



UESB
UNIVERSIDADE ESTADUAL
DO SUDESTE DA BAHIA



**XIII Colóquio Nacional
VI Colóquio Internacional
DO MUSEU PEDAGÓGICO - UESB**
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
VITÓRIA DA CONQUISTA

**15 a 18
outubro
2019**

EDUCAÇÃO DE QUALIDADE COMO DIREITO E A OMISSÃO DA UNIÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DO CAQ/CAQi: REFLEXOS SOBRE A EDUCAÇÃO INFANTIL

Eliane Fernandes Neris
Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal
Endereço eletrônico: elianefae@hotmail.com

INTRODUÇÃO

Construir uma educação de qualidade para todos como direito efetivo é o grande desafio para o Brasil no século XXI, visto que, paulatinamente, vem se firmando conquistas quanto ao acesso, embora ainda existam lutas a serem travadas, como a ampliação das vagas na educação infantil e a evasão dos jovens, bem como ampliação do acesso ao ensino superior. Atualmente, é preciso garantir não apenas o acesso, mas a qualidade da educação em todos os níveis educacionais.

Mas o que é educação de qualidade? Quais são os parâmetros para defini-la? Existe uma relação direta entre investimento na educação e qualidade de ensino? Há instrumentos já expressos em lei que versam sobre padrão de qualidade na educação? Perguntas como estas vêm à tona quando se fala em educação de qualidade. Grosso modo, educação de qualidade é aquela que consegue efetivar aprendizagens significativas para os estudantes, conhecimento que usarão durante a vida.

Todavia, há todo um trabalho educativo que precede a aprendizagem, e esse não se faz só de boas intenções. É necessária toda uma estrutura prévia para o seu desenvolvimento, visto que a aprendizagem acontece na concretude das dinâmicas vividas, no modo como é feita a organização do “tempo-espaço”, nas formas de abordagens dos conteúdos, nas relações que perpassam os encontros entre os sujeitos, etc. Ou seja, o desenvolvimento da aprendizagem envolve campos complexos, que se inter-relacionam como um todo de muitas variáveis, que vão desde questões que dizem respeito à infraestrutura e financiamento até o aspecto mais subjetivo das relações.

Portanto, pensar a qualidade na educação requer pensar também nas garantias de financiamento dessa, pois o processo educativo acontece em um determinado “tempo-espaço” que precisa ser organizado de acordo com a materialidade disponível, isto é, com a quantidade de insumos disponíveis, especialmente, quando se trata de educação



UESB
UNIVERSIDADE ESTADUAL
DO SUDESTE DA BAHIA



**XIII Colóquio Nacional
VI Colóquio Internacional
DO MUSEU PEDAGÓGICO - UESB**
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
VITÓRIA DA CONQUISTA

**15 a 18
outubro
2019**

infantil, cuja ênfase educativa é o cuidar e o educar. Sendo assim, será importante trazer para o centro da discussão sobre a qualidade na educação, o entendimento da necessidade de definir um padrão básico de investimento por aluno que garanta igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.

Disso decorre a discussão sobre o CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial) e CAQ (Custo Aluno-Qualidade), que vem sendo engendrada como marco legal, no Brasil, desde a Constituição Federal de 1988.

O CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial) é um padrão mínimo de qualidade, que garante o mínimo de estrutura e condições de ensino, subsidiando como principais itens de infraestrutura: salas de aula adequadas; sala de professores; sala para o grêmio; biblioteca; laboratórios de ciências e informática; quadras cobertas; berçário/lactário; parque infantil; sala para atividades culturais; refeitório; além de propor valorização dos profissionais da educação; gestão democrática; e garantia de acesso e permanência em igualdade de condições. É, portanto, missão do CAQi definir um padrão mínimo de qualidade, determinado pela legislação brasileira, cujo valor é calculado a partir dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

O CAQ (Custo Aluno-Qualidade) é um padrão de qualidade posterior ao CAQi, que visa aproximar o investimento em educação do Brasil ao dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

De acordo com Pinto (2015), a LDB apresenta um caminho sobre a qualidade na educação ao definir padrões mínimos de qualidade de ensino, como “a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (LDB, art. 4º, inciso IX, 1996). Ou seja, a LDB relaciona qualidade aos insumos disponíveis.

Portanto, a discussão sobre a homologação da definição do CAQi e do CAQ pelo MEC se faz urgente, pois é uma medida necessária para precisar parâmetros de qualidade, a partir dos quais será possível estabelecer um primeiro indicativo da oferta de oportunidades educacionais em condições dignas e isonômicas de acesso e permanência na escola.

