

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Faculdade de Educação  
Licenciatura em Pedagogia

ALINE MELLO FERNANDES

**Formulação do Fundeb Permanente: o Custo Aluno Qualidade (CAQ)  
em debate**

Porto Alegre  
2023

ALINE MELLO FERNANDES

**Formulação do Fundeb Permanente: o Custo Aluno-Qualidade (CAQ)  
em debate**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Licenciatura em Pedagogia, como  
parte dos requisitos necessários à obtenção do  
título de Pedagoga.

Orientadora: Nalú Farenzena

Porto Alegre

2023

### **Ao fim desta etapa, agradeço...**

A UFRGS, instituição fundamental para a minha formação humana e crítica desde o ano de 2006, e aos queridos profissionais que realizam cotidianamente um trabalho primoroso. Agradeço especialmente a Ju Freitas, do NAC, por ter me ajudado a me organizar e a focar no essencial. Acredito genuinamente que esse trabalho não teria saído sem a tua ajuda.

Às minhas amigas e colegas da FACED, que desmontaram a implicância inicial que eu tinha com estudantes de Pedagogia e tornaram as minhas manhãs mais leves e divertidas. Graças a vocês, o pátio da FACED foi transformado em espaço potente de trocas e aprendizagens.

Ao Professor Doutor Juca Gil e à Professora Doutora Regina Maria Duarte Scherer, por terem aceitado participar da banca desse trabalho e por contribuírem com o aprimoramento dessa pesquisa. Agradeço por terem tornado esse momento, que seria de medo e tensão, em um momento de troca e conversa franca. É sempre bom encontrar tempo e espaço para conversar sobre educação com dois mestres.

À Nalú Farenzena, minha super orientadora, que me estendeu a mão no momento mais difícil da minha vida. Obrigada por contribuir tanto com a minha formação! Sinto, sinceramente, que esses anos de parceria equivalem a uma outra graduação, pois aprendo tanto contigo. Tu és inspiração!

Ao Lu, meu marido, por compartilhar a vida comigo, por ser calma e tranquilidade quando preciso, por me fazer sentir amor e me sentir amada e por dividir os afazeres de casa e os cuidados com a nossa filha.

À Antônia, minha filha, meu denço, meu pingão, minha vida, minha riqueza, minha felicidade. Tudo por ti.

Dedico esse trabalho à memória da minha mãe, Bárbara Andréa, e do meu irmão, Alexandre, que, em vida, me nutriram de tanto amor que irradiará por toda a minha existência. Sem eles, eu, simplesmente, não seria.

## **Resumo**

Este trabalho enfoca o processo de formulação do Fundeb de caráter permanente, a partir da tramitação da PEC 15/15, na Comissão Especial da Câmara dos Deputados. A etapa da formulação das políticas públicas abrange a entrada de um problema na agenda do poder público, a busca por alternativas e a decisão sobre uma solução. Diferentes atores foram convidados para as audiências públicas para apresentarem diagnóstico sobre a educação básica pública e para apresentarem propostas para a melhoria da política de fundos. Analisaremos os discursos desses atores no que tange ao Custo Aluno-Qualidade (CAQ), mecanismo de cálculo e distribuição dos recursos vinculados à educação.

Os posicionamentos desses especialistas foram analisados sob a perspectiva da análise documental (CELLARD, 2012) e conceitos relacionados à área de políticas públicas. A partir dessa análise é possível apreender que o conceito de CAQ é polêmico e suscita divergências. Considerado por alguns atores como um mecanismo imaturo, não factível, resumido a uma lista de insumos, é visto por outros como a melhor forma de garantir um padrão mínimo de qualidade e controle social por parte da sociedade. Contudo, mesmo aqueles que não consideram esse mecanismo como o mais apropriado para o cálculo dos custos de uma escola, não o desaprovam completamente.

