

## IMPACTO FINANCEIRO DA IMPLANTAÇÃO DO CAQi NO BRASIL

LUIZ ARAÚJO<sup>1</sup> 

*RESUMO:* Desde a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), a implantação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) tornou-se uma obrigação legal. Com o término da validade do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em 2020, discutir sua revisão é debater a implantação do CAQi. Este artigo sistematiza uma simulação do impacto financeiro da implantação do CAQi (ano-base 2015), utilizando o formato atual do Fundeb (com as devidas adaptações), alocando nos fundos estaduais a totalidade de recursos vinculados pelo art. 212 da Constituição Federal. Torna-se necessário mudar a lógica redistributiva do Fundeb, bem como alocar maiores recursos da União destinados à complementação dos fundos estaduais. Ademais, a contabilização das receitas de impostos municipais nas capitais provocaria perdas para quase metade destas, exigindo pactuação federativa para não desestabilizar o atendimento nessas cidades.

*Palavras-chave:* Financiamento da educação básica. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Custo Aluno-Qualidade Inicial.

### IMPLANTATION FINANCIAL IMPACT OF CAQi IN BRAZIL

*ABSTRACT:* Since the approval of the National Plan for Education (PNE), the implementation of the Initial Student-Quality Cost (CAQi) has become a legal obligation. With Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valuation of Education Professionals (Fundeb) due to expire in 2020, discussing its review is discussing the implementation of CAQi. This article systematizes a simulation of the implementation of CAQi's financial impact (base year 2015), using the current format of Fundeb (with the appropriate adaptations), allocating in state funds all the resources whose spending is bound by article 212 of the Federal Constitution. It is necessary to

---

<sup>1</sup>Universidade de Brasília, Grupo de Pesquisa Financiamento da Educação: Avanços e Desafios – Brasília (DF), Brasil. E-mail: rluiz\_araujo@yahoo.com.br  
DOI: 10.1590/ES0101-73302019181802

change the redistributive logic of Fundeb and allocate more resources of the Union. Moreover, the accounting of municipal tax revenues in the capitals would cause losses for almost half of them, requiring a federative agreement not to destabilize the service in those cities.

*Keywords:* Financing of basic education. Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valuation of Education Professionals. Initial Student-Quality Cost.

## **IMPACTO FINANCIERO DE LA IMPLANTACIÓN DEL CAQi EN BRASIL**

*RESUMEN:* Desde la aprobación del Plan Nacional de Educación (PNE), la implantación del Costo Alumno-Calidad Inicial (CAQi) se tornó una obligación legal. Con el término de la validez del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb) en 2020, discutir su revisión es debatir la implantación del CAQi. Este artículo sistematiza una simulación del impacto financiero de la implantación del CAQi (año-base 2015), utilizando el formato actual del Fundeb (con las debidas adaptaciones), asignando en los fondos estatales la totalidad de recursos vinculados por el Art. 212 de la Constitución Federal. Se torna necesario cambiar la lógica redistributiva del Fundeb, así como asignar mayores de recursos de la Unión destinados a la complementación de los fondos estatales. Además, la contabilización de los ingresos de impuestos municipales en las capitales provocaría pérdidas para casi mitad de estas, exigiendo ajuste federativo para no desestabilizar la atención en estas ciudades.

*Palabras clave:* Financiamiento de la educación básica. Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Educación. Costo Alumno-Calidad Inicial.

## **Introdução**

**E**ste ano completamos 22 anos de experimento de política de fundos. Em 1997, ainda de forma experimental, o Pará inaugurava a vigência da Emenda Constitucional nº 14/1996, e deste ano para os dias atuais vivenciamos o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), e desde 2006 a redistribuição de parcela significativa dos recursos vinculados à educação é alocada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

As pesquisas acadêmicas são vastas sobre limites e virtudes das políticas de fundos (ver AMARAL, 2012; ARELARO; GIL, 2005; PINTO, 2005; 2007; VAZQUEZ, 2011; ARAÚJO, 2013). A aprovação pelo Congresso Nacional da Lei

nº 13.005, de 2014 (BRASIL, 2014), que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecendo a obrigatoriedade de se implantar até 2016 o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), introduziu novos elementos no debate sobre redistribuição de recursos na educação básica e sobre o papel da União no provimento dos serviços educacionais (sobre o debate atual sobre a relação entre CAQi e Fundeb, ver MONLEVADE, 2014; FARENZENA, 2015; PINTO, 2015; ARAÚJO, 2016).

Tendo como ponto de partida o reconhecimento das contradições entre o estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade e a lógica de distribuição de recursos baseada em *per capita* construída sobre os recursos disponíveis, este artigo pretendeu atualizar os estudos desenvolvidos por Araújo (2016a), que simulou o impacto financeiro da implementação do CAQi.

Levando em consideração a totalidade de recursos vinculados à educação, nas esferas estadual e municipal, e utilizando os parâmetros de valor por aluno e os fatores de ponderação do CAQi, a presente pesquisa mensurou a distância entre o custo aluno efetivado e o estabelecimento de um padrão de qualidade, verificou os efeitos federativos do novo formato de redistribuição dos recursos e mensurou o aporte financeiro extra que seria necessário para alcançar o CAQi.

## Metodologia

Este estudo descritivo utilizou abordagem quantitativa para consecução de seus objetivos. Valeu-se de métodos de estatística descritiva para o tratamento dos dados. Foram consultados os dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2015 (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP), da distribuição de recursos efetivados pelo Fundeb em 2015 (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE), da estimativa populacional para 2015 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) e os coeficientes de distribuição dos recursos no Fundeb, conforme portarias interministeriais (FNDE).

Foram utilizados os parâmetros do CAQi desenvolvidos por Carreira e Pinto (2007), pelo Parecer do Conselho Nacional de Educação (CNE)/Câmara de Educação Básica (CEB) nº 8, de 5 de maio de 2010 (BRASIL, 2010a), e as atualizações feitas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação válidas para 2015.

E também foram considerados os dados declarados de receitas próprias municipais do ano de 2015 junto ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE (FNDE).

Para efeito das simulações foram consideradas as matrículas e as receitas de 2015, mesmo que o mecanismo atual utilize os dados censitários do ano anterior. A ideia foi demonstrar os efeitos financeiros de implantar o CAQi, levando

em conta todos os recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino e os alunos efetivamente matriculados no ano escolhido (2015).

## Os limites do Fundeb e o CAQi

A aprovação do PNE em 2014, contendo estratégias que tornaram obrigação legal o CAQi, especialmente as estratégias 20.6 e 20.10, colocou em debate a reformatação da política de fundos vigente no país. O atual formato, introduzido pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que criou o Fundeb, possui duração prevista até 2020, e a obrigação de implementação do CAQi deveria ter ocorrido em 2016, mas até o momento não foi efetivada, nem em termos de debate normativo.

