

Custo Aluno Qualidade Inicial [CAQi] 2024: educação com equidade e condições de qualidade para todos/as

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

Elaborada por (ordem alfabética): Adriana A. Dragone Silveira (UFPR), Andressa Pellanda (Campanha), Cacilda Cavalcanti (UFMA), Gabriela Schneider (UFPR), José Marcelino de Rezende Pinto (USP); Márcia Jacomini (Unifesp), Nalú Farenzena (UFRGS), Nelson Cardoso Amaral (UFG), Rubens Barbosa Camargo (USP), Theresa Adrião (Unicamp) e Thiago Alves (UFG).

Brasília, 15 de outubro de 2024



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 segunda edição ocorre em 2024.



A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha) surgiu em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil que participaria da Cúpula Mundial de Educação em Dakar (Senegal), no ano 2000. O objetivo era somar diferentes forças políticas, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação social, em favor da defesa e promoção dos direitos educacionais. Hoje, com mais de 300 membros, é considerada a articulação mais ampla e plural no campo da educação no Brasil, constituindo-se como uma rede que articula centenas de grupos e entidades distribuídas por todo o país, incluindo comunidades escolares; movimentos sociais; sindicatos; organizações não-governamentais nacionais e internacionais; grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários; além de milhares de cidadãos que acreditam na construção de um país justo, democrático e sustentável por meio da oferta de uma educação pública de qualidade. A missão da Campanha é atuar pela efetivação e ampliação das políticas educacionais para que todas as pessoas tenham garantido seu direito a uma educação pública, gratuita, inclusiva, laica, e de qualidade no Brasil. Gerida por uma equipe de coordenação e orientada por um comitê diretivo nacional, a Campanha também possui comitês regionais em todos os estados e no DF. A rede é cofundadora da Campanha Global pela Educação (CGE), da Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (Clade) e idealizadora e fundadora da Rede Lusófona pelo Direito à Educação (ReLus).



O Laboratório de Dados Educacionais (LDE) é um grupo de pesquisa, interdisciplinar e interinstitucional, que reúne professores, técnicos e discentes do Departamento de Planejamento e Administração Escolar da Universidade Federal do Paraná (DEPLAE/UFPR) e da Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas da Universidade Federal de Goiás (FACE/UFG). É responsável pelo desenvolvimento do Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ)[simcaq.ufg.br] - sistema online que o calcula o CAQ / CAQi e possibilita o planejamento das redes públicas de ensino em condições de qualidade.

Apresentação

Esta Nota Técnica (NT) é uma produção da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha) e do Laboratório de Dados Educacionais (LDE) num esforço de viabilizar a implantação do sistema Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno Qualidade (CAQ)¹ – sistema CAQi-CAQ² – 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 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). Espera-se que a conjunção Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)-CAQi represente um caminho seguro para a justiça federativa, igualdade e qualidade na educação básica brasileira.

A Fineduca, a Campanha e o Laboratório de Dados Educacionais publicizam esta Nota Técnica em que são apresentados os valores do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) para o ano de 2024 em continuidade à divulgação das estimativas anuais do CAQi iniciados na Nota Técnica publicada em 30/10/2023 que apresentou os valores do CAQi para o ano de 2023³.

Este documento estrutura-se de forma sintética apresentando os valores mensais e anuais de CAQi para 2024, por etapas, modalidades, área de localização (urbana e rural) e jornada diária de ensino (parcial e integral). Ela traz ainda os valores da Complementação da União necessários para garantir o CAQi, tendo em conta a região, as unidades da federação, porte populacional dos municípios e nível socioeconômico das/os estudantes. Outras informações históricas e metodológicas sobre esforços da sociedade civil brasileira para a construção dos conceitos de CAQi e CAQ podem ser obtidos na Nota Técnica de 2023.

¹ 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 Constituição Federal).

² Sobre o Sistema CAQi-CAQ, consultar Cara; Pellanda (2021).

³ Disponível em:

<https://fineduca.org.br/fundeb-com-caq-fineduca-e-campanha-divulgam-nota-tecnica-sobre-as-estimativas-do-caqi/>

Introdução

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).

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, a mesma que aprovou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), ao parágrafo 1º do Art. 211 da CF, que melhor explicitou 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), posteriormente revogada, 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 mesmo instrumento encontra-se previsto nos documentos finais aprovados pelas CONAEs/CONAPES 2010, 2014, 2018, 2022, e 2024.

O padrão mínimo de qualidade é, portanto, demanda do ordenamento constitucional, é princípio desde 1988, é um dos objetivos da atuação da União na educação desde 1996, e a implementação legal do CAQi é descumprida há pelo menos 10 anos, se tomamos o PNE 2014-2024 como base, e a demanda constitucional do CAQ é descumprida há quatro anos, considerando sua constitucionalização em 2020 pelo artigo 211 da Constituição em seu §7º.