**Palavras-chave:** Custo Aluno-Qualidade. Fundeb Permanente. Financiamento da Educação. Formulação.

## Lista de siglas

ABM: Associação Brasileira de Municípios

ANPED: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

ATRICON: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

CAQ: Custo Aluno-Qualidade

CAQi: Custo Aluno-Qualidade Inicial

CCJC: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

CONSED: Conselho Nacional dos Secretários de Educação

CNDE: Campanha Nacional pelo Direito à Educação

CNE: Conselho Nacional de Educação

CNM: Confederação Nacional dos Municípios

CNTE: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

Fineduca: Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação

FNCEE: Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação

FNP: Frente Nacional de Prefeitos

Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDP: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

Inspere: Instituição de Ensino e Pesquisa

LDE: Laboratório de Dados Educacionais

LDB: Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional

MDE: Manutenção e Desenvolvimento da Educação

MEC: Ministério da Educação

MIEIB: Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil

MPC: Ministério Público de Contas

PEC: Proposta de Emenda Constitucional

PNE: Plano Nacional de Educação

SASE/MEC: Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação

SimCAQ: Simulador do Custo Aluno-Qualidade

TPE: Todos Pela Educação

UNCME: União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

UNDIME: União Nacional dos Dirigentes Municipais

UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UFABC: Universidade Federal do ABC

UFES: Universidade Federal do Espírito Santo

UFG: Universidade Federal de Goiás

UFPR: Universidade Federal do Paraná

UFRGS: Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UnB: Universidade de Brasília

UPF: Universidade de Passo Fundo

USP: Universidade de São Paulo

VAAF: Valor Aluno-Ano Fundeb

VAAT: Valor Aluno-Ano Total

## Sumário

<b>Introdução</b> .....	8
<b>Capítulo 1: Políticas públicas e investimento em educação: discussão bibliográfica</b> .....	10
1.1 Políticas públicas.....	10
1.2 Política de fundos na educação básica .....	15
1.3 A trajetória do CAQi e do CAQ .....	18
<b>Capítulo 2: O CAQi e o CAQ em debate na tramitação da PEC do Fundeb permanente</b> .	25
2.1 CAQ como alteração da lógica da distribuição de recursos .....	31
2.2 SimCAQ e o amadurecimento da discussão sobre o Custo Aluno-Qualidade .....	39
<b>Conclusão</b> .....	41
<b>Referências</b> .....	44

## Introdução

Este trabalho é fruto de uma trajetória de quatro anos de pesquisa voltada aos estudos de políticas educacionais e políticas de financiamento. Da minha primeira graduação, como bacharela em Ciências Sociais, me acompanha o interesse em trabalhar com a política institucional.

Desde agosto de 2019 sou bolsista de Iniciação Científica financiada pelo CNPq em pesquisas voltadas para a área das políticas educacionais. A primeira experiência de pesquisa em Educação orientava-se para a investigação da complementação da União ao Fundeb (2007-2020) e na segunda pesquisa realizamos levantamento sobre os trabalhos acadêmicos que abordavam as políticas públicas (2015-2020). Por fim, há dois anos, a pesquisa se volta para a análise do processo de formulação do Fundeb permanente, atores participantes e os principais pontos em discussão.

Desse percurso de pesquisa e estudos, surgiu o desejo de somar os conhecimentos adquiridos nas experiências anteriores com o atual objeto de investigação, o Fundeb permanente.

Este trabalho enfocará o processo de formulação do Fundeb permanente, a partir da tramitação da proposta na Câmara dos Deputados. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) possui natureza contábil e é composto por fundos estaduais. Nesses fundos, são subvinculados um percentual de recursos direcionado à manutenção e desenvolvimento do ensino. A política de fundos foi iniciada na década de 1990 com o Fundef, voltada para o Ensino Fundamental, e continuou com o Fundeb, sendo ampliada para todas as etapas da Educação Básica e contando com um investimento mais robusto da União. O Fundef e Fundeb foram fundamentais para o aumento de matrículas e para a redução das desigualdades interestaduais, intraestaduais e inter-regionais.

Devido ao seu impacto positivo, começou-se a elaborar um fundo perene, nos moldes das experiências anteriores. No ano de 2015, a Deputada Federal Raquel Muniz (PSD-MG) apresenta a proposta do Fundeb permanente. Este trabalho se centrará nas audiências públicas realizadas pela Comissão Especial da PEC 015/15 na Câmara dos Deputados e visa analisar as concepções dos participantes acerca do Custo Aluno-Qualidade, mecanismo de cálculo do custo de uma escola, determina o investimento necessário para garantir um padrão de qualidade aos estudantes. O debate sobre o conceito de qualidade é polêmico e permeado por divergências.