A Constituição de 1988 reconheceu a assimetria existente na Federação Brasileira, herança do desenvolvimento desigual da economia nas diversas regiões e estados. E, dentro da lógica federativa, delegou a União a obrigação redistributiva e supletiva em matéria educacional, visando que esta exercesse o papel de operar políticas que incidissem positivamente para a diminuição das desigualdades territoriais (FINEDUCA, 2013).

O instrumento de maior alcance, em termos de redistribuição de recursos, tem sido a política de fundos, como foi o Fundef e é atualmente o Fundeb.

Por isso, faz parte da própria natureza do Fundeb a promoção de maior equiparação da capacidade de financiamento da educação básica entre os entes, o que pode ser ligado, mais diretamente, a dois princípios constitucionais que regem a educação nacional: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e garantia de padrão de qualidade (FARENZENA, 2015, p. 88).

Não é propósito deste artigo realizar um balanço do Fundeb, passados os seus primeiros 12 anos completos de funcionamento, mas apenas demarcar os pontos que aproximam e que distanciam essa política e a necessidade de constituir-se o CAQi.

É reconhecido pela produção acadêmica que o Fundeb representou um avanço em relação ao Fundef, seja por ter incorporado todas as etapas e as modalidades da educação básica, seja por aumentar de forma significativa a complementação da União. Também é reconhecido o fato que, considerando os dois efeitos (transferências de recursos estaduais e complemento da União), os municípios passaram a receber mais recursos do que aqueles depositados no Fundo, especialmente nas regiões mais pobres do país, em virtude da grande municipalização que ocorreu (PINTO, 2015).

Porém, entre os seus limites está a não previsão de uma fonte adicional de recursos para viabilizar uma ampliação das matrículas sem perda da qualidade (PINTO; ALVES, 2011). O crescimento das matrículas em ritmo menor do que o necessário para cumprir os dispositivos constitucionais (especialmente o previsto na nova redação do art. 208, inciso I, da Carta Magna), demonstra dificuldades de estimular gestores a garantir o direito à educação. Para Pinto (2015), a queda de matrículas no ensino fundamental tem colaborado para o crescente incremento do valor aluno disponibilizado pelo fundo, mas à custa da não incorporação de novos estudantes.

A lógica do Fundeb é repartir de forma mais equitativa os recursos disponíveis em cada unidade da federação, vinculando tal redistribuição ao número de alunos que cada ente federado possui registrado no censo do ano anterior. E tal redistribuição obedecendo os limites de variação dos fatores de ponderação entre cada etapa e modalidade. Qualquer diminuição da distância entre o valor por aluno encontrado entre os fundos estaduais depende da complementação financeira da União, que está consignada em pelo menos (o que tem sido teto e não piso até o momento) 10% do depositado pelos entes federados no conjunto dos fundos estaduais.

Acontece que a Constituição (BRASIL, 1988) foi além da preocupação com a redistribuição de recursos em razão da desigualdade entre os entes federados. Na Carta, é possível ler que a redistribuição deveria ter em vista a garantia de um padrão mínimo de qualidade.

Ou seja, reconheceu que independentemente de onde esteja residindo, todo brasileiro deveria ter assegurado seu direito de acesso à educação, de modo não assimétrico quanto se apresentava a sua realidade econômica, agindo as políticas educacionais como fator de redução das referidas assimetrias, como poder ser visto no inciso I do Art. 206 da Constituição Federal (FINEDUCA, 2013, p. 2).

Foi a partir dessa necessidade, que até 2014 não contava com nenhuma regulamentação objetiva que ultrapassasse declarações de intenções, que cresceu o debate sobre traduzir em instrumento de política pública o conceito de padrão mínimo de qualidade, tendo como motor a experiência do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), conceito formulado no seio da sociedade civil<sup>1</sup> (CARREIRA; PINTO, 2007). A qualidade passou a ser debatida tendo por base a definição dos insumos mais importantes para os processos de ensino-aprendizagem (salários, jornada de trabalho, razão estudantes/professor, prédios e equipamentos, materiais de consumo e serviços) e em sua respectiva precificação, considerando as diferentes etapas de ensino (PINTO, 2015).

A matriz do CAQi, para viabilizar a distribuição dos recursos, guarda distância da lógica do Fundeb, mesmo que para ser efetivada possa se utilizar do instrumental operacional criado pela política de fundos. Em vez de encontrar

uma *per capita* (recursos disponíveis divididos por alunos matriculados), o CAQi encontra o valor necessário para que em cada etapa ou modalidade dado padrão de qualidade seja alcançado.

Como este artigo demonstrará mais adiante, também os limites de variação entre os fatores de ponderação não coadunam com a matriz do CAQi. Ao encontrar o valor do padrão de qualidade inicial, o CAQi não está interessado na distância entre as etapas, isso é mera consequência dos custos diferenciados, expressos na necessidade diferenciada de insumos.

A participação da União foi a principal polêmica quando da transição do Fundef para o Fundeb e certamente está no centro do debate sobre a regulamentação do CAQi. A preocupação já estava expressa nas deliberações da Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010 (BRASIL, 2010b), para a qual caberia à União a complementação de recursos financeiros a todos os estados e aos municípios que não conseguissem atingir o valor do CAQ. Tal decisão reconhecia que seria necessária “uma mudança substancial de atitude deste ente federado na política de financiamento educacional, aportando muito mais recursos e garantindo condições para a diminuição das desigualdades territoriais existentes” (ARAÚJO, 2016b, p. 73).

A aprovação da Estratégia 20.10 do PNE, que no seu texto delega à União a obrigação de complementar financeiramente os entes federados que não alcançarem o valor necessário para garantir o CAQi, mostrou que sem rever o papel deste ente no financiamento da educação básica, dificilmente o país conseguirá alcançar patamar desejável de qualidade educacional. Assim,

o estabelecimento de novos parâmetros para a formação do Fundeb, ou para o financiamento da educação em geral, bem como para a redistribuição dos recursos, continua na agenda de deliberação da política educacional do país. Neste cenário, o custo aluno qualidade inicial e o custo aluno qualidade, previsto no PNE 2014-2024, são propostas fortes e que representam, essas sim, uma possibilidade de concretizar aspirações de equidade substantiva na capacidade de financiamento dos estados e dos municípios, por meio dos seus recursos e recursos federais (FARENZENA, 2015, p. 103).

É verdade que a implantação do CAQi e a revisão do Fundeb ensejará debate federativo profundo. Concordando com Pinto (2015), é forçoso reconhecer que a única forma de viabilizar essa expansão será mediante um novo pacto federativo no qual a União passe a ter um papel mais proeminente no financiamento da educação básica.

Embora os recursos dos estados e dos municípios não se limitem aos valores disponibilizados pelo Fundeb, simulações com os dados de 2008 da Secretaria do Tesouro Nacional mostram o impacto insignificante das receitas próprias de impostos nos municípios com menos de 50 mil habitantes (90% do total de

municípios brasileiros), em que elas representam 11% da arrecadação total. Assim, o potencial de recursos para esses municípios é de, no máximo, 25% além daqueles disponibilizados pelo Fundeb. Portanto, a iniciativa está nas mãos da União, e o Fundeb ainda é o melhor meio para viabilizar uma mudança de qualidade na educação brasileira (PINTO, 2015, p. 114).

