

O Financiamento da Educação no Estado de São Paulo em 2016

Estudo organizado pelo Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada
(IBSA)
em acordo de cooperação com
APEOESP - Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado
de São Paulo

Março de 2016

São Paulo



SINDICATO DOS
PROFESSORES DO ENSINO OFICIAL
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Filiado à **CNE** e **CUTI**

Sumário

Apresentação 5

**Análise da Evolução do FUNDEB paulista de 2011 a 2016
..... 6**

**O Custo Aluno Qualidade inicial: novos parâmetros de
financiamento da Educação no Brasil 10**

**Estimativas do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) no
Estado de São Paulo em 2016..... 31**

Referências bibliográficas 36

**Anexo: Quadros demonstrativos do FUNDEB e do CAQi do
Estado de São Paulo e dos municípios paulistas**

Apresentação

Conforme definido em acordo de cooperação com a APEOESP - Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo, o Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada (IBSA) apresenta no presente documento a versão final da pesquisa “*O Financiamento da Educação no Estado de São Paulo em 2016*”.

A pesquisa contém as estimativas produzidas acerca do FUNDEB paulista 2016, projetando para o Estado de São Paulo e para cada município paulista as contribuições devidas ao FUNDEB, os recursos a receber do FUNDEB, o resultado financeiro líquido das transferências do FUNDEB e a destinação mínima obrigatória para a remuneração dos profissionais do magistério.

Os cálculos foram realizados com base nas projeções de recursos da Portaria Interministerial (Educação / Fazenda) nº 11/2015 e do Demonstrativo de Receitas destinada ao FUNDEB 2016 da STN, além da Portaria MEC nº 984/ 2015, que divulga informações das matrículas do Censo Escolar 2015. Foram adotados os mesmos critérios dos estudos anteriores em parceria do IBSA e APEOESP, com as devidas explicações em nota de rodapé. As projeções constam nos quadros demonstrativos anexos em CD-ROM à presente pesquisa.

O documento da pesquisa inclui ainda o quadro evolutivo do FUNDEB no Estado de São Paulo, cuja análise permite elucidar a variação dos montantes financeiros movimentados pelo FUNDEB paulista ao longo dos últimos anos.

Desenvolveu-se também uma estimativa financeira do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) em 2016 para todas as redes municipais do Estado de São Paulo e para a rede estadual de ensino. Com base nas matrículas do Censo Escolar 2015, foi possível estimar o montante de recursos necessário para que os valores aluno/ano do CAQi sejam assegurados nas redes de ensino, cumprindo o mandamento legal do Plano Nacional de Educação – o qual estipula a implementação do CAQi até junho de 2016. A estimativa utilizou o modelo de insumos e custos preconizado pelo Parecer CEB/CNE nº 8/2010. Cabe ressaltar, contudo, o referido parecer jamais foi homologado pelo MEC e, portanto, não se constitui norma nacional. Além disso, é sabido que o MEC trabalha em nova proposta a ser provavelmente incluída no projeto de Lei do que vai definir o Sistema Nacional de Educação. De todo modo, o CNE constituiu comissão para reexaminar a matéria. As estimativas do CAQi foram incluídas nos quadros demonstrativos anexos à presente pesquisa.

O presente documento traz ainda o estudo “O Custo Aluno Qualidade inicial: novos parâmetros de financiamento da Educação no Brasil”, produção inédita do IBSA para a APEOESP, o qual traça o estado da arte do financiamento educacional no país e analisa a proposta do CAQi à luz do marco legal brasileiro.

Análise da Evolução do FUNDEB paulista de 2011 a 2016

Os valores totais dos recursos que congregam o FUNDEB paulista estão em contínua expansão nominal desde 2011, ano de início da série analisada pelo IBSA. Os recursos do Fundo destinados à manutenção e desenvolvimento da Educação Básica no Estado de São Paulo passaram de R\$ 24,2 milhões em 2011 para R\$ 32,5 milhões em 2016, um crescimento nominal de 34,2%. Porém, quando consideramos a inflação do período tomando como base o Índice Nacional de Preços do IBGE, verifica-se que, em termos reais, os valores do FUNDEB de 2016 representam valores 3,7% menores que o montante de 2011. De 2015 para 2016 também ocorreu elevação nominal dos recursos, de 6,4%, tendo havido queda real de 3,5%, descontada a inflação. Esse cenário representa uma perda de poder de financiamento da educação via FUNDEB paulista, embora os recursos sejam maiores em termos absolutos.

Os dados evolutivos do FUNDEB entre 2011 e 2016 revelam que permanece praticamente estável a relação de contribuição de recursos ao Fundo por parte dos Municípios e do Governo do Estado. A contribuição de recursos deriva das responsabilidades de cada ente na arrecadação de recursos que compõem a cesta tributária do FUNDEB. Os recursos advindos de contribuição dos Municípios cresceram 36,5% em termos nominais, enquanto os provenientes do Governo estadual subiram 33,1%, também em termos nominais, conforme se verifica nas tabelas abaixo.

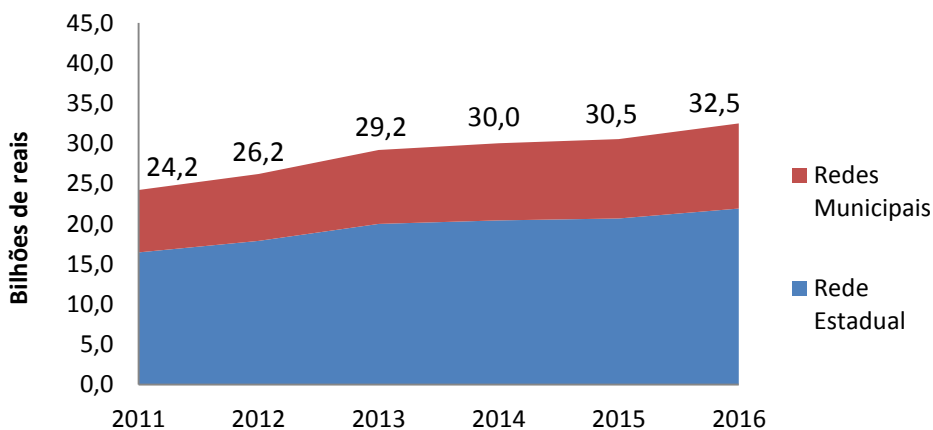
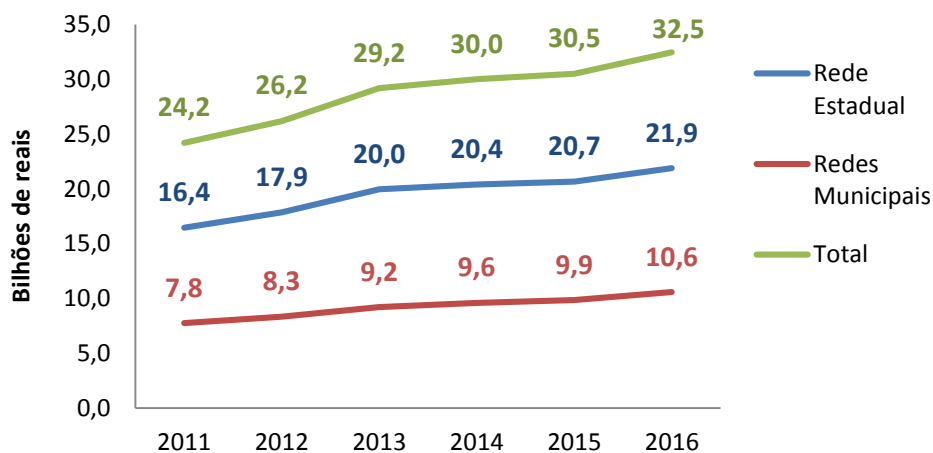
Contribuição para o FUNDEB paulista (R\$)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rede Estadual	16.449.253.611,00	17.863.463.708,46	19.964.611.413,19	20.412.103.427,03	20.661.578.586,35	21.891.994.493,65
Redes Municipais	7.754.155.234,70	8.330.843.644,50	9.213.994.654,03	9.601.102.258,75	9.852.415.139,72	10.583.318.041,78
Total	24.203.408.845,70	26.194.307.352,95	29.178.606.067,22	30.013.205.685,78	30.513.993.726,07	32.475.312.535,43

FONTE: FNDE – Demonstrativo do Repasse efetivo para os anos de 2011 a 2014; Portaria Interministerial (MEC / Fazenda) nº 8, de 2015; Portaria Interministerial (MEC / Fazenda) nº 11, de 2015; demonstrativo STN para 2015; demonstrativo STN para 2016.

Contribuição para o FUNDEB paulista (R\$)	Crescimento nominal 2016/2011	Crescimento real 2016/2011 (INPC-IBGE Nov/2015)	Crescimento nominal 2016/2015	Crescimento real 2016/2015 (INPC-IBGE Nov/2015)
Rede Estadual	33,1%	-4,5%	6,0%	-3,9%
Redes Municipais	36,5%	-2,0%	7,4%	-2,6%
Total	34,2%	-3,7%	6,4%	-3,5%

Com isso, a proporção de recursos vindos de fonte estadual passou de 67,8% em 2011 para 67,4% em 2016; complementarmente, a parcela oriunda de fontes municipais foi de 32,2% em 2011 para 32,6% em 2016. A pequena variação está relacionada a alterações ao longo dos últimos anos nos valores totais de arrecadação de cada imposto que congrega a cesta do FUNDEB. A evolução da contribuição para o FUNDEB paulista entre 2011 e 2016 é apresentada abaixo de forma gráfica.

