

Fundeb com Custo Aluno Qualidade: no caminho da justiça federativa, igualdade e qualidade na educação básica.

Estimativas do Custo Aluno Qualidade Inicial [CAQi]

**Nota Técnica da Associação Nacional de
Pesquisa em Financiamento da Educação
[Fineduca] e da Campanha Nacional pelo
Direito à Educação**

Elaborada por (ordem alfabética): Adriana A. Dragone Silveira, Andressa Pellanda, Daniel Cara, Cacilda Cavalcanti, Gabriela Schneider, José Marcelino de Rezende Pinto; Márcia Jacomini, Nalú Farenzena, Nelson Cardoso Amaral, Rosana Gemaque Rolim, Rubens Barbosa de Camargo, Theresa Adrião e Thiago Alves.

Brasília, 30 de outubro 2023

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| Apresentação..... | 3 |
| Sumário Executivo..... | 5 |
| Introdução..... | 15 |
| Custo Aluno Qualidade, Custo Aluno Qualidade Inicial e o financiamento da educação básica..... | 17 |
| A Campanha Nacional pelo Direito à Educação e a construção do sistema CAQi-CAQ..... | 20 |
| CAQi e CAQ na Constituição Federal e na LDB..... | 25 |
| Padrão mínimo de qualidade..... | 27 |
| Procedimentos metodológicos para o cálculo do CAQi pelo SiMCAQ..... | 30 |
| Comentários Finais..... | 40 |
| Referências..... | 41 |

Apresentação

Esta Nota Técnica é uma produção da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca)¹ e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha)² num esforço de viabilizar a implantação de um sistema Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno Qualidade (CAQ)³ – sistema CAQi-CAQ⁴ –, inscrito no marco legal brasileiro.

CAQi e CAQ objetivam o cumprimento da missão constitucional da educação, inscrita no Art. 205 da Constituição da República de 1988, que é o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho”; bem como buscam cumprir os princípios constitucionais do ensino, estabelecidos no Art. 206, em especial a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (inciso I) e a “garantia do padrão de qualidade” (inciso VII). A Fineduca e a Campanha publicizam esta Nota Técnica em que são apresentados os valores do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) para cada etapa, modalidade, localização da instituição educativa (urbana ou rural) e jornada escolar diária (se em turno parcial ou integral).

Espera-se que a conjunção Fundeb-Custo Aluno Qualidade represente um caminho seguro para a justiça federativa, igualdade e qualidade na educação básica brasileira.

¹ A Fineduca foi criada em 2011 e se origina da Rede Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação, rede esta que se formou no final da década de 1990. É uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos, que tem como objetivo contribuir para que os poderes públicos garantam a realização do direito à educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade para todos, mediante um financiamento adequado, com a garantia de fiscalização e controle social. A Fineduca objetiva, entre outros; criar formas e canais de manifestação de posições assumidas pela associação; organizar e difundir informações referentes ao financiamento da educação; incentivar o intercâmbio e o debate entre os pesquisadores; buscar o constante aperfeiçoamento teórico-metodológico dos pesquisadores; estimular a consolidação de grupos de pesquisas; impulsionar o contato internacional com pesquisadores em financiamento da educação. Edita um periódico acadêmico, a Fineduca – Revista de Financiamento da Educação e realiza, anualmente, encontros nacionais, cuja décima primeira edição ocorre em 2023

² Fundada em 1999, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação é uma rede composta por mais de 300 entidades, movimentos sociais e organizações populares distribuída por todas as Unidades da Federação. Possui uma equipe de coordenação geral e é dirigida por um Comitê Diretivo composto por 11 entidades de reconhecida atuação pelo direito à educação: Ação Educativa, ActionAid, Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), Centro de Cultura Luiz Freire, Cedeca-Ceará (Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará), CNTE (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação), Mieib (Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil), MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), Rede Escola Pública e Universidade (REPU), UNCME (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação) e UNDIME (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação). Logo após sua fundação, em 2011, a Fineduca compõe a direção da Campanha.

Esta Nota Técnica obedece a forma legal de redação de Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno Qualidade (CAQ), conforme disposto na Lei 13.005/2014 (Estratégias 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10) e na Emenda à Constituição 108/2020 (art. 211, parágrafo 7º da Carta Magna).

³ Esta Nota Técnica obedece a forma legal de redação de Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno Qualidade (CAQ), conforme disposto na Lei 13.005/2014 (Estratégias 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10) e na Emenda à Constituição 108/2020 (art. 211, parágrafo 7º da Carta Magna).

⁴ Sobre o Sistema CAQi-CAQ, consultar Cara; Pellanda (2021).

Na sequência, esta Nota contém um Sumário Executivo, do qual se destaca a apresentação de valores mensais e anuais de CAQi para 2023, por etapas, modalidades, localização (urbana e rural) e jornada diária de ensino (parcial e integral). Na sequência, a concepção mais geral e a relevância do sistema CAQi-CAQ são explicitadas na Introdução. A trajetória da construção e definições normativas dos parâmetros CAQi e CAQ para o financiamento da educação básica são objeto das três seções subseqüentes. Outra seção é dedicada à descrição dos parâmetros do CAQi levados em conta nesta Nota Técnica, ao que segue a explicitação dos procedimentos metodológicos. A estimativa de valores nacionais de Custo Aluno Qualidade Inicial 2023 são apresentados na sequência e abrangem: valores mensais e anuais, por etapas, modalidades, localização e jornada diária de ensino; fatores de ponderação; Complementação da União necessária para garantir o CAQi, tendo em conta região, unidade da federação, porte populacional dos municípios e nível socioeconômico das/os estudantes.

Esta Nota Técnica resulta de anos de estudos da Campanha e da Fineduca e oferece uma proposta concreta para que a política de financiamento da educação básica pública do país avance em direção à garantia de padrão de qualidade em todas as redes de ensino e escolas brasileiras.

Sumário Executivo

Após uma longa trajetória de formulação, incidência política, comunicação pública e luta social, o Custo Aluno Qualidade foi estabelecido no corpo permanente da Constituição Federal (CF)⁵.

A demanda legal pelo aporte de recursos financeiros adequados para garantir uma educação de qualidade ganhou, pela primeira vez, foro constitucional com a redação dada pela Emenda à Constituição (EC) nº 14/1996 ao parágrafo 1º do Art. 211 da CF, com a função redistributiva e supletiva da União 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”. (Brasil, 1996, grifos nossos).

A mesma EC nº 14/1996 estabeleceu o prazo de cinco anos para a definição do valor por aluno que garantisse um padrão mínimo de qualidade de ensino (Art. 60 do ADCT, § 4º). Este prazo venceu em 31 de dezembro de 2001. Ante a omissão do governo federal, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, de forma amplamente participativa, desenvolveu os conceitos de Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e de Custo Aluno Qualidade (CAQ), publicados na forma de livro, em 2007 (Carreira; Pinto, 2007), com uma atualização em 2018 (Pinto; Nascimento; Cara; Pellanda, 2018).

Esses estudos, junto com outros materiais técnicos e políticos elaborados a partir deles, subsidiaram todo o processo político, de mobilização social e de comunicação pública, que resultou na normatização do CAQi pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (Parecer CNE/CEB nº 8/2010), na legalização do sistema CAQi-CAQ no Plano Nacional de Educação (Estratégias 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10 da Lei nº 13.005/2014) e na constitucionalização do CAQ, na forma da EC nº 108/2020.

O padrão mínimo de qualidade é, portanto, demanda do ordenamento constitucional desde 1996, descumprido, portanto, há mais de 25 anos pelos entes federados, sob a coordenação da União.

A discussão sobre o padrão mínimo de qualidade a ser implantado no país possui ampla base legal, cujo mecanismo de viabilização é o sistema CAQi-CAQ.

A estimativa de custos educacionais é um campo em disputa, pois cada método tem objetivos distintos, possuindo potencialidades e limites (Silveira, Schneider, Alves, 2021). Nos Estados Unidos da América há uma extensa produção sobre o tema e os estudos sobre custos produzidos no âmbito das reformas de adequação, desenvolvidos,

⁵ A Constituição Federal é dividida em 1) preâmbulo (abre a Constituição e afirma o “espírito da Lei”), 2) texto – corpo permanente ou parte dogmática (artigos 1º a 250) e 3) ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

sobretudo a partir dos questionamentos das fórmulas de financiamento nas cortes de justiça, são orientados por duas abordagens: uma baseada em recursos e outra nos resultados dos testes em larga escala (Taylor, Baker, Vedlitz, 2005). Contudo, as decisões das cortes estaduais têm reforçado a garantia de insumos adequados para o funcionamento das escolas. Mesmo considerando seus limites, os dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) indicam que os países com melhor desempenho no PISA apresentam valores de gasto público por estudante da rede pública que são de 3 (média OCDE) a 4 vezes (Coréia do Sul, por exemplo) maior que o praticado no Brasil.

Por fim, a legislação educacional brasileira consagra o conceito de qualidade referenciada nas condições adequadas de oferta e na presença de insumos para garantir recursos e condições mínimos necessárias para potencializar um efetivo processo de ensino-aprendizagem.

A ideia do CAQi é estabelecer valores que garantam os insumos materiais mínimos e condições de trabalho necessárias para que os/as professores/as possam ensinar e os estudantes possam aprender. Trata-se do mínimo aceitável, de um valor de transição entre o atual valor aluno ano Fundeb, insuficiente para garantir condições de qualidade, por se basearem apenas no volume de recursos financeiros vinculados para a educação, e o valor do CAQ.

Inspirado inicialmente na metodologia pioneira de CAQi da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Carreira; Pinto, 2007), foi criado o Simulador do Custo-aluno Qualidade (SimCAQ), baseado na Tese de Doutorado de Thiago Alves (Alves, 2012), somado a esforços de pesquisadoras/es da UFPR e UFG, em especial Adriana Dragone Silveira e Gabriela Schneider, além do próprio Thiago Alves.

O SimCAQ é um sistema computacional disponível na internet (www.simcaq.c3sl.ufpr.br), gratuito, que permite estimar o custo da oferta de ensino em condições de qualidade. A estimativa é feita com base num conjunto de parâmetros relacionados aos insumos e recursos monetários que estabelecem condições para a existência de qualidade no atendimento educacional, denominados no SimCAQ de Padrão de Qualidade de Referência (PQR). Ao quantitativo de matrículas de cada escola pública, coletados pelo Censo Escolar, o simulador aplica o PQR e estima um custo aluno qualidade inicial (CAQi) para cada etapa/modalidade, jornada escolar diária e localidade (Silveira; Schneider; Alves, 2021).

A ferramenta permite estimar o CAQi de cada escola pública brasileira. Para a análise nacional, toma-se como referência a mediana dos valores encontrados em cada escola por etapa/modalidade, jornada escolar diária (parcial ou integral) e localização (urbana ou rural). Atualmente, o simulador estima custos relativos à educação básica regular e a modalidade EJA. Os valores calculados a partir do SimCAQ foram utilizados como referência para a construção desta Nota, ainda que com alguns ajustes defendidos pela

Fineduca e pela Campanha. O primeiro refere-se à aplicação dos valores estimados de CAQi nas matrículas de 2022⁶. Também foi proposto uma simplificação dos fatores de ponderação e de uma relação mais harmônica no pacto federativo entre estados e municípios que passa pela propositura do valor de ponderação 1,0, na modalidade urbana de tempo parcial, para o ensino fundamental (anos iniciais e finais), ensino médio e educação de jovens e adultos (EJA), que apresentam pequenas diferenças entre si no SimCAQ e que representam 64% do total de matrículas. Outra decisão tomada no âmbito da Fineduca e da Campanha, considerando que o SimCAQ ainda não permite estimativa em relação à Educação Especial e à Educação Profissional de Nível Técnico, foi a adoção dos fatores de ponderação obtidos no estudo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha, 2018). O detalhamento dos cálculos encontra-se no corpo desta Nota Técnica.

Para o cálculo do CAQi, utilizando o SimCAQ, foram considerados parâmetros relacionados a insumos presentes na legislação brasileira, seja na Constituição Federal de 1988, na LDB, na Lei do PNE (2014-2024), em resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE) ou em dados empíricos da realidade educacional brasileira, como detalhado nos quadros a seguir.

A. Dias letivos por semana

| | Creche | Pré-escola | EF -AI | EF -AF | EM | EJA |
|----------------|--------|------------|--------|--------|----|-----|
| Número de dias | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |

B. Jornada diária de ensino

| Turno | Creche | Pré-escola | EF -AI | EF -AF | EM | EJA |
|----------------|--------|------------|--------|--------|----|-----|
| Diurno parcial | 4 | 4 | 4 | 4 | 5 | 4 |
| Tempo Integral | 10 | 10 | 7 | 7 | 7 | |
| Noturno | | | | | | 4 |

C. Tamanho das turmas

| Localização | Aspecto | Creche | Pré-escola | EF -AI | EF -AF | EM | EJA |
|-------------|--------------------|--------|------------|--------|--------|----|-----|
| Urbana | Alunos por turma | 10 | 18 | 20 | 25 | 30 | 20 |
| | Docentes por turma | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Rural | Alunos por turma | 8 | 13 | 15 | 15 | 20 | 15 |
| | Docentes por turma | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |

⁶ Atualmente o SimCAQ está utilizando como referência as matrículas de 2020. A não atualização dos dados para 2022 decorre de mudanças na forma de disponibilização dos microdados do Censo Escolar que passaram a ser liberados apenas no nível de escola, o que tem exigido uma alteração em toda a estrutura de rotas do sistema, tendo previsão de ser finalizado em dezembro deste ano.

