



Out
2023



Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação - FINEDECA



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

Estimativas do Custo Aluno
Qualidade Inicial [CAQi]

#FundebPraValer
#FundebComCAQ!

E como viabilizar?

Elaboração

A Nota Técnica foi 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.

[Acesse aqui.](#)



Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação



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. 6º 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).

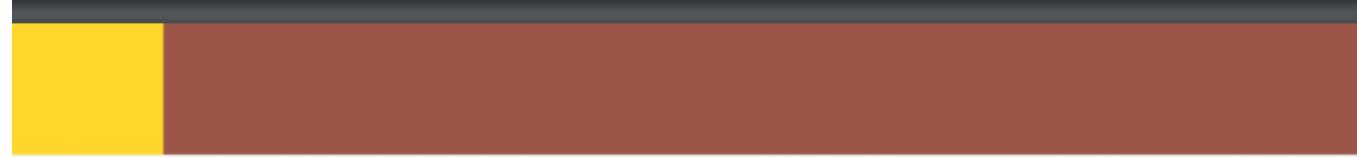
Esses estudos, junto com outros materiais técnicos e políticos elaborados a partir deles, subsidiaram todo o processo político, de mobilização social e de comunicação pública, que resultou na normatização do CAQi pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (Parecer CNE/CEB nº 8/2010), 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 mínimas 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.

O CAQ já foi amplamente discutido, aprimorado, legitimado e reconhecido no debate público

Linha do Tempo do CAQ

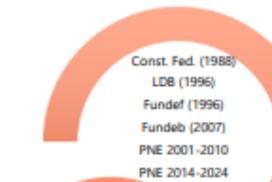


De 2002 a 2005, a Campanha realizou oficinas e seminários que discutiram o CAQ com diversos especialistas e atores da comunidade educacional.

A Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb), em 2008, aprovou o CAQ em seu texto final, que estabeleceu como urgente a definição do conceito do Custo Aluno-Qualidade para a criação de uma política nacional comprometida com a qualidade educacional.

As Conferências Nacionais de Educação de 2010 e 2014 – que ocorreram já no contexto de negociação do PNE – e a Conape 2018 aprovaram o CAQ em seus textos, dando legitimidade ao mecanismo perante a sociedade brasileira e a comunidade educacional.

É lançada a publicação mais recente sobre o CAQ, em 2018, atualizando os insumos de acordo com os avanços na legislação até então e registrando toda a memória de cálculo e a metodologia desenvolvida pela Campanha para o mecanismo.



A Campanha inicia seus estudos sobre o CAQ **2002**

É lançada primeira publicação sobre o CAQ **2007**

Coneb **2008**

Conselho Nacional de Educação **2010**

Conferências Nacionais de Educação **2010 e 2014** e Conape **2018**

PNE **2014**
É lançada mais recente publicação sobre o CAQ **2018**

SimCAQ **2016 - Atual**

As bases do CAQ estão previstas na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), na Lei do Fundef (1996), na Lei do Fundeb (2007), na Lei do PNE 2001-2010 e no PNE atual, 2014-2024.

A primeira publicação que sistematiza o CAQi foi o livro "Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil", lançado em 2007. Em 2010, é lançado um livrilo com um caráter mais didático, dirigido a comunidades escolares, e também uma versão em inglês, devido à popularização e demanda internacional pelo estudo.

Em decorrência do sucesso na Coneb, o Conselho Nacional de Educação (CNE) e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação assinaram, em 2008, um termo de cooperação inédito, que deu origem ao Parecer CNE 8/2010, sobre o mecanismo. Em 2019, no entanto, o CNE decidiu que não tem competência para definir o CAQ, mas um motivo para sua inserção na Constituição e definição em Lei de Regulamentação.

O atual Plano Nacional de Educação foi aprovado em 3 de junho de 2014 e sancionado no dia 26 do mesmo mês, garantindo o CAQi e o CAQ como os parâmetros da Meta 20 para a qualidade e o financiamento do Plano.

O Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ) é um sistema gratuito que estima o custo da oferta de ensino em condições de qualidade nas escolas públicas de educação básica, ou seja, o CAQ. Desde 2019, foi feita uma compatibilização do mecanismo com o simulador e passamos a utilizá-lo como referência.