De modo que, devido aos aspectos legais, torna-se inadmissível que aquele que tem obrigação de homologar o *Parecer* CNE/CEB 8/2010 não o faça sob fortes indícios que busca posição cômoda, uma vez que se respalda pelo uso corrente da indefinição do



UESB
UNIVERSIDADE ESTADUAL
DO SUDOESTE DA BAHIA



**XIII Colóquio Nacional
VI Colóquio Internacional
DO MUSEU PEDAGÓGICO - UESB**
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
VITÓRIA DA CONQUISTA

**15 a 18
outubro
2019**

que seja qualidade para que possa abster-se de operacionalizar a política pública de educação, amparada e sustentada pelo direito explícito na CF/88 e LBD/96, de um padrão mínimo de qualidade.

O valor aluno-ano e o custo aluno-qualidade: uma comparação entre o CAQi e o Fundeb

O valor do custo/aluno do CAQi é calculado a partir dos insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo educativo. Ou seja, há uma preocupação direta com a qualidade da educação ofertada, visto que tem por objetivo garantir o mínimo de estrutura e condições de ensino-aprendizagem, propiciando infraestrutura apropriada, valorização dos profissionais da educação, gestão democrática, número adequado de alunos por turma e garantia de acesso e permanência em igualdade de condições. Assim, parte-se do princípio que existem critérios fundamentais para o bom funcionamento das escolas.

Com a lista dos insumos essenciais em mãos, soma-se os custos dos itens necessários, específicos para cada etapa e modalidade da educação básica, e divide-se o custo de cada etapa e modalidade pelo número de alunos previsto, resultando no valor do CAQi (EDNIR; BASSI, 2009). O Conselho Nacional de Educação, no *Parecer CNE/CEB 8 de 2010*, estipulou “os valores anuais do CAQi em percentuais do PIB per capita, relativos a cada etapa e modalidade contemplada” (XIMENES, 2015, p. 33).

Já o valor aluno-ano do Fundeb é baseado na disponibilidade orçamentária anual, podendo o volume de recursos ser alterado a depender do desempenho da economia e da arrecadação de impostos (EDNIR; BASSI, 2009), de modo que o valor aluno será obtido por meio da soma de recursos de cada fundo estadual dividida pelo número total de alunos matriculados em cada estado. Caso o estado não atinja o valor aluno-ano estipulado, recebe complementação da União.

O CAQi parte do princípio de quanto deve ser investido por aluno para garantir uma educação com padrões básicos de qualidade; o Fundeb parte do montante das receitas existente nos fundos dos estados para fazer a divisão dos recursos pelo número de matrícula, conforme a etapa ou modalidade de educação. Os estados que não atingem o valor mínimo por aluno recebem complementação da União.



Quanto a isso, a Tabela 01 busca explicitar uma breve comparação em termos de valores entre CAQi e o Fundeb relativo à creche e pré-escola, tomando por base o ano de 2015.

Tabela 1 — Comparação entre valor mínimo estimado do Fundeb 2015 e CAQi (creche e pré-escola)

Etapa	Base para cálculo Fundeb	Fator ponderação	Fundeb mínimo 2015	CAQi Campanha – CNE 2015	CAQi CNE (% PIB per capita)
Creche pública (tempo integral)	2.545,31	130	3.308,91	10.005,59	39,00
Creche pública (tempo parcial)	2.545,31	100	2.545,31	7.696,61	30,00
Pré-escola (tempo integral)	2.545,31	130	3.308,91	5.036,15	19,63
Pré-escola (tempo parcial)	2.545,31	100	2.545,31	3.873,96	15,10
Creche conveniada (tempo integral)	2.545,31	110	2.799,84	8.466,27	33,00
Creche conveniada (tempo parcial)	2.545,31	80	2.036,25	6.157,29	24,00

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Parecer CNE/CEB 8/2010; PIB per capita de 2013 (25.655,37); Portaria Interministerial MEC/MF 8, de 5 de novembro de 2015. Elaboração: José Marcelino Rezende Pinto (USP) e Campanha Nacional pelo Direito à Educação com adaptações da autora.