Os participantes dessas sessões são especialistas nas áreas de financiamento da educação pública, federalismo brasileiro, orçamento público, etc., cujo conhecimento contribuiu para o debate sobre a educação nacional. Os discursos dos atores foram retirados das Notas Taquigráficas referentes às audiências públicas da 55ª Legislatura (2015-2018)<sup>1</sup> e os vídeos das sessões da 56ª Legislatura (2019-2023), postados no canal da Câmara do Deputados no *YouTube*<sup>2</sup>. Para a análise dos dados, utilizaremos a metodologia de análise documental nos moldes proferidos por Andre Cellard (2012). É necessário avaliarmos criticamente a documentação, considerando o contexto social e a conjuntura política e econômica em que foi produzida, revelando quem são seus autores, sobre o que/quem se narra e a quem ela foi destinada.

A primeira parte do trabalho apresenta a discussão bibliográfica centrada na definição de o que são as políticas públicas, sobre as políticas de fundos e o Custo Aluno-Qualidade. Em seguida, serão analisados os discursos sobre o CAQ, segundo as posições dos atores convidados para as audiências públicas e, por fim, destacamos as principais conclusões.

---

<sup>1</sup> As notas taquigráficas foram obtidas em CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEC 015/15 – torna permanente o Fundeb / Educação. Notas Taquigráficas. Disponível na página: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/notas-taquigraficas>. Acesso em 17 de abr. de 2023.

<sup>2</sup> Os vídeos estão disponíveis na página da Câmara dos Deputados do Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/@CamaradosDeputadosoficial/search?query=pec%20015%2F15>.

## Capítulo 1: Políticas públicas e investimento em educação: discussão bibliográfica

### 1.1 Políticas públicas

A origem das políticas públicas data do início do século XX e voltava-se para a especialização dos funcionários públicos. Com a utilização de planejamentos plurianuais como instrumento estratégico, foi necessário sistematizar os conhecimentos sobre as práticas do funcionalismo público.

O que começou como um acervo de conhecimentos técnicos, logo tornou-se um campo acadêmico com a criação de cursos e especializações. A investigação das políticas públicas se tornou essencial para a tomada de decisão mais adequada e para a otimização dos gastos.

O objetivo geral das políticas públicas é promover a mudança social, transformando uma realidade indesejada, embora o que seja ou não indesejado dependa de posicionamentos políticos. Mas definir o que é uma política pública não é tarefa fácil. O primeiro dilema é definir o que queremos expressar ao utilizar a palavra ‘política’, visto que em português essa palavra possui múltiplos sentidos. Para fugir dessa pluralidade que pode levar à confusão, tomou-se emprestado do inglês algumas expressões que distinguem e, ao mesmo tempo, expressam, dimensões, abarcadas sob essa expressão. Para o que chamamos de política, na língua inglesa utilizam-se três expressões: *polity*, *politics* e *policy/policies*.

*Polity* é a dimensão institucional, o sistema político, demarcado pelo sistema jurídico e a estrutura dos sistema político-administrativo. A dimensão processual é a *politics*, o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, está relacionado à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição. *Policy* é a dimensão material, constitui os programas políticos, é o conteúdo material das decisões políticas.

Essas três dimensões da política, a dimensão institucional, processual e material, estão em constante interação, há uma interrelação entre elas, que gera influências mútuas, estão interligadas nas políticas públicas.

Em seu texto, Pierre Muller e Yves Surel (2002) buscam construir o significado de políticas públicas. Os autores as definem como um programa de ação governamental que busca intervir em um setor da sociedade ou em espaço geográfico. Eles listam três características: as políticas públicas constituem um quadro normativo de ação, combinam elementos de força pública e elementos de competência e tendem a constituir uma ordem

local. As políticas públicas podem ser entendidas como políticas governamentais, como um conjunto de normas que dão sentido a um problema, que estruturam o que deve ser feito e que buscam a fins determinados.