Fase final da aprovação da EC 108/2020 (2019-2020) | Mobilizações pelo país



Ato Público “Novo Fundeb Já!”. Esq. Superior: dep. Sâmia Bomfim (PSOL-SP); Centro sup.: sen. Randolfe Rodrigues (REDE-AP), dep. Bacelar (PODE-BA) e sen. Flávio Arns (REDE-PR); Dir. sup.: dep. Jandira Feghali (PCdoB-RJ) e dep. Marcelo Freixo (PSOL-RJ); Esq. Inf.: Daniel Cara falando durante ato; Dir. Inf.: Pedro Prata (Escola de Gente), Pedro Gorki (UBES), Andressa Pellanda, dep. Alessandro Molon (PSB/RJ) e Daniel Cara em reunião de apoio ao Fundeb



Comitê SP com o deputado Alencar Santana (PT-SP); Comitê PA com o deputado Edmílson Rodrigues (PSOL-PA)



Comitê SP com a deputada Tabata Amaral (PDT-SP); Comitê CE com o deputado Idilvan Alencar (PDT-CE); Catarina de Almeida Santos (Coord. Comitê DF) com o deputado Elias Vaz (PSB-GO)



Betinho (Comitê PE) com deputado estadual Paulo Dutra (PSB-PE); Daniel Cara com a Governadora do Rio Grande do Norte, Fátima Bezerra (PT)

Fase final da aprovação da EC 108/2020 (2019-2020)

Nobeis da Paz
Kailash Satyarthi e Malala
Yousafzai apoiam o
#FundebPraValer



Fase final da aprovação da EC 108/2020 (2019-2020)

Disputa no Plenário e
mobilizações virtuais no
país

The grid displays 16 video thumbnails, each representing a different virtual mobilization or speech. The thumbnails are arranged in four rows of four. Each thumbnail shows a person speaking, with a timestamp at the bottom right indicating the duration of the video.

- Row 1:**
 - Novo Fundeb: pela votação de um #FundebPraValer na...**
4 mil visualizações • 1 semana atrás
 - #FundebPraValer | Pernambuco presente!**
167 visualizações • 1 semana atrás
 - #FundebPraValer | Campanha defende votaçã...**
357 visualizações • 1 semana atrás
 - #FundebPraValer | Minas Gerais presente!**
221 visualizações • 1 semana atrás
- Row 2:**
 - #FundebPraValer | Rio Grande do Sul presente! (2)**
392 visualizações • 1 semana atrás
 - #FundebPraValer | Rio de Janeiro presente!**
186 visualizações • 1 semana atrás
 - #FundebPraValer | Mato Grosso do Sul presente!**
222 visualizações • 1 semana atrás
 - #FundebPraValer | Ceará presente!**
297 visualizações • 1 semana atrás
- Row 3:**
 - #FundebPraValer | São Paulo presente! (2)**
352 visualizações • 1 semana atrás
 - #FundebPraValer | São Paulo presente!**
442 visualizações • 1 semana atrás
 - #FundebPraValer | Rio Grande do Sul presente!**
616 visualizações • 1 semana atrás
 - Renda Básica Emergencial e Fundeb: entre a garantia de...**
601 visualizações • 2 semanas atrás
- Row 4:**
 - Áurea Costa Lima, Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) fala sobre o Fundeb**
1:52:16
 - Marcelo, Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) fala sobre o Fundeb**
0:34
 - Vanessa, Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) fala sobre o Fundeb**
0:42
 - Adriana, Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) fala sobre o Fundeb**
0:36

Fase final da aprovação da EC 108/2020 (2019-2020)

Primeiro turno

PLEN - Sessão Deliberativa Extraordinária (virtual)

PEC 15/2015 - 1º turno PEC nº 15/2015

Votação em andamento

Quórum da votação

506

Resultado Final

Sim 499

Não 7

Abstenção 0

Art.17 0

*Obstrução 0

Total 506



Exibir orientações das lideranças

Exibir texto explicativo

Exibindo apenas: voto Não

PLEN (513 vagas)