Contribuição para o FUNDEB paulista (em bilhões de reais)

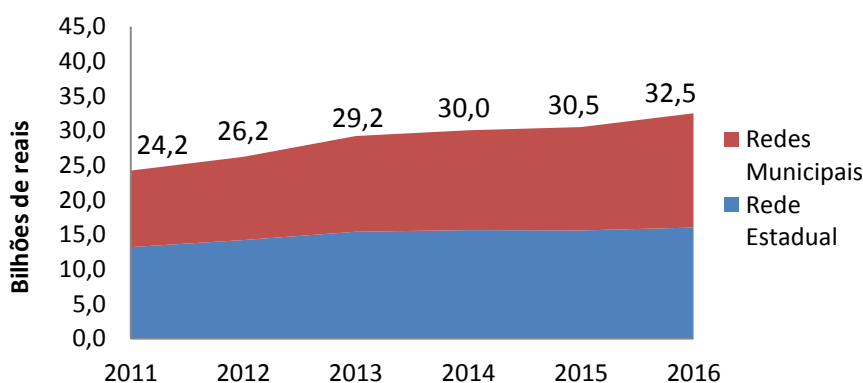
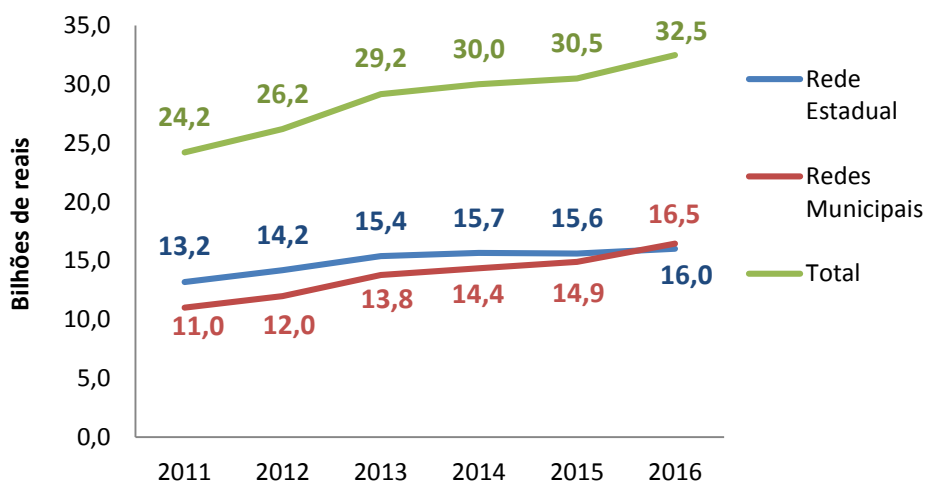


FONTE: FNDE – Demonstrativo do Repasse efetivo para os anos de 2011 a 2014; Portaria Interministerial (MEC / Fazenda) nº 8, de 2015; Portaria Interministerial (MEC / Fazenda) nº 11, de 2015; demonstrativo STN para 2015; demonstrativo STN para 2016.

Por outro lado, a divisão dos recursos do FUNDEB a serem distribuídos entre as redes municipais e a rede estadual mudou consideravelmente entre 2011 e 2016. Se em 2011 eram distribuídos 54,5% dos recursos do FUNDEB para a rede estadual e 45,5% para as redes municipais, em 2016 os percentuais são de, respectivamente, 67,4% e 32,6%. Ou seja,

atualmente as redes municipais conjuntamente recebem mais recursos do FUNDEB (R\$ 16,5 milhões) do que recebe a rede estadual (R\$ 16 milhões) – o que é inédito na série histórica analisada, conforme os gráficos abaixo.

Distribuição do FUNDEB paulista (em bilhões de reais)



FONTE: FNDE – Demonstrativo do Repasse efetivo para os anos de 2011 a 2014; Portaria Interministerial (MEC / Fazenda) nº 8, de 2015; Portaria Interministerial (MEC / Fazenda) nº 11, de 2015; demonstrativo STN para 2015; demonstrativo STN para 2016.

A mudança envolveu um crescimento nominal de 49,4% dos recursos distribuídos às redes municipais entre 2011 e 2016, o que significou um aumento real do montante de 7,2%. Entre 2015 e 2016, o crescimento nominal foi de 10,2% (de R\$ 14,9 milhões para R\$ 16,5 milhões) que, descontada a inflação, corresponde a uma retração da ordem de 0,1%. Já a rede estadual teve 21,5% de crescimento nominal de recursos provenientes do FUNDEB, o que representa perda real de 12,8% dos recursos. De 2015 para 2016 os recursos cresceram apenas 2,9% (de R\$ 15,6 milhões para R\$ 16,0 milhões), o que se traduz em diminuição de 6,7% do

montante total de 2015 corrigido pela inflação do último ano, como se verifica nas tabelas que são apresentadas na sequência.

Distribuição do FUNDEB paulista (R\$)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rede Estadual	13.189.099.045,19	14.204.395.359,68	15.387.982.865,89	15.658.437.229,89	15.580.005.914,37	16.025.079.737,44
Redes Municipais	11.014.309.800,51	11.989.911.993,27	13.790.623.201,33	14.354.768.455,89	14.933.987.811,71	16.450.232.797,99
Total	24.203.408.845,70	26.194.307.352,95	29.178.606.067,22	30.013.205.685,78	30.513.993.726,07	32.475.312.535,43

FONTE: FNDE – Demonstrativo do Repasse efetivo para os anos de 2011 a 2014; Portaria Interministerial (MEC / Fazenda) nº 8, de 2015; Portaria Interministerial (MEC / Fazenda) nº 11, de 2015; demonstrativo STN para 2015; demonstrativo STN para 2016.

Distribuição do FUNDEB paulista (R\$)	Crescimento nominal 2016/2011	Crescimento real 2016/2011 (INPC-IBGE Nov/2015)	Crescimento nominal 2016/2015	Crescimento real 2016/2015 (INPC-IBGE Nov/2015)
Rede Estadual	21,5%	-12,8%	2,9%	-6,7%
Redes Municipais	49,4%	7,2%	10,2%	-0,1%
Total	34,2%	-3,7%	6,4%	-3,5%

A transformação do cenário de distribuição de recursos do FUNDEB deve-se ao crescimento relativo, em número de matrículas da Educação Básica, do conjunto de redes municipais frente à rede estadual. Na realidade, segundo dados do Censo Escolar 2014 disponibilizados no Observatório do PNE, o número total de matrículas na Educação Básica em redes municipais do Estado de São Paulo permaneceu praticamente inalterado nos últimos cinco anos, enquanto o número total de matrículas na Educação Básica na rede estadual teve queda da ordem de 10%.

Agregando-se os dados de contribuição ao Fundo e recursos recebidos, torna-se patente que houve aumento do ganho líquido do conjunto das redes municipais em relação ao FUNDEB, ao passo que se aprofundou a queda da participação do Governo do Estado no acesso aos recursos desse fundo. Em 2011, as redes municipais recebiam R\$ 3,2 milhões a mais do que contribuía ao FUNDEB; a rede estadual destinava ao FUNDEB R\$ 3,2 milhões a mais do que recebia de volta. Já em 2016, as redes municipais passaram a receber R\$ 5,9 milhões a mais do que contribuía ao FUNDEB, enquanto o prejuízo líquido da rede estadual, de forma complementar, praticamente dobrou.

O Custo Aluno Qualidade inicial: novos parâmetros de financiamento da Educação no Brasil

Contextualização

No dia 13 de julho de 2015, a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação publicou a Portaria CNE/CEB nº 7 de 2015, visando a composição de Comissão para analisar a proposta do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) como política de melhoria da qualidade do ensino no Brasil. A Portaria deixa a cargo dessa Comissão o estabelecimento de normas para a aplicação do marco legal que trata dos padrões mínimos de qualidade para a Educação Básica pública. Isto pode significar a abertura de um caminho para definir as formas concretas que deverão tomar as políticas educacionais no país a fim de garantir direitos relacionados a uma Educação de qualidade.

O CAQi está previsto na Lei nº 13.005/2014, que institui o Plano Nacional de Educação 2014-2024, sendo o prazo legal para implementação dessa política o mês de Junho de 2016.

A determinação do Conselho Nacional de Educação põe em marcha, assim, a discussão sobre a urgente estruturação de um novo dispositivo na política de financiamento da Educação brasileira, o qual, se bem-sucedido, poderá garantir a efetivação de políticas nacionais orientadas para o oferecimento equitativo de oportunidades educacionais de qualidade para todos as crianças, jovens e adultos do país.

O “estado da arte” do financiamento educacional no país

O dado mais recente divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) revela que em 2013 o Brasil alcançou o patamar de 6,2% do Produto Interno Bruto (PIB)¹ de investimento público total em Educação, nível este 40% superior (1,7 pontos percentuais) ao realizado no ano de 2005. O cálculo contabiliza os recursos para bolsas de estudo, financiamento estudantil e a modalidade de aplicação “Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado”. Já o investimento público direto em Educação, que

¹ O Produto Interno Bruto é a soma do valor dos produtos finais e serviços produzidos em uma economia em um determinado período, ou seja, o valor adicionado em uma economia expresso em valores monetários (Blanchard; 2011).

desconsidera os recursos supracitados, atingiu a marca de 5,2% do PIB em 2013. Os Gráficos 1 e 2 trazem a evolução desses números de 2000 a 2013:

Gráfico 1 - Estimativa do Investimento Público
Total em Educação (em % do PIB) - Brasil

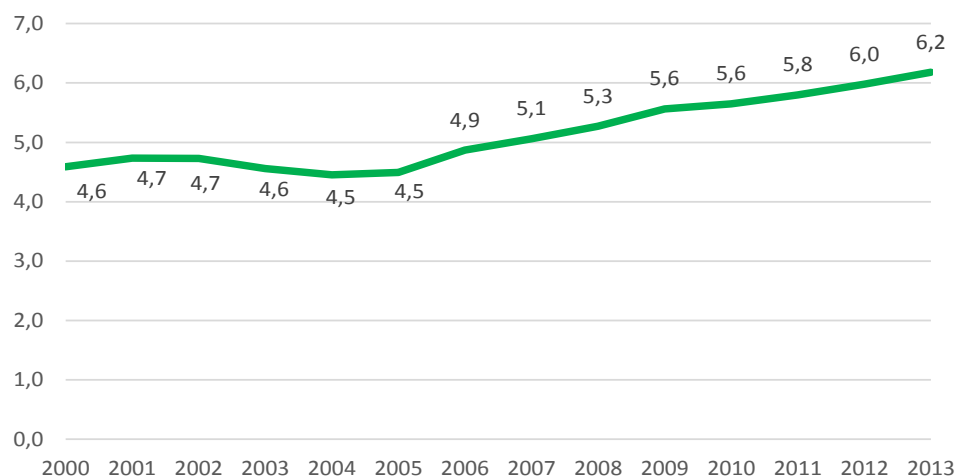
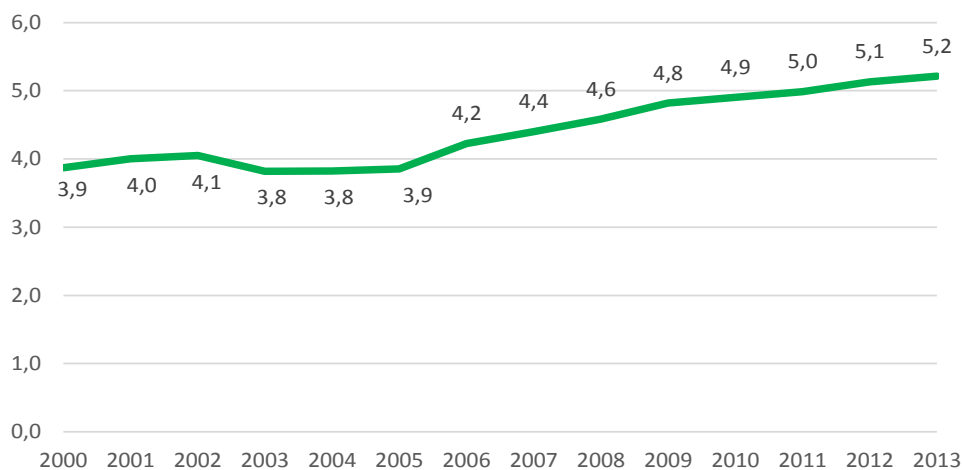


Gráfico 2 - Estimativa do Investimento Público
Direto em Educação (em % do PIB) - Brasil



Fonte: INEP/MEC

A comparação internacional dos valores de investimento total público em Educação em porcentagem do PIB em 2011 permite a compreensão de que, com o esforço financeiro recente, o Brasil passou a ficar acima da média da OCDE tanto se se considera todos os níveis de ensino agregados, mesmo quando leva em conta somente as etapas relativas à Educação Básica². Está acima, nos dois indicadores, de países de referência em qualidade educacional como Coréia do Sul, Alemanha e Holanda e de países da América Latina como México, Chile e Colômbia. Os dados estão sintetizados na Tabela 1, produzida a partir de dados em *Education at a Glance 2014*, da OCDE, que contempla países com informações reveladas para ambos os indicadores.