D. Formação, jornada, carreira e remuneração dos professores

| Nível de formação | Jornada | | | Remuneração bruta mensal |
|---------------------------|---------|---------------------------------|---------------------------------|--------------------------|
| | Total | Sem interação com educandos (%) | Com interação com educandos (%) | |
| Superior com Licenciatura | 40 | 33,40% | 66,70% | 5.837,06 |

E. Composição do quadro, formação e remuneração de funcionários de escola

| Função /Área de atuação | Critério de alocação | | | Nível de formação | Remuneração bruta mensal - 40 h/semanais | (R\$) Mês/ano referência |
|-------------------------|------------------------------|----------------------------|-------------------|--------------------|--|--------------------------|
| | Mínimo de matrícula / Função | Profissional por matrícula | Máximo por escola | | | |
| Direção | 76 | | 1 | Superior | 7.004,47 | 01/2023 |
| Vice-direção | 251 | 600 | 3 | Superior | 6.420,77 | 01/2023 |
| Coordenação pedagógica | 51 | 150 | | Superior | 5.837,06 | 01/2023 |
| Biblioteca | 301 | | 1 | Superior | 5.837,06 | 01/2023 |
| Secretaria Escolar | 26 | 150 | | Médio profissional | 4.420,55 | 01/2023 |
| Multimeios didáticos | 101 | 150 | | Médio profissional | 4.420,55 | 01/2023 |
| Infraestrutura escolar | 1 | 80 | | Fundamental | 2.652,33 | 01/2023 |
| Alimentação | 20 | 100 | | Fundamental | 2.652,33 | 01/2023 |

F. Adicional para professores das escolas rurais

| Item | % |
|--|-----|
| Adicional de remuneração para professores das escolas rurais | 15% |

G. Manutenção das escolas, formação, materiais didáticos e outros

| Item | % |
|--|--------------|
| Despesas com materiais didáticos e ações pedagógicas nas escolas | 3,0% |
| Formação continuada dos profissionais da educação | 2,5% |
| Funcionamento e manutenção da infraestrutura das escolas, equipamentos e mobiliários | 7,0% |
| Despesas com a área administrativa da rede (Secretaria de Educação, unidades administrativas e órgãos de apoio) e transporte escolar | 7,5% |
| Total | 20,0% |

H. Encargos sociais:

| Item | % |
|------------------|-------|
| Encargos sociais | 20,0% |

Esses são, portanto, os parâmetros mínimos de qualidade definidos no PQR e aplicados ao diagnóstico de oferta de cada escola (matrículas de 2022), que resulta no valor do CAQi para cada etapa/modalidade, jornada escolar diária (turno) e localização.

Cabe destacar que as despesas de capital, para a infraestrutura dos prédios escolares, como novas salas de aula e outras instalações prediais, não estão incluídas no cálculo do CAQi. Mas, as despesas de capital necessárias para a adequação da infraestrutura para atender os PQR estão previstas no SimCAQ. Assim, a compra de mesas e carteiras novas, computadores, vestiários e reformas de telhados, entre outros gastos menores, considerados como despesas de Capital, estão previstos no cálculo a ser estimado pelo SimCAQ.

Como se sabe, atualmente o Fundeb prevê um mínimo de 23% de complementação da União, em três modalidades, cada qual composta por um mínimo percentual que tem como referência os recursos dos fundos estaduais e distrital: VAAF, de 10%, que é integralmente contemplada nesta proposta, inclusive nos fatores de ponderação, para não gerar rupturas no acordo federativo entre estados e municípios; VAAT (mínimo de 10,5% até 2026), que permite obter um valor mínimo nacional (VAATmin), e a complementação VAAR (2,5% até 2026).

A proposta de cálculos apresentada nesta Nota Técnica, integralmente adequada ao arcabouço legal brasileiro, busca viabilizar a garantia do padrão mínimo de qualidade, ampliando a contribuição federal ao Fundeb de tal forma que o país possa sair do VAAT mínimo (VAATmin) para chegar ao CAQi, garantindo que o financiamento saia da lógica dos "recursos disponíveis" do sistema atual, e entre na lógica dos "recursos necessários" para um padrão mínimo de qualidade, exigido desde 1996 pela CF (EC nº 14/1996) e cuja exigibilidade foi fortalecida em 2020 com a EC nº 108, que inclui o parágrafo 7º ao art. 211 da CF.

A Tabela 1 mostra os valores mensais e anuais do CAQi para cada etapa, modalidade, localização da instituição educacional e jornada escolar diária, para o ano de 2023, além dos respectivos fatores de ponderação e número de matrículas em cada uma das categorias estabelecidas.

TABELA 1 – Valores do CAQi 2023, fatores de ponderação, número de matrículas por categoria, Brasil, 2023

| Etapa | Área da localidade | Turno | CAQi 2023* | | Fator de ponderação** | Número de matrículas - 2022 | |
|--|--------------------|----------|-----------------|-----------------|-----------------------|-----------------------------|--------|
| | | | (R\$) valor/mês | (R\$) valor/ano | | N | % |
| Creche | Urbana | Parcial | 926 | 11.112 | 1,41 | 909.906 | 2,4% |
| | | Integral | 2.244 | 26.928 | 3,42 | 1.404.133 | 3,7% |
| | Rural | Parcial | 1.296 | 15.552 | 1,98 | 220.029 | 0,6% |
| | | Integral | 2.864 | 34.368 | 4,37 | 78.813 | 0,2% |
| Pré-Escola | Urbana | Parcial | 722 | 8.664 | 1,10 | 2.921.138 | 7,8% |
| | | Integral | 1.325 | 15.900 | 2,02 | 432.446 | 1,2% |
| | Rural | Parcial | 1.591 | 19.092 | 2,43 | 606.419 | 1,6% |
| | | Integral | 2.013 | 24.156 | 3,07 | 53.708 | 0,1% |
| Ensino Fundamental - anos iniciais | Urbana | Parcial | 655 | 7.860 | 1,00 | 8.540.145 | 22,8% |
| | | Integral | 917 | 11.004 | 1,40 | 1.274.175 | 3,4% |
| | Rural | Parcial | 1.027 | 12.324 | 1,57 | 1.688.310 | 4,5% |
| | | Integral | 1.354 | 16.248 | 2,07 | 291.771 | 0,8% |
| Ensino Fundamental - anos finais | Urbana | Parcial | 655 | 7.860 | 1,00 | 7.313.214 | 19,5% |
| | | Integral | 917 | 11.004 | 1,40 | 1.366.101 | 3,6% |
| | Rural | Parcial | 912 | 10.944 | 1,39 | 1.137.816 | 3,0% |
| | | Integral | 1.305 | 15.660 | 1,99 | 224.255 | 0,6% |
| Ensino Médio | Urbana | Parcial | 655 | 7.860 | 1,00 | 4.283.625 | 11,4% |
| | | Integral | 852 | 10.218 | 1,30 | 1.215.281 | 3,2% |
| | Rural | Parcial | 827 | 9.924 | 1,26 | 315.118 | 0,8% |
| | | Integral | 1.026 | 12.312 | 1,57 | 49.642 | 0,1% |
| EJA | Urbana | Parcial | 655 | 7.860 | 1,00 | 1.816.103 | 4,8% |
| | Rural | Parcial | 973 | 11.676 | 1,49 | 523.787 | 1,4% |
| Educação Profissional | | | 1.069 | 12.829 | 1,63 | 806.852 | 2,2% |
| | | | | | | 37.472.787 | 100,0% |
| Educação Especial (Atendimento Educacional Especializado)* | | | 1.795 | 21.536 | 2,74 | 425.075 | 1,1% |

Fonte: Elaborado com base nos resultados das projeções do SimCAQ para o CAQi 2023. O número de matrículas tem como fonte o Censo Escolar/ Inep 2022.

Notas:

(*) Os valores do CAQi 2023 são a mediana dos valores calculados pelo SimCAQ para cada escola pública do país que oferta as etapas/modalidades nas áreas das localidades e jornada diária considerados. Cinco valores do CAQi foram alterados como proposição desta Nota e não correspondem aos valores calculados pelo SimCAQ. São eles: Ensino Fundamental Anos iniciais urbano integral; Ensino Fundamental Anos Finais urbano parcial e integral; e Ensino Médio urbano parcial e integral. Os valores do CAQi no SimCAQ estão disponíveis em <https://simcaq.c3sl.ufpr.br/caq-result>

(**) Os fatores de ponderação são calculados pela razão dos valores do CAQi de cada categoria pelo valor do CAQi do Ensino Fundamental Anos Iniciais Urbano Parcial (R\$ 655 mês ou R\$ 7.860 ano).

Dos valores estimados a partir do PQR, na Tabela 1, cabe destacar três pontos:

1. A necessidade de pensar os custos e fatores de ponderação com diferenciação para escolas urbanas e rurais, considerando o maior custo dessas últimas, especialmente por conta da economia de escala (que ocorre em escolas com maior número de matrículas) e da necessidade de pensar custos específicos para essa localidade (adicional para professores).
2. O custo da creche e pré-escola apresentam um fator de ponderação superior ao das demais etapas, o que tensiona os atuais fatores de ponderações do Fundeb. Tal ponderação decorre da menor relação de estudantes por turma nessa etapa e a garantia do mesmo nível de formação e salário para todos os docentes.
3. A concentração de matrículas no ensino fundamental e a necessidade de pensar a necessidade de ampliação do acesso à escola, especialmente no que tange à creche e, no caso do ensino médio, à permanência.

Como já comentado, a partir da definição desses valores, é possível estimar para cada ente do país a dimensão dos recursos adicionais necessários e dimensionar o novo valor necessário do complemento federal VAAT (a partir da multiplicação dos valores de CAQi 2023 pelo número de matrículas ofertadas em cada rede em 2022). A Tabela a seguir apresenta a síntese desses resultados por estado (somatório da complementação de cada ente).

No QR Code, que segue, é possível acessar o arquivo *excel* que explicita para cada um dos 26 estados, DF e 5.568 municípios do país, as seguintes informações:

Receita Potencial Mínima Vinculada à Educação (2021), Despesa Liquidada (2021), Despesa Projetada CAQi (2023), Complementação VAAT-CAQi (2023) e Valor-Aluno CAQi (2023) por ente federativo.



APONTE A CÂMERA DO SEU CELULAR
PARA ACESSAR

A Tabela 2 apresenta para cada estado a receita potencial vinculada para a educação e a complementação necessária a ser efetivada para que seja possível implantar os valores estabelecidos para o CAQi 2023 calculados nesta Nota Técnica.

Os dados da Tabela 2 mostram que 57,3% do total da complementação CAQi, estimada em R\$ 68,3 bilhões, deve ser destinada aos estados do Nordeste; 16,1% para os estados do Norte; 14,5% para o Sudeste; 8,8% para o Sul e 3,3% para o Centro-Oeste. Em estados como AM, PA, AL, BA, CE, MA, PB, PE, PI e RN, os aportes da complementação significaria um incremento de pelo menos 30% nas receitas para a Educação Básica.

TABELA 2 – Receita Potencial vinculada (2021), complementação necessária (2023) por região e UF, Brasil

| REGIAO | UF | Receita Potencial* 2021 (R\$) | Complementação** (R\$) 2023 | |
|---------------|----|----------------------------------|-----------------------------|--------------|
| | | | R\$ | % |
| Norte | AC | 2.030.521.839 | 456.531.765 | 22,5% |
| | AM | 7.362.226.752 | 2.636.601.276 | 35,8% |
| | AP | 1.750.555.601 | 167.960.801 | 9,6% |
| | PA | 13.544.727.771 | 6.848.730.107 | 50,6% |
| | RO | 3.220.140.494 | 162.745.226 | 5,1% |
| | RR | 1.642.928.985 | 186.210.061 | 11,3% |
| | TO | 3.443.479.699 | 547.560.854 | 15,9% |
| Nordeste | AL | 5.025.500.189 | 3.158.983.322 | 62,9% |
| | BA | 21.305.104.051 | 10.115.375.822 | 47,5% |
| | CE | 12.997.238.571 | 6.505.621.031 | 50,1% |
| | MA | 11.498.450.165 | 7.442.436.932 | 64,7% |
| | PB | 5.742.740.101 | 2.704.190.915 | 47,1% |
| | PE | 12.514.484.987 | 3.799.165.483 | 30,4% |
| | PI | 5.196.055.025 | 3.088.674.127 | 59,4% |
| | RN | 4.897.706.714 | 1.187.917.445 | 24,3% |
| | SE | 3.534.673.146 | 1.103.135.031 | 31,2% |
| Sudeste | ES | 6.470.754.252 | 1.212.630.418 | 18,7% |
| | MG | 33.973.168.965 | 3.176.178.589 | 9,3% |
| | RJ | 25.165.305.328 | 2.201.663.014 | 8,7% |
| | SP | 88.572.911.762 | 3.284.561.223 | 3,7% |
| Sul | PR | 19.202.704.820 | 2.653.451.808 | 13,8% |
| | RS | 20.553.272.958 | 1.244.003.358 | 6,1% |
| | SC | 13.232.546.479 | 2.138.492.707 | 16,2% |
| Centro-Oeste | DF | 5.920.269.392 | | 0,0% |
| | GO | 11.074.707.003 | 1.166.773.866 | 10,5% |
| | MS | 5.795.472.835 | 602.873.765 | 10,4% |
| | MT | 7.927.080.607 | 500.241.224 | 6,3% |
| BRASIL | | 353.594.728.491 | 68.292.710.170 | 19,3% |

Fonte: Elaborado com base nos resultados das projeções da despesa necessária para financiar o CAQi 2023 e dados das receitas desagregadas por ente federativo disponibilizadas pelo FNDE em <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/vaat>.