Dentre os principais modelos de análise de políticas públicas estão as a seguir descritas.

A **abordagem sequencial**, *policy cycle approach*, é a separação das políticas públicas em fases: formulação, implementação e avaliação. Formulação é a etapa na qual ocorre a definição e a escolha de problemas que merecem intervenção, se elaboram alternativas e acontece a tomada de decisão. Já foi considerada a fase mais importante, ideia superada com o avanço dos estudos sobre a interligação entre a formulação e a implementação. A implementação é a fase em que as decisões são executadas. A última etapa é a de avaliação, em que se mensuram resultados e impactos da política.

As fases, numa concepção mais inicial da análise de políticas públicas, aconteceriam de maneira linear. A ação do Estado seria uma ação racional e as políticas públicas transcorreriam em um esquema de ciclos ou etapas, que se sucederiam em passos lógicos: um problema seria definido, suas causas seriam identificadas, alternativas que atacassem essas causas seriam elaboradas, aquela que apresentasse melhor custo-benefício seria escolhida.

Surgiram críticas a semelhante posicionamento racionalista diante das políticas públicas. Lindblom (*apud* CAPELLA, 2018, p. 50) seguiu caminho semelhante, questionou o paradigma da racionalidade e criticou essa ideia de sucessão de passos lógicos dos ciclos das políticas. Para o autor, o processo da política não seria linear e a participação de múltiplos atores exigiria constante negociação. Por sua vez, Klaus Frey (2000) entende que *policy cycle* é um tipo ideal do processo das políticas públicas, que é útil enquanto recorte de análise, mas que é incapaz de oferecer explicações.

Estudos que focavam o processo de formação de agenda, que é parte da formulação, apontaram que a própria definição de problema já seria influenciada por valores e ideias e seria objeto de disputa política (KINGDON, 2006b). Pesquisas sobre a fase de implementação indicaram que ocorre uma transformação e reformulação na política durante a sua execução e que as relações intergovernamentais e as coordenações interfederativas são de suma importância (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Na década de 1980, houve redefinição no objeto de estudo das políticas públicas e incluiu-se a ação de atores não-governamentais. Tais modificações acarretaram no desenvolvimento de outras teorias que tratavam de analisar as novas dinâmicas. Surgem

conceitos como *issue networks* (redes de questões ou de causas), *policies networks* (redes de políticas públicas), *policies communities* (comunidades de políticas públicas) etc.

Na sequência das críticas ao racionalismo, surgiu o modelo do neoinstitucionalismo, corrente que enfatiza a importância do fator institucional para a explicação dos processos de produção das políticas públicas e destaca o papel das instituições formais e informais na conduta dos atores.

Também se desenvolveu a abordagem cognitiva, que acentua os referenciais cognitivos e normativos (valores, visões de mundo, representações) como fatores influentes nas decisões e ações nos diferentes setores de políticas públicas.

John Kingdon desenvolveu um modelo para o estudo das etapas iniciais de formulação de políticas públicas, tendo combinado elementos das abordagens sequencial, cognitiva e neoinstitucionalista. Apresentar este modelo em mais detalhe é de suma importância para o objeto de estudo deste TCC, relacionado à formulação do Fundeb Permanente. Para o autor, existe um processo de seleção tanto na inclusão de temas nas agendas governamentais quanto para a escolha das alternativas de resolução desses problemas. Por meio do **modelo de múltiplos fluxos**, Kingdon busca identificar quais são os critérios adotados na escolha de um problema que vai entrar para a agenda governamental e na escolha da alternativa mais adequada.

Existem três dinâmicas de processos, o de problemas, de alternativas e de política, que devem ser observados pelo analista. Cada uma dessas dinâmicas possui seus atores especialistas.

John Kingdon (2006a) alerta que as etapas pré-decisórias foram pouco exploradas, pouco se sabe sobre os processos que levam um governo a dedicar-se a um tema e não a outros. Ele volta sua análise para dois processos iniciais na formulação de uma política pública: o estabelecimento de uma agenda e a especificação das alternativas a partir das quais as decisões são tomadas.