E é justamente sobre esse desafio de formatar uma política de fundos que incorpore a lógica de um padrão mínimo de qualidade como pressuposto redistributivo de recursos para a educação básica que este artigo se debruça.

## Recursos disponíveis para implantar o Custo Aluno-Qualidade Inicial

Os fundos estaduais atuais, por funcionarem por meio de uma subvinculação de 20% dos impostos reservados pelo art. 212 da Constituição Federal, expressam as desigualdades existentes entre as Unidades da Federação brasileira e dentro de cada uma delas entre os estados e seus municípios. E mais, entre os municípios de cada unidade. A cesta de impostos (arrecadados ou transferidos) do Fundeb não contabiliza os recursos arrecadados diretamente pelos municípios.

Fruto do modelo tributário brasileiro, a receita vinculada constitucionalmente não é proporcional ao tamanho das responsabilidades educacionais. Assim, os estados participam com 67% dos depósitos do Fundeb e os municípios com 33%. Um dos méritos da política de fundos é justamente conseguir equalizar parcialmente, e somente dentro de cada fundo estadual, a desigualdade tributária.

Em 2015, o montante de recursos depositados por estados e municípios nos fundos estaduais foi da ordem de R\$ 121 bilhões. Para completar a cesta constitutiva do que é chamado de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), seria necessário agregar 5% de recursos vinculados à educação, mas não incorporados ao fundo (mais R\$ 30 bilhões) e à receita de impostos municipais (quase R\$ 31 bilhões). A entrada desses recursos torna menos desproporcional o montante disponível, mas mantém a primazia estadual. O Gráfico 1 mostra a participação percentual dos entes federados em cada um dos formatos.

A Receita Própria de Impostos dos Municípios representou em 2015 o montante de R\$ 30,9 bilhões. Tais recursos possuem forte concentração em algumas Unidades da Federação. Os municípios paulistas arrecadaram 37,98% de todo o montante. A somatória de três estados (São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal) concentra 60,92% do arrecadado, como pode ser verificado no Gráfico 2.

Um olhar mais detido na distribuição territorial da referida receita (ver Gráfico 3) deixa claro que há concentração significativa de arrecadação nas capi-

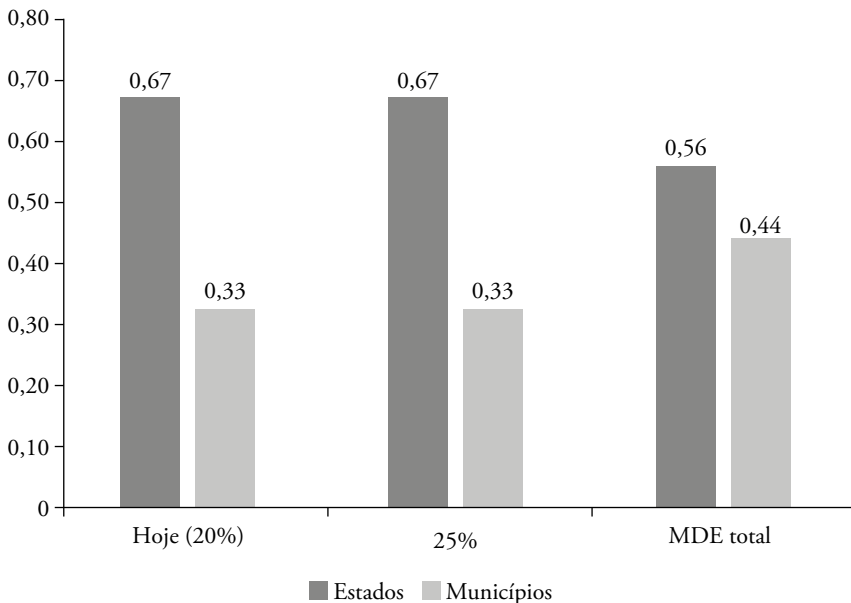
tais dos estados. Enquanto a participação das 26 capitais nos recursos oriundos de transferências da União e dos estados é de apenas 17%, nas Receitas Próprias Municipais a participação é de 44,1%.

Esse desequilíbrio na arrecadação municipal, com forte concentração nas capitais e em alguns estados, deverá ser preocupação ao se formatar o atual Fundeb, para ser compatível com a determinação legal de ser estabelecido um padrão de qualidade educacional. Na prática, essa desigualdade se expressa em desigual capacidade de prover os serviços públicos ou, pelo menos, na oferta de serviços com qualidades bastante variadas e desproporcionais.

### Simulando o Custo Aluno-Qualidade Inicial via fundos estaduais com toda Manutenção e Desenvolvimento do Ensino estadual e municipal

Para a construção de uma simulação de impacto financeiro do CAQi, tendo por base a metodologia atual de redistribuição de recursos disponíveis por meio de fundos estaduais, foram usados os seguintes parâmetros:

**Gráfico 1**  
Participação dos entes federados nos recursos vinculados à educação (2015).



*MDE: Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.*

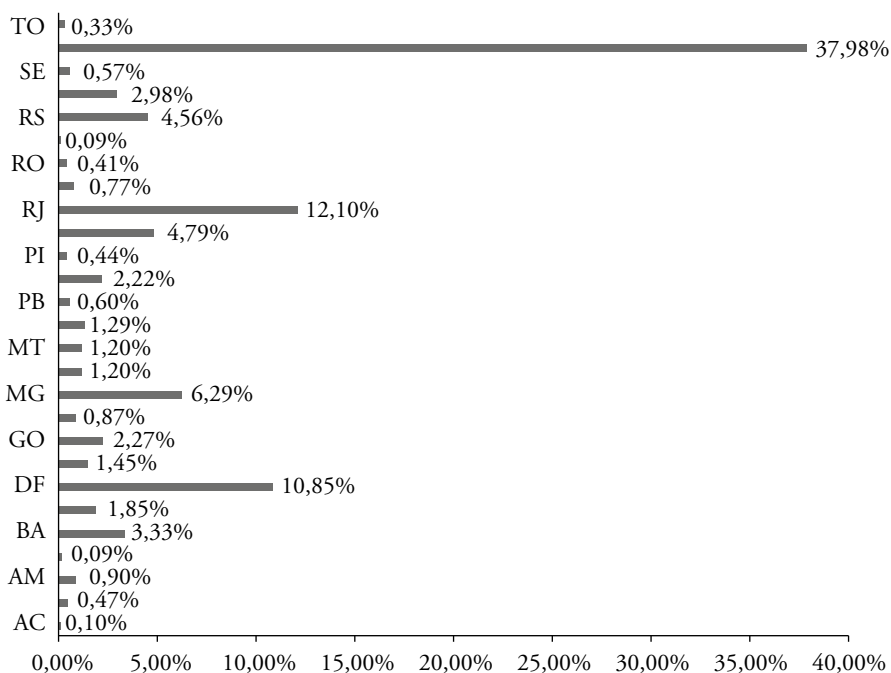
*Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE).*



