

---

Programa de Pós-Graduação em Educação

Universidade do Estado do Pará

Belém-Pará- Brasil

---



---

Revista Cocar. V.18 N.36 / 2023. p. 1-15

ISSN: 2237-0315

---

### **Custo aluno-qualidade: uma proposta possível para a escola pública?**

*Student-quality cost: a possible proposal for the public school?*

Helce Amanda Moreira

Carla da Conceição de Lima

**Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)**

Rio de Janeiro, Brasil

#### **Resumo**

Este artigo tem o intuito de analisar os fundamentos legais para a implementação do Custo Aluno-Qualidade, apresentando as possibilidades e limitações de sua proposta, tendo em vista que a qualidade educacional é alvo das mais diversas políticas públicas e que, para assegurá-la, é necessário estabelecer parâmetros. Por meio de uma análise bibliográfica e documental, este estudo aponta como o Custo Aluno-Qualidade foi construído e as suas principais características. Analisa os fundamentos legais para a sua implementação e, por consequência, para a viabilização da qualidade educacional. Essa discussão baseia-se principalmente nos documentos normativos da educação nacional desde a década de 1960. Conclui-se que o Custo Aluno-Qualidade representa grande avanço para a promoção da qualidade, porém, a sua não implementação inviabiliza a concretização desse ideal.

**Palavras-chave:** Custo Aluno-Qualidade; Qualidade Educacional; Direito à Educação.

#### **Abstract**

This article aims to provide the legal educational foundations for the implementation of the Student-Quality Cost, presenting the possibilities and its proposal, considering that it targets the most diverse public policies and that, to ensure it, it is necessary to establish parameters. By means of a bibliographical and documental analysis, this study points out how the Student-Quality Cost was built and its main characteristics. It analyzes the legal foundations for its implementation and consequently the viability of educational quality. This discussion is mainly based on the normative documents of national education since the 1960s. It is concluded that Student-Quality Cost represents a great advance for the promotion of quality, however, its non-implementation makes the realization of this ideal unfeasible.

**Keywords:** Student-Quality Cost; Educational Quality; Right to education.

## **1. Introdução**

A qualidade educacional é um conceito polissêmico, que tem variado ao longo do tempo, dependendo da concepção de sociedade e de educação. Se partimos do pressuposto que a função da educação escolar é somente formar indivíduos para o mercado de trabalho, então a aferição de sua qualidade estará vinculada ao alcance desse objetivo. Entretanto, se entendemos que a escola tem como objetivo a formação integral do estudante, certamente a qualidade educacional terá outra modelagem e outra maneira de averiguação (DOURADO e OLIVEIRA, 2009). Nesse contexto, poderia se pensar em formas de avaliação e acompanhamento que vão além dos desempenhos em Língua Portuguesa e Matemática, que visariam desenvolvimento amplo de noções de cidadania e, de igual modo, desenvolvimento de habilidades sociais, por exemplo.

Em razão das disputas em torno da ideia de qualidade educacional e da falta de um parâmetro para os padrões mínimos de qualidade, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, um movimento da sociedade civil, desde 2002, construiu coletivamente esse conceito. Para tal, determinou como meta a elaboração de um parâmetro de qualidade para a educação e criou índices que buscam estipular quanto custa uma educação de qualidade para a escola pública. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação parte do entendimento de uma educação democrática, inclusiva, que respeita as diversidades e que busca promover a equidade, compreendendo a educação como direito humano (CARA, 2018; CARREIRA e Pinto, 2007).

Para concretizar esse ideal de sociedade, a Campanha propôs dois indicadores: Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e Custo Aluno-Qualidade (CAQ). O primeiro é um indicador que considera custos com a estrutura da escola, com o pagamento do piso salarial aos professores e com os recursos didáticos, tendo como finalidade proporcionar um patamar mínimo para que docentes consigam ensinar e alunos consigam aprender. Já o CAQ supera o seu antecessor, ao propor ultrapassar o mínimo e alcançar padrões próximos aos oferecidos por países que são referências em educação de qualidade. O CAQ estipula o pagamento a todos os profissionais da educação com base no Dieese<sup>1</sup>, que proporciona um aumento significativo e importante na remuneração desses profissionais. Além disso, o CAQ leva em consideração, em sua matriz de referência, as etapas e modalidades de ensino, os insumos relacionados não somente à infraestrutura, como também à remuneração dos professores e condições de acesso e permanência, além de recortes de equidade (CARA et. al, 2018; XIMENES, 2015).