Notas:

(*) Receita Potencial Mínima vinculada à Educação Básica = somatório de todas as receitas da educação recebidas pelos entes federativos (resultado líquido do Fundeb + complementação da União, quando há + receitas vinculadas próprias adicionais ao Fundeb + Salário Educação + programas universais FNDE + royalties de petróleo e gás). Foram utilizados os dados dos arquivos 'Receita STN 2021 para VAAT 2023' e 'Programas Universais FNDE 2021 para VAAT 2023' disponibilizados pelo FNDE em <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/vaat>.

(**) Os valores da complementação foram calculados para cada ente federativo a partir da multiplicação dos valores do CAQi 2023 pelo número de matrículas do Censo Escolar/Inep 2022 seguido pela subtração dos valores da Receita Potencial Mínima vinculada à Educação Básica 2021 (nas localidades em que a despesa projetada foi maior que a receita).

Um último fator de que trata esta Nota refere-se aos impactos desta proposta do ponto de vista de enfrentar as enormes desigualdades de condições de oferta das escolas do país quando associadas à raça-etnia e nível socioeconômico das famílias. Em geral, as escolas onde estudam as crianças negras, indígenas e quilombolas, e com piores condições de vida, são também as escolas mais precarizadas. A situação escolar é agravada quando atravessada pela invisibilidade das necessidades educativas das territorialidades indígenas, quilombolas, ribeirinhas, extrativistas da(s) Amazônia(s), negando-lhes o direito à diferença e à vida.

A Tabela 3 mostra o número de redes municipais que devem receber complementação para financiar o CAQi por nível socioeconômico da localidade, bem como o montante da complementação. Os dados mostram que 59% dos recursos da complementação seriam destinados às redes municipais com maior proporção de alunos pobres (que tem mais de 55% dos estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família). Isso reforça o caráter equalizador do Custo Aluno Qualidade, neste caso CAQi, uma vez que, no sistema atual, os municípios mais ricos têm maior capacidade de financiamento.

TABELA 3 - Valores de complementação necessária (2023) por níveis socioeconômicos das/os estudantes, Brasil

| Proporção de estudantes Beneficiários do Programa Bolsa Família* 2019 | Complementação (R\$) 2023 | | | Complementação (%) 2023 | | |
|---|---------------------------|----------------|-----------------------|-------------------------|---------|-------------|
| | N | R\$ | % | 25% menores | Mediana | 25% maiores |
| <= 20,4% | 879 | 7.798.593.223 | 11% | 13,7 | 25,2 | 41,3 |
| > 20,4% <= 33,0% | 894 | 6.415.989.592 | 9% | 13,7 | 24,8 | 37,9 |
| > 33,0% <= 55,0% | 923 | 13.085.265.527 | 19% | 17,1 | 30,5 | 47,6 |
| > 55,0% <= 72,9% | 1064 | 16.372.322.025 | 24% | 40,4 | 62,9 | 85,9 |
| > 72,9% | 1107 | 23.575.593.723 | 35% | 62,8 | 82,5 | 108,5 |
| Redes Estaduais | 6 | 1.044.946.080 | 2% | 3,6 | 6,5 | 10,4 |
| TOTAL | | | 68.292.710.170 | 100% | | |

Fonte: Elaborado com base nos resultados das projeções da despesa necessária para financiar o CAQi 2023 e dados do Sistema Presença 2019 fornecido pelo MEC. N = número de municípios

Nota:

(*) O nível socioeconômico de cada município do país foi medido pela proporção de beneficiários de estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). %PBF = número de beneficiários PBF / total matrículas de EB (6 a 17 anos).

Neste primeiro desenho, os valores apresentados para o CAQi visam garantir iguais condições de acesso e permanência nos sistemas de ensino, como estabelece o inciso I do Art. 206 da CF. De todo modo, como mostram os dados, a proposta já representa um enorme avanço em termos de equidade. Será feito esforço adicional de estudos, *a posteriori*, de forma a acrescer os fatores de equidade de raça-etnia, entre outros que se mostrarem necessários.

Com vistas à regulamentação para o cumprimento do previsto na Emenda Constitucional nº 108/2020 e na Lei nº 14.113/ 2020, publicamos este estudo com o intuito de contribuir para fazer avançar o financiamento da educação no Brasil, numa lógica que parte dos insumos necessários para garantir o padrão de qualidade na educação básica brasileira.

Introdução

Discutir sobre que valores financeiros devem ser aplicados, por estudante, em todo o território nacional, nas etapas e modalidades da educação básica, para que o Brasil tenha escolas com condições para a realização de uma educação com qualidade – o chamado Custo Aluno Qualidade (CAQ) – é conceber escolas públicas que, embora localizadas em diferentes territórios e com atendimento a estudantes de distintos grupos sociais, tenham como base comum parâmetros que expressem essa qualidade. A educação pública constrói o comum e o republicano e essa construção exige a efetivação de padrão de qualidade no atendimento em todos os estabelecimentos de ensino público do país, respeitando e assegurando as diferenças.

Na legislação nacional, a garantia de padrão de qualidade na educação é princípio e é também dever do Poder Público. O CAQ, conforme previsto em estratégias da meta 20 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE, Lei nº 13.005/2014), deve ser implementado de forma gradual: o primeiro passo é o estabelecimento do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), ao que seguiria o CAQ. Ou seja, uma gradação na estimativa de custos que deve andar *pari passu* a uma gradação nos diferentes parâmetros a serem estabelecidos para que seja possível a realização de uma educação com qualidade mais elevada, em etapas e modalidades, além de outras situações de oferta.

A implementação do CAQi, inicialmente e, depois, do CAQ, representam um novo parâmetro ou referência para o financiamento da educação básica; sua implantação representaria de fato um avanço profundo no financiamento da área. Desde a década de 1930, com interrupções, o parâmetro utilizado para o financiamento da educação é um percentual mínimo de receitas. Na política de fundos, desde a definição do Fundef em 1997, vige o valor por aluno, dada a redistribuição de parte dos recursos vinculados à educação da receita de impostos de estados e municípios e a conexão da complementação da União com esta base, utilizando recursos da receita de impostos vinculada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

A concepção de CAQi e de CAQ, em contraposição a essa formulação, foi sendo difundida e afirmada nas últimas décadas na legislação e normas da educação, fruto de mobilizações sociais, conferências, estudos e proposições de vários tipos. Resulta deste movimento a construção do custo por aluno ou valor por aluno referenciados na garantia de condições de qualidade ou de padrão de qualidade na educação.

A implantação do CAQi e do CAQ permitirá que se promova uma maior igualdade no atendimento educacional em todo o país. Alocando-se recursos financeiros suficientes para implantar os custos do atendimento de qualidade, as/os estudantes não ficarão mais sujeitos à sorte de pertencer a redes com melhores condições para a garantia mais plena de seus direitos. O Brasil possui 26 redes estaduais, a rede distrital e 5.568 redes

municipais de ensino; neste conjunto, há capacidades desiguais de financiamento da educação, principalmente pelos diferenciais de receita. O CAQi e o CAQ enfrentarão as desigualdades, pois as localidades com menos recursos para garantir o padrão de qualidade receberão aportes adicionais.

De outra parte, a educação e o serviço público em geral contarão com mais um poderoso instrumento para o controle estatal e social e para o monitoramento e a avaliação, pela sociedade em geral, do atendimento educacional. Com quais condições uma escola deve contar para a realização de uma educação com qualidade? Quais são os parâmetros de qualidade indispensáveis no atendimento educacional, tanto nas escolas como na administração da rede? Quais as condições concretas, quer dizer, observáveis, de padrão de qualidade na educação? As respostas a estas perguntas, quando for definido o padrão de qualidade no nível nacional, e seus respectivos custos e recursos necessários, deixarão de ser tão vagas, subjetivas ou dependentes dos contextos. Importa destacar que, além da definição de padrão de qualidade para a educação do campo, das águas e das florestas da(s) Amazônia(as), que considerem suas necessidades educativas, a defesa da existência e permanência de escolas nesses territórios também é imperativo.

Nota-se que as gestoras e gestores estaduais e municipais terão em mãos um sólido instrumento para planejar e avaliar o atendimento educacional e para a definição de políticas de cooperação federativa no setor. Por sua vez, os órgãos de controle estatal – como Ministérios Públicos, Tribunais de Contas, parlamentos –, de controle social – como conselhos de acompanhamento e controle social e de educação –, comunidades escolares e diversas outras instâncias terão em mãos parâmetros mais concretos para fiscalizar, controlar e monitorar o atendimento nas diversas dimensões educacionais.

Dessa forma, o CAQi e o CAQ representam um compromisso com a igualdade e respeito às diferenças no atendimento educacional. Não podemos mais tolerar que as/os crianças, adolescentes, jovens e adultos tenham acesso a escolas com situações de oferta cuja disparidade demarca mais um abismo nas oportunidades de promoção social entre territórios e grupos sociais.

A Fineduca e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação compreendem que o sistema CAQi-CAQ deve ser viabilizado pelo Fundeb permanente, instituído por meio da Emenda à Constituição nº 108/2020. Desse modo, esta Nota Técnica objetiva demonstrar como viabilizar, em primeiro lugar, o padrão mínimo de qualidade por meio da ampliação da complementação da União na modalidade VAAT.

Custo Aluno Qualidade, Custo Aluno Qualidade Inicial e o financiamento da educação básica

Desde a Constituição de 1934, o Brasil pratica a vinculação constitucional de um percentual mínimo das receitas de impostos dos entes federados para financiar a manutenção e o desenvolvimento do ensino, com interrupções nos regimes de exceção, Constituições de 1937 e de 1967. De acordo com a Constituição de 1988, este percentual é de no mínimo 18% para a União e 25% para estados, Distrito Federal e municípios, ou o previsto nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais como o mínimo indispensável para o Poder Público exercer o dever de garantir o ensino obrigatório.

A vinculação constitucional da receita de impostos é um dispositivo importante porque garante que um mínimo de recursos seja destinado a manutenção e desenvolvimento do ensino, independentemente da política e intenções do governante, embora os percentuais dos governos subnacionais sejam maiores do que o do governo federal. A vinculação de receita exerce funções pedagógicas, ao garantir um orçamento mínimo para o alcance do objetivo da educação nacional, contudo não equaliza os recursos disponíveis por aluno matriculado ou potencial, tampouco assegura igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e o padrão de qualidade, tendo em conta as desigualdades de capacidade fiscal dos entes federados. Em 1989, Mello advertia que a garantia do direito ao ensino obrigatório público e de qualidade assenta-se no pressuposto de que a unidade de custo é o estudante matriculado e o estudante potencial a ser financiado pelos recursos coletados da sociedade. Portanto, a equalização dos recursos disponíveis por aluno só é possível por meio de uma “política agressiva de redistribuição de recursos” (Mello, 1989, p. 52).

Para avançarmos no financiamento da educação que cumpra o preceito constitucional de garantir a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e o padrão mínimo de qualidade, o ponto de partida são as necessidades educacionais representadas em insumos quantitativos e qualitativos que conformem a aplicação de recursos suficientes numa educação pública de qualidade. Nesse processo, a participação da sociedade é fundamental, dada a complexidade que envolve os conceitos de “necessidades educacionais” e “qualidade” num cenário adverso e desigual.

Da Constituição de 1988 à aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei nº 9.394/1996), houve discussões para avanços na definição do padrão de qualidade de ensino. Abre-se destaque às proposições de Mello (1989), Mello e Costa (1993), do GT-Custo Aluno Qualidade (1995), criado no âmbito do Fórum Permanente de Valorização do Magistério da Educação Básica (Portaria Ministerial n.º 890/1994). O documento do GT-CAQ (1995) apresentava uma metodologia de CAQ que subsidiou estudos e debates nas conferências de educação. Advertiu para a necessidade da

construção de conceitos consistentes e razoavelmente socializados e a concertação de consensos quanto aos indicadores de qualidade e respectivos insumos, para, finalmente, se chegar à visibilidade dos componentes de custos, sua incidência necessária, sua prioridade e seu peso percentual na composição global dos custos da unidade tomada como referência – no caso, o aluno do Ensino Fundamental. (Fórum Permanente do Magistério de Educação Básica, 1995, p. 4).

Outra contribuição na construção do conceito de Custo Aluno Qualidade advém de Melchior (1997), que propôs uma metodologia que partisse do levantamento do custo por aluno real no sistema de ensino para o estabelecimento de padrão de elevação da qualidade, calculando-se quanto custaria essa elevação. A adição do custo adicional ao custo real representaria “um novo custo-real-aluno-qualidade de ensino” (p. 29-30).

