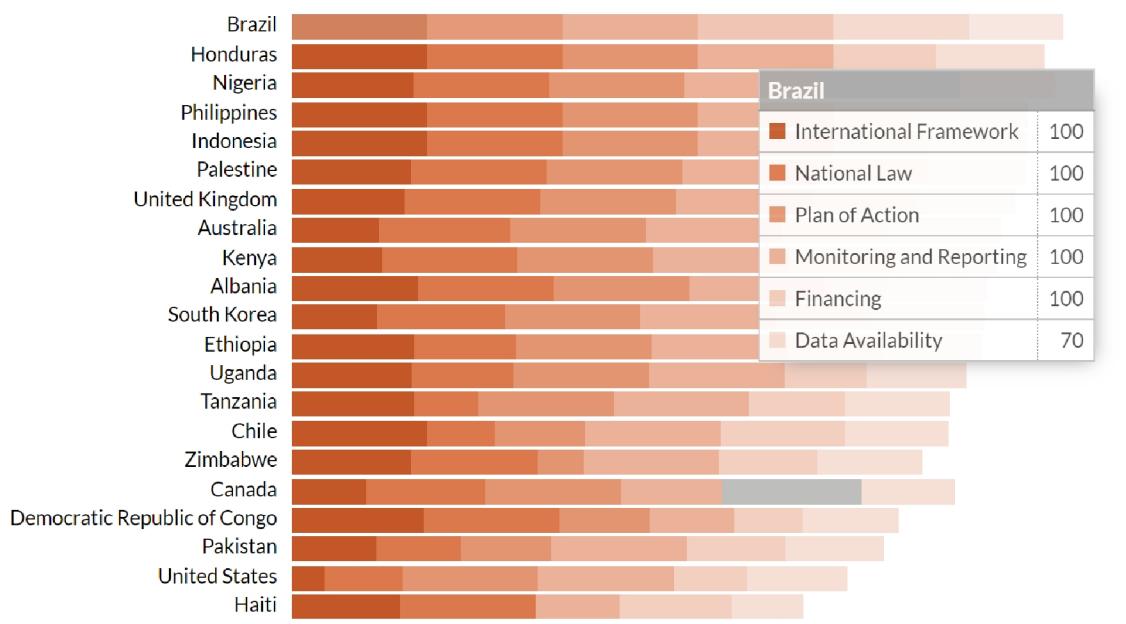
Só não obtivemos a pontuação máxima, porque ainda há o que se avançar em termos de disponibilidade de dados.



#### 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.

Sort by Name Sort by Total Score



■ International Framework ■ National Law ■ Plan of Action ■ Monitoring and Reporting ■ Financing ■ Data Availability

Towards the right to education being absent.

Towards the right to education being respected, protected, and fulfilled.

## Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?

**Em todos os demais parâmetros – disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade -, contudo, o Brasil ficou entre os piores resultados<sup>2</sup>, 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.

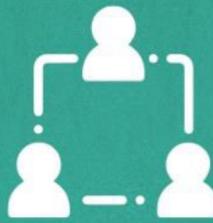
Assim, o CAQ, se constitucionalizado na Emenda do Fundeb, pode ser um aliado e um caminho muito promissor em termos de mudarmos a realidade de um país que bem legisla mas mal realiza, por diversos entraves de gestão. **Ao colaborar com a gestão, o CAQ evita, portanto, a judicialização.**

A educação brasileira precisa de mais investimento ou melhor gestão?  
**OS DOIS!**

Se apoiarmos o **CAQ (Custo Aluno-Qualidade)** no Fundeb, será o 2 em 1:



1) Garantiremos financiamento adequado para um bom padrão de qualidade e...



2) Garantiremos uma gestão eficiente e o monitoramento da utilização desses recursos.

**Apoie um #FundebPraValer,  
que é um #FundebComCAQ!**

<sup>2</sup> Em adaptabilidade, o escore ficou mais alto porque ele considera legislação também. Da parte de implementação, a pontuação foi menor.

---

### Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?