Por entender que o estabelecimento de um padrão de qualidade pode melhorar a realidade das escolas públicas e diminuir as desigualdades presentes nessa instituição, o presente estudo tem como objetivo analisar os fundamentos legais para a implementação do Custo Aluno-Qualidade, apresentando as possibilidades e limitações de sua proposta. Terá, como guia das discussões aqui estabelecidas, a questão: Quais são as possibilidades que a implementação do CAQ traz para a melhoria da qualidade educacional?

Este artigo será dividido em quatro seções, para além desta introdução. Primeiramente, são indicados os percursos metodológicos percorridos para discutir a questão posta. Na segunda seção, há um resgate histórico sobre o processo de universalização do ensino básico a partir da Constituição de 1967 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1971, apontando que, até o final da década de 1980, a desigualdade se concentrava no acesso ao ensino formal. Em seguida, discutiremos o conceito de qualidade, por meio da Constituição de 1988 e da Lei 9.394/96, além de tratar da função da escola. Na terceira seção, é apresentado a forma como o CAQ foi elaborado e as suas principais características. Após, são identificados os fundamentos legais para a implementação do CAQ e, por consequência, para viabilização da qualidade educacional. Na última seção, são destacadas as perspectivas e desafios para a garantia da implementação do Custo Aluno-Qualidade.

## **2. Percurso metodológico**

Este estudo assenta suas bases em uma pesquisa qualitativa, a qual, de acordo com Marcondes, Teixeira e Oliveira (2010), tem como centro o olhar do pesquisador e sua interpretação perante a realidade, devendo levar em conta sua complexidade, reservando o primeiro momento para descrevê-la e o segundo para analisá-la. Uma vez que o documento escrito institui uma fonte preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais (CELLARD, 2008), para alcançar a realidade foram utilizados diferentes documentos. Este estudo pode ser classificado como uma análise documental.

Segundo Bardin (1977), o objetivo da análise documental é a representação condensada da informação, para consulta e armazenagem. Este estudo pretende servir como base para a discussão sobre a busca da qualidade educacional através do financiamento da educação pública. Para constituir o grupo de fontes, foram selecionados: duas produções acadêmicas que investigaram a história da educação básica brasileira, destacando as

desigualdades presentes nesse campo (PASSARINHO, 1985; VEIGA, 2017); seis documentos legislativos e normativos que nortearam e norteiam a educação básica no Brasil entre 1960 e 2022 (BRASIL, 1967; BRASIL, 1971; BRASIL, 1988; BRASIL 1996; BRASIL, 2014; BRASIL, 2020); três estudos que versam sobre o Custo Aluno-Qualidade (CARREIRA e PINTO, 2007; CARA et al, 2018; XIMENES, 2015); quatro produções acadêmicas que investigaram o campo de políticas públicas, perpassando a questão do financiamento, da qualidade educacional e das desigualdades presente nas escolas públicas brasileiras (ABRUCIO, SEGGATTO, PEREIRA, 2016; KOSLINSKI, ALVES, LANGE, 2013; ADRIÃO, DOMICIANO, 2018; TANNO, 2017); dois estudos que apresentam dados quantitativos sobre a universalização da educação básica e as condições estruturais das escolas públicas (INEP, 2021a; INEP, 2021b).

O intuito de realizar esse movimento foi levantar documentos que pudessem auxiliar a analisar os fundamentos legais para a implementação do Custo Aluno-Qualidade, apresentando as possibilidades e limitações de sua proposta.

### **3. Um desafio antigo: os recuos e os avanços na busca pela qualidade na Educação Básica**

O desenho da educação pública básica brasileira foi alterado com o passar dos anos. Disputas de poder, descontinuidades de políticas e resistências populares marcaram esse processo. Para compreender o contexto histórico e político que precedeu a formulação do Custo Aluno-Qualidade, faremos um recorte a partir do final da década de 1960 por entender que quatro elementos merecem destaques nesse período, sendo eles: i) a ampliação da educação obrigatória; ii) a desvinculação de recursos para a educação; iii) a autorização do trabalho infantil; iiiii) a municipalização do 1º grau, atualmente Ensino Fundamental (séries iniciais e finais); iv) o estabelecimento de garantias legais visando a qualidade educacional.

