

Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade (CAQ)

Análise do Todos Pela Educação sobre a incorporação do CAQ ao novo Fundeb

Origens da discussão sobre CAQ

O Custo Aluno Qualidade está em debate desde 1989 no bojo das discussões sobre a regulamentação da Constituição Federal (CF), promulgada no ano anterior. A noção de um parâmetro de custo como uma das referências de qualidade educacional não é nova e tampouco restrita ao Brasil. No entanto, no País o debate por vezes acabou se afinando para igualar “insumos” à “qualidade”. Isso se refletiu, por exemplo, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.434/1996 – LDB), cujo inciso IX do Art. 4º. estipula que o dever do Estado com Educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de “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” (grifo nosso).

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).

No âmbito da formulação do Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024 (Lei 13.005, de 2014), as discussões em torno do Custo Aluno Qualidade e do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) recrudesceram, sendo incluídos em quatro das doze estratégias da Meta 20 do PNE, relativa ao percentual do Produto Interno Bruto (PIB) que deve ser aplicado em Educação.

Mais recentemente, e por pressão decorrente da lei do PNE, foi homologado o Parecer CEB/CNE nº 3/2019, por meio do qual o CNE se manifestou afirmando não ter competência legal para definir o valor financeiro do CAQi (Custo Aluno Qualidade Inicial), remetendo o tema para deliberação do Ministério da Educação (MEC).

Por fim, a PEC 15/2015, cujo substitutivo foi aprovado na Câmara dos Deputados em julho de 2020, estipula que *“o padrão mínimo de qualidade a que se refere o § 1º deste artigo [Art. 211, da CF] 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.”* Note-se que essa redação sugere que tanto o padrão mínimo de qualidade como o CAQ serão pactuados em regime de colaboração *na forma disposta*, ou seja, *como definido* pela lei complementar ao artigo 23 da CF (que prevê a instituição do Sistema Nacional de Educação), e não na própria lei complementar (seja ao Fundeb, seja ao SNE). Uma vez constitucionalizada a expressão do CAQ, a sua regulamentação ganha importância para que seja um dispositivo que promova a busca por soluções para

o aumento da qualidade da gestão pública, significando menos ação inibidora e mais fortalecimento de parâmetros de gestão de insumos e processos educacionais.

Diferenças entre CAQ e CAQi

Segundo a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que coordenou sua formulação inicial, *“o CAQi 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), entre outras leis.”* 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.

Considerando que a Campanha é a organização que mais promove os dois conceitos, e que a maior parte das discussões que constam dos anais do Congresso Nacional utiliza esses conceitos, para promover seus atributos ou para apontar suas limitações e inconsistências, é essencial conhecer o que a organização entende por CAQ e CAQi. O trecho abaixo pode ser encontrado no site da organização:

“O CAQi é o padrão mínimo de qualidade, por isso ele recebe o “i” de inicial. 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 6ª economia do mundo. Assim, o CAQ é o padrão de qualidade que se aproxima dos custos dos países mais desenvolvidos em termos educacionais. Ele deve 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 e como jornada escolar dos alunos o tempo parcial (5 horas) – com exceção da creche, que é de 10 horas –, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação entende que o CAQ deve considerar, ao menos, uma jornada de 7 a 10 horas para os alunos e o piso para todos os profissionais da educação pautado no salário mínimo do Dieese (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos).”¹

O conceito de CAQ tem um valor simbólico como referência de avaliação do financiamento da Educação à luz de um padrão de qualidade da oferta de ensino. Mas, é fundamental explicitar que o CAQ, não é em si o padrão, mas sim uma precificação de um padrão – que deve ser composto por elementos que devem ser universais no sistema educacional brasileiro. Conceitualmente, a diferença entre CAQ e CAQi é que o segundo se refere à um “padrão mínimo”, enquanto o primeiro reflete um “padrão ideal”.

¹ <https://campanha.org.br/caqi-caq/o-que-e-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.

Outra maneira de avaliar tal impacto é conhecendo os valores calculados para o CAQ nas diferentes etapas e modalidades da Educação Básica brasileira, constantes da tabela abaixo, atualizada em 2018.