Nesse cenário de discussões, um estudo muito importante no processo de construção da metodologia do CAQ foi o “Custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade”, realizado por meio do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), sob a coordenação inicial de Pinto (2003). O objetivo central do estudo foi o levantamento e análise, de forma detalhada, dos principais componentes do custo-aluno em uma amostra intencional de escolas localizadas nas cinco regiões do país, assim como das principais características destas escolas no que se refere a sua organização e funcionamento⁷. Problematizou a qualidade das escolas e construiu um conceito, a partir das informações coletadas por meio de questionários e entrevistas com diretores, professores, funcionários, alunos e pais de alunos, para entender o funcionamento das escolas.⁸

A partir de 2002, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação assume o protagonismo de continuar as discussões e de produzir estudos sobre o padrão de qualidade da educação, de forma ampliada e participativa. Para isso organizou painéis, oficinas, encontros e seminários, em especial: “Qualidade e Insumos” (Coord. Camilla Croso, 2002); “Qualidade e Equidade” (Coord. Denise Carreira, 2003); “Metodologia de Cálculo de Custo-aluno qualidade” (Coord. José Marcelino R. Pinto, 2005); “Grupo de Trabalho para o Parecer CNE/CEB nº 8/2010” (Coord. Daniel Cara, César Callegari e Mozart Ramos, 2008-2010), “CAQi da educação infantil no Semiárido” (Coord. Iracema Santos do Nascimento, 2011), “CAQi da educação infantil no Sertão” (Coord. Iracema Santos do Nascimento, 2012), “Custo Aluno-Qualidade Inicial da Educação em Tempo Integral (CAQiETI): seminários e reuniões técnicas” (Coord. Iracema Santos do Nascimento, 2014),

⁷ Esse estudo estimulou vários outros e gerou publicações, dentre as quais destacamos a organizada por Nalú Farenzena (2005), que sistematiza dados e análises em escolas de educação básica de oito estados brasileiros.

⁸ Especificamente sobre a discussão da qualidade da educação nesta pesquisa, ver Barbosa, Oliveira, Gouveia e Cruz (2004).

“Revisão do Sistema CAQi/CAQ” (Coord. Daniel Cara e Iracema Santos do Nascimento, 2015) e “Revisão do Sistema CAQi-CAQ (Coord. Daniel Cara e Andressa Pellanda, 2018)⁹.

⁹ Em todos os momentos de elaboração a Campanha Nacional pelo Direito à Educação contou com a colaboração do Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto. O processo de institucionalização do sistema CAQi-CAQ nas normas e na legislação brasileira foi coordenado por Daniel Cara, coordenador-geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação entre junho de 2006 e março de 2020. Liderou a vitoriosa incidência da rede no Fundeb, que constitucionalizou o CAQ na EC nº 108/2020, concluída em dezembro de 2020.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação e a construção do sistema CAQi-CAQ

O Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) é um conceito criado e desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação que mensura o quanto deve ser dispendido por aluno ao ano de cada etapa e modalidade da educação básica. Considera os custos de manutenção das creches, pré-escolas e escolas de ensino fundamental e médio, em suas diferentes modalidades, para que seja efetivado 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 nº 13.005/2014), entre outras leis.

O CAQi contempla as condições e os insumos materiais mínimos e condições de trabalho necessárias para que as/os professores consigam ensinar e para que os estudantes possam aprender. 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. Isso exige a indicação de quais insumos são esses e quais são seus custos para cada etapa e modalidade da educação básica.

Segundo o regime de proteção ao direito humano à educação de qualidade, o CAQi é expressão do padrão mínimo aceitável, abaixo do qual há flagrante violação ao preceito constitucional. Ou seja, abaixo desse padrão mínimo o direito à educação não pode ser efetivamente garantido.” (Pinto; Nascimento; Cara; Pellanda, 2018, p. 17-18)¹⁰

O Custo Aluno Qualidade (CAQ) representa um esforço de superação do padrão mínimo de qualidade para uma referência que aproxime o Brasil dos países mais desenvolvidos em termos educacionais.

Assim, enquanto o CAQi é demandado pelo art. 211 da Constituição Federal, em especial após a Emenda à Constituição 108/2020 – que o trata como referência ao padrão mínimo de qualidade, conforme o estabelecido no parágrafo 7º –, o CAQ se refere ao inciso VII do art. 206 da Carta Magna¹¹, ou seja, a “garantia de padrão de qualidade”.

¹⁰ Por decisão do Comitê Diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, conforme proposição da coordenação-geral da rede em 2007, os livros sobre o sistema CAQi-CAQ, ainda que sejam fruto de trabalho coletivo, têm autoria reconhecida por justiça à contribuição individual diante de um processo coletivo. O livro de 2007 é de autoria de Denise Carreira, coordenadora-geral da Campanha de (2003 a 2006, atualmente USP) e de José Marcelino de Rezende Pinto (USP). O livro de 2018 é organizado por José Marcelino de Rezende Pinto, Iracema Santos do Nascimento (coordenadora-executiva da Campanha de 2006 a 2014, atualmente USP), Daniel Cara (na época, coordenador-geral da Campanha de 2006 a 2020, atualmente USP) e Andressa Pellanda (na época, coordenadora de políticas educacionais da Campanha, atualmente coordenadora-geral desde 2020). Contudo, é preciso mencionar a decisiva colaboração de Salomão Ximenes (UFABC), Thiago Alves (UFG), Andrea Barbosa Gouveia (UFPR) e Emilze de Carvalho. Além deles, na leitura crítica do texto, é preciso mencionar Luiz Araújo (UnB) e Idevaldo Bodião (UFC).

¹¹ “Carta Magna” e “Lei Maior” são formas de nomear a Constituição Federal.

Ambos objetivam o cumprimento da missão constitucional da educação, inscrita no art. 205 da Lei Maior, ou seja, o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho”; bem como buscam cumprir com os princípios constitucionais do ensino, estabelecidos no art. 206, em especial o primeiro: “I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;” e “padrão de qualidade”.

Sobre o tema, o Senador Flávio Arns (REDE-PR)¹² registra em seu relatório à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 26/2020¹³, que constitucionalizou o CAQ por meio da Emenda à Constituição (EC) nº 108/2020¹⁴:

O CAQ, cuja **noção** foi citada pela primeira vez pelo Professor Ediruald de Mello (UnB), em 1989, representa importante diretriz que norteará a aplicação de recursos pelos gestores educacionais. O Professor João Monlevade também já falava sobre o tema no final da década de 1980. Posteriormente, **a Campanha Nacional pelo Direito à Educação definiu o conceito**, a partir da ideia inicial cunhada por esses educadores.

A constitucionalização do CAQ é inovação consentânea com os debates mais avançados em matéria de financiamento da educação, segundo os quais o critério básico para alocar os recursos deve ser o da garantia dos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, com vistas a garantir o padrão de qualidade de que tratam a Constituição, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o PNE.

Para garantir esses insumos e concretizar o direito constitucional a um padrão mínimo de qualidade no ensino, a PEC prevê que 15% da nova parcela da complementação federal a ser implementada por meio do VAAT deve ser destinada para despesas de capital, assegurando, assim, investimentos constantes na infraestrutura do setor para a melhoria de equipamentos e instalações, e não somente o gasto com despesas (Arns, 2020).

Como mencionado no relatório supracitado, o sistema CAQi-CAQ é fruto de um esforço de longa data. Porém, a história é ainda mais longa do que o registrado por Flavio Arns, sem prejuízo ao afirmado pelo Senador: além de Ediruald de Mello e João Monlevade, envolve também formulação de educadores como Anísio Teixeira, José Carlos de Araújo Melchior e, especialmente, José Marcelino de Rezende Pinto, que, além de outros textos referenciais sobre financiamento da educação, colaborou decisivamente com a conceitualização do sistema CAQi-CAQ da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, estruturando um conjunto de estudos, por meio de processos coletivos, que foram

¹² No momento em que foi redigida esta Nota Técnica, o Senador Flavio Arns estava filiado ao Partido Socialista Brasileiro do Paraná (PSB-PR).

¹³ Cf. ARNS, F. *Parecer 111, de 25 de agosto de 2020*. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8869297&ts=1612483090763&disposition=inline>>. Acesso em: 22 jun. 2021.

¹⁴ O relatório do Senador Flavio Arns expõe a visão do Parlamento brasileiro sobre o tema, concretizando a forma como o mundo político de alto nível decisório observa a construção da matéria. Uma análise rápida sobre as audiências públicas no Congresso Nacional e em espaços parlamentares subnacionais, audiências com o Ministério da Educação, portarias, matérias de imprensa (veículos tradicionais e alternativos) e processos de incidência política promovidos em redes sociais demonstrariam resultados similares.

capazes de subsidiar a incidência política (*advocacy*), a mobilização social e a comunicação pública da Campanha, resultando na normatização do CAQi junto ao Conselho Nacional de Educação (Parecer CNE/CEB nº 8/2010)¹⁵, a inserção do sistema CAQi-CAQ no Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei 13.005/2014) e o estabelecimento do CAQ na Constituição Federal (por meio da Emenda à Constituição 108/2020).

Para tanto, vale dizer, como estratégia de legitimação, o sistema CAQi-CAQ da Campanha foi aprovado na Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb 2008), nas Conferências Nacionais de Educação (Conae 2010 e 2014) e nas Conferências Nacionais Populares de Educação (Conape 2018 e 2022)¹⁶.

No âmbito da Campanha, a metodologia básica que orientou os trabalhos originais tomava como referência escolas típicas de diferentes etapas e modalidades de ensino e, a partir da definição dos insumos necessários para o seu adequado funcionamento – definidos com base em normatizações educacionais, na legislação e em painéis e oficinas com profissionais da educação, gestores públicos, conselheiros, pesquisadores, especialistas e profissionais experientes –, chegava-se ao respectivo valor do CAQi para cada etapa ou modalidade de ensino, que passaria a orientar a complementação da União ao Fundeb nos termos do § 1º do art. 211 da CF.

Em novembro de 2008 a Campanha Nacional pelo Direito à Educação firmou um inédito Termo de Cooperação com o Conselho Nacional de Educação. O objetivo era estudar e normatizar o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), com vistas a transformá-lo em uma das principais referências para o financiamento da educação básica pública no Brasil.¹⁷

¹⁵ Este Parecer foi resultado de um Termo de Cooperação assinado pelo Conselho Nacional de Educação e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

¹⁶ A Campanha Nacional pelo Direito à Educação deliberou no Encontro Nacional/Assembleia Geral da rede em 2007, horas antes de ser laureada com o Prêmio Darcy Ribeiro da Câmara dos Deputados daquele ano, que o CAQi e o CAQ deveriam ser estabelecidos e demandados objetivamente no segundo Plano Nacional de Educação (PNE) após a redemocratização. A rede foi vitoriosa, tornando esse objetivo uma realidade na Lei 13.005/2014 – PNE 2014-2024. Para tanto, foi decisiva sua participação no sistema de conferências. Nesse sentido, a rede coordenou os eixos de Financiamento da Educação na Coneb, Conae-2010 e Conae-2014, cuja tarefa coube ao coordenador-geral da rede na época, Daniel Cara – o principal responsável por desenhar e coordenar a estratégia de todo o processo de institucionalização do sistema CAQi-CAQ nas normas e leis brasileiras de junho de 2006 a dezembro de 2020, ou seja, até a primeira regulamentação do Fundeb permanente (Lei 14.113/2020). Nas Conferências Nacionais Populares de Educação, Andressa Pellanda relatou (em 2018) e coordenou (em 2022) os eixos de Financiamento da Educação, dando sequência à estratégia delineada desde a década anterior. As conferências (oficiais e populares) foram fundamentais para a legitimação do sistema CAQi-CAQ junto à comunidade educacional. Elas serviram também como instrumento para a vitoriosa incidência da Campanha na Meta 20 do PNE, como registram com rigor metodológico e científico Fernanda Vick Sena e Adrian Gurza Lavalle (2021) e Fernanda Vick Sena (2018).

¹⁷ O acordo entre o CNE e a Campanha foi assinado pela presidenta do Conselho Nacional de Educação, Clélia Brandão Alvarenga Craveiro, e o coordenador-geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Daniel Cara. Foi estabelecido um grupo de trabalho, composto por César Callegari (membro do CNE), Daniel Cara (Campanha Nacional pelo Direito à Educação), José Fernandes de Lima (CNE), José Marcelino de Rezende Pinto (Universidade de São Paulo – USP), Luiz Araújo (Undime), Mozart Neves Ramos (CNE) e Regina Vinhaes Gracindo (CNE). Foram realizadas cinco reuniões entre novembro de 2008 e maio de 2010, que culminaram no Parecer CNE/CEB nº 8, de 5 de maio de 2010.

O CNE aprovou o CAQi como referência de padrão de qualidade por meio do Parecer CNE/CEB nº 8/2010 – que estabelece “normas para aplicação do padrão mínimo de qualidade”. Assim é introduzido o Parecer CNE/CEB nº 8/2010:

Por compreender a importância dessa iniciativa da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, e pela sua função de elaborar diretrizes para uma educação de qualidade, o Conselho Nacional de Educação firmou, em 2008, parceria com a Campanha, para considerar o CAQi como uma estratégia de política pública para a educação brasileira, no sentido de vencer as históricas desigualdades de ofertas educacionais em nosso país. Em outras palavras, o CNE entende que a adoção do CAQi representa um passo decisivo no enfrentamento dessas diferenças e, portanto, na busca de uma maior equalização de oportunidades educacionais para todos. (CNE. CEB, 2010).