De acordo com Passarinho (1985), cerca de 30% das crianças de 7 a 14 anos não estavam na escola no início dos anos 1970, deixando excluída a população com um menor nível socioeconômico e habitantes da zona rural. Com a promulgação da Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 1967) e da Lei 5.692/71 (BRASIL, 1971), houve a ampliação da obrigatoriedade do ensino, passando de 4 anos para 8 anos de escolarização. Certamente, esse marco representou um avanço no âmbito educacional ao iniciar a massificação do acesso ao então ensino de 1º grau. Porém, Veiga (2017) nos alerta que essa medida foi pautada na sujeição da educação à economia, e não na promoção da democracia e da garantia de direitos.

A vinculação de tributos ao orçamento federal para a educação era uma conquista antiga, proposta ainda pelos Pioneiros da Educação<sup>ii</sup> na década de 1930, e garantida pelas Constituições de 1934 e de 1946. Ao desvincular os tributos visando o ajuste fiscal, a Constituição de 1967 (BRASIL, 1967) e a Lei 5.962/71 (BRASIL, 1971) provocaram um enorme retrocesso no campo educacional. O panorama piora ao pensarmos que, por conta do aumento da obrigatoriedade de ensino, a escola teria que atender mais crianças com bem menos recursos.

De acordo com Veiga (2017), em consequência ao trabalho infantil, também regulamentado pela lei citada, os índices de evasão e de repetência escolar eram assustadores. Crianças oriundas de famílias com níveis socioeconômicos baixos viam-se obrigadas a entrar precocemente no mercado de trabalho ou a “trabalhar na roça”, ou seja, auxiliar a sua família no sustento da casa, desenvolvendo trabalhos braçais em áreas rurais. Nesse período, intensificava a precarização da escola pública, resultando em baixos salários para os profissionais da educação, número de docentes insuficiente, infraestrutura deficitária e baixo investimento governamental. Os municípios ficaram incumbidos de gerir tal conjuntura, pois a LDB/71 (BRASIL, 1971) imputou-lhes a responsabilidade de ofertar o 1º grau de ensino (7 aos 14 anos), a única etapa obrigatória naquela época.

Após pouco mais de 10 anos de ditadura empresarial-militar, muitas resistências e desgaste do regime, o país entrou em processo de redemocratização na segunda metade dos anos 1980. Nessa época, o acesso ao Ensino Fundamental chegava próximo a índices animadores, vindo a se universalizar na década de 1990. As aprovações da Constituição de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 trouxeram novos horizontes para a escola pública. Elas contaram com a participação da sociedade no processo de elaboração e garantiram avanços legais, restabelecendo a vinculação orçamentária, reafirmando a obrigatoriedade da escolarização de 8 anos, o direito à educação e propondo a estruturação de um Plano Nacional de Educação.

Nesse mesmo período, segundo Alves (2020) e Brooke e Soares (2008), aumentou a produção de pesquisas brasileiras que buscavam compreender o efeito que a escola possui no rendimento e desempenho escolar dos educandos. Esse tipo de investigação não exclui os fatores estruturais, mas percebe a instituição como um fator que não deve ser negligenciado. Havia, então, uma busca para entender o que se passa dentro das instituições escolares e

## *Custo aluno-qualidade: uma proposta possível para a escola pública?*

como elas podem contribuir para a aprendizagem dos alunos. Nesse mesmo momento, o país passa por reformas caracterizadas como neoliberais, influenciadas pelas agências multilaterais, como remuneração de docentes com base (entre outros fatores) nos resultados de seus alunos e a implementação de provas padronizadas, por exemplo, que buscavam pela qualidade baseada na eficácia (CARREIRA e PINTO, 2007).

Sendo assim, quando se universaliza o acesso ao Ensino Fundamental, as reivindicações e as discussões sobre essa etapa se modificam e as desigualdades também. O acesso à Educação Básica e às etapas obrigatórias, que hoje corresponde à Pré-Escola, ao Ensino Fundamental e ao Ensino Médio, não foram universalizados completamente. De acordo com o site<sup>iii</sup> disponibilizado pelo Ministério da Educação (MEC) para acompanhar o cumprimento das metas do PNE (Plano Nacional da Educação), a Pré-Escola e o Ensino Médio estão disponíveis para cerca de 80% das crianças e adolescentes. Dessa forma, o foco se alterou, o acesso ainda é uma preocupação, mas a qualidade da educação ofertada também.