Tabela 1 - Investimento público direto em Educação (em % do PIB) – 2011		
Países	Todos os níveis de ensino	Educação primária, secundária e pós-secundária (não terciária)
Chile	4,3	2,9
Dinamarca	7,5	4,3
Finlândia	6,3	4,0
França	5,5	3,7
Alemanha	4,4	2,8
Islândia	6,9	4,7
Japão	3,6	2,7
Coréia do Sul	4,9	3,4
México	5,0	3,3
Suécia	6,1	3,9
Reino Unido	5,6	4,4
EUA	4,7	3,4
Média da OCDE	5,3	3,5
Argentina	6,2	4,5
Brasil*	5,8	4,8
Colômbia	4,3	3,2
Rússia	3,9	2,0

Fonte: Education at a Glance 2014 - OCDE e Inep/MEC

* - optou-se pelo uso do dado mais recente divulgado pelo Inep, em virtude de correção na série histórica desse indicador por alteração na série histórica do PIB

² No Brasil, a Educação Básica é dividida em Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Profissional, Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos. Essas etapas correspondem ao que internacionalmente se considera como Educação primária, Educação Secundária e Educação pós-secundária (não terciária).

A análise comparativa baseada apenas em percentual do PIB conforme a tabela permitiria sustentar o argumento recorrente de que o Brasil investe de maneira adequada quantitativamente em políticas públicas educacionais, uma vez que se encontra um pouco acima da média dos países da OCDE, ou seja, acima da média dos países desenvolvidos, que via de regra apresentam altos padrões de qualidade educacional. Nessa leitura, o país não precisaria destinar mais recursos para a Educação.

No entanto, os indicadores apresentados demonstram apenas o tamanho do setor público educacional em relação ao tamanho da economia de cada país, sem considerar as exigências de cada sistema nacional de Educação. Em primeiro lugar, é necessário que países subdesenvolvidos em matéria educacional invistam relativamente mais recursos (quantitativa e qualitativamente) nessa área social se tiverem o objetivo de alcançar o nível dos países desenvolvidos. Esse é justamente o caso do Brasil, que está nas colocações mais baixas no último ranking internacional do PISA³, avaliação internacional de habilidades de estudantes de 15 anos de idade em Matemática, Leitura e Ciências: de 65 países participantes, o desempenho médio dos estudantes brasileiros deixa o Brasil nas colocações de 58º lugar em Matemática, 55º em Leitura e 59º em Ciências, sistematicamente atrás dos países que compõe a OCDE⁴.

Em segundo lugar, as exigências dos sistemas educacionais de países subdesenvolvidos e de países desenvolvidos diferem consideravelmente em virtude do tamanho relativo da população em idade escolar. Com taxas de natalidade mais altas e menores expectativas de vida ao nascer, as nações subdesenvolvidas possuem muito mais jovens e crianças em relação ao total da população que países desenvolvidos, o que torna relativamente maior o grupo populacional diretamente beneficiado com políticas educacionais. Dessa forma, os países subdesenvolvidos precisariam de mais recursos para o setor educacional do que os países desenvolvidos se quisessem estar no mesmo patamar de qualidade. Configura-se nessa lógica outro instrumento de comparação internacional: o gasto por estudante, que consiste na divisão do montante de recursos educacionais em um país pelo seu total de estudantes.

³ Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), exame aplicado pela OCDE. A última edição do PISA foi realizada em 2012.

⁴ Fonte: <http://educacao.uol.com.br/noticias/2013/12/03/pisa-desempenho-do-brasil-piora-em-leitura-e-empaca-em-ciencias.htm>

De acordo com o relatório *Education at a Glance 2014*, da OCDE, maiores gastos por aluno são a tradução de uma Educação de maior qualidade. Nas etapas da Educação Básica, os principais fatores que ampliam os gastos por aluno são maiores salários de professores e menores razões aluno/professor, fatores esses que impactam a qualidade da Educação ao valorizar a profissão do magistério, atraindo os jovens com mais altas habilidades para essa carreira, e permitindo uma maior atenção do professor a cada um de seus estudantes.

O Brasil, embora apresente nível de investimento público em Educação Básica em porcentagem do PIB acima da média dos países desenvolvidos, possui gasto por aluno nessa etapa bastante reduzido na comparação internacional. Na Educação pré-primária, a partir dos três anos de idade (correspondente à pré-escola brasileira), o gasto por estudante no Brasil corresponde a apenas 31,6% da média dos países da OCDE, ficando abaixo de todas as nações que compõe esse bloco; na Educação primária, que geralmente dura seis anos (correspondendo aproximadamente aos anos iniciais do Ensino Fundamental brasileiro), o gasto por estudante no Brasil representa somente 32,2% do valor médio investido por aluno nos países da OCDE, índice mais alto apenas que os valores de México e Turquia. Já na Educação secundária, que corresponde, em aproximação, aos anos finais do Ensino Fundamental e ao Ensino Médio brasileiro, o gasto por estudante brasileiro é apenas 28,7% do gasto por estudante médio nos países da OCDE, inferior a todas as nações pertencentes a esse bloco e a países como Rússia e Argentina. Os dados de comparação internacional de gasto por estudante estão disponíveis na Tabela 2.

Assim, os indicadores de investimento em Educação em porcentagem do PIB e de investimento por estudante apresentam respostas contraditórias à questão do quão adequado é o nível de investimento brasileiro em seu sistema educacional público. Além disso, ambos os indicadores estruturam-se somente sob o prisma da comparação internacional, sem qualquer consideração das reais necessidades específicas de manutenção e desenvolvimento do ensino no Brasil.

Tabela 2 - Gasto anual por estudante em instituições educacionais - 2011 (em US\$, convertidos por paridade de poder de compra)

		Educação pré-primária (a partir de 3 anos de idade)	Educação primária	Educação secundária
Chile	1, 2	5.083,11	4.551,12	4.495,01
Dinamarca		14.147,54	9.433,53	10.937,24
Finlândia		5.699,81	8.159,26	9.791,75
França		6.615,11	6.916,96	11.109,10
Alemanha		8.350,71	7.578,93	10.275,15
Islandia		9.138,23	10.338,67	8.469,64
Japão		5.591,19	8.280,33	9.885,73
Coréia do Sul		6.860,64	6.975,86	8.198,81
Luxemburgo	4	25.074,21	23.871,23	16.182,01
México		2.567,91	2.621,96	2.943,44
Holanda		8.020,42	8.035,95	12.100,12
Noruega	2	6.729,70	12.458,78	13.938,75
Portugal		5.673,55	5.865,39	8.675,76
Suécia		6.914,68	10.295,10	10.938,43
Reino Unido		9.691,57	9.857,30	9.648,83
EUA		10.010,35	10.958,46	12.730,62
Média da OCDE		7.428,05	8.295,84	9.280,48
Argentina	2	1.978,76	2.167,32	3.033,66
Brasil	2	2.348,60	2.673,49	2.662,28
Colômbia	2	3.491,00	2.041,00	2.207,00
Rússia	2	-	-	4.470,38

1. Ano de referência 2010.

2. Apenas considerando o sistema no sistema público.

3. Ano de referência 2012.

4. Educação primária e pré-primária inclui reembolsos de autoridades locais relativos a anos anteriores.

Fonte: Education at a Glance 2014 – OCDE

As necessidades educacionais brasileiras podem ser analisadas tomando como ponto de partida o que determina o texto legal do país. A Constituição Federal de 1988 trouxe delineamentos mais robustos e amplos para todas as óticas do direito à Educação. O Estado brasileiro, em todas as suas esferas, passou a ter muito mais deveres na organização de um sistema educacional público que garantisse Educação de qualidade para toda sua população.

Isso se tornou particularmente claro na vinculação de recursos, conforme expresso nos Artigos 212 e 213:

“Artigo 212: A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Parágrafo 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é reconhecida, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

Parágrafo 2º - Para efeito do cumprimento do disposto no caput deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do Artigo 213.

Parágrafo 3º - A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

Parágrafo 4º - Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no Artigo 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

Parágrafo 5º - A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

Parágrafo 6º - As cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

“Artigo 213: Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I – comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

Parágrafo 1º - Os recursos de que trata esse artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade de residência do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

Parágrafo 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do poder público.” (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; 2010)

A formatação do texto constitucional acima deixa clara a prioridade da Educação pública no projeto de país expresso pelo marco legal, como condição fundamental para a garantia do direito à Educação. O parágrafo 3º do Artigo 212 é certamente o mais contundente nesse ponto, demonstrando a relação entre o provimento de recursos públicos e as diretrizes educacionais mais amplas.

É importante também, a fim de tecer o panorama de financiamento da Educação e de atenção às necessidades do país, apresentar a amplitude da carga tributária a que se refere o *caput* do Artigo 212 para os Estados e Municípios, de acordo com a sistematização presente em (Callegari; 2010):

Estados:

Impostos próprios:

I – sobre a transmissão “causa mortis” e doação, de quaisquer bens ou direitos (ITCMD);

II – sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ICMS, do qual 25% pertencem aos Municípios);

III – sobre propriedade de veículos automotores (IPVA, do qual 50% pertencem aos Municípios).

Transferências de Receita de Impostos da União:

I – produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos Estados, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem (IRRF);

II – Fundo de Participação dos Estados constituído com parte da arrecadação da União (21,5%) do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados (FPE);

III – dez por cento do produto da arrecadação da União sobre produtos industrializados proporcionalmente ao valor das respectivas exportações deduzida a parte transferida para os Municípios (IPI/Exportação);

IV – setenta e cinco por cento da compensação financeira estabelecida na LC nº87/96, relativa à desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e semi-elaborados (Lei Kandir).

Municípios:

Impostos próprios:

I – sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU);

II – sobre a transmissão “inter-vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI);

III – sobre serviços de qualquer natureza, exceto os de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação da competência do Estado (ISS).