Contudo, o supracitado Parecer nunca foi homologado pelo Ministério da Educação, sendo reexaminado no Governo de Jair Messias Bolsonaro, na forma do Parecer CNE/CEB 3/2019¹⁸. Nas palavras de Cara (2019, p. 141), “Enquanto o Parecer CNE/CEB 8/2010 levou quase nove anos sem ser homologado, o Parecer CNE/CEB 3/2019, aprovado em 26 de março, foi homologado em 29 de abril daquele ano.”

O sistema CAQi-CAQ, conforme incidência da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, foi incorporado no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) (BRASIL, 2014), evidenciado na estratégia 20.6 ao estabelecer o prazo de dois anos para a implantação do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi), explicitando a metodologia a partir de insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, o qual deve ser reajustado progressivamente até chegar no Custo Aluno Qualidade; na estratégia 20.7, ao afirmar que o CAQ deve ser parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica; na estratégia 20.8, ao definir o prazo de três anos para definição do CAQ com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação, acompanhada pelo Fórum Nacional de Educação, pelo Conselho Nacional de Educação e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal. Por fim, na estratégia 20.10, ao estabelecer que caberá à União a complementação de recursos financeiros aos entes que não conseguirem atingir o valor do CAQi e posteriormente do CAQ.

¹⁸ Isso foi realizado por meio do Consultoria CNE/UNESCO – 914brz1050.3 TOR 04/2017, cujas atividades eram: Atividade 1. Realizar estudos comparativos das diferentes propostas do CAQi. Atividade 2. Realizar estudo do perfil do financiamento da educação básica pública nas unidades federativas brasileiras e sua correlação com os principais indicadores de qualidade e cobertura educacional. Atividade 3. *Desenvolver documento conceitual e operacional sobre o CAQi como proposta de subsidiar a CEB/CNE na formulação de norma específica para reexame do Parecer CNE/CEB No8/2010* (CNE/UNESCO – 914brz1050.3 TOR 04/2017). O contratado para essa consultoria foi Binho Marques, ex-secretário da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do MEC da presidenta Dilma Rousseff, antigo opositor do sistema CAQi-CAQ. Na matéria do G1 intitulada “Padrão mínimo de qualidade’ para escola pública no Brasil é centro de debate na votação do Fundeb no Senado”, assinada por Elida Oliveira, Binho Marques defende que “mais recursos não significam mais qualidade: ‘Uma biblioteca não significa que a criança vai ler. Você pagar bem o professor não significa que ele vai ensinar bem’”. (<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2020/08/20/padrao-minimo-de-qualidade-para-escola-publica-no-brasil-e-centro-de-debate-na-votacao-do-fundeb-no-senado.ghtml>)

Em junho de 2018, após a publicação do livro *CAQi e CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil*, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação acordou que adotaria o Simulador de Custo Aluno Qualidade (SimCAQ) para as atualizações do sistema CAQi-CAQ, cabendo à rede o esforço político, de mobilização social e de comunicação pública para concretizar ambos os mecanismos, garantindo as condições adequadas para as/os profissionais da educação ensinarem e para as/os alunas/os aprenderem.

Como destacado anteriormente, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação cumpriu papel decisivo na construção de referenciais de Custo Aluno Qualidade, sobretudo na construção do conceito de Custo Aluno Qualidade Inicial e no estabelecimento do sistema CAQi-CAQ no PNE, bem como protagonizou a normatização e a institucionalização legal do CAQi e CAQ, inclusive constitucionalizando o mecanismo.

O CAQi é uma estratégia de política pública com vistas à superação das desigualdades históricas na oferta educacional brasileira, sendo definido como indicador que referencia a aplicação anual de recursos por aluno de cada etapa e modalidade da educação básica:

[...] Considera os custos de manutenção das creches, pré-escolas e escolas de ensino fundamental e médio, em suas diferentes modalidades 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 nº 13.005/2014), entre outras leis. Para realizar este cálculo, o CAQi considera condições como tamanho das turmas, formação dos profissionais da educação, salários e carreira compatíveis com a responsabilidade dos profissionais da educação, instalações, equipamentos e infraestrutura adequados, além de insumos como laboratórios, bibliotecas, quadras poliesportivas cobertas, materiais didáticos, entre outros, tudo para cumprir o marco legal brasileiro (Pinto, Nascimento, Cara, Pellanda, 2018, p. 17).

Não obstante as referências na Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), o CAQi ainda não se materializou como parâmetro para o financiamento da educação básica em termos práticos. A concepção foi, contudo, fortalecida pela Emenda Constitucional nº 108/2020, que instituiu o Fundeb permanente, ao estabelecer que o padrão mínimo de qualidade considerará as condições adequadas de oferta e terá o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como referência, devendo este ser pactuado em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar.

CAQi e CAQ na Constituição Federal e na LDB

Quanto à abordagem do Custo Aluno Qualidade na CF e na LDB, é importante chamar atenção para alguns pontos.

O primeiro diz respeito à expressão do princípio constitucional “garantia de padrão de qualidade” que dá origem à ideia de CAQ (Art. 206, inciso VII). A EC nº 14/1996 manteve o princípio com a mesma expressão, mas introduziu “padrão **mínimo** de qualidade do ensino”, ao tratar da função redistributiva e supletiva da União (Art. 211, parágrafo 1º, grifo nosso). Essa mesma ideia de “padrão **mínimo** de qualidade do ensino” é consagrada na LDB, Lei nº 9.394/1996, nos seguintes termos: “a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão **mínimo** de qualidade de ensino” (Art. 75, grifo nosso). Isso também ocorreu na Lei nº 9.424/1996, (Art. 13), que regulamentou o Fundef.

A EC nº 53/2006, que criou o Fundeb, reafirma que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente, mas excluiu o termo qualidade (Art. 2º, § 1º), que foi resgatado pela Lei nº 11.494/2007: “[...] de forma a garantir padrão **mínimo** de qualidade definido nacionalmente (Art. 38, grifo nosso)”.

Além disso, no parágrafo único do mesmo artigo 38, foi assegurada uma estratégia muito importante, qual seja, “a participação popular e da comunidade educacional no processo de definição do padrão nacional de qualidade...”. Neste parágrafo, recupera-se o termo qualidade e exclui-se o mínimo, ao mesmo tempo em que assegura a participação na definição do padrão de qualidade, o que posteriormente é reafirmado pela Lei nº 14.113/2020 (Art. 49, § 1º).

A EC nº 59/2009 deu a seguinte redação ao parágrafo 3º do Art. 212 da CF: “A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, **garantia de padrão de qualidade** e equidade, nos termos do plano nacional de educação.” Por sua vez, o PNE 2014-2024, conforme já abordado, contempla o CAQi e o CAQ, além de outras disposições sobre padrão de qualidade na educação.

Um terceiro ponto muito importante a ser considerado é que a legislação expressa claramente que a metodologia para definição do CAQ deve ser por insumos indispensáveis. Isso pode ser constatado no Art. 4º, inciso IX, da LDB, no qual uma das garantias a serem oferecidas pelo Estado na educação é :

“padrões mínimos de qualidade do ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante, inclusive mediante a provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados;” (redação dada pela Lei nº 14.333/2022).

Por fim, a expressão Custo Aluno Qualidade foi constitucionalizada pela EC nº 108/2020. Vale a pena citar parte do Art. 211 da Constituição Federal, em que fica explícito o papel da União em relação à garantia de padrão de qualidade no atendimento educacional:

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, grifos nossos)

§ 7º 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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020, grifos nossos).

A estimativa de custos educacionais é um campo em disputa, pois cada método tem objetivos distintos, possuindo potencialidades e limites (Silveira, Schneider, Alves, 2021). Nos Estados Unidos da América há uma extensa produção sobre o tema e os estudos sobre custos, produzidos no âmbito das reformas de adequação, desenvolvidos, sobretudo, a partir dos questionamentos das fórmulas de financiamento nas cortes de justiça, são orientados por duas abordagens: uma baseada em recursos e outra nos resultados dos testes em larga escala (Taylor, Baker, Vedlitz, 2005). Contudo, as decisões das cortes estaduais têm reforçado a garantia de insumos adequados para o funcionamento das escolas. Mesmo considerando seus limites, os dados da OCDE indicam que os países com melhor desempenho no PISA apresentam valores de gasto público por estudante da rede pública que são de 3 (média OCDE) a 4 vezes (Coréia do Sul, por exemplo) maior que o praticado no Brasil.

Por fim, a legislação educacional brasileira, destacada anteriormente, consagra o conceito de qualidade referenciada nas condições adequadas de oferta e na presença de insumos para garantir recursos e condições mínimos necessárias para potencializar um efetivo processo de ensino-aprendizagem.

Padrão mínimo de qualidade

Carreira e Pinto (2007), na primeira publicação da Campanha sobre o tema, já definem a concepção de CAQ como o montante de recursos monetários, por aluno, necessário para dotar as escolas com as condições de trabalho adequadas, como condição necessária, embora não suficiente, para efetivos processos de ensino e aprendizagem. A mesma concepção é reiterada na atualização do CAQi-CAQ, em 2018. Dessa forma, o financiamento adequado das escolas é um aspecto fundamental para garantir uma oferta de ensino, em condições de qualidade, ou seja, recursos financeiros são essenciais para o custeio de recursos e insumos que garantem condições de qualidade (Alves, 2012).

Portanto, para o cálculo do CAQi, a partir do SimCAQ, foi utilizado como base um conjunto de parâmetros relativos aos insumos e recursos financeiros denominado como Padrão de Qualidade de Referência (PQR)¹⁹. O PQR foi definido a partir de insumos indispensáveis ao processo de ensino aprendizagem, possibilitando condições adequadas de ofertas para todas as instituições educacionais, buscando também atender a previsão da Constituição Federal de 1988 (Artigo 211, § 1º) e da LDB sobre o dever do Estado referente à garantia de “padrão mínimo de qualidade de ensino”, estabelecido na LDB.

Para o cálculo do CAQi foram utilizados parâmetros que são sintetizados em sete aspectos, buscando garantir as especificidades de cada etapa e modalidade, bem como as condições de oferta das instituições urbanas e do campo:

- A. Dias letivos por semana;
- B. Jornada diária de ensino;
- C. Tamanho das turmas;
- D. Formação, jornada, carreira e remuneração de professores;
- E. Composição do quadro, formação e remuneração de funcionários de escola;
- F. Adicional para professores das escolas rurais;
- G. Manutenção das escolas, formação, materiais didáticos e outros;
- H. Encargos sociais.

Cabe destacar que as despesas de capital, para a infraestrutura dos prédios escolares, como novas salas de aula e outras instalações prediais, não estão incluídas no cálculo do CAQi. Mas, as despesas de capital necessárias para a adequação da infraestrutura para atender os PQR estão previstas no SimCAQ; assim, a compra de mesas e carteiras novas, computadores, vestiários e reformas de telhados, entre outros gastos menores, considerados como despesas de Capital, estão previstos no cálculo a ser estimado pelo SimCAQ.

¹⁹ Documento completo do Padrão de Qualidade de Referência (PQR) utilizado no SimCAQ está disponível em <https://simcaq.c3sl.ufpr.br/pqr>. Cabe destacar que tais parâmetros, no SimCAQ, podem ser alterados para a simulação de valores para o CAQ.

Os parâmetros apresentados a seguir, que subsidiam o cálculo do CAQi para 2023, foram definidos pela equipe da pesquisa SimCAQ, em discussão com a diretoria da Fineduca e com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em 2022 e 2023.