A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime – não só defende o CAQ como é uma de suas formuladoras, por integrar o Comitê Diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação e por ter participado dos estudos desde o começo da história do mecanismo. **O CAQ é, portanto, defendido por gestores de todo o país.**

Vale lembrar que o CAQ já estava previsto na Lei do Plano Nacional de Educação e não pôde fazer sua transformação potencial porque o PNE teve seu investimento asfixiado pelos cortes orçamentários e sua implementação comprometida pelas instabilidades políticas e econômicas por que passamos nos últimos anos. Com o Fundeb, o cenário é outro, pois é uma política não somente legitimada e já implementada, como também já prevê financiamento mais estável e com maiores aportes.

Sobre o terrorismo jurídico que é afirmar os riscos de gestores serem responsabilizados por não atender aos investimentos do CAQ, vale reiterar que se trata de uma falácia. Primeiramente, é preciso acordar os parâmetros do CAQ. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação formulou o conceito, mas está aberta a discutí-lo. Antes, é preciso, como já mencionado extensivamente, garantir as condições básicas de qualidade.

Em segundo lugar, o Fundeb já prevê o aumento de investimento gradual, através da complementação da União, de forma a compor o valor por aluno. A implementação do CAQ será gradativa, mas garantirá que o recurso chegue às escolas.

Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?

## CONTROLE

### O CAQ garante bom uso do recurso público, auxiliando no controle e no combate à corrupção

É primordial aumentar o financiamento da educação básica brasileira ao passo que sejam definidos meios adequados para fiscalizar, em termos de custos e resultados, as despesas governamentais em manutenção e desenvolvimento do ensino.

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. O CAQ é o único instrumento capaz de fazer com que toda a verba da educação seja bem investida, sem desperdício e em favor da qualidade das escolas públicas.

"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. Aliás, não deixa de ser paradigmática a perspectiva de que o gasto educacional seja, internacionalmente, considerado como uma espécie potente e estratégica de investimento.



**O estabelecimento do Custo Aluno-Qualidade se faz inadiável no Brasil**, pois são profundas as desigualdades nas condições de oferta entre redes de ensino e entre instituições educacionais. **O financiamento da educação pública precisa estar balizado por custos estimados a partir de condições adequadas de oferta.** (...)

Trata-se de iniciativa que merece reconhecimento e apoio enfático de todos os cidadãos e inclusive das instâncias de controle em prol da educação básica obrigatória, tendo em vista que **o CAQ garante que a ampliação de recursos com o novo Fundeb chegue efetivamente às redes de ensino e escolas que mais necessitam e que haja indicadores de sua efetiva utilização.**"



Trechos de posicionamento publicado no dia 05 de agosto de 2020, assinado por entidades da educação e representações de órgãos de controle de todo o país:

---

**Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?**

- ✓ Ação Educativa
- ✓ Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca)
- ✓ Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE)
- ✓ Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED)
- ✓ 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)
- ✓ Campanha Nacional pelo Direito à Educação
- ✓ Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES)
- ✓ Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB)
- ✓ Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas (CNPGC)

Por óbvio, vale reiterar, é estratégia de gerar pânico afirmar que órgãos de controle e do Judiciário se utilizarão de valores presentes nos estudos da Campanha, sem regulamentação oficial em Lei ou por parte de órgão do Estado, para julgar processos sobre o CAQ. É sem cabimento esse tipo de argumento e nem a própria Campanha, que formulou os estudos como base para pautar a legislação e a política pública, defende isto.

Ainda, as supostas fragilidades técnicas sobre o CAQ apontadas pelo Relatório do GT-CAQ da Sase/MEC de 2015 são oriundas não somente de falta de conhecimento sobre o mecanismo – há uma série de erros de compreensão naquele documento – como também da falta de um processo de fato participativo em sua elaboração, que foi consideravelmente limitada e instável, a ponto de a própria Sase/MEC nunca ter publicado o documento oficialmente. Inclusive, por tal motivo, a Campanha não se debruçou em realizar parecer sobre o documento, já que está inacabado, repleto de equívocos e não foi considerado oficialmente pelo governo de Dilma Rousseff.

Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?