A estimativa de custos educacionais para a garantia de um padrão de qualidade 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 estudos sobre custos produzidos no âmbito das reformas de adequação. Estes foram desenvolvidos, sobretudo, a partir dos questionamentos das fórmulas de financiamento nas cortes de justiça e são orientados por duas abordagens: uma baseada em recursos (insumos) 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, dados da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2023) indicam que os países com melhor desempenho no PISA apresentam valores de gasto público por estudante da rede pública que são três (média OCDE) a quatro vezes (Coréia do Sul, por exemplo) maior que o praticado no Brasil.

A legislação educacional brasileira referencia o conceito de qualidade (padrão de qualidade) na “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” (LDB, Art. 4º inc. IX).

A ideia do CAQi é estabelecer valores que garantam os insumos materiais mínimos e condições de trabalho necessárias para que os professores possam ensinar e os alunos 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, que não é em proporção adequada) 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), pelo Laboratório de Dados Educacionais, 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. A partir de 2018, a Campanha adotou o SimCAQ como referência de estudo e valores para a luta em defesa do CAQi-CAQ.

O SimCAQ é um sistema computacional disponível na internet (<https://simcaq.ufg.br>), gratuito, que permite estimar o custo da oferta de ensino em condições de qualidade. A estimativa é feita com base em um conjunto de parâmetros relacionados aos insumos e recursos monetários denominado Padrão de Qualidade de Referência (PQR)⁴. Resumidamente, em seu funcionamento, o simulador aplica o PQR ao número de matrículas de cada escola pública brasileira (contado pelo Censo Escolar/Inep) e estima um CAQi por etapa/modalidade, jornada escolar diária (parcial ou integral) e localização (urbana ou rural)⁵. Para a análise nacional, toma-se como referência a mediana da distribuição de valores calculados para cada escola (Silveira, Schneider e Alves, 2021).

Os valores calculados a partir do SimCAQ foram utilizados como referência para a construção desta Nota com alguns ajustes nos valores defendidos pela Fineduca e pela Campanha. Também foi proposta uma simplificação dos fatores de ponderação para uma relação mais harmônica no pacto federativo entre estados e municípios, que passa pela propositura do valor de ponderação

⁴ Documento completo do PQR disponível em <https://simcaq.ufg.br/quality>.

⁵ O detalhamento dos cálculos do SimCAQ (memória de cálculo) está disponível em https://simcaq.ufg.br/assets/SIMCAQ_MEMORIA_CALCULO.pdf

igual a 1 para matrículas do ensino fundamental (anos iniciais e finais), ensino médio e educação de jovens e adultos (EJA) em escolas urbanas em turno parcial. Estas etapas, modalidades e segmentos apresentam pequenas diferenças entre si no SimCAQ e representam 58,6% do total de matrículas. Outra decisão tomada, no âmbito da Fineduca e da Campanha, considerando que o SimCAQ ainda não calcula o CAQi referente à Educação Especial na Perspectiva Inclusiva 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).

Parâmetros de Qualidade de Referência (PQR) 2024

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 a partir de 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 |

D. Formação, jornada, carreira e remuneração de professores

| Nível de formação | Jornada de trabalho semanal | | | Remuneração bruta mensal (R\$) |
|---------------------------|-----------------------------|---------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| | Total | Sem interação com educandos (%) | Com interação com educandos (%) | |
| Superior com Licenciatura | 40 horas | 33,40% | 66,70% | 5.868,00 |

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

| Função / Área de atuação | Critério de alocação | | | Nível de formação | Remuneração bruta mensal (R\$) (para 40 horas / semanais) | Mês/ano referência |
|--------------------------|-----------------------------|----------------------------|-------------------|--------------------|---|--------------------|
| | Mínimo de matrícula/ Função | Profissional por matrícula | Máximo por escola | | | |
| Direção | 76 | | 1 | Superior | 7.041,60 | 01/2024 |
| Vice direção | 251 | 600 | 3 | Superior | 6.454,80 | 01/2024 |
| Coord. pedagógica | 51 | 150 | | Superior | 5.868,00 | 01/2024 |
| Biblioteca | 301 | | 1 | Superior | 5.868,00 | 01/2024 |
| Secretaria Escolar | 26 | 150 | | Médio profissional | 4.580,57 | 01/2024 |
| Multimeios didáticos | 101 | 150 | | Médio profissional | 4.580,57 | 01/2024 |
| Infraestrutura escolar | 1 | 80 | | Fundamental | 2.748,34 | 01/2024 |
| Alimentação | 20 | 100 | | Fundamental | 2.748,34 | 01/2024 |

F. Adicional para professores das escolas rurais

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

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

| Item | Valor |
|--|--------------|
| 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 | Valor |
|------------------|-------|
| 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 2023), que resulta no valor do CAQi 2024 para cada etapa/modalidade, jornada escolar diária (turno) e localização.