Transferências de Receita de Impostos da União e dos Estados:

I – produto da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelos Municípios, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem (IRRF);

II – Fundo de Participação dos Municípios constituído com parte da arrecadação da União (23,5%) do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados (FPM);

III – vinte por cento da parte transferida aos Estados (10%) do produto da arrecadação da União sobre produtos industrializados proporcionalmente ao valor das respectivas exportações deduzida a parte transferida para os Municípios (IPI/Exportação);

IV – vinte e cinco por cento da compensação financeira estabelecida na LC nº87/96, relativa à desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e semi-elaborados (Lei Kandir);

V – vinte e cinco por cento da arrecadação do imposto do Estado sobre operações sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS);

VI – cinquenta por cento do produto de arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis localizados no território respectivo (IR);

VII – cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto dos Estados sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA).

O período que se seguiu à promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 foi marcado por amplos debates em torno de uma nova versão da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a substituir a peça datada de 1961. A dimensão desses debates, sobretudo no aspecto do financiamento educacional, impediu que a nova LDB fosse aprovada logo na sequência da Constituição Federal. Somente em 1996, enfim, foi promulgada a Lei nº 9.394 que estabeleceu a segunda LDB. Esse texto legal repisou e detalhou muitos dispositivos anteriores, como a aplicação de impostos pela União e pelos entes subnacionais nos mesmos

termos da Constituição de Federal de 1988 (Artigo 69) e as prioridades de cada ente na oferta da educação escolar (Artigos 9 a 11). A LDB passou a incumbir a União da assistência técnica e financeira e do exercício de função supletiva e redistributiva perante as demais esferas governamentais (Artigo 9, inciso III). Esse dispositivo passou a sinalizar o início de um novo período da política de financiamento da Educação no Brasil, o período da política de fundos (Vieira, Vidal; 2015).

Exatos quatro dias após a promulgação da nova LDB, a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, regulamentou-se o FUNDEF: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Instituído pela EC nº14/96 via alteração do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o FUNDEF foi constituído, em cada Estado e no Distrito Federal, por 15% (60% de 25%) da receita proveniente do ICMS, IPI/Exportação, FPE⁵, FPM⁶ e Lei Kandir. A orientação desse Fundo redistributivo de vigência de 10 anos era a de repartir em nível estadual os recursos exclusivos do Ensino Fundamental e seu magistério de acordo com a proporção de matrículas nas redes de ensino (aplicados fatores de ponderação diferenciais de custo aluno/ano, alterados a partir do ano 2000⁷). Os governos estaduais configuravam-se como maiores provedores de recursos do FUNDEF, posto que das fontes tributárias (exceto FPE e FPM) 75% dos recursos eram do Estado e 25% dos Municípios. Esse desenho do Fundo impulsionou um forte movimento de municipalização do Ensino Fundamental, o que se observou principalmente da 1ª à 4ª série dessa etapa (Callegari; 2010).

Outro importante mecanismo redistributivo era a complementação de recursos pela União aos entes subnacionais que não conseguissem atingir um valor mínimo anual nacional específico por aluno após a partilha dos recursos do FUNDEF. Esse valor mínimo foi continuamente sendo reajustado por decretos anuais: R\$ 315,00 no biênio 1998-1999; R\$ 333,00 em 2000; R\$ 363,00 (1ª a 4ª série) e R\$ 381,15 (5ª a 8ª série) em 2001; R\$ 418,00 (1ª a 4ª série) e R\$ 438,90 (5ª a 8ª série) em 2002; R\$ 462,00 (1ª a 4ª série) e R\$ 485,10 (5ª a 8ª série) em 2003⁸; R\$ 564,63 (1ª a 4ª série) e R\$ 592,86 (5ª a 8ª série) em 2004⁹. A partir de 2005, uma gama maior de fatores de ponderação para a diferenciação do custo por aluno foi introduzida,

⁵ Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal.

⁶ Fundo de Participação dos Municípios.

⁷ Decreto nº 3.326, de 31 de dezembro de 1999.

⁸ Valor final do exercício 2003, após ajuste via decreto nº 4.861, de 20 de outubro de 2003.

⁹ Valor final do exercício 2004, após ajuste via decreto nº 5.299, de 7 de dezembro de 2004.

tendo peso 1,00 os alunos das séries iniciais das escolas urbanas. Esses alunos tinham valor mínimo calculado em R\$ 620,56 em 2005 e em R\$ 682,60 em 2006 (Gouveia, Souza; 2015).

O resultado da existência do FUNDEF foi, num curto espaço de tempo, uma grande expansão do Ensino Fundamental em direção à universalização dessa etapa, paralelamente à melhoria salarial dos professores das regiões mais pobres do país (Vieira, Vidal; 2015). Ainda, logrou provocar uma redistribuição de recursos dentro dos estados, reduzindo a concentração de riqueza e pobreza. Não foi capaz, no entanto, de diminuir a profunda desigualdade entre os estados com base na política de complementação – afinal os valores mínimos fixados eram muito baixos em virtude do ajuste fiscal levado a cabo pelo Governo Federal, da primeira metade de sua vigência até 2001 (Gouveia, Souza; 2015). As desigualdades regionais se mantiveram, sem que houvesse realmente um favorecimento de condições equânimes de oferta educacional. Os estados do Nordeste e o Pará, por exemplo, apresentaram valor aluno/ano, em 2006, 3,5 vezes inferior ao de São Paulo (Vieira, Vidal; 2015).

Outro efeito negativo do funcionamento do FUNDEF foi o aumento das disparidades na aplicação de recursos em relação às diferentes etapas da Educação Básica, como a Educação Infantil e a Educação de Jovens e Adultos (EJA). Essas duas etapas foram particularmente mais afetadas pela concentração de recursos no Ensino Fundamental e deixaram de receber a devida atenção pelos governos municipais (Gouveia, Souza; 2015).

Passou então a ganhar força entre os educadores a tese da criação de um novo fundo redistributivo que contemplasse toda a Educação Básica, em substituição ao FUNDEF. Debatido desde 2001 e maturado ao longo de seis anos, foi instituído o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação). Isto se deu por meio da EC nº53/2006 que trouxe nova redação aos artigos 7, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da CF e ao artigo 60 do ACDT. Regulamentado por meio de medida provisória ainda em 2006 pelo Executivo Federal para funcionamento compulsório a partir de 1º de janeiro de 2007, o FUNDEB foi convertido na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

De natureza contábil e âmbito estadual, o FUNDEB guarda muitas similaridades com o FUNDEF: os fundos estaduais não se correlacionam, nem interagem entre si; abrangem, estado a estado, o governo estadual e todos os governos municipais respectivos, com o objetivo de *“tornar mais efetiva a cooperação entre diferentes níveis de governo, no provimento de recursos e nas responsabilidades assumidas em relação ao atendimento e qualitativo da*

educação básica pública” (Callegari; 2010; pág. 67). A diferença entre os fundos reside fundamentalmente na amplitude em termos de etapas de ensino contempladas (do Ensino Fundamental, no FUNDEF, para todas as etapas e modalidades da Educação Básica, no FUNDEB) e nos montantes de recursos destinados compulsoriamente aos fundos estaduais (vide Tabela 3) e complementados pela União.

Tabela 3				
Comparativo entre FUNDEB e FUNDEF				
Provimento dos recursos	FUNDEB (%)			FUNDEF (%)
	1º ano	2º ano	3º ano	
ICMS	16,66	18,33	20,00	15,00
FPE/FPM ¹	16,66	18,33	20,00	15,00
IPI/Exportação	16,66	18,33	20,00	15,00
Lei Kandir	16,66	18,33	20,00	15,00
ITR	6,66	13,33	20,00	
IPVA	6,66	13,33	20,00	
ITCMD	6,66	13,33	20,00	
¹ - FPM sem o acrescido pela EC n°55/2007				
Fonte: Callegari, 2010.				

A distribuição dos recursos do FUNDEB segue a seguinte lógica:

“Os recursos concentrados no FUNDEB de cada Estado, à medida que entram, são repartidos na proporção do número de alunos matriculados na educação básica das redes de ensino estadual e municipais. Admitindo o cômputo de matrículas em creche e educação especial (nesta, quando com atuação exclusiva na modalidade) de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, observados os requisitos e regras estabelecidos no artigo 8º da Lei n° 11.494, de 2007 (...). No cômputo das matrículas, para efeito do cálculo dos coeficientes determinantes da distribuição de recursos do FUNDEB entre Estado e Municípios, no âmbito de cada Estado, aplicam-se fatores de ponderação diferenciadores de custo aluno/ano em relação às etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino (...). Essa diferenciação se dá com base em fatores específicos fixados, ano a ano, entre setenta centésimos (0,70) e um inteiro e trinta centésimos (1,30). Como referencial é adotado o fator 1,00 (um) para as séries iniciais do ensino fundamental urbano (...).” (Callegari; 2010; págs. 73-75)

Em relação à complementação da União, de modo similar ao FUNDEF, ela se dá para impedir que o valor aluno/ano (resultado da divisão do montante de recursos pelo número

de alunos atendidos) de determinadas localidades fique abaixo do valor mínimo nacional. Fica, no entanto, expresso no Artigo 32 da Lei nº 11.494 de 2007 que “o valor aluno/ano do ensino fundamental do FUNDEB não pode ser inferior ao do FUNDEF efetivamente praticado em 2006, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal.” (Callegari; 2010; pág. 80)

A definição do valor aluno/ano mínimo nacional ocorre na seguinte sistemática: ordenados decrescentemente os Estados e o Distrito Federal de acordo com seus valores anuais por aluno no FUNDEB, o último Estado da lista recebe complementação da União até que iguale o valor aluno/ano do penúltimo Estado da lista; equalizados esses dois Estados, eles receberão recursos de complementação da União até que ambos atinjam o valor aluno/ano do antepenúltimo Estado da lista. O procedimento continua com o grupo de três Estados e depois com o grupo de quatro últimos Estados e assim por diante, até que a complementação da União tenha sido integralmente distribuída. O valor aluno/ano nesses Estados beneficiários após complementação da União é o valor aluno/ano mínimo nacional. Essa complementação da União foi fixada em, no mínimo, R\$ 2,0 bilhões no primeiro ano de vigência do FUNDEB (ou seja, 2007), R\$ 3,0 bilhões no segundo ano; R\$ 4,5 bilhões no terceiro ano; e 10% dos recursos totais dos 26 fundos estaduais do FUNDEB mais o fundo do Distrito Federal, a partir do quarto ano - os valores dos segundo e terceiro anos sujeitos a correção pelo INPC para manter o valor real dos montantes (Callegari; 2010). Em 2015, por exemplo, a complementação da União equivaleu exatamente a 10% dos recursos totais dos 26 fundos estaduais do FUNDEB mais o fundo do Distrito Federal; ou seja, o mínimo estabelecido por Lei. É importante perceber que nesse caso a definição do valor aluno/ano mínimo nacional, abaixo do qual nenhuma localidade pode estar, está subordinada à capacidade orçamentária dos entes federativos (derivada dos montantes de arrecadação tributária).