A agenda de um governo é uma lista de problemas que são ou serão alvo de sua atenção (Kingdon, 2006a, p. 222). A agenda de um governo é diversificada. Os temas “mais importantes” estão na agenda do presidente e de seus assessores. Existem agendas mais especializadas, com os principais temas de cada área (Kingdon, 2006a, p. 222).

As agendas são definidas a partir de três eixos: problemas, política e participantes visíveis. O primeiro ponto a ser detalhado é a diferenciação de uma situação/questão e de um problema. Nem toda situação se torna um problema. Três dispositivos transformam questões em problemas, os indicadores, eventos-foco e feedback. Os indicadores são

utilizados para avaliar a magnitude de uma situação. Situações de alta magnitude ou que tiveram seus indicadores alterados podem ser percebidos como problemas; na educação brasileira, por exemplo, índices como o Ideb, ou resultados do Pisa. Eventos-foco são desastres, crises, como a ocorrida recentemente com a pandemia de Covid-19. Como geralmente são passageiros, para serem entendidos como problemas é preciso que já exista um incômodo anterior. O *feedback* é o retorno da população, dos beneficiários ou de especialistas a respeito de algum programa governamental; um exemplo, na educação brasileira, são os diversos estudos e denúncias sobre a paralisação das obras do Proinfância, ou os resultados de monitoramentos de metas do Plano Nacional de Educação. Uma situação se torna problema quando as pessoas pensam que algo deve ser feito a respeito por parte dos governos. Quando uma situação se torna um problema público aumentam suas chances de serem arroladas na agenda governamental. Existem diferentes formas de um governo lidar com um problema, ele pode buscar resolvê-lo, ele pode fazê-lo desaparecer, pode ser que um outro problema mais urgente surja, as pessoas podem se acostumar com a situação ou podem passar a encará-lo de outra forma.

Outro sustentáculo relacionado à relevância de um tema é a dinâmica política. Três elementos desse eixo influenciam a agenda governamental: o clima ou humor nacional, as forças políticas organizadas e as mudanças dentro do próprio governo. Nessa dinâmica são construídos consensos. Através da negociação, que envolve troca de apoio e na formação de alianças, é possível tornar um tema em pauta urgente. Kingdon (2006b, p. 228) enfatiza que a combinação de vontade nacional com as eleições é uma formadora de agendas muito poderosa. O último elemento importante na elaboração da agenda são os participantes visíveis. Os atores visíveis são aqueles relacionados à elaboração da agenda. São os atores que recebem atenção da imprensa, como presidente, atores do alto escalão do governo, partidos políticos, etc.

Figura muito importante no modelo de John Kingdon (2006b, p. 228), os *policy entrepreneurs* são atores que dispõem muita energia e recurso para tornar seus problemas visíveis para as autoridades. Seu trabalho é longo e ocorre através do “amaciamento” do sistema. Esse amaciamento caracteriza-se pela promoção de suas ideias em diferentes fóruns. *Policy entrepreneurs* podem ser guiados por preocupação por uma determinada questão ou para tirar proveito próprio. Eles podem ser políticos eleitos, funcionários públicos de carreira, lobistas, acadêmicos ou jornalistas e estão sempre atentos às oportunidades para expor seus problemas e convencer o público em geral, os outros especialistas e a classe política.

Além dos atores visíveis, Kingdon (2006b, p. 231) trata dos participantes invisíveis. Esses são fundamentais na escolha das alternativas mais adequadas e compõem de acadêmicos, pesquisadores, funcionários públicos. Eles formam comunidades de especialistas em uma determinada área. Enquanto os atores visíveis dedicam-se sobre temas mais importantes e mais abrangentes, os participantes invisíveis empenham-se em questões mais específicas e mais detalhadas. As comunidades de especialistas incluem subcomunidades ainda mais especializadas. Para explicar esse processo de seleção de soluções, Kingdon apresenta o conceito de *policy primeval soup* (caldo primitivo de política). Muitas ideias são elaboradas nessas comunidades, algumas são largamente debatidas, criticadas e revisadas, algumas se juntam com outras, algumas são abandonadas, algumas são debatidas mais profundamente, e somente uma parcela dessas são levadas em consideração para a proposição.