- Recursos efetivamente arrecadados pelos entes federados no ano de 2015, conforme dados disponíveis no SIOPE (para a totalidade de recursos da MDE e especialmente para Recursos Municipais) e no portal do FNDE (para a execução de recursos subvinculados ao Fundeb no ano utilizado);
- As matrículas consideradas foram as de 2015, mesmo que em termos de sistemática o Fundeb utilize sempre a do ano anterior (mesmo que a legislação permita que seja o mais recente). Para a simulação interessava verificar qual seria o valor por aluno possível em 2015, por isso foi considerado mais apropriado usar a matrícula do ano-base da pesquisa;
- Os valores e os fatores de ponderação do CAQi válidos para 2015, disponíveis no portal da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, os quais são compatíveis com o teor do Parecer CEB/CNE nº 8, de 2010.
- Os valores do CAQi e seus fatores de ponderação são distintos dos realizados em 2015, sendo encontradas diferenças mais sensíveis nas etapas e nas modalidades que tiveram seus valores comprimidos pelo

Gráfico 2

Participação percentual nas receitas municipais de impostos (2015).



Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

estabelecimento de limites à variação dos fatores de ponderação ao se criar o Fundeb. A Tabela 1 sintetiza as diferenças.

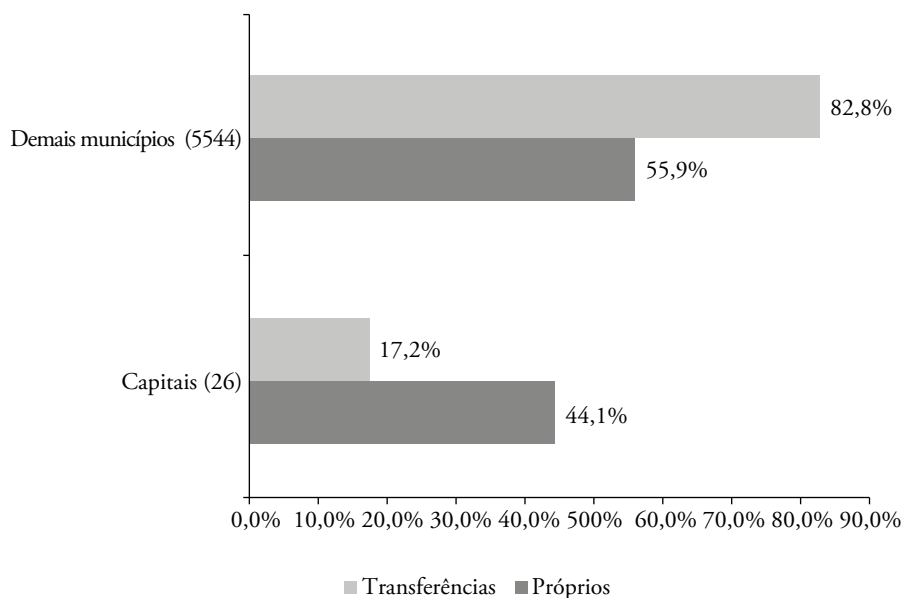
Os fatores de ponderação atuais não representam estudo técnico sobre os reais custos entre as etapas e as modalidades, mesmo que tal procedimento esteja previsto na lei que regulamentou o Fundeb<sup>2</sup>. A distância entre a realidade e esses fatores foi atestada por Araújo (2012) ao apresentar dados da execução financeira municipal por etapa e modalidade. Guarda plena razão Farenzena (2015) ao afirmar que todas as informações disponíveis levam à hipótese de que as travas criadas para os fatores

resultaram de disputas entre representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed) pela valorização das etapas, modalidades e tipologias de oferta cuja proporção maior de atendimento é dos municípios ou dos estados (FARENZENA, 2015, p. 91).

A matriz do CAQi não trabalha com a preocupação de construir fatores de ponderação. Ao construir valores de cada etapa, tendo por base o conjunto de insumos necessários para garantir um dado padrão de qualidade, o CAQi estabe-

**Gráfico 3**

Participação das capitais no montante de recursos de impostos (2015).



Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

lece distância entre etapas e modalidades. O Gráfico 4 demonstra o quão distante estão os fatores do Fundeb em relação ao CAQi. É lógico que ao subvalorizar o repasse para determinada etapa e modalidade, o Fundeb induz comportamentos de precarização da oferta do serviço.

**Tabela 1**

Valores de referência do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) em relação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (2015).

<b>Etapas/modalidade</b>	<b>CAQi-CNE (% do PIB <i>per capita</i>)</b>	<b>Valor CAQi 2015</b>	<b>Valor Fundeb 2015</b>	<b>Diferença</b>
Creche (tempo integral)	39	10.005,59	3.349,27	6.656,32
Creche (tempo parcial)	30	7.696,61	2.576,36	5.120,25
Pré-escola (tempo integral)	19,63	5.036,15	3.349,27	1.686,88
Pré-escola (tempo parcial)	15,1	3.873,96	2.576,36	1.297,6
EF anos iniciais – urbano (parcial)	14,4	3.694,37	2.576,36	1.118,01
EF anos finais – urbano (parcial)	14,1	3.617,41	2.834	783,41
EF anos iniciais – rural (parcial)	23,8	6.105,98	2.962,82	3.143,16
EF anos finais – rural (parcial)	18,2	4.669,28	3.091,64	1.577,64
EF tempo integral	18,72	4.802,69	3.349,27	1.453,42
Ensino médio urbano	14,5	3.720,03	3.220,46	499,57
Ensino médio rural	18,2	4.669,28	3.349,27	1.320,01
Ensino médio integral	18,72	4.802,69	3.349,27	1.453,42
EM integrado ao Ed profissional	18,72	4.802,69	3.349,27	1.453,42
Educação especial	31,68	8.127,62	5.668	2.459,62
EJA (avaliação em processo)	14,4	3.694,37	2.061,09	1.633,28
EJA (integrado ao Ed profissional)	17,28	4.433,25	3.091,64	1.341,61
Educação indígena e quilombola	23,8	6.105,98	3.091,64	3.014,34
Creche conveniada (integral)	33	8.466,27	2.834	5.632,27
Creche conveniada (parcial)	24	6.157,29	2.061,09	4.096,2

CAQi: Custo Aluno-Qualidade Inicial; CNE: Conselho Nacional de Educação; PIB: Produto Interno Bruto; Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; EF: ensino fundamental; EM: ensino médio; EJA: Educação para Jovens e Adultos.