## HISTÓRICO

### O CAQ já foi amplamente discutido, aprimorado, legitimado e reconhecido no debate público

#### Linha do Tempo do CAQ

De 2002 a 2005, a Campanha realizou oficinas e seminários que discutiram o CAQ com diversos especialistas e atores da comunidade educacional.

A Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb), em 2008, aprovou o CAQ em seu texto final, que estabeleceu como urgente a definição do conceito do Custo Aluno-Qualidade para a criação de uma política nacional comprometida com a qualidade educacional.

As Conferências Nacionais de Educação de 2010 e 2014 – que ocorreram já no contexto de negociação do PNE – e a Conape 2018 aprovaram o CAQ em seus textos, dando legitimidade ao mecanismo perante a sociedade brasileira e a comunidade educacional.

É lançada a publicação mais recente sobre o CAQ, em 2018, atualizando os insumos de acordo com os avanços na legislação até então e registrando toda a memória de cálculo e a metodologia desenvolvida pela Campanha para o mecanismo.

Const. Fed. (1988)  
LDB (1996)  
Fundef (1996)  
Fundeb (2007)  
PNE 2001-2010  
PNE 2014-2024

A Campanha inicia seus estudos sobre o CAQ **2002**

É lançada primeira publicação sobre o CAQ **2007**

Coneb **2008**

Conselho Nacional de Educação **2010**

Conferências Nacionais de Educação **2010** e **2014** e Conape **2018**

PNE **2014**

É lançada mais recente publicação sobre o CAQ **2018**

As bases do CAQ estão previstas na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), na Lei do Fundef (1996), na Lei do Fundeb (2007), na Lei do PNE 2001-2010 e no PNE atual, 2014-2024.

A primeira publicação que sistematiza o CAQi foi o livro "Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil", lançado em 2007. Em 2010, é lançado um livreto com um caráter mais didático, dirigido a comunidades escolares, e também uma versão em inglês, devido à popularização e demanda internacional pelo estudo.

Em decorrência do sucesso na Coneb, o Conselho Nacional de Educação (CNE) e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação assinaram, em 2008, um termo de cooperação inédito, que deu origem ao Parecer CNE 8/2010, sobre o mecanismo. Em 2019, no entanto, o CNE decidiu que não tem competência para definir o CAQ, mas um motivo para sua inserção na Constituição e definição em Lei de Regulamentação.

O atual Plano Nacional de Educação foi aprovado em 3 de junho de 2014 e sancionado no dia 26 do mesmo mês, garantindo o CAQi e o CAQ como os parâmetros da Meta 20 para a qualidade e o financiamento do Plano.

O Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ) é um sistema gratuito que estima o custo da oferta de ensino em condições de qualidade nas escolas públicas de educação básica, ou seja, o CAQ. Desde 2019, foi feita uma compatibilização do mecanismo com o simulador e passamos a utilizá-lo como referência.

Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?

## SENADO FEDERAL

### Aprovado na PEC 15/2015, na Câmara dos Deputados, chega a vez da PEC 26/2020, no Senado Federal

O CAQ agora faz parte primordial da PEC do novo Fundeb, aprovada na Câmara dos Deputados e reconhecida como um grande passo para o avanço da educação pública, gratuita e de qualidade. Nossos deputados e nossas deputadas desempenharam um papel fundamental em votar a PEC 15/2015 nos dois turnos, reiterando a escolha pela manutenção do CAQ no texto, no segundo turno.

Essa escolha é apoiada por educadoras e educadores de todo o país e é apoiada internacionalmente, por ninguém menos que uma das maiores lideranças de defesa do direito à educação, Malala Yousafzai – laureada com o Prêmio Nobel da Paz 2014.

“

O Fundeb é fundamental para assegurar um futuro em que todas as meninas brasileiras possam ir à escola, não importa onde vivam. Sem acesso igualitário à educação, não pode haver meritocracia. [O Fundeb com CAQ] significa professores mais preparados, material escolar atualizado, menos escolas superlotadas e mais oportunidades para que estudantes tenham acesso à tecnologia e um futuro melhor para o Brasil.