A. Dias letivos por semana

| | Creche | Pré-escola | EF -AI | EF -AF | EM | EJA |
|----------------|--------|------------|--------|--------|----|-----|
| Número de dias | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |

B. Jornada diária de ensino

| Turno | Creche | Pré-escola | EF -AI | EF -AF | EM | EJA |
|----------------|--------|------------|--------|--------|----|-----|
| Diurno parcial | 4 | 4 | 4 | 4 | 5 | 4 |
| Tempo Integral | 10 | 10 | 7 | 7 | 7 | |
| Noturno | | | | | | 4 |

C. Tamanho das turmas

| Localização | Aspecto | Creche | Pré-escola | EF -AI | EF -AF | EM | EJA |
|-------------|--------------------|--------|------------|--------|--------|----|-----|
| Urbana | Alunos por turma | 10 | 18 | 20 | 25 | 30 | 20 |
| | Docentes por turma | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Rural | Alunos por turma | 8 | 13 | 15 | 15 | 20 | 15 |
| | Docentes por turma | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |

D. Formação, jornada, carreira e remuneração dos professores

| Nível de formação | Jornada | | | Remuneração bruta mensal |
|---------------------------|---------|---------------------------------|---------------------------------|--------------------------|
| | Total | Sem interação com educandos (%) | Com interação com educandos (%) | |
| Superior com Licenciatura | 40 | 33,40% | 66,70% | 5.837,06 |

E. Composição do quadro, formação e remuneração de funcionários de escola

| Função/Área de atuação | Critério de alocação | | | Nível de formação | Remuneração bruta mensal - 40 h/semanais | (R\$) Mês/ano referência |
|------------------------|------------------------------|----------------------------|-------------------|-------------------|--|--------------------------|
| | Mínimo de matrícula / Função | Profissional por matrícula | Máximo por escola | | | |
| Direção | 76 | | 1 | Superior | 7.004,47 | 01/2023 |
| Vice-direção | 251 | 600 | 3 | Superior | 6.420,77 | 01/2023 |
| Coordenação pedagógica | 51 | 150 | | Superior | 5.837,06 | 01/2023 |
| Biblioteca | 301 | | 1 | Superior | 5.837,06 | 01/2023 |

| | | | | | | |
|------------------------|-----|-----|--|--------------------|----------|---------|
| Secretaria Escolar | 26 | 150 | | Médio profissional | 4.420,55 | 01/2023 |
| Multimeios didáticos | 101 | 150 | | Médio profissional | 4.420,55 | 01/2023 |
| Infraestrutura escolar | 1 | 80 | | Fundamental | 2.652,33 | 01/2023 |
| Alimentação | 20 | 100 | | Fundamental | 2.652,33 | 01/2023 |

F. Adicional para professores das escolas rurais

| Item | % |
|--|-----|
| Adicional de remuneração para professores das escolas rurais | 15% |

G. Manutenção das escolas, formação, materiais didáticos e outros

| Item | % |
|--|--------------|
| Despesas com materiais didáticos e ações pedagógicas nas escolas | 3,0% |
| Formação continuada dos profissionais da educação | 2,5% |
| Funcionamento e manutenção da infraestrutura das escolas, equipamentos e mobiliários | 7,0% |
| Despesas com a área administrativa da rede (Secretaria de Educação, unidades administrativas e órgãos de apoio) e transporte escolar | 7,5% |
| Total | 20,0% |

H. Encargos sociais:

| Item | % |
|------------------|-------|
| Encargos sociais | 20,0% |

Cada parâmetro do PQR foi definido a partir de normatizações existentes, por exemplo, leis, decretos e resoluções em âmbito nacional e, na ausência desses, com base em documentos orientadores de políticas públicas, em estudos e pesquisas acadêmicas (Alves, 2012; Alves et. al. 2019; Alves, Silveira, Schneider, 2019) e na proposição do CAQ/CAQi da Campanha Nacional pelo Direito à Educação realizada em 2018 (Pinto, Nascimento, Cara, Pellanda, 2018). Além disso, alguns parâmetros foram definidos a partir do diagnóstico da realidade educacional, tendo em vista não propor um PQR que seja inacessível ou inferior à situação já existente. A justificativa detalhada para o estabelecimento de cada parâmetro está disponível no documento do PQR do SimCAQ²⁰.

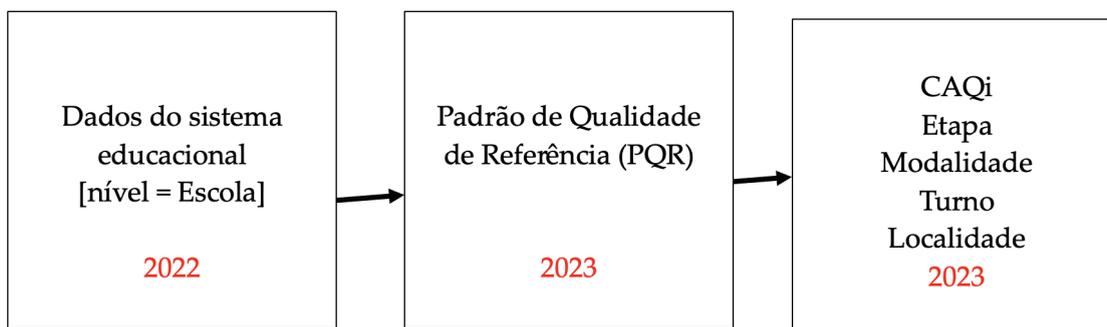
Para o cálculo do CAQi foram utilizados os parâmetros mínimos de qualidade definidos no PQR e aplicados ao diagnóstico de oferta de cada escola (matrículas de 2022), resultando no valor do CAQi para cada etapa/modalidade, jornada escolar diária e localização.

²⁰ Disponível em <https://simcaq.c3sl.ufpr.br/pqr>

Procedimentos metodológicos para o cálculo do CAQi pelo SimCAQ

O SimCAQ é uma ferramenta que permite estimar o custo da oferta de ensino em condições de qualidade nas escolas públicas (estaduais e municipais). A estimativa toma como referência as características das matrículas por turno (parcial, integral) das diversas etapas e modalidades e estima, com base no Padrão de Qualidade de Referência (PQR), detalhado anteriormente, o CAQi (Figura 1).

Figura 1: Etapas de Simulação do CAQi pelo SimCAQ



A estimativa dos valores de Custo Aluno Qualidade Inicial é realizada a partir de cinco partes divididas em 31 etapas que são aplicadas em cada escola pública brasileira (estadual e municipal). Na primeira etapa o simulador considera o número de matrículas por etapa/modalidade e turno (parcial ou integral) em cada escola (urbana e rural) oriundos do Censo Escolar. Nesse conjunto de matrículas são aplicados os parâmetros relacionados à carga horária de ensino, ao tamanho das turmas e à jornada de trabalho docente. Um exemplo dos cálculos realizados pelo SimCAQ pode ser visualizado na memória de cálculo disponível em:

https://simcaq.c3sl.ufpr.br/assets/SIMCAQ_MEMORIA_CALCULO.pdf.

A seguir são detalhadas as etapas de cálculo da primeira parte:

1. Número de matrículas por etapa e turno (diurno/ noturno);
2. PQR: Inserção do parâmetro "Percentual de matrículas em tempo integral" de acordo com o diagnóstico da instituição educacional
3. PQR: Inserção de parâmetros referentes ao 'tamanho das turmas';
4. Cálculo do 'número de turmas' por etapa/modalidade e jornada diária (parcial/integral);
5. PQR: Inserção de parâmetros referentes à 'carga horária de ensino':
 - a) Número de dias letivos;
 - b) Carga horária diária de ensino;

6. Cálculo da 'carga horária de ensino total' por etapa/modalidade e jornada diária (parcial/integral);
7. PQR: Inserção de parâmetros referentes ao número de professor por turma nas etapas/modalidades e jornada diária;
8. PQR: Inserção de parâmetros referentes ao número de professor por turma nas etapas/modalidades;
9. PQR: Inserção de parâmetros referentes à 'jornada de trabalho docente';
10. Cálculo da demanda por professores por etapa/modalidade e jornada diária (parcial/integral).

Na segunda parte, é estimada 'despesa total anual com remuneração docente', com base no PQR, em 5 etapas:

11. Inserção do 'percentual de professores por nível de formação';
12. PQR: Valores da 'remuneração docente';
13. Inserção de parâmetros referentes ao 'Adicional para professores que atuam em escolas rurais';
14. Cálculo do multiplicador da despesa anual com pessoal (remuneração mensal x 12) + [13% salário] + [1/3 de férias];
15. Cálculo da despesa mensal e anual (total) com 'remuneração docente'.

Na terceira parte, o simulador estima a 'despesa total anual com remuneração de funcionários' e a despesa total anual com encargos sociais sobre a folha de pagamento. Nesse ponto o simulador aloca um conjunto de funcionários para atuação nas escolas, tendo como referência o número de alunos e a quantidade de matrículas por funcionários, a partir de 4 etapas de cálculo:

16. PQR: Inserção de parâmetros referentes à composição, remuneração e formação do 'quadro de funcionários' das escolas;
17. Cálculo da demanda por funcionários (quantitativo por função);
18. Multiplicador anual de despesa anual com pessoal (remuneração mensal x 12) + [13% salário] + [1/3 de férias];
19. Cálculo da despesa anual com 'remuneração de funcionários'.

Na quarta parte são estimados a despesa total com folha de pagamento e de itens de despesas que compõem os valores do CAQ, quais sejam: (a) Despesas com materiais didáticos e ações pedagógicas nas escolas; (b) Formação continuada dos profissionais da educação; (c) Funcionamento e manutenção da infraestrutura das escolas, equipamentos e mobiliários; (d) Despesas com a área administrativa da rede (Secretaria de Educação, unidades administrativas e órgãos de apoio) e transporte escolar.

20. Cálculo do 'Sub-total das despesas com pessoal (funcionários e docentes);
21. PQR: Percentual de 'encargos sociais' sobre a folha de pagamento;
22. Cálculo da Despesa com 'encargos sociais' sobre a remuneração de pessoal;
23. Cálculo da Despesa com pessoal (remuneração + encargos)
24. PQR: Inserção de percentuais referentes aos itens 'Despesas com materiais didáticos e ações pedagógicas nas escolas'; 'Formação continuada dos profissionais da educação'; 'Funcionamento e manutenção da infraestrutura das escolas, equipamentos e mobiliários'; e (d) 'Despesas com a área administrativa da rede (Secretaria de Educação, unidades administrativas e órgãos de apoio) e transporte escolar';
25. Cálculo da Despesa com 'Manutenção das escolas, formação, materiais didáticos e outros';
26. Cálculo do Total de Despesa Corrente.

Na última parte (quinta) são realizados procedimentos de rateio de custos que permitem atribuir o total das despesas de cada item (calculadas nas etapas anteriores) por meio de direcionadores de custos para cada etapa/modalidade e, desse modo, calcular o custo aluno qualidade inicial. Essa parte é composta por 4 etapas:

27. Percentual de matrículas e docentes em cada etapa/modalidade e jornada diária;
28. Cálculo do direcionador de despesa para as etapas /modalidades e jornada diária:
 - a. com base no número de matrículas;
 - b. com base no número de professores.
29. Cálculo do direcionador de despesa com 'Manutenção das escolas, formação, materiais didáticos e outros' para às etapas /modalidades e jornada diária
 - a. Com base no número de matrículas
30. Cálculo do Total de despesas, Custo Aluno Qualidade Inicial e Custo Aluno Qualidade Inicial por mês

O conjunto dessas etapas permite estimar o CAQi para cada etapa/modalidade e jornada escolar diária de cada escola brasileira. Para a apresentação dos valores nacionais toma-se como referência a mediana.

Atualmente o sistema estima custos relativos à educação básica regular e a modalidade EJA. Os valores simulados a partir do SimCAQ foram utilizados como referência para a construção desta nota, ainda que com alguns ajustes defendidos pela Fineduca e Campanha. O primeiro refere-se à aplicação dos valores estimados de CAQi nas matrículas de 2022²¹. Também foi proposta uma simplificação dos fatores de ponderação e de uma relação mais harmônica no pacto federativo entre estados e municípios que passa pela propositura do valor 1,0, na modalidade urbana de tempo parcial, para o ensino fundamental (anos iniciais e finais), ensino médio e educação de jovens e adultos (EJA), que apresentam pequenas diferenças entre si no SimCAQ e que representam 64% do total de matrículas. Outra decisão tomada no âmbito da Fineduca e da Campanha, considerando que o SimCAQ ainda não permite estimativa em relação à Educação Especial e à Educação Profissional de Nível Técnico, foi a adoção dos fatores de ponderação obtidos no estudo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha, 2018).

Estimativas de valores nacionais de CAQi

A Tabela 1 apresenta valores do CAQi 2023 para 24 categorias formadas pela combinação entre etapas/modalidades, área da localidade e jornada escolar diária (parcial e integral), assim como o número de matrículas ofertadas correspondentes, segundo o Censo Escolar 2022. Igualmente, a tabela mostra os valores índices ou fatores de ponderação calculados pela razão dos valores do CAQi de cada categoria pelo valor do CAQi do Ensino Fundamental Anos Iniciais Urbano Parcial (R\$ 655).

Os números evidenciam que a garantia das condições de qualidade para a creche tem custos mais elevados do que as demais etapas. Isso ocorre, principalmente, por requerer menor relação de estudantes por turma e a garantia do mesmo nível de formação e salário para todos os docentes. Assim, os fatores de ponderação de creche variam de 1,41 (R\$ 926 por aluno-mês) na categoria urbana parcial a 4,37 na categoria rural integral (R\$ 2.864 por aluno-mês).

Os custos para Pré-escola são menores do que na Creche, mas significativamente maiores daqueles verificados para as etapas do Ensino Fundamental e Ensino Médio.

²¹ Atualmente o SimCAQ está utilizando como referência as matrículas de 2020. A não atualização dos dados para 2022 decorre de mudanças na forma de disponibilização dos microdados do Censo Escolar que passaram a ser liberados apenas no nível de escola, o que tem exigido uma alteração em toda a estrutura de rotas do sistema, tendo previsão de ser finalizado em dezembro deste ano.

Neste segmento de etapa, os fatores de ponderação variam de 1,10 (R\$ 722 por aluno-mês) na categoria urbana parcial a 3,07 na categoria rural integral (R\$ 2.013 por aluno-mês).

Os valores do CAQi para o Ensino Fundamental, Ensino Médio e EJA são mais próximos. As variações decorrem do tamanho das turmas e das características das escolas reais que podem resultar em maior eficiência de escala (diluição de custos fixos) para escolas como maior número de matrículas (característica comum nas escolas urbanas de Ensino Médio). Cinco valores do CAQi foram alterados como proposição desta Nota e não correspondem aos valores calculados pelo SimCAQ. São eles: Ensino Fundamental Anos Iniciais urbano integral; Ensino Fundamental Anos Finais urbano parcial e integral; e Ensino Médio urbano parcial e integral. Veja estes cinco valores no SimCAQ em simcaq.c3sl.ufpr.br/caq-result.