Cabe destacar que as despesas de capital correspondentes ao custo dos prédios escolares, como novas salas de aula e outras instalações prediais, não estão incluídas no cálculo do CAQi. As despesas de capital necessárias para a adequação da infraestrutura estão previstas, no entanto, no PQR. 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 CAQi 2024.

Como se sabe, atualmente, o Fundeb prevê um mínimo de 23% de complementação da União em três modalidades, cada qual composta por um percentual mínimo que tem como referência o montante da contribuição de estados e municípios e do DF aos fundos estaduais e distrital: VAAF = 10%; VAAT (mínimo de 10,5% até 2026) e VAAR (2,5% até 2026).

Os cálculos apresentados nesta Nota Técnica, integralmente adequada ao arcabouço legal brasileiro, busca viabilizar a garantia do padrão mínimo de qualidade pela União exigida desde 1996 pela CF (EC nº 14/1996) e cuja exigibilidade foi fortalecida em 2020 com a EC nº 108 (que incluiu o parágrafo 7º ao art. 211 da CF). Para isso, propõe a ampliação da complementação federal ao Fundeb de tal forma que o país possa sair do VAAT mínimo (VAATmin) para chegar ao CAQi. Assim, o financiamento deixará de funcionar na “lógica dos recursos disponíveis” do sistema atual e operará na “lógica dos recursos necessários”.

Os valores do CAQi - 2024

A Tabela 1, a seguir, apresenta os valores mensais e anuais do CAQi para cada etapa, modalidade, localização da instituição educacional e jornada escolar diária, para o ano de 2024, além dos respectivos fatores de ponderação e número de matrículas em cada uma das categorias.

TABELA 1 – Valores do CAQi 2024, fatores de ponderação, número de matrículas por categoria (2023), Brasil

| Etapa | Área da localidade | Turno | CAQi 2024* | | Fator de ponderação 2024** | Número de matrículas - 2023 | |
|---|--------------------|----------|------------------|------------------|----------------------------|-----------------------------|---------------|
| | | | (R \$) valor/mês | (R \$) valor/ano | | N | % |
| Creche | Urbana | Parcial | 1.022 | 12.264 | 1,53 | 926.665 | 2,5% |
| | | Integral | 2.104 | 25.250 | 3,15 | 1.500.228 | 4,0% |
| | Rural | Parcial | 1.456 | 17.475 | 2,18 | 230.073 | 0,6% |
| | | Integral | 2.973 | 35.671 | 4,45 | 91.705 | 0,2% |
| Pré-Escola | Urbana | Parcial | 728 | 8.737 | 1,09 | 2.930.775 | 7,9% |
| | | Integral | 1.570 | 18.838 | 2,35 | 499.548 | 1,3% |
| | Rural | Parcial | 1.269 | 15.230 | 1,90 | 610.987 | 1,6% |
| | | Integral | 2.411 | 28.938 | 3,61 | 71.640 | 0,2% |
| Ensino Fundamental - anos iniciais | Urbana | Parcial | 668 | 8.016 | 1,00 | 8.215.106 | 22,2% |
| | | Integral | 1.009 | 12.104 | 1,51 | 1.505.587 | 4,1% |
| | Rural | Parcial | 1.169 | 14.028 | 1,75 | 1.565.022 | 4,2% |
| | | Integral | 1.496 | 17.956 | 2,24 | 351.662 | 0,9% |
| Ensino Fundamental - anos finais | Urbana | Parcial | 668 | 8.016 | 1,00 | 6.836.108 | 18,5% |
| | | Integral | 868 | 10.421 | 1,30 | 1.624.687 | 4,4% |
| | Rural | Parcial | 962 | 11.543 | 1,44 | 1.039.297 | 2,8% |
| | | Integral | 1.389 | 16.673 | 2,08 | 256.407 | 0,7% |
| Ensino Médio | Urbana | Parcial | 668 | 8.016 | 1,00 | 4.813.568 | 13,0% |
| | | Integral | 768 | 9.218 | 1,15 | 1.233.491 | 3,3% |
| | Rural | Parcial | 935 | 11.222 | 1,40 | 312.491 | 0,8% |
| | | Integral | 1.102 | 13.226 | 1,65 | 55.476 | 0,1% |
| EJA | Urbana | Parcial | 668 | 8.016 | 1,00 | 1.845.399 | 5,0% |
| | Rural | Parcial | 975 | 11.703 | 1,46 | 534.890 | 1,4% |
| | | | | | | 37.050.812 | 100,0% |
| Educação Profissional*** | | | 1.089 | 13.066 | 1,63 | 806.978 | 2,2% |
| Educação Especial (Atendimento Educacional Especializado)**** | | | 1.830 | 21.964 | 2,74 | 560.339 | 1,5% |

Fonte: Elaborado com base nos resultados das projeções do SimCAQ (simcaq.ufg.br). O número de matrículas tem como fonte o Censo Escolar/ Inep 2023.

Notas:

(*) Os valores do CAQi 2024 são a mediana dos valores calculados pelo SimCAQ para cada escola pública do país em cada categoria considerada. A mediana considera apenas escolas que têm pelo menos 3 matrículas em cada categoria.