Bia Kicis (PSL/DF) Não

Chris Tonietto (PSL/RJ) Não

Filipe Barros (PSL/PR) Não

Junio Amaral (PSL/MG) Não

Luiz P. O.Bragança (PSL/SP) Não

Márcio Labre (PSL/RJ) Não

Paulo Martins (PSC/PR) Não



Rogério Carvalho
@SenadorRogério

Contem com o nosso mandato! A luta é nossa, o PT sempre batalhou por uma educação de qualidade para garantir o futuro do Brasil. -#APROVAFUNDEBJA

Translate Tweet

União Brasileira dos Estudantes Secundaristas @ubesoficial - Aug 20
Senadores de SE @Sen_Alessandro
@SenadoraMaria e @SenadorRogério fazemos o apelo para que votem SIM no projeto integral do Novo Fundeb Permanente com CAQ. Os estudantes secundaristas de todo o país agradecem! #AprovaFundeb

4:52 PM - Aug 20, 2020 · Twitter for iPhone

Renan Calheiros
@renancalheiros

O FUNDEB é imprescindível para educação. Sou a favor do texto que veio da Câmara pela constitucionalização e o aumento gradual dos repasses. Mais de 80% dos alunos da educação básica são da rede pública, bancada com esses recursos. #FundebPraValer

Rogério Carvalho
8h ·

Como professor, reforço a necessidade de investimentos em educação

Daniella Ribeiro @soudaniella111 · 11m
Vim participar pessoalmente da sessão do Senado que tem como pauta a votação do Novo FUNDEB.
Uma hora para uma pedagogia.
Vamos nos mobilizar pela nossa Educação pública e de qualidade.
#fundebja #aprovafundeb #FundebPraValer

Curtido por hebertperereira e outras 796 pessoas

Esperidião Amin @esperidiaoamin_ · Aug 19
Nesta quinta será votada a PEC que torna permanente o Novo Fundeb. Votaremos SIM! Votaremos nas mesmas condições que a Câmara aprovou. Quero dizer que acompanhei especialmente o trabalho que a @DeputadaAngela fez ao longo de toda a tramitação

0:35 2.2K views Votaremos SIM ao Fundeb

rodigocarbalho @ · Seguir
Você está disponível para conversa?
Por todo Poder Civil
Sr. Senador Rodrigo Cunha:
Maria Alvinette
Parabéns homem de Deus, um dia lhe
Francisca Silva
Parabéns 🌟 #AprovaFundeb já
4 sem Curtir Responder
educadores precisam de sr
Não nos decepciona.
4 sem Curtir Responder

1.701 visualizações

Romário @RomarioOnze
A votação do NOVO FUNDEB está prevista para esta quinta, no Senado. Meu total apoio ao parecer da relatora da PEC 15/2015, a prof.ª Dorinha Seabra. A aprovação vai resultar na

Se o FUNDEB deixar de existir, muitos municípios vão fechar creches e escolas por não ter dinheiro para manter os professores e funcionários. Se o novo FUNDEB se tornar permanente e, além de reforçar a desigualdade na educação, garante

Dario Berger Retweeted
Flávio Arns @ArnsFlavio · 27m
Durante os meses de 2019 e 2020, realizamos diversas audiências públicas sobre o [Fundeb](#) na Comissão de Educação, Cultura e Esporte do [Senado Federal](#), contando com o apoio do senador @darioberger que ofereceu todo suporte e não poupar esforços para tornar esse tema uma das +

4 3 4

Senador Angelo Coronel @angelcoronel · Aug 21
Apóio e votarei SIM ao relatório do senador @ArnsFlavio à PEC 26/2020, q torna o #Fundeb permanente. A votação foi remarcada p/ dia 25. Será uma conquista histórica aos trabalhadores da educação. Fortalecer a Educação é o caminho para um futuro melhor. #AprovaFundeb #FundebSIM



Acir Gurgacz @
7h ·

Hoje é o Dia Nacional da Educação Infantil e também é dia de aprovarmos o FUNDEB no Senado. O fundo, voltado à educação básica, é uma espécie de poupança que reúne impostos estaduais e municipais, além da contribuição da União. Com a nova proposta, o aporte do governo federal deve aumentar, de forma escalonada, de 10% para 23%, até 2026, com 5% fixados exclusivamente para a Educação Infantil, cujo foco são crianças de 0 a 5 anos. Também fica estabelecido que em caso de falta de vagas em creches, o valor poderá ser repassado para instituições privadas sem fins lucrativos. Uma mudança significativa, tendo em vista que é nessa fase que se preparam os alunos para a etapa da alfabetização. Portanto, vamos aprovar o FUNDEB já!