*Malala Yousafzai, ativista paquistanesa, Nobel da Paz*

**Apoie a aprovação do CAQ  
no Novo Fundeb.  
Porque #FundebPraValer  
é #FundebComCAQ!**

Acesse o nosso Kit de Mobilização:  
[campanha.org.br/novofundeb](http://campanha.org.br/novofundeb)



---

Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?

## EM RESUMO: MITOS E VERDADES SOBRE O CAQ

### MITOS

#### X CAQ e Ideb

"O CAQ relaciona, em sua proposta original de formulação, insumos escolares que juntos estariam associados à Educação de qualidade, expressada por um Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) 6,0 – sem, contudo, embasar-se em modelagem causal ou em estatísticas empíricas robustas que o sustentem." (Todos Pela Educação, Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade)

#### X O CAQ padroniza escolas ou investimentos e desconsidera as diversidades no país e de capacidade fiscal dos entes.

"Desconsidera a diversidade brasileira e de estratégias educacionais, bem como a heterogênea capacidade fiscal dos entes federados." (Nina Ranieri e Priscila Cruz, Análise da incorporação do Custo Aluno Qualidade ao novo Fundeb)

"A diversidade de realidades sociais, culturais e educacionais do Brasil requer que padrões de qualidade levem em consideração diferentes elementos regionais e socioeconômicos para a parametrização de insumos e processos." (Todos Pela Educação, Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade)

"Garantir qualidade com equidade da educação básica não implica o mesmo "custo" em todo o país, considerando a diversidade educacional,

### VERDADES

✓ O CAQ não faz correlação entre Ideb e insumos de qualidade. A qualidade de que trata é condição básica para que possamos ter dignidade em nossa educação. É, portanto, primordial que seja garantida, independente de gerar impactos diretos em termos de resultados em provas estandarizadas. É possível compreender sem muito esforço a diferença na vida de um estudante frequentar uma escola com banheiro, saneamento, água potável, turmas que não sejam superlotadas, entre outros elementos que conferem dignidade ao ambiente escolar. Ainda assim, vale dizer, uma escola digna oferecerá melhores condições para bons resultados de aprendizagem, obviamente. Quem diverge disso jamais estudou ou trabalhou em uma escola pública.

✓ O que se propõe para cada etapa e modalidade são parâmetros capazes de abranger as diferentes realidades das redes de ensino do Brasil, obedecendo às normas nacionais de qualidade já determinadas pela legislação. Os insumos propostos compõem uma base metodológica que permite pautar o financiamento e controlar sua execução e não padronizar insumos ou criar tipos pré-definidos de escolas.

Destaca-se que a definição do CAQ não precisa detalhar cada equipamento, cada material que uma escola deve ter, mas precisa prever um quantitativo de recursos que assegure a execução do projeto pedagógico das escolas e parâmetros mínimos assegurados a todos os estudantes e escolas do país, haja vista que a falta dessa previsão tem, historicamente, reforçado a desigualdade educacional.

A planilha de insumos é uma referência para o cálculo e controle social e não um padrão de

## Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?

geográfica e econômica brasileira." (Mariza Abreu, Nota Técnica)

"A palavra custo implica precificação, e mesmo preço para todas as tipologias e tamanhos de escola." (Maria Helena Castro e Mariza Abreu, Novo Fundeb: muitos avanços e alguns problemas, UOL, 07/08/2020)

insumos a ser imposto de forma homogênea e descontextualizada a todas as realidades do país. Contudo, não é aceitável que escolas privadas tenham laboratórios de Ciências e escolas públicas, não, por exemplo. CAQ é equidade real, por isso é defendido por professores e professoras.

### X Condições básicas de qualidade são efêmeras

"Nenhuma lei pode pretender dirigir tudo e, caso o fizesse, já nasceria velha. Qual a pertinência e a razoabilidade de uma mesma lista de insumos e custos antes, durante e depois da pandemia do COVID-19? Por quanto tempo vigerá cada listagem e correspondente precificação? Como modificá-las?" (Nina Ranieri e Priscila Cruz, Análise da incorporação do Custo Aluno Qualidade ao novo Fundeb)

✓ Os parâmetros do CAQ são condição necessária de qualidade. Ter ou não banheiros nas escolas não é uma questão que se pode alterar com o passar do tempo ou com o contexto. Ou seja, os parâmetros seguem válidos nacionalmente.