(**) 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\$ 668 mês ou R\$ 8.016 ano).

(***) Nas matrículas de educação profissional são contabilizadas aquelas referentes a Curso Técnico Integrado (Ensino Médio Integrado), Ensino Médio Normal/Magistério, Curso Técnico - Concomitante, Curso Técnico - Subsequente, Curso Técnico (Ensino Médio), Integrado à EJA. Destaca-se que as matrículas integradas também são consideradas no ensino médio, sendo a parte da educação profissional um adicional, considerando as especificidades dessa modalidade.

(****) Para o cálculo do número de matrículas em Atendimento Educacional Especializado foi utilizado o total de matrículas de educação especial inclusiva informado nos microdados do Censo Escolar de 2023 em cada município e aplicado sobre ele o percentual de matrículas em AEE de 2020. A utilização do percentual de AEE de 2020 foi utilizado porque essa informação, desde 2021, não é mais disponibilizada nos microdados do Censo Escolar e também não está disponível na sinopse estatística.

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 1,53 (R\$ 1.022 por aluno-mês) na categoria urbana parcial a 4,45 na categoria rural integral (R\$ 2.973 por aluno-mês).

Os custos para a Pré-escola são menores do que na Creche, mas significativamente maiores que aqueles verificados para as etapas do Ensino Fundamental e Ensino Médio. Na Pré-escola, os fatores de ponderação variam de 1,09 (R\$ 728 por aluno-mês) na categoria urbana parcial a 3,61 na categoria rural integral (R\$ 2.411 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 com maior número de matrículas (característica comum nas escolas urbanas de Ensino Médio).

Vale ressaltar que, com base nos parâmetros do PQR adotados, o CAQi da EJA é igual ao dos anos iniciais do Ensino Fundamental (R\$ 668 valor/mês) e tem variação importante para os contextos rurais (R\$ 975 valor/mês).

Observa-se que, de maneira geral, os valores do CAQi são expressivamente superiores ao valor-aluno ano estimado para o Fundeb 2024 (VAAF)⁶. 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.

Dos valores do CAQi 2024, 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. Os custos da creche e pré-escola apresentam um fator de ponderação superior ao das demais etapas, o que tensiona os atuais fatores de ponderação do Fundeb. Tal característica decorre da menor relação de estudantes por turma nessa etapa e da 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 ampliação do acesso à escola, especialmente no que tange à creche e, no caso do ensino médio, à permanência.

Com base nestes valores de CAQi e considerando as matrículas por etapas e modalidades de cada estabelecimento de ensino, os valores da receita vinculada à educação, bem como a

⁶Ver as estimativas dos valores Fundeb VAAF para 2024 (por etapa/modalidade, localização e turno) na Portaria Interministerial n° 9 de 28/08/2024 disponível em <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2024/portaria-interm-mec-mf-no-9-de-28-de-agosto-de-2024.pdf/view>

despesa realizada de cada ente, ambos para o ano de 2022, a Tabela 2 apresenta a estimativa da despesa necessária para implementar o CAQi e a respectiva Complementação da União para viabilizá-la.

TABELA 2 – Valores da receita vinculada à educação (2022), despesa realizada (2022), estimativa da despesa necessária CAQi (2024) e Complementação da União VAAT-CAQi (2024) por dependência administrativa, Brasil

| Indicador | Estados | | Municípios | | TOTAL |
|--|---------|-----------------|------------|-----------------|------------------------|
| | redes | R\$ | redes | R\$ | R\$ |
| Receita potencial mínima vinculada à Educação Básica (RPEB)* | 27 | 165.341.798.096 | 5.568 | 249.452.127.215 | 414.793.925.311 |
| Despesa realizada (liquidadada)** | 27 | 158.697.895.462 | 5.384 | 249.415.603.933 | 408.113.499.395 |
| Estimativa da despesa para financiar o CAQi | 27 | 131.857.318.800 | 5.568 | 269.504.355.593 | 401.361.674.393 |
| Complementação VAAT-CAQi*** | 1 | 152.633.966 | 4.430 | 49.702.977.260 | 49.855.611.226 |

Fonte: Elaborado com base nos resultados das projeções da despesa necessária para financiar o CAQi 2024, nas despesas liquidadas do RREO/Finbra/STN 2022 e nos dados das receitas nominais de 2022 desagregadas por ente federativo e nos dados da apuração das receitas dos programas de distribuição universal e das quotas estaduais e municipais do Salário-Educação de 2022 que compõem o cálculo do VAAT 2024 (art. 11, art. 12 e art. 13, § 3º, I, II e IV).