CAQ por etapa e modalidade de ensino, segundo a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2018)

	Jornada semanal dos alunos (em horas)	Alunos/ turma (a)	CAQ (R\$) - anual	CAQ MDE (R\$) - anual	Fundeb 2018
Creche TP (urbana)	25	11,2	R\$20.122,60	R\$18.279,27	R\$3.016,67
Creche TI (urbana)	50	11,2	R\$39.210,61	R\$35.923,94	R\$3.921,67
Pré-escola TP (urbana)	25	20	R\$14.506,65	R\$13.498,38	R\$3.016,67
Pré-escola TI (urbana)	35	20	R\$21.693,14	R\$19.876,60	R\$3.921,67
Ensino fundamental - anos iniciais TP (urbano)	25	25	R\$11.152,81	R\$10.435,52	R\$3.016,67
Ensino fundamental - anos iniciais TI (urbano)	35	25	R\$16.069,55	R\$14.834,97	R\$3.921,67
Ensino fundamental - anos finais TP (urbano)	25	30	R\$9.082,02	R\$8.477,88	R\$3.318,34
Ensino fundamental - anos finais TI (urbano)	35	30	R\$14.765,57	R\$13.757,30	R\$3.921,67
Ensino médio TP (urbano)	25	35	R\$7.369,09	R\$6.784,20	R\$3.770,84
Ensino médio TI (urbano)	35	35	R\$11.428,60	R\$10.458,82	R\$3.921,67
Ensino técnico profissional de nível médio	40	25	R\$17.624,47	R\$16.346,79	R\$3.921,67
Ensino fundamental - anos iniciais (campo)	25	16	R\$18.165,04	R\$16.956,77	R\$3.469,17
Ensino fundamental - anos finais (campo)	25	20	R\$15.835,94	R\$14.827,68	R\$3.620,01
Ensino médio (campo)	25	24	R\$12.816,23	R\$12.316,87	R\$3.921,67
Creche + pré-escola (campo)	50/25	10/15	R\$38.168,36	R\$35.612,98	
Educação de jovens e adultos, ensino fundamental (urbano)	25	22	R\$13.062,99	R\$12.128,21	R\$2.413,34
Educação especial inclusiva	25	N/A	R\$28.965,48	R\$28.965,48	R\$7.240,02

Fonte: <https://media.campanha.org.br/caq/pdf/quanto-custa-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil.pdf>

Qual a relação entre insumos, gastos e qualidade educacional?

As evidências disponíveis na literatura especializada são mistas quando se trata de vincular valor por aluno e qualidade, bem como sobre insumos e rendimento escolar. Por um lado, diversas pesquisas têm mostrado que o nível de investimento por aluno importa, sobretudo nas localidades mais vulneráveis e que partem de baixos patamares históricos de investimento (Jackson, 2015; Vegas e Coffin, 2015; Hyman, 2017; Lafortune, 2018). Por outro, vasta literatura também aponta que nem sempre maior investimento em insumos educacionais resulta em melhoria dos resultados de

qualidade educacional, cuja premissa é o direito à aprendizagem dos estudantes (Monteiro, 2015; Amaral e Menezes-Filho, 2008; Hanushek e Luque, 2003; Rocha, Duarte, Gadelha, Oliveira e Pereira, 2013; Diniz, Fontanive e Klein, 2013).

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. A ideia de “insumos indispensáveis”, porém, pressupõe relação causal entre tais insumos e qualidade. A literatura apresenta resultados variados sobre os determinantes da qualidade da Educação, mas é clara em apontar que a qualidade da Educação é função de insumos e de processos (escolares e na rede de Educação), que qualificam o uso desses insumos. Posto de outra forma, os processos educacionais e gerenciais, além dos fatores extraescolares, são determinantes dos resultados de aprendizagem que serão alcançados a partir de certos insumos. 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. Outro fator que impacta fortemente o custo educacional e, conseqüentemente, o cálculo de CAQi e CAQ, é o número de estudantes por turma. A literatura aponta que as políticas de redução de turmas apresentam resultados significativos apenas nas situações em que os professores têm maior experiência (anos de docência) e melhor qualificação (Jepsen e Rivkin, 2009; Mueller, 2013; Ding e Lehrer, 2005). Considerando que o efeito do tamanho das turmas na aprendizagem dos estudantes é mediado pela qualificação e experiência dos professores, que variam consideravelmente entre 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.

A complexidade da associação entre insumos, custos e qualidade pode ser observada também nas estatísticas dos municípios brasileiros. Utilizando os dados de 2015, pode-se constatar que o Brasil apresenta resultados variados para cada perfil de gasto por aluno. Entre os municípios do País, há aqueles com Valor Aluno Ano Total (VAAT) superior a R\$ 6.000 com Ideb do EF-1 inferior a 4,5, enquanto outros têm VAAT inferior a R\$ 4.000 com Ideb superior a 6,0. Uma outra forma de demonstrar essa heterogeneidade é quando analisamos gasto e resultado: os 10% municípios de melhor Ideb com VAAT entre R\$ 3.800 e R\$ 4.000 têm resultados superiores à média do Ideb dos municípios com VAAT entre R\$ 6.000 e R\$ 6.500.