Alguns critérios considerados na busca por solução são viabilidade técnica, a congruência com os valores dos membros da comunidade de especialistas na área e a antecipação de possíveis restrições (como, por exemplo, restrições orçamentárias, aceitabilidade do público e a receptividade dos políticos). Soluções que preencham esses critérios possuem mais chances de serem considerados para serem apresentados no momento mais propício.

Outro aspecto fundamental da análise do Kingdon (2006b, p. 236) são as janelas de políticas, denominação do evento que propicia a junção dos três eixos. Os três fluxos possuem dinâmicas próprias, porém, em alguns momentos, ocorre a junção desses três eixos. A junção dos três eixos aumenta as chances de um tema se tornar parte de agenda de decisões, ou seja, não é algo líquido e certo, é uma probabilidade. Nesses momentos de janelas abertas surgem oportunidades para que os defensores de uma causa ofereçam soluções ou para que se chame atenção para um problema. As janelas de oportunidades são impulsionadas pelos fluxos de política e pelos fluxos de problema.

Uma das principais críticas a esse modelo diz respeito ao alto grau de aleatoriedade. O autor destaca que trabalha a partir de probabilidades, isto é, alguns problemas têm mais chances de se destacar, assim como algumas soluções tem maior possibilidade de serem consideradas. Quando um problema passa a chamar atenção do público ou mudanças ocorrem na dinâmica política, algumas aberturas de janelas são mais previsíveis como, por exemplo, a mudança dos ciclos orçamentários, outras são imprevisíveis. Há um certo padrão na dinâmica de cada um dos fluxos, de modo que para uma situação ser entendida como um problema, ela precisa se destacar em indicadores,

eventos-foco ou *feedback*. Da mesma forma, no fluxo de alternativas, as propostas devem ser viáveis desde um ponto de vista técnico e não pode se contrapor aos valores da comunidade do público e dos políticos. Até mesmo a junção dos fluxos não é aleatória, pois algumas opções são mais prováveis que outras. Conforme Ana Cláudia Capella (1996), nem tudo pode interagir com tudo, mas, ainda assim, certas interações são aleatórias, pois é assim que o mundo real funciona. O modelo de Kingdon propõe oferecer ferramentas para a análise e compreensão das políticas públicas e não fazer previsões sobre elas.

## 1.2 Política de fundos na educação básica

A partir do ano de 1998, foi adotada para todo o país a política de fundos, estabelecida por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996 e regulamentada pela Lei nº 9.424/1996. A primeira experiência com tal política ocorreu com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), cuja duração estendeu-se entre os anos de 1997 e 2006; em 1997, foi adotada apenas no Pará. O Fundef consistia no conjunto de fundos contábeis compostos por uma parcela da receita resultante de impostos vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino dos estados e municípios, redistribuídos, no âmbito de cada estado, para as redes municipais e estaduais de acordo com o número de alunos do ensino fundamental regular registrados no Censo Escolar do ano anterior; também compunha o Fundef recursos federais, os quais foram irrisórios durante a vigência. O Fundef foi essencial na ampliação do acesso ao ensino fundamental e no aprofundamento do processo de municipalização dessa etapa. Ainda durante essa experiência, começou-se a formular uma política de fundos que englobasse outras etapas e modalidades e que consolidasse a colaboração entre os governos. Entendemos que a raiz de ambas as políticas é semelhante e que há uma relação de continuidade entre elas (FARENZENA, 2011; FARENZENA, 2012b).

O Fundeb foi implementado no ano de 2007 e foi elaborado de forma a corrigir e aprimorar a experiência predecessora. O novo fundo expandiu o alcance dos recursos para toda a educação básica, aumentou o percentual e o número de impostos subvinculados, definiu uma parcela mínima de recursos provenientes da União a fim de suplementar os fundos deficitários e estabeleceu fatores de ponderação específicos para cada etapa e modalidade de ensino para a redistribuição de recursos. Com encerramento definido para dezembro de 2020, o Fundeb é, hoje, o principal instrumento de financiamento da

educação básica brasileira, sendo responsável pela execução de, aproximadamente, 60% dos recursos investidos em educação (FARENZENA, 2011; FARENZENA, 2012b).