### X O CAQ prevê somente número de professores e remuneração, o que não é suficiente para a dimensão de qualidade relacionada com os professores.

"Ter professores em número suficiente e com remuneração similar a dos profissionais com mesmo nível de formação não leva automaticamente à qualidade de ensino-aprendizagem, sendo necessária formação inicial e continuada adequadas e uma carreira docente bem estruturada (Bruns e Luque, 2014), além de outros fatores de valorização dos profissionais do Magistério." (Todos Pela Educação, Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade)

✓ A proposta de CAQ formulada pela Campanha garante não somente quantidade e remuneração adequada aos profissionais da educação, como também formação continuada e carreira. Dessa forma, abrange e responde aos estudos que apontam para os fatores relacionados aos profissionais recursos humanos que impactam na qualidade da educação. Quem diz o contrário jamais leu os livros do CAQ.

Defender o CAQ é assegurar uma remuneração digna a todos os professores como um elemento fundamental para a garantia da qualidade do processo de ensino-aprendizagem, pois com melhor remuneração e condições de trabalho será possível reter e atrair profissionais com melhores formação.

### X Não há estudos suficientes que indicam número de alunos por turma e os que demonstram relação com qualidade aliam a outros fatores como formação e experiência dos professores.

"Considerando que o efeito do tamanho das turmas na aprendizagem dos estudantes é mediado pela qualificação e experiência dos professores, que variam consideravelmente entre

✓ Há diversos estudos que demonstram impacto do número de alunos por turma na qualidade. Além disso, o CAQ apreende que os insumos deverão ser implementados em conjunto, de forma que os diversos elementos deverão atuar de forma sistêmica no impacto na qualidade da educação nas escolas.

## Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?

redes educacionais e dentro das próprias escolas, torna-se extremamente complexo definir uma proporção ideal de estudantes por turma. Em um cenário que o gasto com professores representa cerca de 80% do orçamento educacional nos municípios brasileiros, essa discussão é fundamental para orientar quais devem ser os parâmetros mínimos de qualidade." (Todos Pela Educação, Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade)

- X** O Fundeb prevê "padrão mínimo de qualidade", ✓ Há falta profunda de compreensão sobre a portanto no texto da Emenda deveria constar CAQi noção conceitual do CAQ (p. 9). e não CAQ.

"Por coerência conceitual, se a PEC do Fundeb faz referência ao "padrão mínimo de qualidade" já estipulado na CF, então ela deveria trazer em seu texto o CAQi e não o CAQ." (Todos Pela Educação, Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade)

- X** O CAQ desatrela insumos de custos de gestão. ✓ Pelo contrário, é exatamente o que o CAQ faz, conforme demonstrado extensamente aqui.

"CAQ desatrela insumos e custos de gestão, ignorando a tríade de ouro da gestão pública– alocação, formulação e implementação constantemente aperfeiçoada." (Nina Ranieri e Priscila Cruz, Análise da incorporação do Custo Aluno Qualidade ao novo Fundeb)

- X** Ter bibliotecas, livros e profissionais formados não garante que os estudantes vão ler. ✓ Essa objeção é elitista e chega a ser ofensiva para a escola pública. Por óbvio, defender que a garantia de insumos de qualidade na escola não garante aprendizado não somente é simplista, como também negacionista e muito perigoso na perspectiva do direito. Ainda, vai na contramão da defesa da própria escola, do Fundeb e de toda a legislação educacional.

Se bibliotecas não garantem alunos leitores, a falta delas garantirá? Do mesmo modo, se uma escola não garante aprendizado, ela deve ser fechada?