Vale ressaltar que, com base nos parâmetros do PQR adotados, o CAQi da EJA é igual aos dos anos iniciais do Ensino Fundamental (R\$ 655 valor/mês) e tem variação importante para os contextos rurais (R\$ 973 valor/mês).

Vale observar que, de maneira geral, os valores do CAQi são expressivamente superiores ao valor-aluno ano estimado para o Fundeb 2023 (VAAF). Outro ponto fundamental é que o CAQi reflete as diferenças das condições de qualidade requeridas em cada etapa/modalidade, área de localidade e jornada diária (parcial ou integral), conforme estabelece a legislação.

TABELA 1 – Valores do CAQi 2023, fatores de ponderação e número de matrículas, por categoria, Brasil, 2023

| Etapa | Área da localidade | Turno | CAQi 2023* | | Fator de ponderação** | Número de matrículas - 2022 | |
|------------------------------------|--------------------|----------|-----------------|-----------------|-----------------------|-----------------------------|--------|
| | | | (R\$) valor/mês | (R\$) valor/ano | | N | % |
| Creche | Urbana | Parcial | 926 | 11.112 | 1,41 | 909.906 | 2,4% |
| | | Integral | 2.244 | 26.928 | 3,42 | 1.404.133 | 3,7% |
| | Rural | Parcial | 1.296 | 15.552 | 1,98 | 220.029 | 0,6% |
| | | Integral | 2.864 | 34.368 | 4,37 | 78.813 | 0,2% |
| Pré-Escola | Urbana | Parcial | 722 | 8.664 | 1,10 | 2.921.138 | 7,8% |
| | | Integral | 1.325 | 15.900 | 2,02 | 432.446 | 1,2% |
| | Rural | Parcial | 1.591 | 19.092 | 2,43 | 606.419 | 1,6% |
| | | Integral | 2.013 | 24.156 | 3,07 | 53.708 | 0,1% |
| Ensino Fundamental - anos iniciais | Urbana | Parcial | 655 | 7.860 | 1,00 | 8.540.145 | 22,8% |
| | | Integral | 917 | 11.004 | 1,40 | 1.274.175 | 3,4% |
| | Rural | Parcial | 1.027 | 12.324 | 1,57 | 1.688.310 | 4,5% |
| | | Integral | 1.354 | 16.248 | 2,07 | 291.771 | 0,8% |
| Ensino Fundamental - anos finais | Urbana | Parcial | 655 | 7.860 | 1,00 | 7.313.214 | 19,5% |
| | | Integral | 917 | 11.004 | 1,40 | 1.366.101 | 3,6% |
| | Rural | Parcial | 912 | 10.944 | 1,39 | 1.137.816 | 3,0% |
| | | Integral | 1.305 | 15.660 | 1,99 | 224.255 | 0,6% |
| Ensino Médio | Urbana | Parcial | 655 | 7.860 | 1,00 | 4.283.625 | 11,4% |
| | | Integral | 852 | 10.218 | 1,30 | 1.215.281 | 3,2% |
| | Rural | Parcial | 827 | 9.924 | 1,26 | 315.118 | 0,8% |
| | | Integral | 1.026 | 12.312 | 1,57 | 49.642 | 0,1% |
| EJA | Urbana | Parcial | 655 | 7.860 | 1,00 | 1.816.103 | 4,8% |
| | Rural | Parcial | 973 | 11.676 | 1,49 | 523.787 | 1,4% |
| Educação Profissional | | | 1.069 | 12.829 | 1,63 | 806.852 | 2,2% |
| | | | | | | 37.472.787 | 100,0% |

| | | | | | |
|--|-------|--------|------|---------|------|
| Educação Especial (Atendimento Educacional Especializado)* | 1.795 | 21.536 | 2,74 | 425.075 | 1,1% |
|--|-------|--------|------|---------|------|

Fonte: Elaborado com base nos resultados das projeções do SimCAQ para o CAQi 2023. O número de matrículas tem como fonte o Censo Escolar/ Inep 2022.

Notas: (*) Os valores do CAQi 2023 são a mediana dos valores calculados pelo SimCAQ para cada escola pública do país que oferta as etapas/modalidades nas áreas das localidades e jornadas diárias considerados.

(**) Os fatores de ponderação são calculados pela razão dos valores do CAQi de cada categoria pelo valor do CAQi do Ensino Fundamental Anos Iniciais Urbano Parcial (R\$ 655).

CAQi, VAAT, Complementação da União ao Fundeb: qual é a necessidade de recursos para viabilizar o CAQi?

A estimativa do orçamento necessário para que cada rede pública de ensino do país financie uma educação em condições de qualidade em todas as escolas é projetada pela multiplicação dos valores do CAQi (Tabela 1) pelo número de matrículas de cada rede estadual e municipal em cada categoria do CAQi. Dessa forma, tem-se uma estimativa da 'Despesa CAQi' baseada em parâmetros que operacionalizam um padrão mínimo de qualidade.

A implementação do CAQi pressupõe a análise da capacidade de financiamento de cada ente federativo *vis-à-vis* a demanda de recursos. Por isso, nesta proposta, a capacidade de financiamento foi medida pelo indicador denominado 'Receita Potencial Mínima vinculada à Educação Básica [RPEB]' (Alves et. al, 2020; Alves e Pinto, 2020) formada pelo somatório do Resultado líquido das receitas intraestaduais do Fundeb + Complementações da União ao Fundeb (quando há) + Receitas vinculadas adicionais ao Fundeb + Cota parte do Salário Educação + Receitas de programas universais [PNAE, PNATE, PDDE e PNLD) + Royalties de petróleo e gás.

A complementação aqui denominada Valor Aluno Ano Custo Aluno Qualidade Inicial (VAA-CAQi), por sua vez, é calculada para cada ente federativo quando a 'despesa projetada CAQi' for maior que a Receita Potencial Mínima vinculada à Educação Básica. A Tabela 2 apresenta uma síntese de valores agregados nacionalmente.

Conforme mostra a Tabela, a despesa para financiar o CAQi 2023 foi estimada em R\$ 384,0 bilhões. O montante nacional da complementação da União CAQi, considerando as matrículas de 2022 e a RPEB 2021, foi estimado em R\$ 68,3 bilhões para destinação a seis redes estaduais e a 4.867 redes municipais. A lista e os valores da RPEB, despesa projetada e complementação CAQi para cada ente federativo está no QR Code. Considerando que os dados disponíveis da receita são de 2021, este montante, provavelmente, está superestimado e poderá ser menor se a complementação for recalculada com base nas receitas (RPEB) de 2022.

O montante da Complementação da União VAA-CAQi 2023 (R\$ 68,3 bilhões) representa 34,2% do montante das receitas intraestaduais do Fundeb 2021 (R\$ 199,6 bilhões). Considerando que, em 2021, as complementações da União ao Fundeb (VAAF + VAAT) somaram R\$ 19,3 bilhões e estão contidas na RPEB 2021, conclui-se que a complementação CAQi, somadas às complementações VAAF + VAAT de 2021, demanda uma complementação da União ao Fundeb da ordem de 43,9%, com base nas receitas de 2021. Vale lembrar que a complementação da União ao Fundeb será de 23% em 2026.

Vale notar que o montante da complementação é o somatório da diferença entre estimativa da despesa CAQi e RPEB em cada ente federativo. Ou seja, não é a subtração do somatório dos valores agregados nacionalmente, uma vez que, nos casos em que a RPEB é maior que a projeção da despesa CAQi, não há possibilidade de redistribuição do excedente entre os entes federativos.

TABELA 2 – Valores da receita vinculada à educação (2021), despesa realizada (2021), estimativa da despesa necessária CAQi (2023) e Complementação da União VAAT-CAQi (2023) por dependência administrativa, Brasil

| Indicador | ano | Estados | | Municípios | | TOTAL |
|--|------|---------|-----------------|------------|-----------------|------------------------|
| | | redes | R\$ | redes | R\$ | R\$ |
| Receita potencial mínima vinculada à Educação Básica | 2021 | 27 | 143.932.697.371 | 5568 | 209.662.031.120 | 353.594.728.491 |
| Despesa realizada (liquidadada)* | 2021 | 27 | 120.962.330.627 | 5533 | 187.577.485.568 | 308.539.816.195 |
| Estimativa da despesa para financiar o CAQi | 2023 | 27 | 126.983.967.949 | 5568 | 257.037.223.212 | 384.021.191.161 |
| Complementação CAQi | 2023 | 6 | 1.044.946.080 | 4867 | 67.247.764.090 | 68.292.710.170 |

Fonte: Elaborado com base nos resultados das projeções da despesa necessária para financiar o CAQi 2023; despesas liquidadas do RREO/Finbra/STN 2021 e e dados das receitas desagregadas por ente federativo disponibilizadas 2021 pelo FNDE em <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/vaat>.

Notas:

(*) Resultado das Despesas liquidadas com Educação Básica = [Despesa na Função Educação] - [Despesa na sub-função 'Ensino Profissional'] - [Despesa na sub-função 'Ensino Superior'] calculada a partir do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) / Anexo 02 - Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção.

Os dados da Tabela 3 mostram valores da RPEB e da complementação VAAT-CAQi agregados por estado. Os números revelam uma expressiva desigualdade na capacidade de financiamento entre os estados brasileiros para financiar o CAQi. Por isso, a maior parte da Complementação da União deve ir para os estados cujo montante de recursos gerados pelo modelo atual de financiamento está mais aquém da despesa projetada para financiar o CAQi. Desse modo, 57,3% do total da complementação CAQi (R\$ 68,3 bilhões) deve ser destinado aos estados do Nordeste; 16,1% para os estados do Norte; 14,5% para o Sudeste; 8,8% para o Sul e 3,3% para o Centro-Oeste. Em estados como AM, PA, AL, BA, CE, MA, PB, PE, PI e RN, os aportes da complementação significaria um incremento de pelo menos 30% nas receitas para a Educação Básica.

TABELA 3 – Receita Potencial vinculada (2021), complementação VAAT-CAQi (2023) por região e UF, Brasil

| REGIAO | UF | Receita Potencial* 2021 (R\$) | Complementação** (R\$) 2023 | |
|---------------|---------------|----------------------------------|-----------------------------|--------------|
| | | | R\$ | % |
| Norte | AC | 2.030.521.839 | 456.531.765 | 22,5% |
| | AM | 7.362.226.752 | 2.636.601.276 | 35,8% |
| | AP | 1.750.555.601 | 167.960.801 | 9,6% |
| | PA | 13.544.727.771 | 6.848.730.107 | 50,6% |
| | RO | 3.220.140.494 | 162.745.226 | 5,1% |
| | RR | 1.642.928.985 | 186.210.061 | 11,3% |
| | TO | 3.443.479.699 | 547.560.854 | 15,9% |
| Nordeste | AL | 5.025.500.189 | 3.158.983.322 | 62,9% |
| | BA | 21.305.104.051 | 10.115.375.822 | 47,5% |
| | CE | 12.997.238.571 | 6.505.621.031 | 50,1% |
| | MA | 11.498.450.165 | 7.442.436.932 | 64,7% |
| | PB | 5.742.740.101 | 2.704.190.915 | 47,1% |
| | PE | 12.514.484.987 | 3.799.165.483 | 30,4% |
| | PI | 5.196.055.025 | 3.088.674.127 | 59,4% |
| | RN | 4.897.706.714 | 1.187.917.445 | 24,3% |
| SE | 3.534.673.146 | 1.103.135.031 | 31,2% | |
| Sudeste | ES | 6.470.754.252 | 1.212.630.418 | 18,7% |
| | MG | 33.973.168.965 | 3.176.178.589 | 9,3% |
| | RJ | 25.165.305.328 | 2.201.663.014 | 8,7% |
| | SP | 88.572.911.762 | 3.284.561.223 | 3,7% |
| Sul | PR | 19.202.704.820 | 2.653.451.808 | 13,8% |
| | RS | 20.553.272.958 | 1.244.003.358 | 6,1% |
| | SC | 13.232.546.479 | 2.138.492.707 | 16,2% |
| Centro-Oeste | DF | 5.920.269.392 | | 0,0% |
| | GO | 11.074.707.003 | 1.166.773.866 | 10,5% |
| | MS | 5.795.472.835 | 602.873.765 | 10,4% |
| | MT | 7.927.080.607 | 500.241.224 | 6,3% |
| BRASIL | | 353.594.728.491 | 68.292.710.170 | 19,3% |

Fonte: Elaborado com base nos resultados das projeções da despesa necessária para financiar o CAQi 2023 e dados das receitas desagregadas por ente federativo disponibilizadas pelo FNDE em <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/vaat>.

Notas:

(*) Receita Potencial Mínima vinculada à Educação Básica = somatório de todas as receitas da educação recebidas pelos entes federativos (resultado líquido do Fundeb + complementação da União, quando há + receitas vinculadas próprias adicionais ao Fundeb + Salário Educação + programas universais FNDE + royalties de petróleo e gás). Foram utilizados os dados dos arquivos 'Receita STN 2021 para VAAT 2023' e 'Programas Universais FNDE 2021 para VAAT 2023' disponibilizados pelo FNDE em <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/vaat>.