#fundeb #aprovafundeb #novofundeb #custoalunoqualidade #CAQ #Rondônia #AcirGurgacz

Zenaidé Senadora @zenaidern
FUNDEB EM PAUTA, HOJE (20), no Senado! Defendemos a aprovação da PEC 26 sem alterações, para garantir todos os avanços conquistados na Câmara!

#fundebsememendas #FundebComCAQ #AprovaFundeb #fundebpermanente #FundebPraValer #senadofederal @CNTE_oficial

Fabiano Contarato @ContaratoSenado
Hoje é um dia histórico! Vamos votar o novo Fundeb, tornar permanente na Constituição a principal fonte de financiamento da educação básica no Brasil. São 40 milhões de estudantes beneficiados e professores mais valorizados! Reforço meu apoio ao Fundeb com CAQ

Randolfe Rodrigues @randolfeap
É HOJE! Vamos votar no Senado o novo FUNDEB e lutar pela aprovação p/ garantir recursos p/ a Educação do país. Precisamos aprovar um FUNDEB p/ valer, com CAQ (Custo Aluno-Qualidade) p/ construirmos uma Educação transparente e de qualidade!
#AprovaFundeb
#FundebComCAQ
Translate Tweet
9:04 AM - Aug 20, 2020 · Twitter for iPhone

Flávio Arns Retweeted
Undime @undime · Aug 19
Senador @ArnsFlavio, precisamos garantir a aprovação do Novo Fundeb (PEC 26/2020) no Senado sem emendas e sem alterações, de acordo com o texto da Câmara dos Deputados.
#UndimePeloFundeb #JuntosPeloNovoFundeb

4 4 7

Eliziane Gama @elizianegama
Não existe #FundebPraValer sem o #FundebComCAQ isso está claro. O Brasil precisa se mobilizar pra pautar a educação pública como política de Estado e é o CAQ que aponta onde e quanto se deve investir na educação e não apenas o mínimo necessário para cumprir a lei.

Translate Tweet
2:29 PM - Aug 12, 2020 · Twitter for iPhone

28 Retweets 140 Likes 15 Quote Tweets

Izaci @izaciLucas
Como vice-presidente da Frente Parlamentar Mista da Educação, defendo a aprovação do Fundeb no Senado com o CAQ (Custo Aluno-Qualidade). O CAQ é um mecanismo de padrão de qualidade da educação que garante um valor mínimo por aluno, a ser demandado por escola, em todo o país.

Weverton @wevertonrocha
#Fundeb
É hoje a votação do Fundeb! O #PDT historicamente sempre esteve empenhado a favor da educação, e dessa vez não será diferente, toda nossa bancada no Senado está mobilizada em aprovar o texto com o CAQ (Custo Aluno-Qualidade).

Translate Tweet

62 senadores afirmam votar no relatório de Fundeb de Flávio Arns, rejeitando emendas ou destques
campanha.org.br

10:17 AM - Aug 20, 2020 · Twitter Web App

20 Retweets 58 Likes 3 Quote Tweets



Apoios ao “Fundeb pra Valer” - Por reconhecer a força da construção coletiva, listamos as pessoas públicas, entidades e movimentos sociais que apoiaram um "Fundeb pra Valer!", isto é, defenderam institucional e formalmente a aprovação do Fundeb assim como o relatório de Fundeb do senador Flávio Arns (REDE-PR):

1. [Malala Yousafzai, Nobel da Paz](#)
2. [Kailash Satyarthi, Nobel da Paz](#)
3. [Fátima Bezerra, governadora do Rio Grande do Norte, em posição que reflete carta de 20 governadores](#)
4. [Ação Educativa](#)
5. [ActionAid Brasil](#)
6. [AMPCOM \(Associação Nacional do Ministério Público de Contas\)](#)
7. [Anaí - Associação Nacional de Ação Indigenista](#)
8. [Anistia Internacional](#)
9. [Andifes \(Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior\)](#)
10. [Associação Brasileira de Juristas Pela Democracia *](#)
11. [Anped \(Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação\)*](#)
12. [Anpae \(Associação Nacional de Política e Administração da Educação\)](#)