- X** O CAQ gera insegurança e portanto é inibidor da oferta educacional de qualidade. ✓ O CAQ, por reunir tantos elementos de forma sistêmica, é gerador de segurança jurídica e potencializa a ampliação da oferta com

"A insegurança gerada pelo CAQ poderá inibir qualquer tentativa de buscar qualidade fora de padrões pré-estabelecidos. Os melhores exemplos de Educação do país buscaram soluções sem seguir uma lista a ser cumprida." (Nina Ranieri e Priscila Cruz, Análise da incorporação do Custo Aluno Qualidade ao novo Fundeb)

#### X O CAQ induz judicialização.

"Sua definição como premissa constitucional acompanhada de uma formulação baseada em lista rígida e extensiva de insumos educacionais para um padrão único de escola no Brasil inteiro pode desencadear uma onda de judicialização da Educação Básica" (Todos Pela Educação, Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade)

"Constitucionalizar o CAQ não contribuirá para melhorar a oferta educacional e implicará embates e judicialização das políticas públicas." (Mariza Abreu, Nota Técnica)

X Há o risco de gestores serem responsabilizados por não atender lista ou investimento de patamar de, por exemplo, R\$ 39.210 para creches de tempo integral.

"Os gestores poderão ser responsabilizados em caso de não atendimento da lista e do investimento por aluno definido no CAQ." (Nina Ranieri e Priscila Cruz, Análise da incorporação do Custo Aluno Qualidade ao novo Fundeb)

#### Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?

qualidade por parte da gestão pública e não o contrário.

O Custo Aluno-Qualidade, ao evidenciar, em termos monetários, as condições adequadas de oferta para todas as escolas públicas brasileiras, é a referência mais objetiva de fiscalização e de controle dos recursos destinados à educação, pois vincula o financiamento à existência de insumos de qualidade nas escolas (que, já falamos, não são padronização alguma). Com o CAQ, os órgãos de controle interno e externo, os órgãos gestores, os conselhos da área da educação e das escolas, as comunidades escolares e a população em geral contarão com instrumento efetivo e comum para avaliar os insumos do processo ensino-aprendizagem presentes nas escolas, e, por consequência, os contextos e as necessidades de adequação do planejamento e da execução física e financeira dos orçamentos quanto às aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino e em programas suplementares.

- ✓ 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.

- ✓ Primeiramente, esse valor foi estimado para parâmetros de qualidade mais elevados em termos educacionais – parâmetro esse que não será tido como referência ao aprovar o Fundeb, já que é preciso, como já mencionado extensivamente, garantir as condições básicas de qualidade.

Em segundo lugar, o Fundeb já prevê o aumento de investimento gradual, através da complementação da União, de forma a compor

## Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?

"A inclusão do CAQ no texto constitucional gera insegurança jurídica aos gestores educacionais, na medida em que não são claras as consequências para os municípios e estados que não atingirem o custo ou a lista de insumos estipulados." (Todos Pela Educação, Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade)

**X** Órgãos de controle e judiciário se utilizarão de valores presentes nos estudos da Campanha, sem regulamentação oficial em Lei ou por parte de órgão do Estado, para julgar processos sobre o CAQ.

"Tal definição permite aquilatar o tamanho do impacto fiscal que o eventual uso do CAQ como "obrigação" para o padrão de qualidade pode ter nas redes municipais e estaduais de ensino. Isso se dará principalmente se o Judiciário ou os órgãos autônomos decidirem utilizar como referência única e imutável a conceituação e os cálculos divulgados pela Campanha, na ausência de regulamentação do Executivo Federal e, agora, do próprio Congresso Nacional, caso o termo seja de fato incluído no corpo da CF." (Todos Pela Educação, Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade)

**X** Há fragilidades técnicas sobre o CAQ apontadas pelo Relatório do GT-CAQ da Sase/MEC de 2015.

"Não houve, contudo, avanço prático na formulação da ideia de um CAQ até 2005, quando houve uma primeira construção na linha de uma "escola padrão ideal para todo o Brasil", como derivação do dispositivo da LDB. Esse conceito preliminar foi incluído no Parecer da Câmara de Educação Básica, do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE) nº 8/2010, que não foi homologado pelo MEC devido a fragilidades técnicas (explicitadas no Relatório do GT-CAQ da Sase/MEC, de 2015)." (Todos Pela Educação, Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade)

**X** "Outros problemas a considerar são as brechas para judicialização das listas extensivas, inclusive sob o aspecto da sua constitucionalidade. Não há clareza de quem determinará os insumos e respectivos custos, ou mesmo quais os critérios

o valor por aluno ao ano. E, por último, esse valor corresponde a R\$ 3.267,50 por mês para creche – etapa que exige mais investimentos – e integral: nada assustador se compararmos com o valor equivalente em escolas privadas de qualidade do país.