O resultado dessa política de redistribuição do FUNDEB é substantivo: dez dos 26 estados brasileiros receberam complementação da União via FUNDEB em 2012, que totalizou R\$ 10,4 bilhões. Com a política, comparando com os valores que não incorporavam o repasse da União, Maranhão e Pará praticamente dobraram seu gasto por aluno, a Bahia aumentou em 50% e Piauí e Alagoas tiveram acréscimo de mais de um terço do *bottom line* investido por aluno. Essa redistribuição fez cair o desvio-padrão de valor gasto por aluno nos estados de 2,88 (sem complemento da União) para 1,56 (com complemento). No entanto, apesar de lograr sucessos, o FUNDEB não foi uma política suficientemente equalizadora da qualidade da oferta

educacional no conjunto do país. Roraima, Estado com maior valor por aluno, gasta 56% mais que a Paraíba, Estado com menor valor por aluno. São Paulo, segundo Estado com maior valor, gasta 46% mais que o Amazonas, que tem o segundo menor valor. Unidades da federação contíguas, Goiás gasta R\$ 2.844 enquanto Mato Grosso gasta R\$ 2.232 (Pinto; 2015).

A política de fundos consolidou a atuação governamental em seus diferentes níveis como provedora de ensino básico no país, seguindo o marco legal fundado pela Constituição Federal de 1988. Ditando continuidade e previsibilidade na disposição de recursos, permitiu a concretização de políticas públicas educacionais necessárias à busca pela qualidade no ensino.

O Plano Nacional de Educação e a tentativa de correção de desigualdades: o Custo Aluno Qualidade

Embora o FUNDEF e o FUNDEB tenham produzido uma grande “reforma tributária” redistributiva nos montantes destinados à Educação no interior de cada unidade federativa, os abismos entre os Estados mais pobres e mais ricos do país no que tange à qualidade da oferta educacional – relacionada à quantidade de recursos para financiá-la – se mantiveram. A regra de vinculação de impostos para a Educação não alterou a situação de que Estados mais ricos, com maior arrecadação tributária, investem muito mais em educação. Pelo contrário, a regra acabou por institucionalizar esse sistema. Muitos dos Estados mais pobres, por seu lado, não dispõem de recursos para efetivamente alcançar um padrão mínimo de qualidade na oferta de ensino para suas crianças, jovens e adultos. A situação nacional da oferta educacional após o impacto redistributivo dos fundos, à luz da legislação que delinea a necessidade de um padrão mínimo nacional de qualidade, tornou-se mote para os debates em torno do financiamento da Educação na elaboração do PNE II, apresentado como Projeto de Lei (PL) em 2010 e sancionado com validade decenal em 2014, após longo período de ajuste no Congresso. O processo de construção do PNE II marca o fortalecimento de um novo paradigma de financiamento da Educação que tem como consideração básica a necessidade de provimento de recursos para insumos escolares a fim de garantir o direito à qualidade educacional: o Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

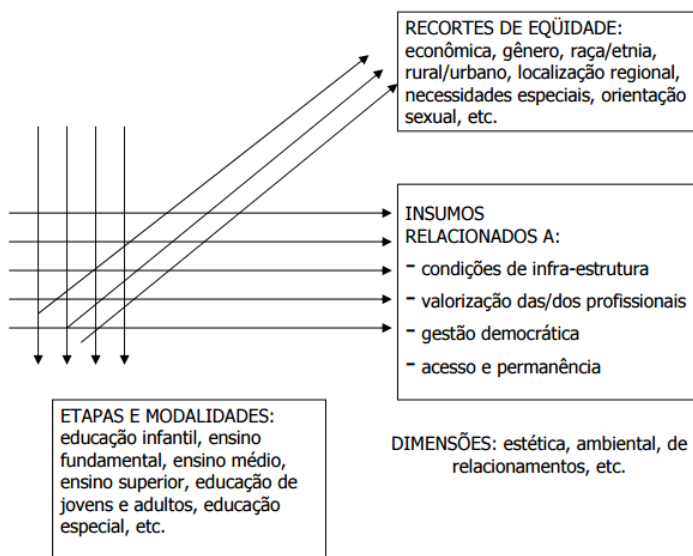
Desde o Projeto de Lei do PNE II (PL nº 8.035/2010), de autoria do Poder Executivo, a temática do financiamento da Educação foi inserida como meta independente, a 20ª das 20 metas que compunham a estrutura original – estrutura essa que se manteve inalterada durante

os trâmites no Legislativo para sua aprovação. O texto dessa meta versava exclusivamente sobre a aplicação de recursos públicos como proporção do PIB, seguindo orientação do artigo 214, inciso VI, da CF. No entanto, dentro do conjunto de estratégias que davam suporte à meta de investimento em Educação em porcentagem do PIB, o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) é que foi definido como parâmetro central de financiamento.

O Custo Aluno-Qualidade é uma terminologia cunhada pioneiramente pelo pesquisador Ediruald de Mello, em 1989, para designar a medida de “necessidade educacional” dos entes governamentais brasileiros. O custo por aluno multiplicado pelo total de matrículas resultaria no montante necessário de recursos para financiar o ensino de qualidade. O conceito de Custo Aluno-Qualidade ganhou maior força no debate educacional do país quando a Campanha Nacional pelo Direito à Educação estabeleceu a defesa do CAQ como um de seus objetivos prioritários em 2002, passando a desenvolver estudos e oficinas de forma a dar contornos mais nítidos a uma nova lógica no financiamento da Educação. Na publicação de 2007, que concatenou as teses acerca do CAQ, a Campanha caracterizou o sistema de financiamento vigente como marcado pela “*subordinação do investimento social à disponibilidade orçamentária imposta pelo ajuste fiscal*” (Carreira, Pinto; 2007; pág. 6). O CAQ, lançado como novo paradigma, representaria a garantia das condições concretas para efetivar os compromissos educacionais das legislações brasileiras, como o investimento a ser realizado para a ampliação necessária do acesso e a melhoria da qualidade da Educação.

A matriz de referência para o CAQ foi traduzida graficamente do seguinte modo, conforme consta na página 12 de “*Custo Aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*” (Carreira, Pinto; 2007):

MATRIZ DO CUSTO ALUNO-QUALIDADE



Dessa forma, o CAQ teria um desenho específico para cada etapa e modalidade de ensino, respeitadas as demandas objetivas de cada uma das populações de educandos – de forma a atender aos recortes de equidade. Para cada subconjunto educacional, seria estabelecida como condição para uma oferta educacional de qualidade uma série de insumos relacionados à infraestrutura (conformando um padrão

arquitetônico das escolas); aos profissionais da Educação (revertendo a desvalorização do magistério e demais profissões a partir da melhoria dos salários, planos de carreira, proporção de alunos por professor, formação inicial e continuada); à gestão democrática (fomento à participação da comunidade escolar e práticas participativas de avaliação); e ao acesso e permanência (material didático, transporte escolar, alimentação, vestuário, políticas de saúde e assistência social, além de condições para oferecimento de Educação em tempo integral). Conforme definido posteriormente pelos representantes da Campanha, em sessão legislativa, o CAQ seria, na verdade, o padrão de qualidade mais próximo aos padrões que têm os países mais desenvolvidos em termos educacionais¹⁰.

O CAQ foi inserido como estratégia 20.5 do PNE II, consolidando-se como meio necessário para o alcance da meta de investimento em Educação em porcentagem do PIB – 10% do PIB, mais precisamente.

O texto final do PNE II, com validade de 2014 a 2024, foi promulgado na forma da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. O eixo estrutural do PNE possui 20 metas e 254 estratégias. A meta 20, de financiamento, ficou em sua redação final com 12 estratégias, apresentadas sob a seguinte configuração:

¹⁰ <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/20daniel>

Tabela 4		
Estratégias da Meta 20 do Plano Nacional de Educação 2014-2024		
Estratégia	Tema	Texto
20.1	Fontes de financiamento	Garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da Educação Básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados, em especial as decorrentes do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do § 1º do art. 75 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que tratam da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional;
20.2	Salário-Educação	Aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-Educação;
20.3	Fundo social do Pré-Sal	Destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, na forma da lei específica, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 da Constituição Federal
20.4	Controle Social	Fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem, nos termos do parágrafo único do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEB, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios
20.5	Investimentos e custos por aluno	Desenvolver, por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), estudos e acompanhamento regular dos investimentos e custos por aluno da Educação Básica e superior pública, em todas as suas etapas e modalidades;
20.6	Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi)	No prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;
20.7	Implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ)	Implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar
20.8	Definição do Custo Aluno-Qualidade (CAQ)	O CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal
20.9	Cooperação	Regulamentar o parágrafo único do art. 23 e o art. 211 da Constituição Federal, no prazo de 2 (dois) anos, por lei complementar, de forma a estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste
20.10	Complementação de recursos	Caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ
20.11	Lei de Responsabilidade Educacional	Aprovar, no prazo de 1 (um) ano, Lei de Responsabilidade Educacional, assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais
20.12	Crítérios para distribuição dos recursos adicionais	Definir critérios para distribuição dos recursos adicionais dirigidos à educação ao longo do decênio, que considerem a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade socioeconômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino, a serem pactuados na instância prevista no § 5º do art. 7º desta Lei

Fonte: Observatório do PNE

O CAQ aparece expressamente em quatro estratégias: 20.6, 20.7, 20.8 e 20.10. A ser definido pelo MEC até junho de 2017, sem prazo fixado para implementação, o CAQ mencionado no PNE segue a estrutura proposta pela Campanha: qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública; manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino (infraestrutura); material didático-escolar; alimentação; e transporte escolar. A responsabilidade de complementação da União naquelas localidades que não apresentarem condições orçamentárias para atingir o patamar de gasto do CAQ é apresentada na estratégia 20.10, dando aspecto redistributivo para uma política de financiamento via CAQ – atendendo assim também à estratégia 20.9. É importante, também, ressaltar a estratégia 20.1, que trata diretamente da elaboração de uma nova política de fundos em substituição ao FUNDEB, que expirará em 2020. A organização de um novo fundo redistributivo que incorpore os valores definidos sob a metodologia do CAQ é uma possibilidade que desde já se apresenta no horizonte.

O Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi)

Sobre os mesmos pilares do CAQ (infraestrutura escolar, profissionais da Educação, gestão democrática e acesso e permanência), o CAQi busca a definição de um valor necessário de financiamento educacional para o alcance do padrão mínimo na manutenção e desenvolvimento do ensino – e não do patamar “ideal” para as creches e escolas públicas. Traduz-se, assim, como concretização da reflexividade entre investimento em Educação e qualidade da Educação, por meio da utilização dos recursos para o oferecimento de insumos escolares básicos.

Embora ainda não tenha desenho definido pelo MEC, o dispositivo CAQi tornou-se central na discussão do financiamento da Educação no Brasil. Inscrito como estratégia 20.6 do PNE, o CAQi deverá ser implementado até junho de 2016, “referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem”.

Em 2007, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação apresentou a primeira proposta de Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) como uma aproximação concreta do CAQ afim de

responder a seguinte questão: “Qual é o investimento necessário por criança (no caso das creches) ou por estudante (no caso das escolas) para que o Brasil cumpra a legislação educacional e garanta condições para a ampliação do número de vagas e para a melhoria da qualidade da Educação” (Campanha; 2011; pág. 9).