- 
- 
13. [ANTC](#) (Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil)
 14. [AUDICOM](#) (Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas)
 15. [Caopije](#) (Centro de Apoio Operacional às Promotorias da Infância, Juventude e Educação) do Ministério Público do Tocantins
 16. [CCLF](#) (Centro de Cultura Luiz Freire)
 17. [CED/UECE](#) (Centro de Educação da Universidade Estadual do Ceará)
 18. [Cedes](#) (Centro de Estudos Educação e Sociedade)
 19. [CEDECA-CE](#) (Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará)
 20. [Cedeca](#) - Glória de Ivone
 21. [Cendhec](#) (Centro Dom Helder Camara de Estudos e Ação Social)
 22. [Centro de Educação da UFRN](#) (Universidade Federal do Rio Grande do Norte)
 23. [Cidade Escola Aprendiz](#)**
 24. [CNTE](#) (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação)
 25. [Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa](#) (CTE-IRB)
 26. [Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas](#) (CNPGC)
 27. [CONTEE](#) (Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino)
 28. [Comissão Pastoral da Terra](#)*
 29. [ECOTERRA](#)*
 30. [Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo](#)
 31. [Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas](#)
 32. [FACED/UFC](#) (Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará)
 33. [Fineduca](#) (Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação)

- 
- 
34. [FNPETI](#) (Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil)
 35. Fóruns de EJA do Brasil
 36. [Geledés](#) - Instituto da Mulher Negra
 37. [Grupo Mulheres do Brasil](#)
 38. [Inesc](#) - Instituto de Estudos Socioeconômicos
 39. [Levante Popular da Juventude](#)
 40. [MIEIB](#) (Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil)
 41. [Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra](#)
 42. [Movimento Negro Unificado](#)
 43. [ODARA](#) – Instituto da Mulher Negra
 44. [Oxfam Brasil](#)
 45. [Rede Fale](#):
 46. - Frente de Evangélicos pelo Estado de Direito,
 47. - Evangélicas pela Igualdade de Gênero, Paz e Esperança Brasil,
 48. - Resistência Reformada,
 49. - Rede Miquéias Brasil,
 50. - Plataforma Intersecções, e
 51. - Centro Evangélico Brasileiro e Ecumênico de Pastoral
 52. [Rede Literasampa](#)
 53. [RNBC](#) (Rede Nacional de Bibliotecas Comunitárias)
 54. [UBES](#) (União Brasileira dos Estudantes Secundaristas)
 55. [Uncme](#) (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação)
 56. [Undime](#) (União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação)
 57. [UNE](#) (União Nacional dos Estudantes)

Agosto 2020

VITÓRIA DA ESCOLA PÚBLICA

Com **CAQ na Constituição**
e **Fundeb permanente,**

a realidade da escola
pública no Brasil
será transformada

#FundebPraValer
#FundebComCAQ
#AprovaFundeb



4 SIMULADOR DE CUSTO-ALUNO QUALIDADE (SIMCAQ): TRAJETÓRIA E POTENCIALIDADES*

Adriana Dragone Silveira
Gabriela Schneider
Thiago Alves

RESUMO

Este artigo visa apresentar a trajetória da pesquisa que subsidiou o desenvolvimento do Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ) e destacar as potencialidades do simulador como ferramenta de planejamento da oferta educacional em condições de qualidade. Os argumentos que sustentam o desenvolvimento do simulador corroboram o marco legal vigente que estabelece o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como referência para o financiamento da educação e que, portanto, deve superar o modelo baseado somente na vinculação de um percentual das receitas de impostos dos entes federativos que não considera os custos reais e as especificidades das etapas/modalidades de ensino das escolas públicas nos diferentes contextos de oferta educacional. O potencial do SimCAQ foi apresentado a partir dos resultados de uma simulação com dados de um município. Nessa simulação, foram evidenciadas as funcionalidades que permitiram: a) fazer diagnóstico da realidade educacional do município; b) comparar o diagnóstico com um padrão de qualidade nacional tomado como referência (Padrão de Qualidade de Referência – PQR); e, por fim, c) simular valores do orçamento para que o município finance a oferta educacional em condições de qualidade de 2020 a 2024.