Criado através da Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, seus recursos decorrem da dedução de 20% do Fundo de Participação dos Estados, do Fundo de Participação dos Municípios, do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Telecomunicação e de Transporte Interestadual, do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações, LC 87/96 – Desoneração do ICMS de Exportações, Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios, pelas receitas da dívida ativa de juros e multas dessas fontes e pela Complementação da União, correspondente a, no mínimo, 10% do valor total de contribuição dos entes subnacionais. Por garantir participação mais consistente da União, é razoável declararmos o Fundeb como uma importante experiência de cooperação federativa no âmbito do financiamento da educação (FARENZENA, 2020)<sup>3</sup>.

O Fundeb é um fundo contábil de caráter redistributivo que possui como objetivos centrais prover a manutenção e desenvolvimento da educação e a valorização dos profissionais da educação. Além desses objetivos explícitos, a sua estrutura de funcionamento permite inferir um terceiro objetivo: promover maior equiparação na capacidade de financiamento entre os entes federativos. Conforme aponta Nalú Farenzena (2015), o fundo trata da vinculação/alocação de recursos para a educação básica, da redistribuição dos recursos conforme a responsabilidade e atendimento de cada ente e a cooperação intergovernamental no financiamento da educação, incluindo todos os níveis de governo.

Ele é composto por 27 fundos, um para cada estado e o do Distrito Federal. Os recursos são distribuídos entre as redes estaduais e municipais de cada Unidade Federativa. São contabilizados, para fins de distribuição de recursos, os alunos matriculados nas etapas de atuação prioritária de cada ente presentes no Censo Escolar do ano anterior. Entendendo que as etapas e modalidades possuem custos diferenciados, anualmente são formulados fatores de ponderação que contabilizam cada aluno com um valor distinto. Os fatores de ponderação devem variar entre 0,70 e 1,30 e o valor de

---

<sup>3</sup> Conforme Farenzena (2020, p. 5), o valor mínimo nacional por aluno, a ser garantido pela União, conforme a legislação “[...] deveria ser o quociente da divisão do total dos recursos estaduais, municipais e do DF pelo total de matrículas do ensino fundamental de todo o País.” No entanto, conforme explica a autora, de fato a União não respeitou esta regra e a complementação da União foi decrescendo, até representar menos de 1% no último ano.

referência adotado é 1, relativo aos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental urbana. Os coeficientes são determinados pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade<sup>4</sup> e são produtos de muita luta política. No último de ano de funcionamento do Fundeb 2007-2020, haviam 19 fatores de ponderação<sup>5</sup>, com fatores de ponderação de 0,80 a 1,30 (BUENO; PERGHER, 2017).

Os fatores de ponderação são importantes porque eles, associados ao número de alunos matriculados, delimitam a proporção de recursos que um ente recebe do Fundeb. É necessário ressaltar que, para o cálculo de distribuição de recursos, só são consideradas as matrículas das áreas de atuação prioritária, ou seja, educação infantil e ensino fundamental para os municípios e ensino médio e ensino fundamental para os estados. Um dos objetivos do fundo é impulsionar a valorização dos profissionais da educação, para tal, destina-se o mínimo de 60% dos recursos do Fundeb ao pagamento dos profissionais do magistério, quer dizer, não a todos os profissionais, mas ao magistério (BUENO; PERGHER, 2017).