A Constituição Federal de 1988 também dá suporte para a discussão acerca da garantia de qualidade da Educação Básica. Em seu artigo 205, define como objetivo da educação o pleno desenvolvimento da pessoa, o seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988). Dessa forma, segundo as leis brasileiras, a função social da escola deve estar ligada diretamente à tríade citada anteriormente. Para completar, ela especifica, no artigo seguinte, os princípios sobre os quais o ensino deve se pautar. Vale destacar aqueles que nos ajudam nessa reflexão, como: a igualdade de acesso e permanência à escola; a garantia de um padrão de qualidade; o estabelecimento de um piso salarial para os profissionais da educação; e a garantia do direito à educação.

Já no artigo 211, a Carta Magna estabelece que cabe à União garantir um padrão mínimo de qualidade, tendo como referência o CAQ. Prevê que ocorrerá uma distribuição de recursos para assegurar a equidade e a qualidade educacional. Já a LDB 9.394/96 apresenta diretrizes alinhadas às da Constituição Federal de 1988, porém, com mais descrição. Explicita os deveres do Estado, estabelecendo que o padrão mínimo de qualidade será definido por insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, o que representa grande avanço em comparação com as demais legislações estabelecidas até então.

A partir do que a legislação atual traz acerca da qualidade educacional, este estudo parte do princípio que esse conceito precisa estar vinculado à democratização do acesso ao ensino formal obrigatório, não sendo possível falar de uma qualidade que atinja somente uma

parcela dos alunos. Além disso, para alcançá-la é necessário a garantia de padrões mínimos, conforme legislado nas normas que regem a educação pública. Mesmo havendo garantias legais para a promoção de uma escola pública de qualidade, essa realidade está distante.

Ademais, dados recentes sobre o acesso à educação apontam que mais de 10% dos adolescentes de 15 a 17 anos não estão matriculados na escola (INEP, 2021a). Acerca da igualdade das condições, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2021b) divulgou que 95% das escolas públicas federais possuem biblioteca, entretanto, que somente 31,6% das escolas de origem municipal contam com esse recurso. Outro dado que chama a atenção é que 100% das escolas federais disponibilizam banheiros específicos para a educação infantil, enquanto apenas 42,4% das escolas municipais possuem tal estrutura. Certamente a diversidade de condições de oferta impacta na qualidade do ensino que é ministrado e na aprendizagem das crianças.

O desafio de assegurar os padrões estabelecidos na Constituição de 1988 e na LDB de 1996 passam por algumas questões. Começando pelo desenho que o federalismo assume em âmbito nacional, com entes federativos autônomos, mas que devem agir em regime de colaboração. Essa questão ganha nuances interessantes no campo educacional quando olhamos especificamente para o Ensino Fundamental e vemos que os estados e os municípios compartilham a responsabilidade pela oferta dessa etapa. A presença de inúmeras redes educativas e a descentralização adotada pelo modelo podem dificultar normas articuladas em prol da melhoria da educação nos casos em que a colaboração não existe ou não funciona bem.

Sobre essa questão, Abrucio, Seggatto e Pereira (2016) afirmam, em um estudo sobre o regime de colaboração em políticas educacionais, que a maior parte dos estados brasileiros não adota o regime de colaboração e que, quando o fazem, tal regime apresenta falhas e lacunas. No estado da Paraíba, por exemplo, os autores não identificaram nenhuma ação colaborativa, já no estado da Bahia, de acordo com os autores, só havia a promoção de assessorias técnicas e a implementação de um programa de alfabetização de jovens e adultos em colaboração entre os estados e os municípios (ABRUCIO, SEGGATTO, PEREIRA, 2016).