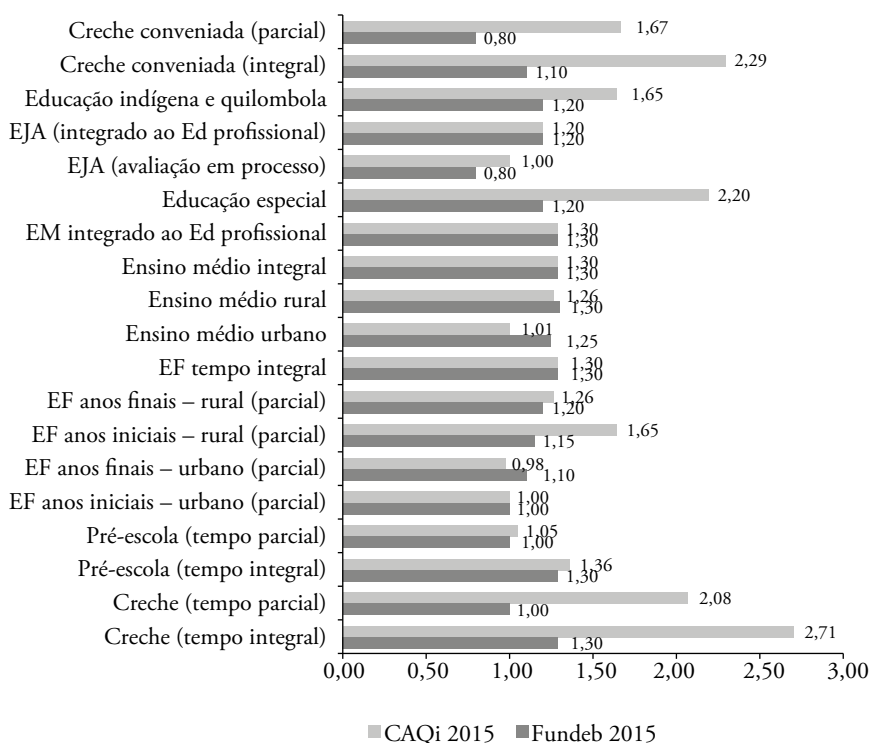
Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2015)<sup>3</sup>.

Foi simulado cenário de redistribuição de recursos tendo por base a totalidade de recursos oriundos de impostos de estados e municípios, efetivados em 2015, alocados em cada fundo estadual (no formato atual do Fundeb). Ou seja, foram bloqueados para efeito da simulação tanto os impostos transferidos quanto os arrecadados, inclusive as receitas municipais oriundas de impostos. Após isso, foram considerados os valores do CAQi para 2015 e a consequente diferenciação por etapa e modalidade.

Treze fundos estaduais precisariam de aporte financeiro da União via sua complementação para alcançar o valor por aluno do CAQi. O aporte necessário e a comparação com a situação no mesmo ano no Fundeb estão descritos na Tabela 2.

**Gráfico 4**

Comparação entre fatores de ponderação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) (2015).



*EJA: Educação para Jovens e Adultos; EM: ensino médio; EF: ensino fundamental; CAQi: Custo Aluno-Qualidade Inicial; Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.*

*Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2015).*

**Tabela 2**

Comparação entre complementação da União no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e no Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) (2015).

UF	Rede	Fundeb 2015	CAQi por estado	Diferença
AC	estadual	0	64.257.614,84	64.257.614,84
	municipal	0	47.175.273,75	47.175.273,75
	Total	0	111.432.888,59	111.432.888,59
AL	estadual	175.465.398,42	229.696.547,66	54.231.149,24
	municipal	452.259.856,35	790.879.867,67	338.620.011,32
	Total	627.725.254,77	1.020.576.415,33	392.851.160,56
AM	estadual	326.658.588,10	559.240.647,74	232.582.059,64
	municipal	394.261.120,63	854.778.278,69	460.517.158,06
	Total	720.919.708,73	1.414.018.926,42	693.099.217,69
BA	estadual	794.767.211,10	989.043.463,40	194.276.252,30
	municipal	1.875.550.713,30	3.054.684.556,35	1.179.133.843,05
	Total	2.670.317.924,40	4.043.728.019,75	1.373.410.095,35
CE	estadual	389.502.972,90	455.608.727,77	66.105.754,87
	municipal	1.142.290.209,88	1.848.121.593,14	705.831.383,26
	Total	1.531.793.182,78	2.303.730.320,91	771.937.138,13
MA	estadual	663.515.321,99	804.665.693,17	141.150.371,18
	municipal	2.461.006.491,07	3.844.556.443,55	1.383.549.952,48
	Total	3.124.521.813,06	4.649.222.136,71	1.524.700.323,65
MG	estadual	0	166.195.098,36	166.195.098,36
	municipal	0	188.073.040,23	188.073.040,23
	Total	-	354.268.138,59	354.268.138,59
MT	estadual	0	25.366.808,22	25.366.808,22
	municipal	0	26.137.501,96	26.137.501,96
	Total	-	51.504.310,19	51.504.310,19
PA	estadual	866.388.186,35	1.113.766.942,17	247.378.755,82
	municipal	2.015.254.894,44	3.248.460.821,85	1.233.205.927,41
	Total	2.881.643.080,79	4.362.227.764,02	1.480.584.683,23
PB	estadual	106.448.391,54	202.449.504,27	96.001.112,73
	municipal	170.735.954,85	429.655.919,52	258.919.964,67
	Total	277.184.346,39	632.105.423,79	354.921.077,40
PE	estadual	269.883.010,11	395.890.349,49	126.007.339,38
	municipal	443.689.195,60	842.902.422,59	399.213.226,99
	Total	713.572.205,71	1.238.792.772,08	525.220.566,37
PI	estadual	155.898.060,48	265.725.421,63	109.827.361,15
	municipal	386.535.530,78	785.360.871,96	398.825.341,18
	Total	542.433.591,26	1.051.086.293,59	508.652.702,33
RN	estadual	77.778.368,94	85.006.092,25	7.227.723,31
	municipal	119.808.470,56	171.164.709,13	51.356.238,57
	Total	197.586.839,50	256.170.801,38	58.583.961,88

UF: Unidade da Federação; Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; CAQi: Custo Aluno-Qualidade Inicial.

Fonte: simulação do CAQi.

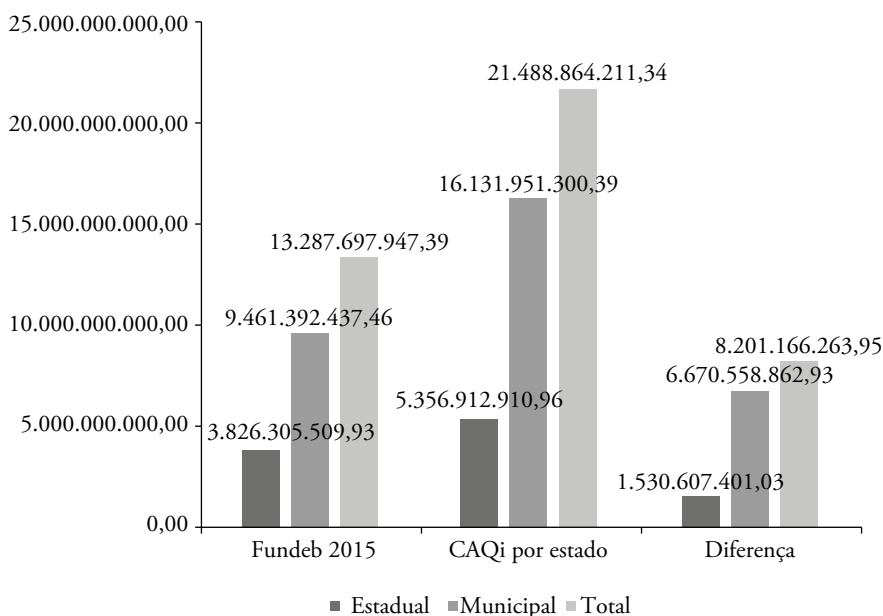
A complementação necessária para garantir o CAQi é maior do que o aporte efetivado pela fórmula atual do Fundeb, a qual tem por base um montante menor de recursos bloqueados de estados e municípios e um valor por aluno também inferior.