PALAVRAS-CHAVE

Custo Aluno Qualidade (CAQ); financiamento da educação básica; políticas educacionais.

* Este trabalho faz parte dos resultados do projeto de pesquisa "Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ – versão web" (UFPR; UFG, c2021b).

CUSTO ALUNO QUALIDADE (CAQ):
CONTRIBUIÇÕES CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS

147

7 QUANTO CUSTA A EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA DE QUALIDADE: O SISTEMA CAQi/CAQ DA CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO

Daniel Cara
Andressa Pellanda

RESUMO

Este artigo apresenta a metodologia de Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e Custo Aluno Qualidade (CAQ), desenvolvida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação desde 2002. Até o momento, o sistema CAQi/CAQ da Campanha Nacional pelo Direito à Educação é a principal referência para as atualizações legais que culminaram na constitucionalização do CAQ, por meio da Emenda Constitucional nº 108/2020. O presente texto apresenta as bases conceituais do sistema CAQi/CAQ, as oficinas para construção da metodologia e esclarece dúvidas importantes. O texto também mostra o vínculo entre o trabalho desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o pensamento de Anísio Teixeira, dando ênfase à centralidade da escola pública para a garantia do direito à educação. Conceitualmente, o artigo demonstra que o sistema CAQi/CAQ não pode ser enquadrado na perspectiva do " julgamento profissional" para a definição de custos da educação, sendo mais bem categorizado como um modelo híbrido, afirmado tanto no marco legal da educação brasileira quanto na produção científica. Por fim, o texto discorre sobre a composição do CAQi/CAQ para cada etapa e modalidade da educação básica. Ao concluir, o artigo explica que a força legal da perspectiva dos inssumos, defendida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, advém das enormes desigualdades educacionais existentes no Brasil. Ou seja, há necessidade premente: o País precisa ter escolas dignas e capazes de garantir o processo de ensino-aprendizagem. Dessa forma, o sistema CAQi/CAQ

CUSTO ALUNO QUALIDADE (CAQ):
CONTRIBUIÇÕES CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS

237

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

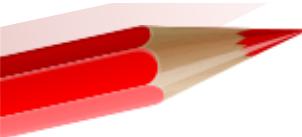
Etapa	Área da localidade	Turno	CAQi 2023*		Fator de ponderação**	Número de matrículas - 2022	
			(R\$) valor/mês	(R\$) valor/ano		N	%
Creche	Urbana	Parcial	926	11.112	1,41	909.906	2,4%
		Integral	2.244	26.928	3,42	1.404.133	3,7%
	Rural	Parcial	1.296	15.552	1,98	220.029	0,6%
		Integral	2.864	34.368	4,37	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).



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.

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 financeie 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.

- 
- 
- 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
-

Receita Potencial Mínima vinculada à Educação Básica [RPEB] = R\$ 384 bilhões

(sendo R\$ 68,3 bilhões de complementação da União para destinação a seis redes estaduais e a 4.867 redes municipais)

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.

SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PRECISA DE AJUSTES PARA GARANTIA PLENA DE DIREITOS

NOTA TÉCNICA

Para garantir o pleno direito à educação, o PLP 235/2019 precisa fortalecer:

Custo Aluno-Qualidade (CAQ) para tornar o financiamento adequado e justo.

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB) para aprimorar as políticas públicas educacionais.

Gestão democrática para promover direitos com a participação da sociedade.



Vamos transformar essa escola...