As dificuldades também passam pela negação do direito à educação, principalmente na primeira e na última etapa da Educação Básica, pela diversidade e desigualdades (de renda, raça, gênero, geográfica etc.) presentes em todo território nacional, que podem se traduzir

## *Custo aluno-qualidade: uma proposta possível para a escola pública?*

em desigualdades de desempenho pela descontinuidade de políticas públicas, pela falta de detalhamento do padrão definido nas leis e pelo baixo investimento na educação quando comparado com países que apresentam bons desempenhos educacionais (KOSLINSKI, ALVES, LANGE, 2013; ADRIÃO, DOMICIANO, 2018; ALVES, 2020<sup>iv</sup>).

### **3.1 Custo Aluno Qualidade: formulação e implementação**

O processo de elaboração do CAQ contou com a participação de docentes e demais profissionais da educação, discentes e familiares, representantes de diversas redes, do Ministério Público e pesquisadores especialistas em educação e em financiamento público, entre outros atores. Para ouvir as diferentes vozes, foram realizadas consultas, debates, oficinas, reuniões e muito estudo conjunto.

Para atingir os objetivos, foi estipulado um custo dos insumos mínimos para cada etapa e modalidade da escola básica, que é atualizado periodicamente. O índice criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação vai além de uma noção de igualdade, pois considera as desigualdades de classe, gênero, raça, entre outras, tão presentes no contexto brasileiro. Em virtude disso, foi construída uma matriz que é usada para nortear o desafio de proporcionar uma educação de qualidade para todos. “A ideia central é que a garantia de insumos adequados é condição fundamental – ainda que não suficiente –, para o cumprimento do direito humano à educação” (CARA et al, 2018, p. 18). Nesse sentido, Salomão Ximenes (2015, p. 35), debatendo sobre a importância e constitucionalidade do CAQ, afirma:

Com base no referencial jurídico de direitos humanos o princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade do ensino desdobra-se em duas obrigações jurídicas essenciais em termos de insumos e financiamento. A primeira, imediatamente exigível, diz respeito a assegurar os padrões mínimos de qualidade do ensino, meio de eliminação das desigualdades de base na oferta educacional pública. A segunda obrigação jurídica, a ser permanentemente perseguida até a realização plena do direito à educação em seu sentido ampliado, foi traduzida no conceito de CAQ, ou seja, na perspectiva de se assegurar insumos e financiamento suficientes para o pleno exercício dos processos educacionais e para o alcance dos resultados socialmente relevantes.

Após os momentos de construção e após a consolidação dos índices, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação iniciou um plano de estratégias para garantir a implementação do CAQ e a efetivação de uma educação pública de qualidade. Entretanto, desenhar e formular uma política de maneira consistente e participativa não garante a sua

implementação e, nem mesmo, que ela ocorra da forma como os seus idealizadores pensaram.

Em 2005, durante a tramitação do Fundeb no Congresso Nacional, foi identificada a retirada da referência ao Custo Aluno-Qualidade de seu texto e houve uma articulação para que o Fundo constasse com tal referência. Depois de muitas pressões e proposições do movimento Fundeb pra valer<sup>v</sup>, a Emenda Constitucional foi aprovada, fazendo menção ao CAQ (CARREIRA; PINTO, 2007). Embora um dos maiores mecanismos de financiamento da educação básica pública tenha mencionado o índice, o processo de implementação não começou.

A tramitação do Plano Nacional de Educação foi outra oportunidade de buscar a efetivação dos índices e é necessário apontar que esse momento foi marcado por enfrentamentos. A versão do Plano apresentada na Câmara dos Deputados, aprovada em 2012, incluía na meta 20 (referente ao financiamento da educação) a implementação do CAQ e responsabilizava a União pelo complemento financeiro aos estados e municípios que não alcançassem os valores definidos pelos índices. Logo depois o texto foi levado ao Senado, onde teve excluída a obrigação da União de auxiliar os demais entes federativos a efetivarem o CAQ. Como parte do processo de tramitação nas casas legislativas, a terceira versão chega à Câmara de Deputados e, após intensa mobilização, é aprovado o texto final do PNE 2014 – 2024 e mais uma garantia legal é instituída para a prática dos índices.

No mesmo ano que o PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) previa a implementação do CAQ, a Emenda Constitucional (EC) nº 95 foi aprovada. Ela foi proposta como ajuste fiscal, com o intuito de impedir que o orçamento do Poder Executivo de um ano fosse maior do que o do ano anterior, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, o IPCA. Assim, a EC, conhecida como teto de gastos, serviu como um freio para o aumento de investimentos públicos na educação e, por consequência, para o sucesso da meta 20 do PNE, inclusive para a efetivação do CAQ.

O PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) estipula que o CAQi deveria ser implementado até o ano de 2016 e que, após esse período, de forma progressiva, seria substituído pelo CAQ. Próximos ao fim da sua vigência, ainda que ele possua um forte regime jurídico, o Plano não será capaz de assegurar a efetivação dos índices. Alguns fatores nos ajudam a entender os motivos. O primeiro deles é o não atingimento mínimo da meta 20 do PNE, que afirma a

## *Custo aluno-qualidade: uma proposta possível para a escola pública?*

obrigatoriedade de investir pelo menos 7% do PIB em educação pública (BRASIL, 2014). A crise econômica iniciada em 2014, também influenciou, encolhendo os recursos destinados à educação, visto que o montante investido pelos entes federativos está vinculado a tributos que flutuam e tendem a diminuir em momentos de recessão econômica. Além disso, devemos lembrar da crise governamental vivida em 2016, com o afastamento e o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff. Por fim, em 2020 teve início a maior crise sanitária dos últimos tempos, a pandemia do Covid-19, que provocou a morte de milhares de pessoas no Brasil, afastou as crianças das escolas e diminuiu o montante investido na educação pública. Certamente a descontinuidade de governos, o clima político, a carga de um golpe e a crise sanitária comprometeram o sucesso da meta.

Com a chegada do fim da vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), em 2020, especialistas da área de educação e de financiamento público pleiteavam um fundo perene e que pudesse promover, de forma legítima, a equidade. Sem um fundo de investimentos, a garantia da qualidade da educação pública, já tão instável, se encontrava em um dos seus piores momentos. Apesar do Fundeb não injetar o montante estabelecido pelo PNE, o seu fim significava um enorme retrocesso no que diz respeito à desigualdade de investimentos. Segundo o Estudo Técnico 24/2017 (TANNO, 2017), apresentado na Câmara de Deputados, se não houvesse o Fundeb, as desigualdades nos valores máximos e mínimos de investimento das redes iriam variar de 375% a 4.035%. Com o Fundo essa variação fica entre 24% a 411%.

Além do Fundo ter um desenho que permite uma melhor distribuição de recursos para as instituições escolares, ele serve como instrumento para o aumento de investimentos por parte da União na educação pública. Isso ocorre porque a EC 95/2016 não impede que o Governo Federal aumente a sua complementação na cesta de recursos do Fundo. Dessa forma, foi intensificado a luta para a aprovação de um novo Fundeb, dessa vez permanente e que estipulasse a implementação do CAQ. Então, no final do ano de 2020, foi aprovada a Lei nº 14.113/20 (BRASIL, 2020), que regulamenta o novo Fundeb, de caráter permanente e prevendo o estabelecimento do Custo Aluno-Qualidade.

As estratégias de implementação adotadas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação certamente contribuíram para que o CAQ fosse estabelecido nos principais instrumentos legais que regem a educação pública, sendo esses o Plano Nacional de Educação 2014-2024 e o Fundeb, Lei nº 14.113/20. Apesar das resistências encontradas durante

esse processo, “o CAQ é um exemplo de como a sociedade civil organizada, tecnicamente fortalecida e politicamente comprometida com a educação pública democrática, pode influenciar a disputa em torno das políticas públicas” (XIMENES, 2015, p. 28).

O novo Fundeb (BRASIL, 2020), um dos meios de financiamento da escola básica pública aumenta a contribuição da União e possui um efeito mais equalizador que seu antecessor. Com esse novo Fundo, o governo federal (até o ano de 2023) deixará de complementar com 10% e passará a complementar com 23%. Além disso, cerca da metade dessa contribuição será destinada para as redes que não atingirem o mínimo de investimento estabelecido no ano anterior.

A ideia de um padrão de qualidade e de uma mensuração do quanto custaria tal qualidade já constava na Constituição Federal de 1988 e na LDB de 1996. A partir do esforço da sociedade civil, o CAQ ganhou contornos palpáveis e um detalhamento até antes não visto. As políticas, posteriores ao período de elaboração dos índices, que versam sobre o financiamento da escola pública, também estipulam o estabelecimento de um valor padrão que busque a melhoria da educação, entretanto, nenhuma delas regulamenta e detalha como essa política será implementada.