Notas:

(*) Receita Potencial mínima vinculada para a Educação Básica (RPEB) = [RLI x 25% - receitas destinadas ao Fundeb + receitas recebidas do Fundeb + complementação da União ao Fundeb + Salário Educação (cota estadual/municipal) + Receitas de Programas do FNDE (PNATE + PDDE + PNLD) + Royalties de Petróleo e Gás]. A RLI é a "receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências", base de cálculo da vinculação constitucional de recursos para a educação (Art. 212 da CF). Os recursos do PNAE não foram considerados porque as despesas com Alimentação Escolar não estão sendo consideradas na projeção de despesas do SimCAQ.

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

(***) Os valores da complementação foram calculados para cada ente federativo a partir da multiplicação dos valores do CAQi 2024 pelo número de matrículas do Censo Escolar/Inep 2023 seguido pela subtração dos valores da Receita Potencial Mínima vinculada à Educação Básica 2022 (nas localidades em que a despesa projetada foi maior que a receita).

Os resultados da Tabela 2 indicam a necessidade de uma complementação adicional da União da ordem R\$ 49,9 bilhões, além dos R\$ 29,9 bilhões da complementação realizada em 2022 (prevista em 15%, 10% VAAF + 5% VAAT, do montante da contribuição de estados e municípios ao Fundeb). O adicional CAQi representa 0,5% do PIB brasileiro em 2022, calculado em R\$ 9,9 trilhões.

Assim, a complementação da União com o adicional para financiar o CAQi (R\$ 79,8 bilhões) representaria 35,6% do montante da receita realizada do Fundeb de 2022 (R\$ 224,3 bilhões) e 32,8% do montante da receita estimada do Fundeb de 2024 (R\$ 243 bilhões) (Brasil, 2024).Vê-se, portanto, que o atual desenho da complementação federal do Fundeb, mesmo considerando o crescimento do VAAT até 2026, é insuficiente para garantir os valores do CAQi para todas as escolas brasileiras, ressaltando-se que o CAQi busca assegurar padrão mínimo de qualidade na educação.

A Tabela 3 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 2024. Os dados sugerem que 58,7% do total da complementação CAQi, estimada em R\$ 49,9 bilhões, devem ser destinados aos estados do Nordeste; 15,2% para os estados do Norte; 13,8% para o Sudeste; 8,9% para o Sul e 3,4% para o Centro-Oeste. Em estados como AL, BA, MA e PI, os aportes da complementação significariam um incremento de pelo menos 30% nas receitas vinculadas para a Educação Básica. Em termos absolutos, os maiores valores da complementação iriam para Bahia (R\$ 8,2 bilhões), seguida por Maranhão (R\$ 5,1 bilhões) e Ceará (R\$ 4,8 bilhões). Já em termos relativos, o maior impacto (38,1%) seria no PI, seguido por Maranhão (34,7%) e Alagoas (34,5%). Somente o DF não receberia complementação.

TABELA 3 – Receita Potencial vinculada (2022), complementação necessária (2024) por região e UF, Brasil (2024)

| REGIAO | UF | Receita Potencial* 2022 (R\$) | Complementação** (R\$) 2024 | | |
|---------------|------------------------|----------------------------------|-----------------------------|--------------------|--------------------------------------|
| | | | R\$ | % da receita da UF | % da complementação nacional (total) |
| Norte | AC | 2.478.872.855 | 227.445.341 | 9,2% | 0,5% |
| | AM | 8.800.632.256 | 1.721.450.467 | 19,6% | 3,5% |
| | AP | 2.171.280.875 | 93.402.707 | 4,3% | 0,2% |
| | PA | 17.163.756.324 | 4.938.698.365 | 28,8% | 9,9% |
| | RO | 3.660.615.874 | 109.796.735 | 3,0% | 0,2% |
| | RR | 1.820.506.917 | 97.832.140 | 5,4% | 0,2% |
| | TO | 4.069.461.623 | 375.784.556 | 9,2% | 0,8% |
| Nordeste | AL | 6.547.127.403 | 2.257.735.391 | 34,5% | 4,5% |
| | BA | 26.663.200.345 | 8.164.832.178 | 30,6% | 16,4% |
| | CE | 16.353.169.958 | 4.779.148.507 | 29,2% | 9,6% |
| | MA | 14.802.866.110 | 5.135.077.113 | 34,7% | 10,3% |
| | PB | 7.248.009.231 | 1.984.667.210 | 27,4% | 4,0% |
| | PE | 14.802.501.343 | 2.673.741.142 | 18,1% | 5,4% |
| | PI | 6.580.401.949 | 2.506.591.789 | 38,1% | 5,0% |
| | RN | 5.782.348.905 | 889.372.060 | 15,4% | 1,8% |
| | SE | 4.310.902.090 | 855.131.223 | 19,8% | 1,7% |
| Sudeste | ES | 7.498.926.355 | 880.447.900 | 11,7% | 1,8% |
| | MG | 38.284.472.347 | 2.381.923.861 | 6,2% | 4,8% |
| | RJ | 31.423.281.207 | 1.396.354.005 | 4,4% | 2,8% |
| | SP | 100.729.298.456 | 2.245.235.776 | 2,2% | 4,5% |
| Sul | PR | 21.821.567.776 | 1.887.112.089 | 8,6% | 3,8% |
| | RS | 21.180.349.218 | 1.097.400.052 | 5,2% | 2,2% |
| | SC | 15.992.027.349 | 1.453.776.568 | 9,1% | 2,9% |
| Centro-Oeste | DF | 6.490.767.136 | | 0,0% | 0,0% |
| | GO | 12.575.358.921 | 903.711.299 | 7,2% | 1,8% |
| | MS | 6.588.066.501 | 383.236.723 | 5,8% | 0,8% |
| | MT | 8.954.155.989 | 415.706.028 | 4,6% | 0,8% |
| BRASIL | 414.793.925.311 | 49.855.611.226 | 12% | 100,0% | |