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. Isso implica em uma grande variação dos custos das escolas no Brasil (Farenzena, 2005). É importante refletir, por exemplo, sobre a pertinência de ar-condicionado em todas as salas de aula do País (algo fundamental nas regiões de clima mais quente), sobre os gastos de manutenção

escolar em regiões de alta umidade e sobre a necessidade de biblioteca mesmo em escolas que atendem a um pequeno número de estudantes (onde salas ou espaços de leitura podem ser até mais proveitosos no uso do espaço escolar). Além disso, diferentes insumos educacionais apresentam diferentes preços, regionalmente estabelecidos em função das dinâmicas econômicas. Idealmente, um sistema de custos de referências para padrões de qualidade deve abarcar variações adaptáveis às diferentes realidades, o que, por sua vez, requer que ocorra antes a construção de tipologias de escolas.

Quais os potenciais efeitos da inclusão do CAQ na CF no âmbito da PEC do Fundeb?

Ainda não é possível prever com segurança qual será o impacto da constitucionalização do CAQ, porque tudo dependerá do desenho conceitual que será definido em instrumentos infraconstitucionais. Positivamente e em um primeiro momento, uma perspectiva otimista leva a considerar que a constitucionalização pode jogar luz na ausência de infraestrutura escolar básica em muitas localidades, promover debates mais maduros e profundos sobre a conceituação do CAQ, como a relação entre insumos e processos, e, ainda, estimular a operação de instância interfederativa nacional (que chegou a ser criada em 2016) para pactuar conceitual e tecnicamente os padrões mínimos e seus custos correlatos de referência.

Contudo, a depender de como for regulamentado, ou mesmo se a regulamentação demorar a ser feita, o CAQ pode gerar consequências indesejadas para os sistemas educacionais. 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, especialmente caso as denúncias deixem de contemplar o que as evidências apontam: apenas os insumos não levarão automaticamente à melhoria da qualidade da Educação.

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. Essa preocupação foi apresentada em audiências públicas da Comissão Especial do Fundeb na Câmara dos Deputados, pelos representantes do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

O texto abre espaço para que o Ministério Público promova ação civil pública contra estados e municípios para compeli-los a aplicar o CAQ, mesmo que as redes de ensino atendam a vinculação constitucional para a Educação e garantam bons resultados de aprendizagem para seus estudantes. É possível inclusive que as contas anuais dos gestores públicas recebam parecer desfavorável dos Tribunais de Contas caso não alcancem o custo aluno qualidade. 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 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.

Na história da Educação brasileira, processos de judicialização por vezes são favoráveis à Educação, sobretudo quando ampliam a “importância política” da área. Mas esse conjunto de riscos jurídicos sobre ordenadores de despesa pode significar um engessamento da gestão pública, com políticas educacionais orientadas apenas a insumos, desconsiderando a necessidade de qualidade dos processos para a aprendizagem dos estudantes. Ao fim e ao cabo, além de gerar potencial insegurança jurídica e fomento à judicialização da gestão da Educação, pode levar gestores públicos comprometidos e qualificados a se afastarem das posições de liderança para evitar processos administrativos estabelecidos em um indicador rígido, tecnicamente frágil e orientado exclusivamente a insumos.

Pensando na qualidade real da Educação Pública, a inclusão do CAQ na Constituição Federal necessariamente precisará ser seguida de um debate maduro, profundo e não-dogmático sobre CAQ, aproveitando seus atributos e enfrentando seus riscos. Isso inclui que o tema seja debatido na Lei do Sistema Nacional de Educação (SNE), organizando os principais elementos componentes do padrão mínimo de qualidade e remetendo a sua definição para instrumento infralegal construído em instância interfederativa, amparado em estudos técnicos atualizados. A definição de custo, para ser robusta, precisa ser derivada da definição anterior de padrões mínimos (composta por insumos e processos), considerando ainda a adaptabilidade dos padrões às realidades regionais e socioeconômicas no Brasil heterogêneo, além de referenciais oficiais de custo que hoje já estão à disposição. Ainda, é importante que haja constante atualização desses padrões e de seus custos correlatos de implementação, servindo de referência sempre contemporânea para a qualificação da gestão pública.