Tendo uma cesta maior de recursos, a Lei nº 14.113/2020 estipula que a definição do padrão nacional de qualidade será realizada posteriormente, contando com a participação popular, mas não indica prazo e nem ao menos detalha de que forma será feito o processo. Seguramente o Fundeb se caracteriza como mais um instrumento legal em direção a uma educação pública equalizadora e à implementação do Custo Aluno-Qualidade.

#### **4. Considerações finais**

O Brasil apresenta desigualdades socioeconômicas estruturais e, para superá-las, certamente precisará haver um grande esforço conjunto de diversos setores da sociedade. Enquanto isso não acontece, sabemos que tais desigualdades, de uma forma ou de outra, influenciarão as escolas, tornando essas instituições um lugar de reprodução. O Custo Aluno-Qualidade foi elaborado como uma forma de mitigar tais problemas. A não universalização da escola básica impede que todos alcancem o ensino formal. Dessa forma, mesmo que haja educação de qualidade nas escolas, não podemos afirmar que a educação pública cumpriu o seu papel, pois não há qualidade se todos não tiverem acesso.

## *Custo aluno-qualidade: uma proposta possível para a escola pública?*

O caráter revolucionário do CAQ está em definir que as necessidades da escola determinem o montante que será investido e garantir, por meio do novo Fundeb, que a União complementarmente financeiramente as redes que não atingirem o valor necessário. Assegurar escolas com a infraestrutura necessária, profissionais remunerados de maneira mais igualitária e justa e recortes de equidade, tendo como guia os objetivos da educação afirmados na Constituição Federal de 1988, não acabará com as adversidades e desigualdades encontradas na educação pública, mas possibilitará caminhar em direção a um ensino mais igualitário e de melhor qualidade.

Como foi identificado e discutido, vários instrumentos legais preveem a regulamentação e a implementação do CAQ ou do CAQi e, em especial, a Lei 14.113/20 estabelece a participação da população na definição do padrão que será buscado. Entretanto, por conta das disputas de poder, de crises econômicas, políticas e sanitárias, a sua efetivação pode demandar mais tempo.

Enquanto o poder público não estagnar o problema da baixa qualidade da educação básica, buscando implantar diferentes políticas que articulem as principais dimensões da desigualdade, o Estado estará negando o pleno desenvolvimento dos indivíduos, o preparo para a cidadania e para o mercado de trabalho, objetivos que a nossa Lei maior (BRASIL, 1988) instituiu para a educação básica.

### **Referências**

ABRUCIO, Fernando Luiz.; SEGATTO, Catarina Ianni; PEREIRA, Maria Cecília Gomes. **Regime de colaboração no Ceará**: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. São Paulo: Instituto Natura, FGV, CEAPG, 2016. Disponível em: [https://www.institutonatura.org/wp-content/uploads/2020/08/Pesquisa-FGV-\\_\\_PAIC.pdf](https://www.institutonatura.org/wp-content/uploads/2020/08/Pesquisa-FGV-__PAIC.pdf) Acesso em: 30 mai. 2021.

ADRIÃO, Theresa; DOMICIANO, Cassia Alessandra. A educação pública e as corporações: avanços e contradições em uma década de ampliação de investimento no Brasil. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 8, 2018. DOI: <https://doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v8-79084>. Acesso em: 13 jun. 2022.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga. Caracterização das desigualdades educacionais com dados públicos: desafios para conceituação e operacionalização empírica. **Lua Nova**, n. 110, p. 189-214, Ago. 2020. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So10264452020000200189&tln\\_g=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So10264452020000200189&tln_g=pt). Acesso em: 07 mai. 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 07 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, 1971. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 07 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 09 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 07 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF. 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: 09 mai. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151>. Acesso em: 09 mai. 2021.

BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. Comentários da Seção 1. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco (ed.). **Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. p, 14-22.

CELLARD, André. A Análise Documental. In: POUPART, J. et al. (orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295-316.

CARA, Daniel et al. **CAQI e CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: desafios e desafios. **CEDES**, v. 29, n. 78, p. 201-215, ago. 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32622009000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622009000200004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 09 mai. 2021.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica 2020: divulgação de resultados**. Brasília: INEP, 2021a. Disponível em:

## Custo aluno-qualidade: uma proposta possível para a escola pública?

[https://download.inep.gov.br/censo\\_escolar/resultados/2020/apresentacao\\_coletiva.pdf](https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2020/apresentacao_coletiva.pdf). Acesso em: 30 mai. 2022.