O Gráfico 5 demonstra a diferença entre o aporte da União e o montante de recursos recebidos por estados e municípios em cada situação.

Em termos de complementação, há um salto de R\$ 13.287.697.947,39 efetivados em 2015 para R\$ 21.488.864.211,34 na simulação. O recurso a mais (R\$ 8,2 bilhões) viabiliza que fundos estaduais abaixo do valor do CAQi alcancem esse patamar. Em termos nacionais, tanto estados quanto municípios ganham com a implantação do CAQi.

A diferença entre os R\$ 21,4 bilhões agora encontrados e o montante identificado por Araújo (2016b) e por Fineduca (2013) está que nesta simulação foram considerados todos os recursos vinculados à MDE, e nas outras

**Gráfico 5**  
Complementação da União: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) versus simulação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) (2015).



*Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; CAQi: Custo Aluno-Qualidade Inicial.*

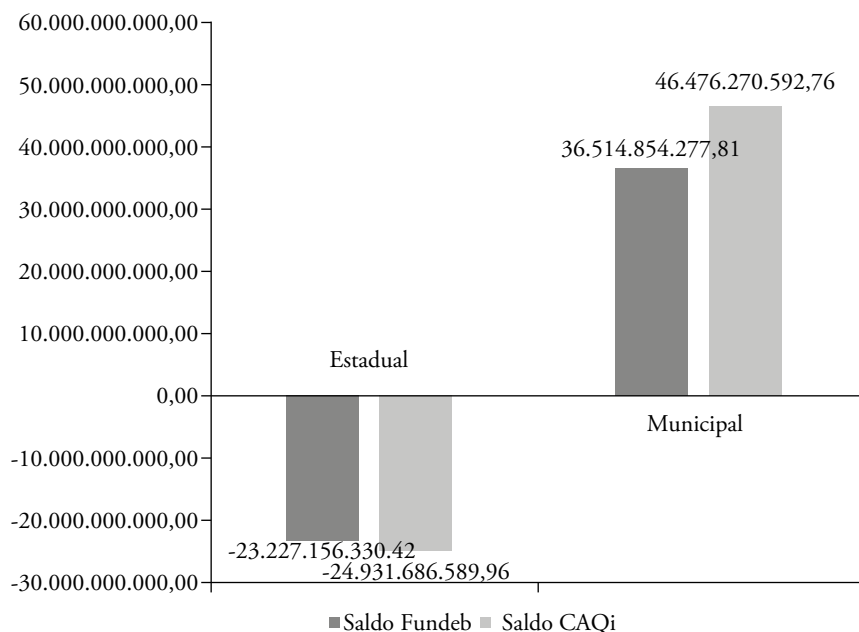
simulações foram considerados apenas os recursos disponíveis no atual formato do Fundeb.

A dinâmica atual de migração de recursos dos estados para os municípios se mantém. Porém, em que pese um aumento de 25% do volume de recursos estaduais depositados na simulação do CAQi, a perda financeira cresceu apenas 7%. No caso dos municípios, o aumento de depósito foi de 103% e a relação continuou positiva, crescendo 27% em relação ao realizado no Fundeb. O Gráfico 6 mostra a relação entre ganhos e perdas em termos nacionais.

O crescimento de migração de recursos para os municípios é, por um lado, continuidade da dinâmica baseada nas matrículas e no crescente peso da esfera municipal na oferta da educação básica, mas é também efeito diretamente vinculado à abolição do sistema de travas nos fatores de ponderação. Este mecanismo impedia a remuneração proporcional ao custo efetivo das matrículas de creche (parcial e integral) e do ensino fundamental rural, ambas majoritariamente ofertadas pelos municípios, assim como distorcia a remuneração de outras etapas e modalidades.

**Gráfico 6**

Ganhos e perdas entre entes federados na simulação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) 2015.



*Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; CAQi: Custo Aluno-Qualidade Inicial.*

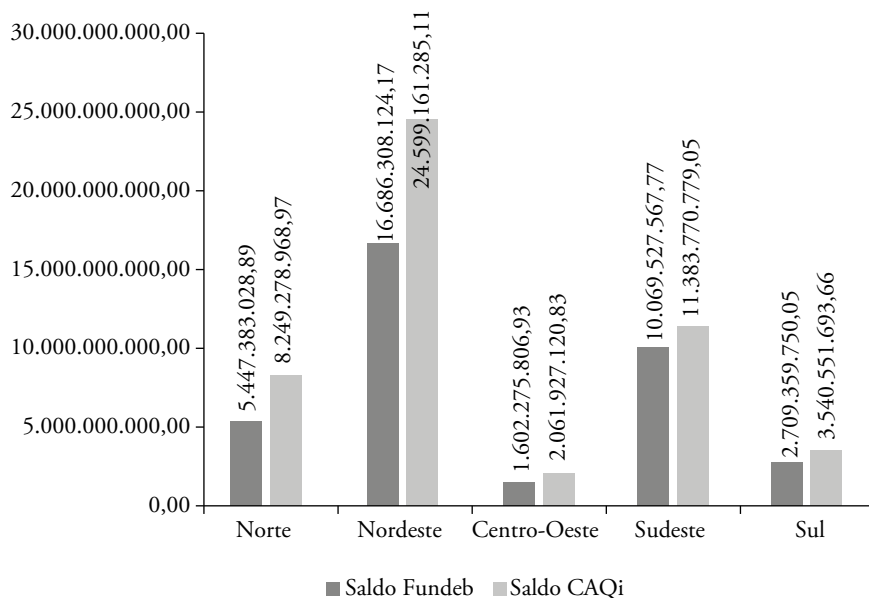
*Fonte: simulação do CAQi.*

Está presente nos dados simulados que existem diferenciações regionais para esse quadro, conforme Gráfico 7, posto que a complementação da União reduz o impacto de transferências estaduais para os municípios. O ganho municipal é maior nas regiões Norte e Nordeste, mesmo que já fossem altos em razão do processo de municipalização ter sido mais forte nessas duas regiões. As duas concentram 11 dos 13 fundos estaduais complementados que se localizam nessas duas regiões.