O CAQi sistematizado pela Campanha utiliza como metodologia o custo de estruturação de uma escola ideal para cada etapa de ensino, cujos parâmetros foram definidos em oficinas, seminários e pesquisas organizados pela Campanha. Os cálculos levam em conta o estabelecimento de um tamanho médio da creche/escola a nível nacional (para evitar unidades de ensino grandes demais), a jornada letiva de 5 horas para os estudantes (jornada dobrada para as crianças que frequentam as creches), determinadas relações de alunos/crianças por turma em cada etapa¹¹ e os valores salariais para o magistério baseados no Acordo Nacional de Valorização do Magistério da Educação Básica¹², assinado em 1994 no governo Itamar Franco. Ainda, consideram os custos do metro quadrado para construção de creches e escolas parametrizados pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) e os valores de mercado de equipamentos e materiais de ensino identificados pela Professora Andréa Barbosa Gouveia, da UFPR.

Como ilustração, a escola desenhada pela Campanha para os anos iniciais do Ensino Fundamental (urbano) possui área construída de 1470 m² ocupada. Suas 10 salas de aula são utilizadas por 20 turmas com no máximo 24 alunos (totalizando 480 alunos na escola). O custo estimado de construção dessa escola é de R\$ 1.475.807,00, em valores de 2009. Para seu funcionamento, seria necessário um quadro docente composto por 20 professores trabalhando 40 horas semanais (50% deles com formação superior), um diretor, um coordenador pedagógico, um secretário, um auxiliar de biblioteconomia, três funcionários para o setor de alimentação e cinco funcionários para a manutenção e a limpeza.

¹¹ Números referenciados no projeto original da LDB e no documento *Subsídios para o credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil*, elaborado pelo Ministério da Educação em 1998.

¹² O Acordo fixou em R\$ 300 mensais a remuneração de uma jornada de trabalho de 40 horas semanais – 26 horas de atividades com os alunos e 14 horas de atividades extraclasse, conforme a Lei do Piso Salarial Nacional (Lei nº11.738, de 2008). A atualização desses valores pela Campanha foi calculada utilizando a média dos índices de preço INPC-IBGE e ICV-Dieese com data de referência em 1º de julho de 1994. Para os profissionais com Ensino Superior previu-se um acréscimo de 50% e para os docentes com apenas o Ensino Fundamental concluído utilizou-se 70% do valor da remuneração daqueles com formação de nível médio.

Os custos desses insumos de pessoal e dos serviços de manutenção e desenvolvimento da infraestrutura escolar e do ensino são aglutinados, resultando, em valores de 2009, em um custo aluno/ano de R\$ 2.221,00 (gastos com pessoal representam 77,6% do custo aluno/ano).

A proposta do CAQi elaborada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, inicialmente publicada em 2007 (Carreira; Pinto; 2007), recebeu forte impulso com a aprovação pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) do Parecer nº8/2010, em 5 de maio de 2010 – até hoje não homologado pelo Ministério da Educação¹³. Através dele, o CNE se manifestou no sentido de reconhecer o Custo Aluno-Qualidade inicial como a referência para a elaboração de uma matriz de padrões mínimos de qualidade para a Educação Básica pública brasileira como a base para o estabelecimento de normas para a aplicação do inciso IX do artigo 4º da LDB. O Parecer reconheceu o CAQi criado pela Campanha como a resposta ao inviolável direito de garantir a cada cidadão o acesso a uma Educação de qualidade, considerando o CAQi “*como uma estratégia de política pública para a educação brasileira, no sentido de vencer as históricas desigualdades de ofertas educacionais em nosso país. Em outras palavras, o CNE entende que a adoção do CAQi representa um passo decisivo no enfrentamento dessas diferenças e, portanto, na busca de uma maior equalização de oportunidades educacionais para todos*” (Parecer CNE/CEB nº8/2010; págs. 17-18). O texto do Parecer coloca ainda que a proposta do CAQi se insere em um contexto em que os insuficientes recursos de investimento público direto em Educação não chegam de fato às escolas, recomendando o crescimento mínimo de 0,2% do PIB ao ano no investimento em Educação Básica pública.

Apesar de corroborar a importância do CAQi e defendê-lo como política pública de referência para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o documento do CNE apresenta algumas divergências pontuais com a obra publicada pela Campanha. Primeiramente, manifesta a importância de que a definição inicial e subsequentes reajustes do CAQi levem em conta a implantação gradual do tempo integral nas escolas da Educação Básica. A planilha de cálculo da Campanha considera apenas as Creches com jornada escolar integral, enquanto as outras etapas são contabilizadas como sendo de tempo parcial. Nesse ponto, é importante mencionar a adequação do Parecer à Meta 6 do Plano Nacional de Educação que viria a ser promulgado quatro anos mais tarde: até 2024, oferecer Educação em tempo integral em, no

¹³ Conforme expresso na Contextualização dessa pesquisa, o CNE recompôs a Comissão constituída para analisar a proposta do CAQi através da Portaria CNE/CEB nº7, de 13 de julho de 2015.

mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da Educação Básica – hoje estamos em 42% e 15,7%, respectivamente¹⁴.

Em segundo lugar, apresenta diferentes valores para números de turmas e de alunos por turma para os referenciais escolares do CAQi nas diferentes etapas: 18 turmas nos anos iniciais do Ensino Fundamental urbano (contra 20 na proposta da Campanha); 22 alunos por turma na Pré-Escola (contra 20 na proposta da Campanha); e 15 alunos por turma nos anos iniciais do Ensino Fundamental do campo (contra 14 na proposta da Campanha). No entanto, as duas primeiras assimetrias são “corrigidas” no Projeto de Resolução apresentado juntamente ao Parecer, ficando de acordo com a obra da Campanha.

Além disso, as tabelas de insumos que compõem o Parecer e o Projeto de Resolução que o segue não guardam correspondência perfeita com as determinações de insumos elaboradas pela Campanha, sem justificativa clara para o fato. Isso fica patente na etapa dos anos iniciais do Ensino Fundamental urbano. Mantidos os parâmetros de número de alunos, salas, turmas e professores, as divergências se configuram na metragem dos espaços, nos equipamentos e material permanente da escola e no número de funcionários do setor de alimentação (três no documento da Campanha e cinco no Parecer). A metragem da escola variou de 1.150 m² no Parecer para 1.470 m² na proposta da Campanha por conta de alterações nos tamanhos dos espaços escolares, conforme a Tabela 5.

Tabela 5 – Estrutura de escola urbana dos Anos iniciais do Ensino Fundamental	m²/Campanha	m²/Parecer CNE
Salas de aula	35	45
Laboratório de Informática	35	50
Laboratório de Ciências	35	50
Sala de leitura/biblioteca/computação	60	80
Copa/cozinha	50	15
Quadra coberta	400	200
Sala de TV/DVD	35	30
Banheiros de funcionários e professores	8	-
Espaço de Circulação	214	-

¹⁴ <http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/6-educacao-integral>

Na relação de equipamentos e material permanente, a divergência de quantidade dos insumos é verificada em 14 itens:

Tabela 6 – Divergência em quantidade dos insumos	Quantidade/Campanha	Quantidade/Parecer CNE
Colchonetes (para educação física)	24	25
Espremedor de frutas industrial	1	-
Outros dicionários	24	25
Literatura infantil	4800	4000
Literatura infanto-juvenil	2400	4000
Paradidáticos	480	400
Material de apoio pedagógico	200	160
Cadeiras	264	240
Mesa tipo escrivaninha	15	10
Mesa de leitura	7	1
Armário com duas portas	1	10
Mesa para refeitório	20	8
Mesa para impressora	3	2
Quadro para mural	10	-

Entretanto, apesar das diferenças localizadas, a proposta geral dos dois documentos é rigorosamente a mesma: apresentar com clareza os insumos necessários ao direito de acesso à Educação de qualidade, insumos que configuram padrões mínimos abaixo dos quais não estaria garantida a aprendizagem adequada aos educandos brasileiros.

São novos parâmetros de financiamento da Educação, voltados à correção de desigualdades das oportunidades educacionais e estruturados para atender as necessidades da Educação brasileira, explicitadas no marco legal. Em que pese o fato de o MEC ter assumido a tarefa de elaboração de uma nova proposta de CAQi a partir dos estudos elaborados por uma Comissão instituída por portaria ministerial em meados de 2015, a imposição legal de sua existência pelo PNE significa uma mudança de paradigma do financiamento da Educação no Brasil, migrando da lógica dos Fundos de “recursos à disposição” para um novo sistema guiado por “recursos necessários” à efetivação do direito à Educação.

Estimativas do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) no Estado de São Paulo em 2016

Em concordância com o exposto na presente pesquisa, a Estratégia 20.6 do Plano Nacional de Educação 2014-2024, estabelecido pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, estipula que o Custo Aluno Qualidade (CAQi) deverá ser implantado no país no prazo de dois anos da vigência do Plano (junho de 2016), sendo assim de suma importância verificar desde já os potenciais impactos financeiros dessa política pública no Estado de São Paulo.

Os quadros demonstrativos anexos à pesquisa trazem a estimativa de montante que seria necessário para garantir que cada rede de ensino do Estado de São Paulo investisse por matrícula, em 2015, os recursos parametrizados pelo atual desenho do Custo Aluno Qualidade inicial. O cálculo utiliza as matrículas por etapa/modalidade do Censo Escolar 2015 e os valores relacionados ao CAQi segundo duas óticas - ambas trazem valores que ainda não são definitivos, uma vez que o desenho final do CAQi ainda está em definição pelo MEC.

Na primeira ótica, os valores correspondem à atualização pelo índice de preços INPC-IBGE dos valores determinados pelo Parecer CEB/CNE nº 8, de 2010. Foi utilizado o índice de preços no mês de dezembro de 2015. Na segunda ótica, os valores correspondem à última divulgação do CAQi pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, que utiliza como fator de atualização o PIB per capita 2013.

É necessário enfatizar que para fins de exercício de comparação, os valores do CAQi devem ser cotejados com os valores totais destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino e não apenas com os valores do FUNDEB, uma vez que esse fundo não congrega toda a carga tributária que é destinada obrigatoriamente para a educação. No entanto, é possível verificar a existência de redes que recebem mais recursos do FUNDEB do que a soma total de recursos para efetivar o CAQi. Na lógica do CAQi, elas já possuiriam montantes suficientes para oferecer o patamar básico de qualidade da oferta para cada etapa/modalidade. É o caso da rede estadual de São Paulo, como se verá logo à frente. Essa ocorrência guarda relação com o fato de que, ao se utilizar os critérios do Parecer CEB/CNE nº 8, de 2010, alguns valores atualizados do CAQi são inferiores aos valores aluno/ano do FUNDEB paulista de 2015, como

por exemplo os valores para o aluno do Ensino Fundamental urbano, do Ensino Fundamental em tempo integral, das diferentes modalidades do Ensino Médio, do AEE e da EJA.