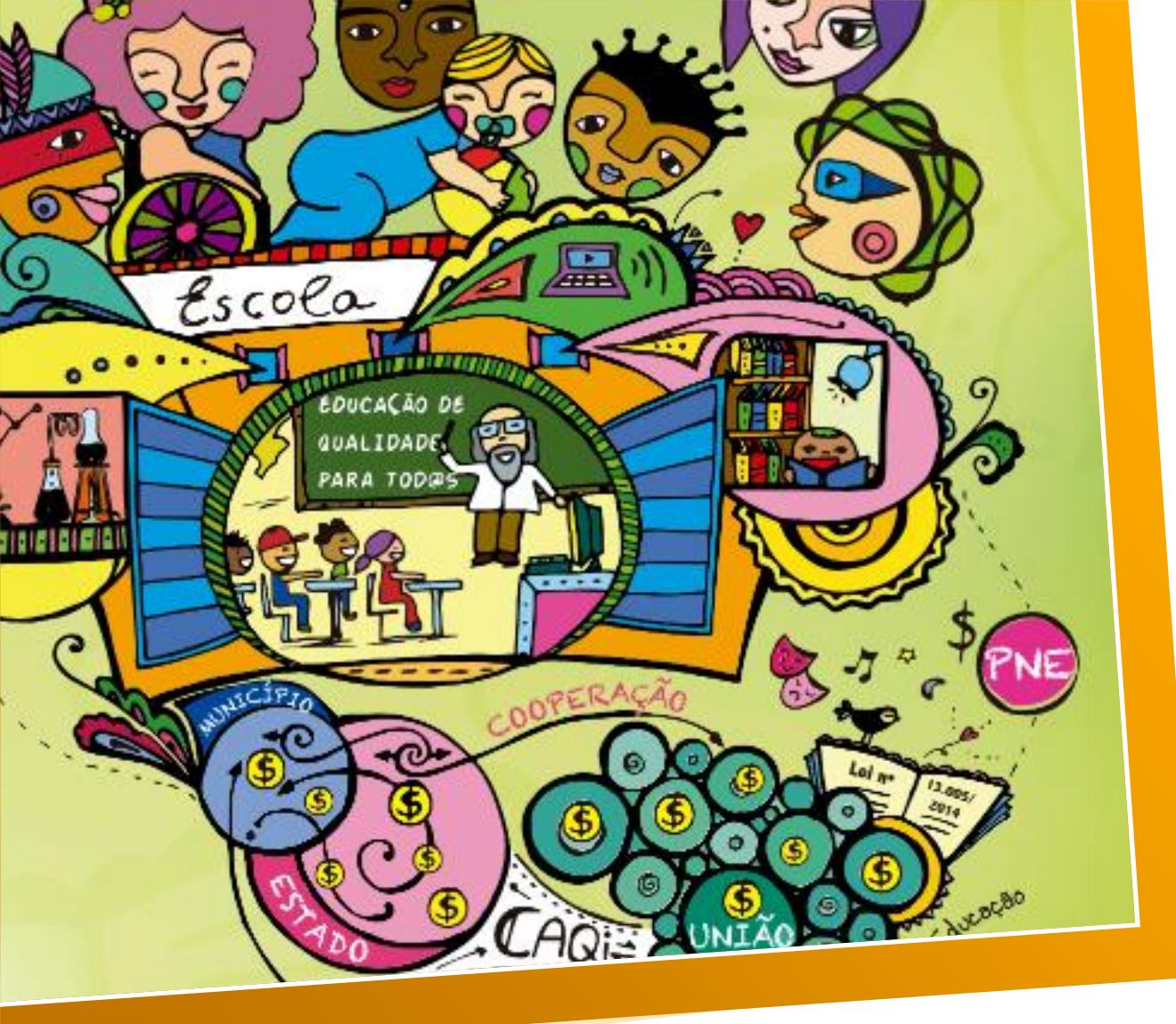
Na Escola Mocinha Barbalho, o banheiro disponível para uso das crianças é completamente inadequado e insalubre, com piso de cimento sem cerâmica, paredes sujas, sanitário velho e portas de madeira completamente desgastadas. O banheiro está numa situação degradante, visivelmente inapropriado para atender às crianças que estudam na instituição de ensino.

Enquanto isso, na Escola Antônio Guedes o cenário encontrado é desolador. A escola demonstra situação de abandono, sem uma reforma há muito tempo. A fachada da escola é muito antiga, com uma pintura suja, enquanto a rampa está bastante danificada, impedindo completamente a acessibilidade.

Os problemas encontrados foram divulgados no relatório da auditoria realizada pela Operação Educação, disponível no site do TCE-PE.

(Fonte: CBN, 05/05/2023)





Nessa?

#FundebPraValer é FundebComCAQ,
dependemos de vocês para tornar realidade!

Obrigada!

Andressa Pellanda
Coordenadora Geral
Campanha Nacional pelo Direito à Educação
coordenação@campanhaeducacao.org.br