Fonte: Elaborado com base nos resultados das projeções da despesa necessária para financiar o CAQi 2024 e dados das receitas nominais de 2022 desagregadas por ente federativo e nos dados da apuração das receitas dos programas de distribuição universal e das quotas estaduais e municipais do Salário-Educação de 2022 que compõem o cálculo do VAAT 2024 (art. 11, art. 12 e art. 13, § 3º, I, II e IV).

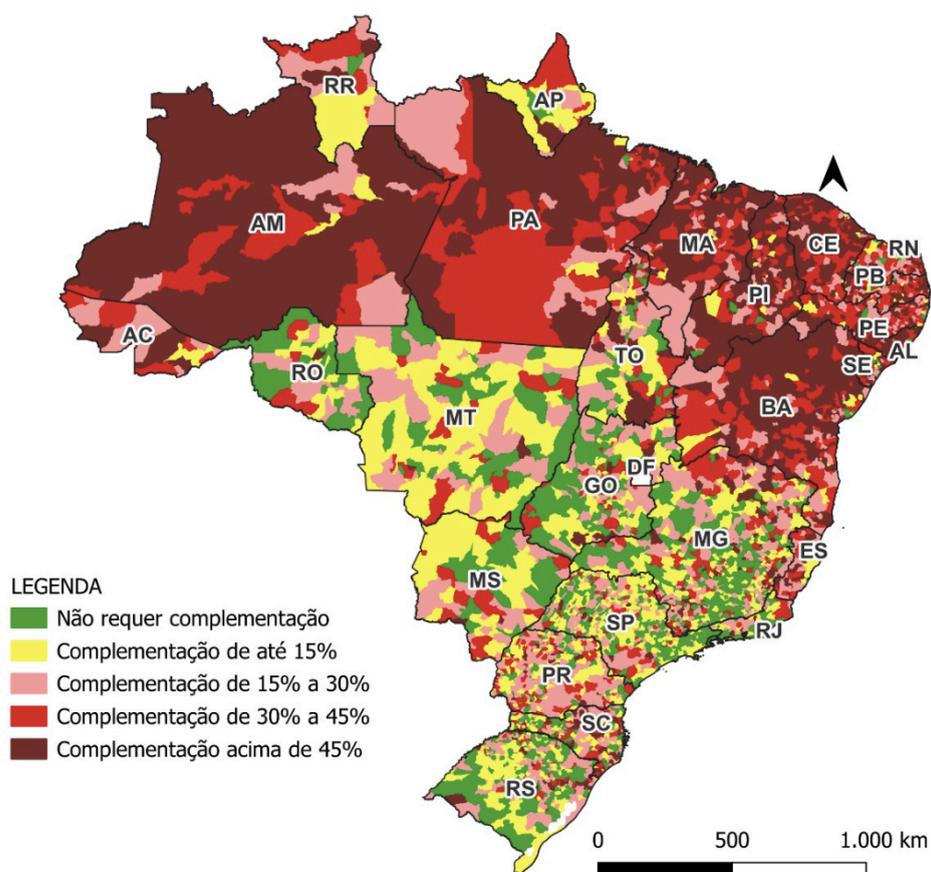
Notas:

(*) Receita Potencial mínima vinculada para a Educação Básica (RPEb) = [RLI x 25% - receitas destinadas ao Fundeb + receitas recebidas do Fundeb + complementações da União ao Fundeb + Salário Educação (cota estadual/municipal) + Receitas de Programas do FNDE (PNATE + PDDE + PNLD) + Royalties de Petróleo e Gás]. A RLI é a "receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências", base de cálculo da vinculação constitucional de recursos para a educação (Art. 212 da CF). Os recursos do PNAE não foram considerados porque as despesas com Alimentação Escolar não estão sendo consideradas na projeção de despesas do SimCAQ.

(**) Os valores da complementação foram calculados para cada ente federativo a partir da multiplicação dos valores do CAQi 2024 pelo número de matrículas do Censo Escolar/Inep 2022 seguido pela subtração dos valores da Receita Potencial Mínima vinculada à Educação Básica 2022 (nas localidades em que a despesa projetada foi maior que a receita).