Na rede estadual de São Paulo, a estimativa de recebimento de recursos do FUNDEB pelo Governo do Estado é de R\$ 15,5 bilhões, valor superior ao necessário para garantir o CAQi às matrículas nas diferentes etapas e modalidades estimado em R\$ 13,2 bilhões na metodologia que atualiza os valores do Parecer CEB/CNE nº 8 e de R\$ 14,2 bilhões de acordo com os valores divulgados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO		Valores do Parecer CEB/CNE nº8, de 2010 atualizado pelo INPC/IBGE (dezembro de 2015)		Valores divulgados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação	
Nível e Modalidade de Ensino	Matrículas ¹ (A)	Valor Aluno/Ano (B) ⁵	Valor global do CAQi (R\$) (A*B)	Valor Aluno/Ano 2015 (R\$) (C)	Valor global do CAQi (R\$) (A*C)
Educação Infantil					
Creche Integral	0	9.077,82	0,00	10.005,59	0,00
Creche Parcial ²	0	6.982,93	0,00	7.696,61	0,00
Pré-escola Integral ²	0	4.569,17	0,00	5.036,15	0,00
Pré-escola Parcial	0	3.514,74	0,00	3.873,96	0,00
Ensino Fundamental					
Séries Iniciais – Urbano	573.830	3.351,81	1.962.220.286,74	3.694,37	2.119.940.337,10
Séries Iniciais – Rural	4.107	5.539,80	23.211.525,27	6.105,98	25.077.259,86
Séries Finais – Urbano	1.213.684	3.281,98	4.063.747.909,69	3.617,41	4.390.392.638,44
Séries Finais – Rural	17.033	4.236,31	73.614.701,29	4.669,28	79.531.846,24
Tempo Integral ²	178.916	4.357,35	795.347.727,15	4.802,69	859.278.084,04
Ensino Médio					
Ensino Médio – urbano	1.457.598	3.375,09	5.018.891.253,59	3.720,03	5.422.308.287,94
Ensino Médio - rural ³	17.025	4.236,31	73.580.126,20	4.669,28	79.494.492,00
Integrado à Ed. Profissional ²	37.100	4.357,35	211.440.010,22	4.802,68	178.179.465,10
Tempo Integral ²	30.241	4.357,35	172.349.254,69	4.802,68	145.237.876,12
Educação Especial					
Atendimento Educ. Especial (AEE)	11.161	4.022,17	45.798.248,16	4.433,25	49.479.472,81
EJA	161.611	3.351,81	552.631.237,06	3.694,27	597.034.668,97
EJA integrada à Ed. Profissional	132	4.022,17	541.651,17	4.433,25	585.189,00
Indígena e Quilombola ⁴	1.325	5.539,80	7.488.500,36	6.105,98	8.090.423,50
Entidades Conveniadas					
Creche Integral	0	7.681,23	0,00	8.466,27	0,00
Creche Parcial	0	6.982,93	0,00	7.696,61	0,00
Pré-Escola Integral	0	4.569,17	0,00	5.036,15	0,00
Pré-Escola Parcial	0	3.514,74	0,00	3.873,96	0,00
Educação Especial	20.866	4.022,17	85.619.868,03	4.433,25	92.501.920,97
SOMA	3.760.011		13.231.669.434,88		14.203.989.117,09

Notas Explicativas:

- 1 - Matrículas do Censo Escolar 2015 consideradas para o FUNDEB 2016 (Portaria Intermin. MEC/Fazenda nº 11, de 2015) e do Censo Escolar 2015, para o ensino médio municipal (Portaria MEC nº 984, 2015).
- 2 - Nas etapas/modalidades em que o Parecer CEB/CNE nº 8/2010 não estabeleceu um valor de CAQi, foram calculados os valores do CAQi utilizando o valor base dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental (urbano) e as respectivas ponderações do Fundeb 2015, com base na Resolução MEC nº 1, de 2015.
- 3 - Utilizou-se como referência o valor do CAQi da etapa EF-2 rural, em concordância com a metodologia da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.
- 4 - Utilizou-se como referência o valor do CAQi da etapa EF-1 Rural, em concordância com a metodologia da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.
- 5 - Valores arredondados para duas casas decimais. Por conta disso, a multiplicação dos valores arredondados de B por A não resultará nos valores da coluna A*B, uma vez que esses são resultados da multiplicação dos números não arredondados.

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação; Parecer CEB/CNE nº8 2010; Resolução MEC nº 1, de 2015; Portaria Intermin. MEC/Fazenda nº 11, de 2015 e Portaria MEC nº 984, 2015. Elaboração própria.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO			
RECURSOS A RECEBER DO FUNDEB (coeficiente de distribuição 0,493694416508): Matriculas 2015 x Valor Aluno / Ano (Estimativas MEC/MF)			
Nível e Modalidade de Ensino	Matriculas	Valor Aluno/Ano (R\$)	Recursos a Receber (em R\$ 1,00)
Ensino Fundamental			
Séries Iniciais no Urbano	573.830	3.597,37	2.064.279.087,53
Séries Iniciais no Rural	4.107	4.136,98	16.990.560,52
Séries Finais no Urbano	1.213.684	3.957,11	4.802.678.058,09
Séries Finais no Rural	17.033	4.316,84	73.528.813,13
Tempo Integral	178.916	4.676,58	836.715.271,75
Ensino Médio			
Ensino Médio – urbano	1.457.598	4.496,71	6.554.399.973,47
Ensino Médio - rural	17.025	4.676,58	79.618.801,57
Integrado à Ed. Profissional	37.100	4.676,58	173.501.176,99
Tempo Integral	30.241	4.676,58	141.424.503,86
Educação Especial	35.382	4.316,84	152.738.593,68
Atendimento Educ. Especial (AEE) ⁽³⁾	11.161	4.316,84	48.180.301,96
EJA			
Aval. no Processo	161.611	2.877,90	465.099.709,13
Integ. à Ed. Profiss. de nível médio	149	4.316,84	660.378
Indígena e Quilombola ⁽³⁾	1.325	4.316,84	5.719.819,02
Entidades Conveniadas ⁽³⁾			
Educação Especial	20.866	4.316,84	90.073.119,85
SOMA	3.760.011		15.505.517.614,02

Fontes: 1 - Os recursos são projeções desenvolvidas de acordo com a Portaria Interministerial (Educação / Fazenda) nº 11 de 2015 e demonstrativo da STN.
2 - O ICMS, a Compensação Financeira. LC Nº 87/96 e o IPI / Exp. (parte dos Municípios) foram distribuídos com base nos índices para 2016, da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.
3 - O FPM foi distribuído com base nos índices do Tribunal de Contas da União (DN nº 148, de 25/11/2015, Capitais e Reserva, destinando-se aos Municípios/Interior o saldo do montante estimado).
4 - O IPVA foi distribuído nas mesmas proporções da distribuição de 2014.
5 - O ITR foi distribuído nas mesmas proporções da distribuição de 2015.
6 - As matriculas são as do Censo Escolar 2015.
7 - Os valores aluno/ano foram calculados pela aplicação dos fatores de ponderação estabelecidos na Resolução (MEC) nº 1, de 2015.

Contudo, grande parte dos municípios paulistas apresenta valores necessários à efetivação do CAQi superiores ao que esses municípios recebem do FUNDEB; ou seja, o conjunto de recursos provenientes do FUNDEB seria insuficiente para garantir que muitas redes aplicassem o CAQi em 2016. São exemplos dessa situação os municípios de São Paulo e Águas de São Pedro, cujos quadros demonstrativos das estimativas do CAQi são expostos abaixo - as fontes e notas explicativas estão disponíveis nos quadros anexos à pesquisa.

A análise dos dados nas tabelas seguintes permite perceber que em 2016 o município de São Paulo demandaria entre R\$ 800 milhões e R\$ 1,2 bilhões adicionais ao disponibilizado pelo FUNDEB (R\$ 3,5 bilhões) para alcançar os parâmetros de valor aluno/ano do CAQi. Certamente parte desses recursos estará disponibilizada a partir da vinculação obrigatória de outros impostos e da parte remanescente dos impostos da cesta do FUNDEB. O maior montante de recursos no município de São Paulo necessário para satisfação do CAQi é referente ao

conjunto de matrículas em creches integrais conveniadas, uma estimativa total que fica entre R\$ 1,4 bilhões e R\$ 1,5 bilhões.

MUNICÍPIO: SÃO PAULO		Valores do Parecer CEB/CNE nº8, de 2010 atualizado pelo INPC/IBGE (dezembro de 2015)		Valores divulgados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação	
Nível e Modalidade de Ensino	Matrículas ¹ (A)	Valor Aluno/Ano (B) ⁵	Valor global do CAQi (R\$) (A*B)	Valor Aluno/Ano 2015 (R\$) (C)	Valor global do CAQi (R\$) (A*C)
Educação Infantil					
Creche Integral	52.982	9.261,19	490.676.179,51	10.005,59	530.116.169,38
Creche Parcial ²	2.659	7.123,99	18.942.688,25	7.696,61	20.465.285,99
Pré-escola Integral ²	7.708	4.661,46	35.930.563,26	5.036,15	38.818.644,20
Pré-escola Parcial	187.613	3.585,74	672.731.703,75	3.873,96	726.805.257,48
Ensino Fundamental					
Séries Iniciais – Urbano	235.333	3.419,51	804.724.721,15	3.694,37	869.407.175,21
Séries Iniciais – Rural	0	5.561,70	0,00	6.105,98	0,00
Séries Finais – Urbano	168.066	3.348,28	562.731.202,02	3.617,41	607.963.629,06
Séries Finais – Rural	0	4.321,89	0,00	4.669,28	0,00
Tempo Integral ²	6.177	4.445,37	27.459.047,32	4.802,69	29.666.216,13
Ensino Médio					
Ensino Médio – urbano	0	3.443,26	11.107.961,99	3.720,03	12.000.816,78
Ensino Médio - rural ³	0	4.321,89	0,00	4.669,28	0,00
Integrado à Ed. Profissional ²	0	4.445,37	0,00	4.802,68	0,00
Tempo Integral ²	0	4.445,37	0,00	4.802,68	0,00
Educação Especial	14.571	4.103,42	59.790.903,50	4.433,25	64.596.846,01
Atendimento Educ. Especial (AEE)	4.768	4.103,42	19.565.096,97	4.433,25	21.137.723,00
EJA	50.688	3.419,51	173.328.375,82	3.694,27	187.255.157,76
EJA integrada à Ed. Profissional	0	4.103,42	0,00	4.433,25	0,00
Indígena e Quilombola ⁴	0	5.651,70	0,00	6.105,98	0,00
Entidades Conveniadas					
Creche Integral	181.941	7.836,39	1.425.760.363,51	8.466,27	1.540.361.630,07
Creche Parcial	10	7.123,99	71.239,90	7.696,61	76.966,10
Pré-Escola Integral	6.358	4.661,46	29.637.587,08	5.036,15	32.019.841,70
Pré-Escola Parcial	0	3.585,74	0,00	3.873,96	0,00
Educação Especial	0,0	4.103,42	0,00	4.433,25	0,00
SOMA	918.874		4.332.457.634,01		4.680.694.584,87