INEP. **Censo Escolar da Educação Básica 2020**: resumo técnico. Brasília: INEP, 2021b. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_censo\\_escolar\\_2020.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2020.pdf). Acesso em: 09 mai. 2021.

KOSLINSKI, Mariane Campelo; ALVES, Fátima; LANGE, Wolfram Johannes. Desigualdades educacionais em contextos urbanos: um estudo da geografia de oportunidades educacionais na cidade do Rio de Janeiro. **Educação & Sociedade**, v. 34, p. 1175-1202, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000400009>. Acesso em: 13 jun. 2022.

MARCONDES, Maria Ines; TEIXEIRA, Elizabeth; OLIVEIRA, Ivanilde Apoluceno (ed.). **Metodologias e técnicas de pesquisa em educação**. EDUEPA, 2010.

PASSARINHO, Jarbas. **Educação**: doze anos depois. Câmara dos Deputados – Comissão de Educação e Cultura. Brasília, Câmara dos Deputados, 1985.

TANNO, Cláudio. **Estudo Técnico nº 24/2017-CONOF/CD**. 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/et-24-2017-univers-qualidade-equidade-fundeb>. Acesso em: 09 mai. 2019.

VEIGA, Cynthia Greive. Discriminação social e desigualdade escolar na história política da educação brasileira (1822-2016): Alguns apontamentos. **História da Educação**, v. 21, n. 53, p. 158-181, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-3459/73607>. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S223634592017000300158&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S223634592017000300158&lng=en&nrm=iso) Acesso em: 07 mai. 2021.

XIMENES, Salomão. 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. 17/18, 2015. Disponível em Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/37861>. Acesso em: 07 mai. 2021.

### Notas

---

<sup>i</sup> O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos calcula quanto é necessário para arcar de maneira adequada com os custos mensais de uma família, levando em consideração direitos básicos como moradia, educação, saúde, entre outros.

<sup>ii</sup> Grupo composto por 26 educadores e intelectuais que em 1932 redigiram um manifesto a favor da criação de um sistema educacional brasileiro que promovesse uma educação pública, gratuita, obrigatória, laica e comum a todos. Tal documento ficou conhecido como Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova.

<sup>iii</sup> Os dados podem ser acessados através do site <http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>

---

<sup>iv</sup> Em sua pesquisa, Alves (2020) apresenta dados, retirados do Inep, que indicam o aumento de aprendizagem dos alunos do Ensino Fundamental da escola pública. Entretanto, a melhora do desempenho é abaixo do esperado e o resultado da investigação mostra que, apesar do avanço, as desigualdades, quando comparado nível socioeconômico e raça, aumentaram.

<sup>v v</sup> Movimento criado no início dos anos 2000, coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, composto por mais de 200 entidades, que defendeu e lutou pela regulamentação de um fundo contábil permanente para a educação pública.

### **Sobre as autoras**

#### **Helce Amanda de Oliveira Moreira**

Mestranda na Linha Diferenças Culturais, Espaços de Formação e Processos Educativos do Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Integrante do Grupo de Pesquisas: Grupo de Estudos em Diversidade, Educação e Controvérsias (Diversias). Formada em Pedagogia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora de Anos Iniciais da Rede Municipal de Vassouras – RJ. E-mail: [helceamanda@gmail.com](mailto:helceamanda@gmail.com) – N° Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-8625-388X>

#### **Carla da Conceição de Lima**

Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Mestre em Educação pela Universidade Católica de Petrópolis (UCP), especialista em Gestão da Educação Pública e graduada em Pedagogia pelo Centro Universitário (Etep). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Gestão e Qualidade da Educação (GESQ/PUC-Rio) e Discursos da Educação e Tecnologia (DEDTec), ambos da PUC-Rio. Mentora no Programa de Formação e Mentoria em Pesquisa sobre equidade na educação do Centro Lemann. E-mail: [climapuc@gmail.com](mailto:climapuc@gmail.com) – N° Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0929-5450>

Recebido em: 20/06/2022

Aceito para publicação em: 02/02/2023