A figura 1 apresenta no mapa os 4.431 entes federados (79,2% do total) que necessitam de complementação para financiar o CAQi (uma rede estadual e 4.430 municípios) por nível de complementação em relação à receita disponível de 2022. Note que eles estão espalhados pelas cinco regiões do país e 26 estados da federação. Ou seja, há um enorme efeito capilar desta proposta de CAQi que levaria mais recursos aos mais remotos cantos do país.

Figura 1 – Percentual de complementação da União necessária para financiar o CAQi em à Receita Potencial mínima vinculada para a Educação Básica de cada município, Brasil (2024)



Fonte: Elaborado com base nos resultados das projeções da despesa necessária para financiar o CAQi 2024⁷.

⁷ Mapa elaborado por Dhaiene de Jesus Bruno.

Constata-se ainda que 39,4% dos entes terão um acréscimo superior a 30% nos recursos atualmente disponíveis e, para 22,3% deles, esta ampliação é superior a 45%. No mapa é possível identificar que a complementação adicional CAQi representaria maior aporte para municípios do Norte e Nordeste. Porém, em todos os estados têm pelo menos alguns entes federativos cujo adicional representaria mais de 30% da receita vinculada atual. A lista completa dos entes e valores da complementação VAAT-CAQi está disponível em:

⁸ <https://drive.google.com/file/d/12khT2FWnUdCBLDluigQq5aoEScwPQ3mL/view?usp=sharing>

Para compreender as características das 4.431 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.

TABELA 4 - Valores complementação da União VAAT-CAQi necessária (2024) por porte populacional dos municípios e tipo de rede, Brasil (2024)

| Tipo da rede de ensino por porte populacional do município e outras características * | Número de redes | Número de matrículas (2023) | Complementação necessária (R\$) 2024 | | |
|---|-----------------|-----------------------------|--------------------------------------|-----------------------|-------------|
| | N | N | N redes | R\$ | % do total |
| <= 5.000 | 1.257 | 586.761 | 691 | 1.135.847.503 | 2,3% |
| > 5.000 <= 10.000 | 1.203 | 1.252.026 | 1.002 | 3.661.646.919 | 7,3% |
| > 10.000 <= 20.000 | 1.348 | 2.963.198 | 1.231 | 10.374.709.801 | 20,8% |
| > 20.000 <= 50.000 | 1.096 | 5.067.083 | 1.014 | 16.215.192.789 | 32,5% |
| > 50.000 <= 100.000 | 349 | 3.273.047 | 291 | 8.622.874.267 | 17,3% |
| > 100.000 <= 500.000 | 265 | 5.702.682 | 185 | 7.959.058.905 | 16,0% |
| > 500.000 | 25 | 1.408.530 | 10 | 980.076.472 | 2,0% |
| Redes das Capitais | 26 | 3.404.214 | 6 | 753.570.603 | 1,5% |
| Redes estaduais e DF | 27 | 14.760.587 | 1 | 152.633.966 | 0,3% |
| TOTAL | 5.596 | 38.418.129 | 4.431 | 49.855.611.226 | 100% |

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

Notas:

(*) O porte populacional foi definido com base no número de habitantes dos municípios e categorias (níveis) propostas pelo IBGE.

⁸ Para versão em Excel:

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1oCgcwP1OTbipkKe0pqb7k3jAvkj2K9ID/edit?usp=sharing&oid=14327122607200076186&rtpof=true&sd=true>

Os resultados sugerem que os municípios com até 5 mil habitantes⁹ (691), bem como aqueles com mais de 500 mil habitantes (10), as capitais (6) e rede estadual (1) são os que menos receberiam recursos da complementação. Estas quatro categorias ficariam com 6,1% do total da complementação adicional CAQi. Os municípios entre com 10 e 20 mil habitantes (1.231) receberiam 20,8% do montante da complementação e os municípios com 20 a 50 mil habitantes (1.014) receberiam 32,5% dos R\$ 49,9 bilhões.

A Tabela 5 mostra o número de redes municipais que devem receber complementação para financiar o CAQi por nível socioeconômico (NSE) dos estudantes de cada localidade, bem como o montante da complementação. Os dados mostram que 80% dos recursos da complementação seriam destinados às redes municipais com maior proporção de alunos com NSE mais baixos (baixo, médio/baixo e médio). Isso reforça o caráter equalizador do CAQi, uma vez que, no sistema atual, os municípios com alunos com NSE mais alto, em geral, têm maior capacidade de financiamento.