Certamente o fato de que 50,5% dos novos recursos agregados na simulação são oriundos de receitas municipais oriundas de impostos, e que as capitais reúnem 44% da arrecadação dessa fonte, provoca uma migração de recursos das capitais para os demais municípios dos respectivos estados, sendo isso mais drástico na cidade de São Paulo, município que, sozinho, arrecada 19,3% de todo o recurso próprio.

A cidade de São Paulo, por essa concentração tributária, possui condições de oferecer um valor por aluno muito acima do que o oferecido pelos demais. No Gráfico 8, foi feita uma comparação entre os valores redistribuídos pelo Fundeb (sempre o ano-base é 2015), com o valor alcançado pela simulação do CAQi

**Gráfico 7**  
Efeitos da simulação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) nas regiões brasileiras (2015).



*Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; CAQi: Custo Aluno-Qualidade Inicial.*

*Fonte: simulação do CAQi.*



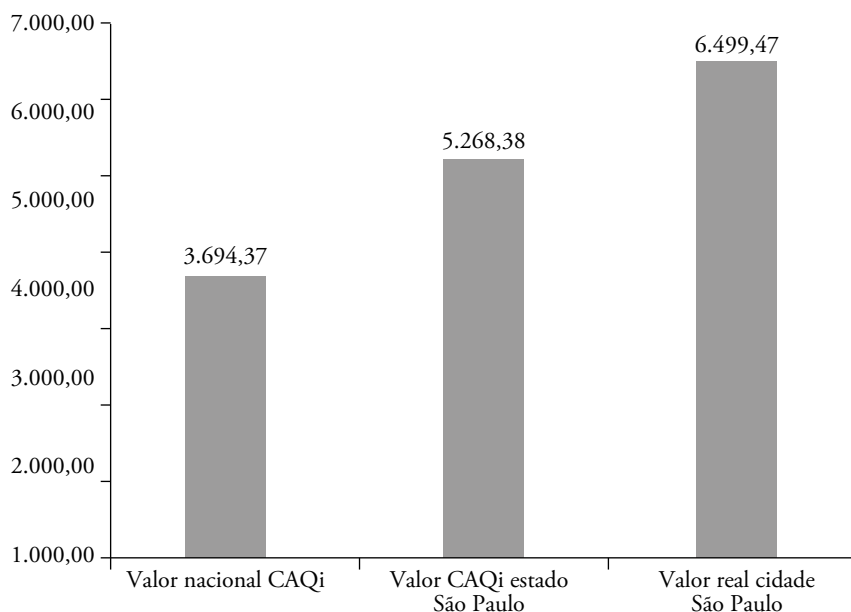
para o estado de São Paulo e uma projeção utilizando a matrícula da capital paulista e os fatores usados na simulação para encontrar um valor por aluno possível, caso seus recursos não fossem redistribuídos com nenhum ente federado.

O valor alcançado após a redistribuição na presente simulação é 19% menor do que efetivamente havia de disponibilidade na maior cidade do país em 2015. A formulação de uma política de fundos, sejam as anteriores, seja a que esta pesquisa apresenta, representa administrar impactos federativos.

A entrada dos recursos próprios é uma necessidade técnica para manter coerência no novo modelo, posto que ele se baseia na garantia de um padrão de qualidade e na complementação dele para todos os entes que não alcançarem o novo patamar. Mas, pela concentração de sua arrecadação em poucas cidades, essas sofrerão impacto de diminuição de recursos disponíveis considerável, sendo necessário encontrar caminhos federativos que não provoquem descontinuidade dos serviços atualmente prestados à população.

### Gráfico 8

Valor por aluno da cidade de São Paulo: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, simulação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e potencial próprio (2015).



*CAQi: Custo Aluno-Qualidade Inicial.  
Fonte: simulação do CAQi.*

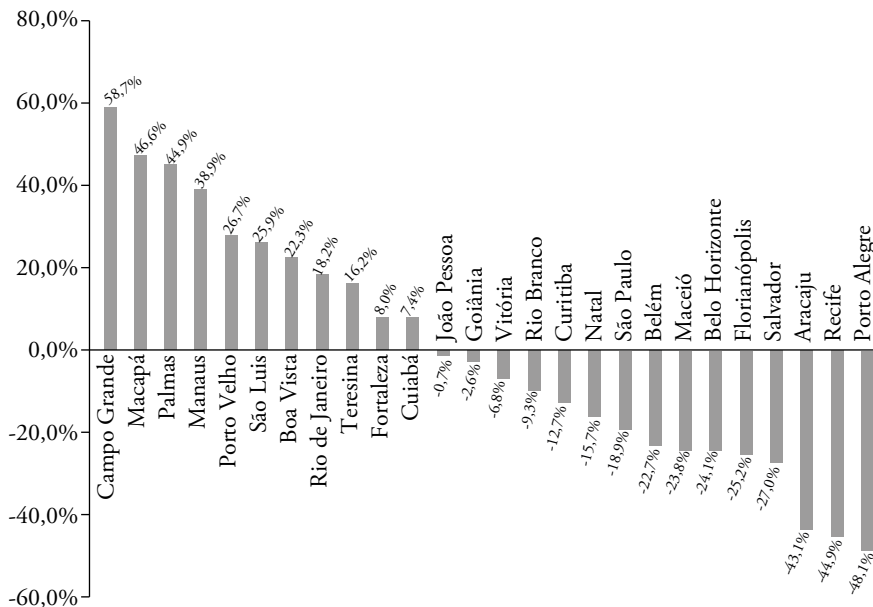
O Gráfico 9 mostra que nada menos que dez capitais perderiam mais de 15% de suas receitas vinculadas à MDE. Na ordem de maior perda, temos Porto Alegre, Recife, Aracaju, Salvador, Florianópolis, Belo Horizonte, Macaé, Belém, São Paulo e Natal. Apesar de ocorrer uma divisão entre capitais que ganham e perdem, o resultado deve ensejar criação de mecanismos que diminuam as perdas, pelos efeitos diretos que estes causam no padrão de qualidade alcançado nestas cidades.

## Conclusões

Algumas conclusões preliminares podem ser retiradas dos dados produzidos pela simulação do CAQi com fundos estaduais dotados da totalidade dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. A primeira, já insistentemente apresentada em pesquisas anteriores, é que o alcance do CAQi somente é possível a partir de uma revisão do papel redistributivo da União. Mesmo considerando a totalidade dos recursos de MDE, será necessário crescimento de 62% no montante de complementação da União (ano-base 2015). A aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que restringiu

**Gráfico 9**

Efeito da simulação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) nas capitais: perdas e ganhos em relação à receita depositada (2015).



Fonte: simulação do CAQi.

o crescimento dos investimentos nas áreas sociais nos próximos 20 anos, é um impeditivo concreto para que tal revisão se efetive, ou seja, implantar um padrão mínimo de qualidade somente é viável com a revogação da referida norma constitucional e o retorno ao padrão de financiamento das políticas públicas originário do pacto de 1988.