✓ Por óbvio, vale reiterar, é estratégia de pânico afirmar isso. É sem cabimento esse tipo de argumento e nem a própria Campanha, que formulou os estudos como base para pautar a legislação e a política pública, defende essa questão.

✓ As supostas fragilidades técnicas sobre o CAQ apontadas pelo Relatório do GT-CAQ da Sase/MEC de 2015 são oriundas não somente da falta de conhecimento sobre o mecanismo – há uma série de erros de compreensão naquele documento – como também de falta de um processo de fato participativo em sua elaboração, que foi consideravelmente limitada e instável, a ponto de a própria Sase/MEC nunca ter publicado o documento oficialmente. Inclusive por tal motivo, a Campanha não se debruçou em realizar parecer sobre o documento, já que inacabado, repleto de equívocos e não considerado oficialmente.

✓ Importante destacar que a definição formal do CAQ deverá ser feita posteriormente em lei e, portanto, a definição dos insumos indispensáveis e seus valores devem ser discutidos amplamente e de forma

## Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?

para estabelecê-los, especialmente considerando que o Conselho Nacional de Educação já se manifestou contrariamente à possibilidade de sua Câmara de Educação Básica atuar nesse sentido.” (Todos Pela Educação, Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade)

“Outra frente que pode reduzir substancialmente a previsibilidade e, portanto, a continuidade dos investimentos, é relativa ao próprio processo de definição dos valores. Quem terá legitimidade para determinar os insumos e respectivos custos, como e com base em que critérios? O Conselho Nacional de Educação já se manifestou contrariamente à possibilidade de sua Câmara de Educação Básica atuar nesse sentido. O Ministério da Educação (MEC), em 2015, também expressou suas inúmeras preocupações.” (Nina Ranieri e Priscila Cruz, Análise da incorporação do Custo Aluno Qualidade ao novo Fundeb)

democrática, entendendo que a qualidade da educação é um conceito polissêmico e que deve ser construído socialmente, levando em consideração o contexto histórico e cultural.

Para o Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ) a adoção de parâmetros de qualidade deverá ser nacional, no entanto, poderá impactar de modo diferente cada município no aspecto orçamentário, considerando que os valores podem variar de acordo com o contexto e as condições da oferta educacional local, como a infraestrutura disponível, o padrão de oferta e o quadro de profissionais da educação. O modelo conceitual do SimCAQ está estruturado para fazer um diagnóstico da realidade educacional dos estados e municípios e comparar a realidade verificada com parâmetros de qualidade nacionais tomado como referência para reduzir as desigualdades e assegurar o princípio constitucional da igualdade de acesso e permanência e de qualidade.

✗ “O CAQ de tempo integral será mais alto do que o de tempo parcial. Como o gestor que se comprometer com o ensino integral e não for capaz de cumprir seus custos pode incorrer em crime de responsabilidade, ele vai optar pelo tempo parcial.” (Priscila Cruz, entrevista ao jornal VALOR, 11/08/2020)

“O CAQ pode fazer com que os governadores se voltem para adequar suas redes de ensino para cumprir o padrão exigido e largar os municípios para se virarem sozinhos.” (Priscila Cruz, entrevista ao jornal VALOR, 11/08/2020)

“Se o Estado não atingir o CAQ do ensino médio, o que vai acontecer? Seus gestores vão incentivar a evasão? É esse tipo de consequência que os defensores do CAQ não querem aceitar.” (Priscila Cruz, entrevista ao jornal VALOR, 11/08/2020)

✗ “O CAQ como um ponto de chegada obrigatório é questionável porque estabelece o custo, e não a qualidade, como padrão.” (Priscila Cruz, entrevista ao jornal VALOR, 11/08/2020)

✓ Mais uma vez, na falta de leitura e argumentos, insiste-se no terrorismo jurídico e sobre a gestão (p. 16-18).