TABELA 5 - Valores de complementação necessária (2024) por nível socioeconômico das/os estudantes (2021), Brasil (2024)

| Nível Socioeconômico* | Número de redes | Número de matrículas (2023) | Complementação necessária (R\$) 2024 | | |
|-------------------------|-----------------|-----------------------------|--------------------------------------|-----------------------|-------------|
| | N | N | N redes | R\$ | % do total |
| Nível não identificado | 182 | 141.942 | 95 | 305.484.573 | 0,6% |
| Nível 1 - baixo | 174 | 1.026.661 | 174 | 4.645.433.282 | 9,3% |
| Nível 2 - médio / baixo | 1.565 | 8.684.110 | 1.506 | 22.783.778.922 | 45,7% |
| Nível 3 - médio | 1.258 | 9.026.718 | 998 | 12.433.862.059 | 24,9% |
| Nível 4 - médio / alto | 1.800 | 14.550.758 | 1.231 | 7.160.642.125 | 14,4% |
| Nível 5 - alto | 617 | 4.987.941 | 427 | 2.526.410.265 | 5,1% |
| TOTAL | 5.596 | 38.418.129 | 4.431 | 49.855.611.226 | 100% |

Fonte: Elaborado com base nos resultados das projeções da despesa necessária para financiar o CAQi 2024 e dados do INSE / INEP 2021

Nota:

(*) As categorias do nível socioeconômico foram elaboradas por uma escala de zero a 10 elaborada pela ponderação no INSE pela seguinte fórmula: $INSE_ponderado = ((PC_NIVEL_1*1) + (PC_NIVEL_2*2) + (PC_NIVEL_3*3) + (PC_NIVEL_4*4) + (PC_NIVEL_5*5) + (PC_NIVEL_6*6) + (PC_NIVEL_7*7) + (PC_NIVEL_8*8))/8/10$. Em seguida, os entes federativos foram agrupados nos seguintes níveis: Nível 1 ($\leq 3,5$); Nível 2 ($>3,5 \leq 4,5$); Nível 3 ($>4,5 \leq 5,5$); Nível 4 ($>5,5 \leq 6,5$); e Nível 5 ($>6,5$).

⁹ Importante destacar que muitos desses municípios, apesar de um valor por aluno aparentemente elevado, são, na verdade, carentes de recursos e possuem enormes dificuldades de manter e ampliar sua rede, pois suas receitas totais em educação são baixas e não possuem economia de escala (Nascimento; Pinto, 2024).

Considerações finais

Com esta publicação, a Fineduca, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Laboratório de Dados Educacionais mantêm seu compromisso com o CAQi, dever constitucional desde 2001, mas ainda hoje não regulado e, muito menos, implementado pelo governo federal.

Há, entretanto, que se implementar, com urgência, um padrão mínimo de qualidade do ensino, como previsto na CF, na LDB e no PNE capaz de garantir a equalização das oportunidades e o padrão mínimo de qualidade do ensino no âmbito de cada escola do país. Dessa forma, a cada ano publicaremos os valores do CAQi e da complementação federal necessária para viabilizá-lo, o que contribuirá efetivamente para a elaboração de um CAQ a ser implementado em todo o país.

Quando se analisam os resultados para este ano, nota-se um pequeno crescimento real (abaixo da inflação) dos valores do CAQi em relação a 2023 e uma redução no montante da complementação federal necessária para sua implementação em cada escola do país. Esse fenômeno se explica em virtude de um crescimento real na receita de impostos de estados e municípios e da implementação do Fundeb permanente, com a progressiva ampliação da complementação VAAT. Contudo, há fatores preocupantes.

O primeiro deles é a progressiva queda na matrícula pública da educação básica. Com menos alunos, os recursos por aluno automaticamente tendem a crescer e diminuir a necessidade de complementação federal. Para um país sem as demandas educacionais do Brasil isso não seria um problema. Mas estamos no penúltimo ano do PNE 2014-24, que teve sua vigência estendida para 2025, com boa parte de suas metas de ampliação de atendimento (educação infantil e ensino médio), ampliação de modalidades (educação profissional, educação de jovens e adultos, alfabetização de adultos e educação do campo) e ampliação da jornada escolar diária não cumpridas. O segundo componente de preocupação é que a remuneração dos profissionais do magistério, principal componente do CAQi está praticamente congelada, com um crescimento real de apenas R\$ 250 (5%) entre 2012 e 2023. E como mostram todas as pesquisas sobre o tema, os professores são os principais responsáveis pela qualidade do ensino.

Os valores aqui 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 e do CAQi Amazônico, entre outros que se mostrarem necessários, bem como de incluir nas simulações os desafios de analisar os custos da implementação das metas de atendimento do plano nacional de educação no padrão CAQi.

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, que é o critério estabelecido pela Constituição Federal e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

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.

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. Portaria Interministerial MEC/MF Nº 5, de 8 de maio de 2024. Disponível em <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2024/port-interm-no-5-de-8-de-maio-de-2024.pdf/@download/file>. Acesso 15 ago.2024.

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.

NASCIMENTO, R. T.; PINTO, J. M. R. Estará o Fundeb penalizando os municípios de pequeno porte? Um olhar sobre o estado de São Paulo. FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação, v. 14, n. 10, 2024.12. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/140245/92444>. Acesso em 21 ago. 2024.

OECD, *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/e13bef63-en>. Acesso em 21 ago. 2024.

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.