A creche apresenta maior defasagem entre o valor aluno-ano do Fundeb e o custo real, assim, será preciso triplicar o montante investido para atingir o valor do CAQi, justamente por ser essa uma etapa especial do processo educativo que conta com dinâmicas específicas para a faixa-etária, que envolvem maior necessidade de equipamentos e de profissionais, precisando, portanto, de um maior aporte de recursos. Na pré-escola, haverá a necessidade de cerca de mais 50% do valor do Fundeb para atingir o CAQi, visto que ela também convive com investimentos por parte do Fundeb aquém dos custos reais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A qualidade da educação é vista como um desafio, mas podemos dimensioná-la? A discussão de um padrão mínimo de qualidade ligado à disponibilidade de insumos aparece, então, como um passo inicial para se discutir qualidade. Bem sabemos, e nem ousamos ignorar que outras tantas dimensões do processo educativo contam no que se refere a garantia de qualidade. Contudo, como nem mesmo esta dimensão está



UESB
UNIVERSIDADE ESTADUAL
DO SUDESTE DA BAHIA



**XIII Colóquio Nacional
VI Colóquio Internacional
DO MUSEU PEDAGÓGICO - UESB**
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
VITÓRIA DA CONQUISTA

**15 a 18
outubro
2019**

garantida, debater a qualidade da educação passa, neste primeiro momento, por assegurar um financiamento da educação mais equitativo com a implementação do CAQi/CAQ.

Por certo, perguntas a respeito dos conceitos estruturantes do financiamento da educação como qualidade e custo estarão sempre em pauta, pois são termos em disputa na arena política do campo educacional.

Na agenda política atual, é possível que a regulamentação do CAQi/CAQ seja balizada pela discussão do Novo Fundeb em curso no presente momento no Congresso Federal com a PEC 24/2017 tramitando no Senado e a PEC 15/2015 em tramitação na Câmara, porém tal procedimento depende da definição de critérios e de estudo do impacto financeiro orçamentário, segundo o MEC.

O aumento da participação da União no Novo Fundeb tornaria mais proporcional e igualitária a contribuição de todos os entes federados para o financiamento da educação, sendo um possível veículo para aumentar os mecanismos de cooperação entre as três esferas de governo, sem que os entes subnacionais fiquem subsumidos a indução de políticas da União.

A não implementação do CAQi/CAQ afeta, sobretudo, a creche que apresenta maior defasagem entre o valor aluno-ano do Fundeb e o custo real, justamente porque envolvem maior necessidade de equipamentos e de profissionais, necessitando de mais recursos.

PALAVRAS-CHAVE: Educação Infantil; Padrão Mínimo de Qualidade; Financiamento da Educação.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luiz. **O CAQi e o novo papel da União no financiamento da Educação Básica**. 1. Ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Senado Federal, Brasília, 1988.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o plano nacional de educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jun. 2014.

_____. **Parecer CNE/CEB nº 8, de 5 de maio de 2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Brasília: CNE, 2010.



UESB
UNIVERSIDADE ESTADUAL
DO SUDESTE DA BAHIA



**XIII Colóquio Nacional
VI Colóquio Internacional
DO MUSEU PEDAGÓGICO - UESB**
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
VITÓRIA DA CONQUISTA

**15 a 18
outubro
2019**

Disponível em: www.portal.mec.gov.br. Acesso em: 8 mai. 2016.

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

_____; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil.** São Paulo: Global; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

EDNIR, Madza; BASSI, Marcos Edgar. **Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira.** São Paulo: Peirópolis: Ação Educativa, 2009.

OECD. **Education at a Glance 2017: OECD Indicators,** OECD Publishing, Paris. Disponível em: http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance_19991487. Acesso em: 22 dez. 2017.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Rev. Bras. Educ.,** Rio de Janeiro, n.28, abr., 2005.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **Eccos: Revista Científica,** São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, jan./jun. 2006.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade,** Campinas, v.28, n.100-Especial, p.877-897, out. 2007.

_____. **Custo-Aluno Qualidade (CAQi).** Disponível em: gestaoescolar.abril.com.br/pdf Acesso em: 22 jul. 2015.

VERHINE, Robert Evan; MAGALHÃES, Ana Lúcia França. Quanto custa a educação básica de qualidade? **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação,** Porto Alegre, v. 22, n. 2, p. 229-252, jul./ dez. 2006.

XIMENES, Salomão Barros. O CAQ na meta 20 do Plano Nacional de Educação: um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino. **Jornal De Políticas Educacionais,** v.9, n.17 e 18, p. 26-37, janeiro-junho e agosto-dezembro, 2015.