RECURSOS A RECEBER DO FUNDEB (coeficiente de distribuição 0,111054576085): Matrículas 2015 x Valor Aluno / Ano (Estimativas MEC/MF)			
Nível e Modalidade de Ensino	Matrículas	Valor Aluno/Ano (R\$)	Recursos a Receber (em R\$ 1,00)
Educação Infantil			
Creche Integral	52.982	4.676,58	247.774.645,80
Creche Parcial	2.659	3.597,37	9.565.408,04
Pré-escola Integral	7.708	4.676,58	36.047.090,90
Pré-escola Parcial	187.613	3.597,37	674.913.462,96
Ensino Fundamental			
Séries Iniciais no Urbano	235.333	3.597,37	846.579.981,01
Séries Iniciais no Rural	0	4.136,98	0,00
Séries Finais no Urbano	168.066	3.957,11	665.055.228,96
Séries Finais no Rural	0	4.316,84	0,00
Tempo Integral	6.177	4.676,58	28.887.244,48
Educação Especial	14.571	4.316,84	62.900.741,86
Atendimento Educ. Especial (AEE)	4.768	4.316,84	20.582.714,79
EJA	50.688	2.877,90	145.874.810,85
Indígena e Quilombola	0	4.316,84	0,00
Entidades Conveniadas			
Creche Integral	181.941	3.957,11	719.960.095,52
Creche Parcial	10	2.877,90	28.778,96
Pré-Escola Integral	6.358	4.676,58	29.733.705,75
Pré-Escola Parcial	0	3.597,37	0,00
Educação Especial	0,0	4.316,84	0,00
SOMA	918.874		3.487.903.909,88

Na mesma lógica, o município de Águas de São Pedro possui a previsão estimada de receber R\$ 2,8 milhões do FUNDEB em 2016, valor abaixo do montante de recursos estimados para garantia dos atuais parâmetros do CAQi, que gira entre R\$ 3,1 milhões e R\$ 3,4 milhões. No caso de Águas de São Pedro, o maior montante de recursos necessário para satisfação do CAQi é referente ao conjunto de matrículas no Ensino Fundamental de tempo integral, uma estimativa total que fica entre R\$ 1,4 milhões e R\$ 1,6 milhões.

MUNICÍPIO: ÁGUAS DE SÃO PEDRO		Valores do Parecer CEB/CNE nº8, de 2010 atualizado pelo INPC/IBGE (dezembro de 2015)		Valores divulgados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação	
Nível e Modalidade de Ensino	Matrículas ¹ (A)	Valor Aluno/Ano (B) ⁵	Valor global do CAQi (R\$) (A*B)	Valor Aluno/Ano 2015 (R\$) (C)	Valor global do CAQi (R\$) (A*C)
Educação Infantil					
Creche Integral	100	9.261,19	926.118,64	10.005,59	1.000.559,00
Creche Parcial ²	0	7.123,99	0,00	7.696,61	0,00
Pré-escola Integral ²	77	4.661,46	358.932,72	5.036,15	387.783,55
Pré-escola Parcial	0	3.585,74	0,00	3.873,96	0,00
Ensino Fundamental					
Séries Iniciais – Urbano	0	3.419,51	0,00	3.694,37	0,00
Séries Iniciais – Rural	0	5.561,70	0,00	6.105,98	0,00
Séries Finais – Urbano	108	3.348,28	361.613,71	3.617,41	390.680,28
Séries Finais – Rural	0	4.321,89	0,00	4.669,28	0,00
Tempo Integral ²	325	4.445,37	1.444.745,08	4.802,69	1.560.874,25
Ensino Médio					
Ensino Médio – urbano	0	3.443,26	0,00	3.720,03	0,00
Ensino Médio - rural ²	0	4.321,89	0,00	4.669,28	0,00
Integrado à Ed. Profissional ²	0	4.445,37	0,00	4.802,68	0,00
Tempo Integral ²	0	4.445,37	0,00	4.802,68	0,00
Educação Especial	3	4.103,42	12.310,25	4.433,25	13.299,74
Atendimento Educ. Especial (AEE)	0	4.103,42	0,00	4.433,25	0,00
EJA	0	3.419,51	0,00	3.694,27	0,00
EJA integrada à Ed. Profissional	0	4.103,42	0,00	4.433,25	0,00
Indígena e Quilombola ⁴	0	5.651,70	0,00	6.105,98	0,00
Entidades Conveniadas					
Creche Integral	0	7.836,39	0,00	8.466,27	0,00
Creche Parcial	0	7.123,99	0,00	7.696,61	0,00
Pré-Escola Integral	0	4.661,46	0,00	5.036,15	0,00
Pré-Escola Parcial	0	3.585,74	0,00	3.873,96	0,00
Educação Especial	0,0	4.103,42	0,00	4.433,25	0,00
SOMA	613		3.103.720,41		3.353.196,82

RECURSOS A RECEBER DO FUNDEB (coeficiente de distribuição 0,000088768486): Matriculas 2015 x Valor Aluno / Ano (Estimativas MEC/MF)			
Nível e Modalidade de Ensino	Matriculas	Valor Aluno/Ano (R\$)	Recursos a Receber (em R\$ 1,00)
Educação Infantil			
Creche Integral	100	4.676,58	467.658,16
Creche Parcial	0	3.597,37	0,00
Pré-escola Integral	77	4.676,58	360.096,78
Pré-escola Parcial	0	3.597,37	0,00
Ensino Fundamental			
Séries Iniciais no Urbano	0	3.597,37	0,00
Séries Iniciais no Rural	0	4.136,98	0,00
Séries Finais no Urbano	108	3.957,11	427.367,61
Séries Finais no Rural	0	4.316,84	0,00
Tempo Integral	325	4.676,58	1.519.889,02
Educação Especial	3	4.316,84	12.950,53
Atendimento Educ. Especial (AEE)	0	4.316,84	0,00
EJA	0	2.877,90	0,00
Indígena e Quilombola	0	4.316,84	0,00
Entidades Conveniadas			
Creche Integral	0	3.957,11	0,00
Creche Parcial	0	2.877,90	0,00
Pré-Escola Integral	0	4.676,58	0,00
Pré-Escola Parcial	0	3.597,37	0,00
Educação Especial	0,0	4.316,84	0,00
SOMA	613		2.787.962,10

Referências bibliográficas

BLANCHARD, Olivier. *Macroeconomia*. 5ª edição; Pearson; São Paulo. 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

BRASIL. Parecer CNE/CEB nº 8/2010. 2010. Disponível em:
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192

BRASIL. Projeto de Lei Federal nº 8.035/2010. 2010. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. 2014. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm

BRASIL. Portaria CNE/CEB nº 7/2015. 2015.

BRASIL. Demonstrativo FNDE do Repasse efetivo para os anos de 2011 a 2014.

BRASIL. Portaria Interministerial (MEC / Fazenda) nº 8, de 2015.

BRASIL. Portaria Interministerial (MEC / Fazenda) nº 11, de 2015.

BRASIL. Demonstrativos STN para 2015 e 2016.

CALLEGARI, Cesar. *O FUNDEB e o financiamento da Educação pública no estado de São Paulo*. 5ª edição; Editora Aquariana; São Paulo. 2010.

CAMPANHA Nacional Pelo Direito à Educação. *Educação de Qualidade: quanto custa esse direito?* 2ª Edição. 2011. Disponível em:

http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/publicacoes/CAQieducativo_2Edicao.pdf; Acesso em setembro de 2015.

CARREIRA, Denise & José Marcelino R. Pinto. *Custo Aluno-Qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil*. Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Editora Global; São Paulo. 2007.

GOUVEIA, Andréa B. & Ângelo R. de Souza. *A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e FUNDEB*. In: Alexandre José de Souza Peres & Eloísa Maia Vidal (Orgs.). *O FUNDEB em Perspectiva*. Em Aberto, v. 28 nº 93; Inep/MEC; Brasília. 2015.

MARTINS, Paulo Sena. *O Financiamento da Educação de Qualidade*. Revista Educação e Políticas em Debate, v. 3 nº2. 2014.

MARTINS, Paulo Sena. *O Financiamento da Educação no PNE 2014-2024*. In: Câmara dos Deputados. Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas. 2015. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/21659>; Acesso em agosto de 2015.

OCDE. *PISA 2012 Results in Focus*. 2014. Disponível em: <http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>; Acesso em setembro de 2015.

OCDE. *Education At a Glance 2014: OECD indicators*. 2014. Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-2014.pdf>; Acesso em setembro de 2015.

OLIVEIRA, Alison P., Ana Maria P. Franco & Naercio Menezes Filho. *Impactos do Fundef sobre matrículas, docentes e escolas em São Paulo*. In: Barjas Negri; Haroldo da Gama Torres; Maria Helena Guimarães de Castro. (Orgs.). Educação Básica no Estado de São Paulo: avanços e desafios. 1ª Edição; FDE; São Paulo. 2014.

PINTO, José Marcelino R. *O FUNDEB na perspectiva do custo aluno qualidade*. In: Alexandre José de Souza Peres & Eloísa Maia Vidal (Orgs.). *O FUNDEB em Perspectiva*; Em Aberto, 28 nº 93; Inep/MEC; Brasília. 2015.

VIEIRA, Sofia L. & Eloísa M. Vidal. *Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica*. In: Alexandre José de Souza Peres & Eloísa Maia Vidal (Orgs.). *O FUNDEB em Perspectiva*. Em Aberto, 28 nº 93; Inep/MEC; Brasília. 2015.

Fontes virtuais de informações:

Câmara dos Deputados. *PNE, Federação e Educação: desafios para a educação de qualidade para todos e todas*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/20daniel>; Acesso em setembro de 2015.

Educação UOL. *Desempenho do Brasil piora em leitura e empaca em ciências*. Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/noticias/2013/12/03/pisa-desempenho-do-brasil-piora-em-leitura-e-empaca-em-ciencias.htm>; Acesso em setembro de 2015.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Indicadores diversos. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/FUNDEB/FUNDEB-dados-estatisticos>

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Indicadores diversos. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/>



SINDICATO DOS
PROFESSORES DO ENSINO OFICIAL
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Filiado à **CNE** e **CUTI**

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Indicador INPC/IBGE. Disponível em:

<http://www.ipeadata.gov.br/>

Observatório do Plano Nacional de Educação (OPNE). Indicadores diversos. Disponível em:

<http://www.observatoriodopne.org.br/>

Créditos de Elaboração

Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada (IBSA)

em acordo de cooperação com

*APEOESP – Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado
de São Paulo*

COORDENAÇÃO GERAL

Cesar Callegari

EQUIPE TÉCNICA

Caio de Oliveira Callegari
Alan Rogério dos Santos

GESTÃO ADMINISTRATIVA

Vera Salles