A distribuição dos recursos entre os entes federados, superando as travas existentes nos fatores de ponderação, torna-se mais justa. Cada ente receberá o suficiente para garantir em cada etapa e modalidade o padrão mínimo de qualidade. Porém, para ser efetivo em termos de lógica, será necessário discutir a revisão do atual formato que não estabelece condicionantes de uso dos recursos aferidos, formato que tem levado a subfinanciamento da escola do campo, por exemplo. Assim, estabelecer mecanismos de vinculação de recursos para cada etapa e modalidade, e empoderar os conselhos de acompanhamento de instrumentos jurídicos capazes de monitorar o cumprimento, serão medidas essenciais para que o padrão de qualidade introduzido pelo CAQi se efetive em todas as escolas, urbanas ou do campo.

A incorporação das receitas de impostos municipais diminuiu o montante necessário de aporte federal para prover os fundos estaduais e viabilizar o CAQi, mas se mostrou bastante distorcida. O perfil atual de arrecadação municipal, concentrado nas capitais, levaria a uma desestabilização do padrão realmente existente nessas cidades, provocando grandes perdas em quase metade delas. Certamente será necessário encontrar um formato intermediário para compatibilizar a necessidade de contabilizar os custos realmente existentes para aferir distância de cada ente do CAQi com a garantia de direitos adquiridos pela população no que diz respeito à prestação dos serviços educacionais. Não é correto destruir padrões de qualidade alcançados, mas se faz necessário manter coerência na aferição da distância entre a realidade existente e o padrão mínimo desejado.

As questões delicadas para se construir um formato de revisão do Fundeb ancorado na matriz do CAQi esbarram nas fragilidades do pacto federativo e na assimetria existente entre recursos arrecadados e tarefas de provimento educacional atribuídas a cada ente. Uma rediscussão sobre a extensão do processo de municipalização passa a ser tema relevante para a construção da nova política de redistribuição dos recursos para a educação básica.

Por fim, faltando menos de quatro anos para o encerramento da vigência da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, e passados três anos de aprovação do novo PNE, fica claro que o tempo corre contra os interesses educacionais. O desafio do momento é efetivar instrumentos que garantam de forma plena o direito de todos a uma escola de qualidade, onde todos os insumos necessários à construção dessa qualidade estejam garantidos, não interessando de que fonte federativa os recursos são procedentes.

Em tempos de austeridade e revisão conservadora do pacto federativo de 1988, faz-se necessário recordar que reconhecer a educação como direito fundamental e estabelecer a obrigação do estado com a efetivação desse direito foram definições fundantes de nossa Carta Magna e expressaram o desejo dos brasileiros de colocar efetivamente a educação entre os pilares de nosso desenvolvimento. Garantir um padrão mínimo de qualidade é um pressuposto desse compromisso.

## Notas

1. A ideia de um padrão mínimo de qualidade é antiga, mas em termos contemporâneos é de responsabilidade da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.
2. A Lei nº 11.494, de 2007, no seu Art. 13, delega à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade a tarefa de estabelecer a cada ano as ponderações entre diferentes etapas e modalidades, mas tal decisão deveria seguir estudos de custo realizados e publicados pelo INEP, procedimento que até o momento não foram feitos (BRASIL, 2007).
3. Observações: 1) os valores do CAQi levaram em conta o Parecer CEB/CNE nº 8, de 2010, e o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de 2013 (R\$ 25.665,37,00); 2) nos casos em que o Parecer não estabeleceu, usou-se o valor por aluno do CAQi para a etapa correspondente *versus* o fator de ponderação do Fundeb; 3) foi feita correção na tabela original da Campanha no valor da educação especial.

## Referências

- AMARAL, N. C. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Líber Livro, 2012.
- ARAÚJO, L. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. **Educação & Sociedade**, v. 33, n. 121, p. 1215-1233, 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302012000400016>
- ARAÚJO, L. Federalismo, desigualdade territorial e o Fundeb. *In*: \_\_\_\_\_. **Federalismo, desigualdade territorial e o Fundeb**. Campinas: Cedes, 2013. v. 1. p. 660-677.
- ARAÚJO, L. **O CAQi e o novo papel da União no financiamento da Educação Básica**. Jundiaí: Paco, 2016a. v. 1. p. 302.
- ARAÚJO, L. Por uma análise histórica e contextual do custo aluno-qualidade. *In*: AMARAL, N. C.; AGUIAR, M. A. (orgs.). **Financiamento da Educação**. Camaragibe: CCS, 2016b. (Coletânea 5).

ARELARO, L. R.; GIL, J. Política de fundos na educação: duas posições. *In*: LIMA, M.; ALMEIDA, M.; DIDONET, V. (orgs.). **Fundeb: dilemas e perspectivas**. Brasília: edição independente, 2005.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISADORES EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (FINEDUCA). **Por que a União deve complementar o CAQi no PNE?** 2013. Disponível em: <[http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1\\_13.pdf](http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf)>. Acesso em: 1º ago. 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 8/2010, aprovado em 5 de maio de 2010**. Brasília, 2010a. Disponível em: <<http://migre.me/weWVT>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 2006.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://migre.me/weX1Q>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://migre.me/weWXb>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Documento Final da Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010**. Brasília: MEC, 2010b.

CAMPANHA. **Valores do Custo Aluno Qualidade Inicial válidos para 2015**. Disponível em: <<http://migre.me/weWXL>>. Acessado em: 1º mar. 2017.

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

FARENZENA, N. Capacidades de financiamento da educação básica no Fundeb: uma costura. *In*: GOUVEIA, A.; PINTO, J. M.; FERNANDES, M. (orgs.). **Financiamento da educação no Brasil: os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos**. Campo Grande: Oeste, 2015.

MONLEVADE, J. A. C. O Custo aluno qualidade: novo critério de financiamento. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 313-327, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 1º mar. 2017. <http://dx.doi.org/10.22420/rde.v8i15.444>

PINTO, J. M. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300012>

PINTO, J. M. O Fundeb na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015.

PINTO, J. M. Requisitos para a construção do Fundeb. *In*: LIMA, M.; ALMEIDA, M.; DIDONET, V. (orgs.). **Fundeb: dilemas e perspectivas**. Brasília: edição independente, 2005.

PINTO, J. M.; ALVES, T. O impacto financeiro da ampliação da obrigatoriedade escolar no contexto do Fundeb. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 605-624, maio/ago. 2011.

VAZQUEZ, D. **Fundos multigovernamentais e seus efeitos redistributivos no financiamento da educação**: um balanço final do Fundef e uma avaliação da implantação do Fundeb. 2011. Disponível em: <<http://migre.me/weWDb>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

## SOBRE O AUTOR

LUIZ ARAÚJO é Doutor em Educação pela Faculdade de Educação da USP. Professor Adjunto do Departamento de Planejamento e Administração da Faculdade de Educação da UnB.

---

*Recebido em 24 de junho de 2017.*

*Aceito em 22 de novembro de 2018.*