A precarização de escolas é que gera a evasão. Escolas dignas aumentaram as matrículas.

✓ Não existe qualidade em abstrato. Quem diz isso não comprehende a gestão pública. É preciso ter insumos e custos (preço).

---

Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

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

BRASIL. Fundeb. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

BRASIL. Fundeb. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

BRASIL. Plano Nacional de Educação 2001-2010. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

BRASIL. Plano Nacional de Educação 2014-2024. Lei nº 13.005/2014, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.

Campanha Nacional pelo Direito à Educação. *O CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?*. São Paulo, 2018.

SimCAQ. Simulador de Custo Aluno-Qualidade (CAQ). <https://simcaq.c3sl.ufpr.br/>



SENADO FEDERAL  
Secretaria-Geral da Mesa

DESPACHO Nº 7/2020

Junte-se à página oficial da tramitação das proposições legislativas as cópias eletrônicas de manifestações externas, conforme listagem a seguir exposta:

1. PL nº 6330, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.051952/2020-15
2. VET nº 13, de 2020. Documento SIGAD nº 00100.070317/2020-37
3. PLS nº 227, de 2017. Documento SIGAD nº 00100.157546/2019-21
4. PL nº 3803, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.155344/2019-45
5. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.157520/2019-83
6. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.167023/2019-93
7. VET nº 16, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.161561/2019-74
8. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.166229/2019-04
9. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.156108/2019-46
10. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.156098/2019-49
11. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.161543/2019-92
12. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.161545/2019-81
13. PRS nº 55, de 2018. Documento SIGAD nº 00100.161164/2019-01
14. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.160842/2019-18
15. PEC nº 133, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.155348/2019-23
16. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.167023/2019-93
17. PL nº 3204, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.156405/2019-91
18. PL nº 2709, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.156374/2019-79
19. PL nº 3803, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.161190/2019-21
20. PL nº 5228, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.166196/2019-94
21. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.173961/2019-22
22. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.173091/2019-91
23. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.160835/2019-16



24. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.158811/2019-99
25. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.174967/2019-17
26. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.174927/2019-75
27. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.171614/2019-65
28. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.172364/2019-81
29. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.172359/2019-78
30. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.167721/2019-99
31. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.164580/2019-52
32. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.164666/2019-85
33. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.165562/2019-98
34. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.165714/2019-52
35. PEC nº 65, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.157163/2019-53
36. PL nº 80, de 2018. Documento SIGAD nº 00100.175987/2019-13
37. PEC nº 188, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.176971/2019-10
38. PEC nº 188, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.167740/2019-15
39. PEC nº 188, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.166579/2019-62
40. PEC nº 188, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.165692/2019-21
41. PEC nº 188, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.170965/2019-59
42. PEC nº 188, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.174887/2019-61
43. MPV nº 905, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.166522/2019-63
44. PEC nº 26, de 2020. Documento SIGAD nº 00100.067070/2020-71
45. PLP nº 133, de 2020. Documento SIGAD nº 00100.066801/2020-61
46. PEC nº 26, de 2020. Documento SIGAD nº 00100.074608/2020-02
47. PL nº 232, de 2016. Documento SIGAD nº 00100.074402/2020-74
48. PL nº 1354, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.024062/2020-31
49. MPV nº 959, de 2020. Documento SIGAD nº 00100.073009/2020-36
50. PEC nº 17, de 2019. Documento SIGAD nº 00100.073009/2020-36
51. PLC nº 64, de 2018. Documento SIGAD nº 00100.035164/2020-81

Secretaria-Geral da Mesa, 17 de agosto de 2020.

*(assinado digitalmente)*  
**JOSÉ ROBERTO LEITE DE MATOS**  
Secretário-Geral da Mesa Adjunto