(**) Os valores da complementação foram calculados para cada ente federativo a partir da multiplicação dos valores do CAQi 2023 pelo número de matrículas do Censo Escolar/Inep 2022 seguido pela subtração dos valores da Receita Potencial Mínima vinculada à Educação Básica 2021 (nas localidades em que a despesa projetada foi maior que a receita).

Para compreender as características das 4.873 redes destinatárias dos recursos da complementação CAQi, elas foram categorizadas segundo o porte populacional dos municípios (com base nas categorias utilizadas pelo IBGE). Igualmente, foram destacadas as redes das capitais e as redes dos estados + Distrito Federal. O resultado encontra-se na Tabela 4.

Os resultados sugerem que os municípios com até 5 mil habitantes (872), bem como aqueles com mais de 500 mil habitantes (14), as capitais (13) e redes estaduais (6), são os que menos receberiam recursos da complementação. Os municípios entre com 10 e 20 mil habitantes (1.297) receberiam 19% do montante da complementação e os municípios com 20 a 50 mil habitantes (1.060) receberiam 32% da complementação da União CAQi.

TABELA 4 - Valores complementação da União CAQi necessária (2023) por porte populacional dos municípios e tipo de rede, Brasil

| Tamanho população / Tipo rede | Complementação (R\$) 2023 | | | Complementação (%) 2023 | | |
|----------------------------------|---------------------------|-----------------------|-------------|-------------------------|---------|----------------|
| | N | R\$ | % | 25% menores | Mediana | 25% maiores |
| <= 5.000 | 872 | 1.534.390.814 | 2% | 12,1 | 26,4 | 47,1 |
| > 5.000 <= 10.000 | 1.081 | 4.834.385.647 | 7% | 23,8 | 43,3 | 70,1 |
| > 10.000 <= 20.000 | 1.297 | 12.795.843.823 | 19% | 28,7 | 51,4 | 80,6 |
| > 20.000 <= 50.000 | 1.060 | 21.612.848.332 | 32% | 28,5 | 55,1 | 82,7 |
| > 50.000 <= 100.000 | 320 | 11.486.421.538 | 17% | 21,8 | 47,8 | 74,9 |
| > 100.000 <= 500.000 | 210 | 11.651.029.382 | 17% | 13,5 | 29,1 | 53,0 |
| > 500.000 | 14 | 1.387.081.332 | 2% | 3,0 | 18,5 | 46,4 |
| Capitais | 13 | 1.945.763.222 | 3% | 6,1 | 10,9 | 24,2 |
| Redes estaduais | 6 | 1.044.946.080 | 2% | 3,6 | 6,5 | 10,4 |
| TOTAL | 4.873 | 68.292.710.170 | 100% | | | |

Fonte: Elaborada com base nos resultados das projeções da despesa necessária para financiar o CAQi 2023 e dados populacionais do IBGE.

Ainda com intuito de compreender as características das redes destinatárias da complementação CAQi, as redes municipais foram categorizadas por nível socioeconômico dos/as estudantes, indicado pela proporção de estudantes (de 6 a 17 anos) beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). Os dados mostram que 59% dos recursos da complementação devem ser destinados às redes municipais com maior proporção de alunos pobres (que tem mais de 55% dos estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família). Isso reforça o caráter equalizador do CAQ, uma vez que, no sistema atual, os municípios mais ricos têm maior capacidade de financiamento da educação básica.

TABELA 5 - Valores complementação necessária (2023) por nível socioeconômico das/os estudantes, Brasil

| Proporção de estudantes Beneficiários do Programa Bolsa Família* 2019 | Complementação (R\$) 2023 | | | Complementação (%) 2023 | | |
|---|---------------------------|-----------------------|-------------|-------------------------|---------|-------------|
| | N | R\$ | % | 25% menores | Mediana | 25% maiores |
| <= 20,4% | 879 | 7.798.593.223 | 11% | 13,7 | 25,2 | 41,3 |
| > 20,4% <= 33,0% | 894 | 6.415.989.592 | 9% | 13,7 | 24,8 | 37,9 |
| > 33,0% <= 55,0% | 923 | 13.085.265.527 | 19% | 17,1 | 30,5 | 47,6 |
| > 55,0% <= 72,9% | 1.064 | 16.372.322.025 | 24% | 40,4 | 62,9 | 85,9 |
| > 72,9% | 1.107 | 23.575.593.723 | 35% | 62,8 | 82,5 | 108,5 |
| Redes Estaduais | 6 | 1.044.946.080 | 2% | 3,6 | 6,5 | 10,4 |
| TOTAL | 4.873 | 68.292.710.170 | 100% | | | |

Fonte: Elaborada com base nos resultados das projeções da despesa necessária para financiar o CAQi 2023 e dados do Sistema Presença 2019 fornecido pelo MEC.

Comentários Finais

Neste primeiro desenho, a proposta visa garantir iguais condições de acesso e permanência nos sistemas de ensino, como estabelece o inciso I do Art. 206 da Constituição Federal. De todo modo, como mostram os dados, a proposta já representa um enorme avanço em termos de equidade. Será feito esforço adicional de estudos, *a posteriori*, de forma a acrescer os fatores de equidade de raça-etnia, entre outros que se mostrarem necessários.

Temos presente ainda que, além do CAQi calculado para as etapas e modalidades da educação básica, com vistas a estimar a complementação da União CAQi por meio do Fundeb, há que se definir ainda um volume de recursos financeiros a serem vinculados à estrutura física dos prédios escolares que serão aplicados para ampliar e/ou criar espaços fundamentais para o desenvolvimento das atividades escolares, tais como: espaços para atividades pedagógicas, espaços para espaços administrativos e infraestrutura básica, saneamento básico e energia e dependências, materiais, salas de recursos e vias adequadas e acessíveis para pessoas com deficiência, transtornos do espectro autista, altas habilidades e/ou superdotação.

Sabemos, que não bastam igualdade de condições de oferta para todos, ignorando a dívida histórica com a população negra, indígena e desfavorecida. Nesse sentido, a complementação VAAR pode cumprir um papel importante, desde que devidamente reformulada. Nos termos constitucionais, cabe a esta complementação estimular a melhoria do atendimento e da aprendizagem, com redução das desigualdades. É fundamental, portanto, reavaliar a atual regulamentação do VAAR, que está sendo direcionada exatamente para os entes com mais recursos. Como já foi salientado em Manifestação da Fineduca (2022) não há ensino-aprendizado para quem está fora da escola (que, em proporção maior, são os negros, indígenas, quilombolas e as populações em maior situação de vulnerabilidade); para garantia do processo educacional é preciso insumos adequados, os mesmos que faltam nas escolas onde os grupos mais vulnerabilizados estudam. Cabe, portanto, reformular urgentemente o VAAR, a fim de que sejam mais valorizados o atendimento/cobertura educacional e que a apuração da aprendizagem não se reduza ao desempenho de estudantes em avaliações nacionais de larga escala, principalmente quando estas avaliações não estão inseridas no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, conforme determina a própria regulamentação do VAAR na Constituição Federal e na Lei nº 14.113/2020.

Mais do que isso, desde a publicação de 2007 da Campanha (Carreira; Pinto, 2007), na primeira versão do CAQi, já foi introduzido o conceito de adicionais do CAQi que visam exatamente destinar mais recursos àqueles que possuem menos. Os estudos da Fineduca e da Campanha estão agora direcionados para obter estes valores adicionais, considerando aspectos envolvendo condições de vida e raça-etnia.

Referências

ALVES, T. *Desenvolvimento de um modelo de previsão de custos para planejamento de sistemas públicos de educação básica em condições de qualidade: uma aplicação a municípios de Goiás*. 353f. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ALVES, T.; FARENZENA, N. ; SILVEIRA, A.A.D. ; PINTO, J.M.R. *Implicações da pandemia de Covid-19 para o financiamento das escolas públicas de educação básica*. Revista de Administração Pública-RAP, v.54, n.4, 2020. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81896/78116>

ALVES, T.; PINTO, J. M. de R. *As Múltiplas Realidades Educacionais dos Municípios no Contexto do Fundeb*. FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, [S. l.], v. 10, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/104091>. Acesso em: 27 out. 2023.

ARAÚJO, L. *O CAQi e o novo papel da união no financiamento da Educação Básica*. Jundiaí, Pacto Editorial. 2016.

ARNS, F. *Parecer 111, de 25 de agosto de 2020*. Brasília, DF: Senado Federal, 2020. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8869297&ts=1612483090763&disposition=inline>. Acesso em: 22 jun. 2021.

BRASIL, *Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020*. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm Acesso 21 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. *Súmula do Parecer CNE/CEB 3/2019*. *Diário Oficial [da] União*: seção 1, Brasília, DF, p. 36, 2 abr. 2019

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Básica (CEB). *Parecer nº 8, 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, 5 maio 2010.

BRASIL, *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Brasília, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm Acesso 21 ago. 2022.

BRASIL, *Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020*. Brasília, 2020. Disponível em: <https://media.campanha.org.br/caq/pdf/quanto-custa-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil.pdf> Acesso 21 ago. 2022.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988* (preceitos sobre a educação, na redação original e com a atualização dada pelas Emendas Constitucionais 14/96, 53/06, 59/09 e 108/2020).

BRASIL. *Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (com redação atualizada).

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 13 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação.

CAMARGO, R. B. de; OLIVEIRA, J. F. de; CRUZ, R. E. da; GOUVEIA, A. B.. *RELATÓRIO DE PESQUISA - Problematização do conceito de qualidade presente na pesquisa custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições para a oferta de um ensino de qualidade*. MEC/Inep-DTDIE- CGEE, Brasília, 21/09/2004.

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

CARA, D.; PELLANDA, A. Quanto custa a educação básica pública de qualidade: o sistema CAQi/CAQ da Campanha Nacional pelo Direito à Educação In: SOUZA, M. L. de; ALVES, F. de A.; MORAES, G. H.. *Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas*. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021, p. 237-274.

CARA, D. *O fenômeno de descumprimento do PNE*. 2019. 181 f. Tese. (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

CARA, D. O Custo Aluno-Qualidade Inicial como proposta de justiça federativa no PNE: um primeiro passo rumo à educação pública de qualidade no Brasil. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 8, n. 16, p. 75-91, jul./dez. 2014.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. *Custo aluno-qualidade inicial, rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

DAVIES, N. *Fundeb a redenção da educação básica?* Campinas/SP: Autores Associados, 2008.

DAVIES, N. *O Fundef e as verbas da educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

FARENZENA, N. (Org.). *Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais*. Brasília: INEP/MEC, 2005.

FINEDUCA. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. *Sem atendimento não é aprendido*. O VAAR é muito mais que resultado. São Paulo, Fineduca, 2022. Disponível em: <https://fineduca.org.br/2022/12/08/sem-atendimento-nao-ha-aprendizado-o-vaar-e-muito-mais-que-resultado/>.

FORUM PERMANENTE DO MAGISTÉRIO DE EDUCAÇÃO BÁSICA. *Custo-aluno- qualidade*. Workshop. Brasília: Ago/set de 1995.

GEMAQUE, R. *Políticas de financiamento e direito à educação básica: o Fundef e o Fundeb*. In: SER Social, Brasília, v. 13, n. 29, p. 90-112, jul./dez. 2011

MELCHIOR, J. C. de Araújo. *Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

MELLO, E. COSTA, M. *Padrões Mínimos de Oportunidades Educacionais: Uma Proposta*. In Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, nº 1, Brasília, 1993-pp. 1-24.

MELLO, E. Implicações do financiamento da educação na gestão democrática do ensino público de primeiro grau. In: *Em aberto*, nº 42, Brasília, 1989, pp. 51-55.

PINTO, J. M. R. Relatório do grupo de trabalho sobre financiamento da educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 82, n. 200/201/201, p. 117-136, 2001-2003.

PINTO, J. M. R. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE)/Associação Nacional de Política e Administração da Educação*: Ed. Maria Beatriz Luce – Porto Alegre: ANPAE, v. 22, n. 2. jul/dez. 2006.

PINTO, J. M. de R.; NASCIMENTO, I. S. do; CARA, D.; PELLANDA, A. *O CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?* São Paulo, 2018. Disponível em: <<https://media.campanha.org.br/caq/pdf/quanto-custa-a-educacao-publica-de-qualidade-no-brasil.pdf>> Acesso 21 ago. 2022.

SILVEIRA, A. D.; SCHNEIDER, G.; ALVES, T. Aspectos metodológicos do cálculo do CAQ utilizando o Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SIMCAQ). In: Marcelo Lopes de Souza; Fabiana de Assis Alves; Gustavo Henrique Moraes. (Org.). *Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas*. 1ed. Brasília: INEP/MEC, 2021, v. 1, p. 275-314. https://download.inep.gov.br/publicacoes/diversas/financiamento_da_educacao/custo_aluno_qualidade_caq.pdf

TAYLOR, I. I.; BAKER, B. D.; VEDLITZ A. *Measuring educational adequacy in public schools*. Texas: The Bush School of government e Public Service of Texas A&M University, 2005.

VICK SENA, F. *Conferências nacionais de educação e as dinâmicas participativas na Lei nº 13.005/2014*. Dissertação de mestrado em direito do Estado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

VICK, F.; LAVALLE, A. G. É a política... A efetividade das conferências e seus mecanismos causais. *Opinião Pública*, [S. l.], v. 26, n. 3, p. 556-586, 2021. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8663884>. Acesso em: 8 out. 2023.