Houve uma redução na disparidade do investimento em educação pública entre os estados brasileiros e entre os estados e seus municípios desde a implementação do Fundeb. Isso decorreu, especialmente, da utilização de dois mecanismos. O primeiro mecanismo relaciona-se à *função redistributiva do Fundo*, a qual reduziu a diferença da capacidade de gasto entre os estados e seus municípios através da redistribuição de recursos associada ao número de matrículas das redes e dos fatores de ponderação das etapas e modalidades de ensino. Os municípios arrecadam menos recursos que os estados e, muitas vezes, atendem mais alunos. Essa função faz com que os recursos municipais se equiparem ao dos governos estaduais. De certa forma, pode ser entendida como uma assistência financeira dos estados para os municípios em troca da divisão na oferta dos serviços<sup>6</sup>. O segundo mecanismo é a *complementação aos fundos deficitários*, assistência financeira prestada pela União e que está ligada à *função suplementar*. A complementação

---

<sup>4</sup> A comissão composta por onze membros: um representante do Ministério da Educação, cinco representantes do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed) e cinco representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais (Undime).

<sup>5</sup> Os fatores de ponderação eram: creche pública integral, creche pública parcial, creche conveniada integral, creche conveniada parcial, pré-escola integral, pré-escola parcial, ensino fundamental anos iniciais urbano, ensino fundamental anos iniciais rural, ensino fundamental anos finais urbano, ensino fundamental anos finais rural, ensino fundamental integral, ensino médio urbano, ensino médio rural, ensino médio integral, ensino médio integrado à educação profissional, educação espacial, educação indígena e quilombola, educação de jovens e adultos com avaliação no processo e educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.

<sup>6</sup> O estudo de Felix (2022) demonstrou que todos os governos estaduais brasileiros redistribuem recursos para os municípios.

da União é a transferência de recursos destinados àqueles que, por recursos próprios, não conseguiram garantir valor mínimo por aluno, porém, este valor mínimo é definido pela própria distribuição da complementação da União aos fundos com menos recursos por aluno. A complementação da União desempenha importante função na questão da equidade de financiamento da educação entre os estados, pois eleva a disponibilidade de recursos garantindo a aproximação dos valores mínimos (FARENZENA, 2012a).

O objetivo da complementação da União é equiparar a capacidade de gastos para o financiamento da educação básica. Durante o período de vigência do Fundef, a complementação da União era ínfima. Em 2006, último ano do Fundef, o valor da complementação da União foi de R\$ 680 milhões (valor corrigido pelo INPC de dezembro de 2019), não chegando a 1% da arrecadação total dos fundos. No ano seguinte, primeiro ano de funcionamento do Fundeb, quando os valores ainda não estavam integralizados, esse recurso foi quase seis vezes superior ao do ano anterior. Comparando o valor corrigido de 2006 e o de 2019, esse último equivaleu a vinte e duas vezes o valor do primeiro (FARENZENA, 2012a).

Nove estados recebem regularmente esse recurso. Os estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí foram beneficiados durante todos os anos. A partir de 2009, o Amazonas passou a receber também. O Rio Grande do Norte foi beneficiado durante seis anos<sup>7</sup> e o Rio de Janeiro entrou para essa lista no ano de 2019.

### 1.3 A trajetória do CAQi e do CAQ

Conforme Nalú Farenzena (2019), encontramos na Constituição Federal o fortalecimento da discussão que associa padrões de qualidade de oferta com custos. A autora refaz a trajetória da construção da referência do CAQ (entre os anos de 1980 até 2019). O Fundef surge no contexto de discussão da declaração “Educação para Todos”, compromisso mundial assinado no início dos anos 1990. O valor mínimo por aluno era bem distante daquele do CAQ, embora a legislação do Fundef previsse ajustes progressivos de recursos do Fundo a fim de garantir valores por aluno condizentes com padrão mínimo de qualidade do ensino definido nacionalmente. Em 2006 foi aprovado o Fundeb, a segunda experiência brasileira na política de fundos, e este representou uma ampliação e aperfeiçoamento do Fundef, mesmo que não tenha repetido a norma do

---

<sup>7</sup> O Rio Grande do Norte recebeu complementação da União entre 2010 e 2015.

Fundef (não cumprida) de chegar a valores mínimos por aluno para garantir padrões de qualidade. Com ele, houve a manutenção da ideia de valor mínimo por aluno tendo em conta, apenas parte das receitas protegidas para a educação da receita de impostos, contando, também, com a complementação da União. Como resultado da distribuição, gasto de recursos vinculados à educação somados à Complementação da União.

O marco para alteração de tal mecanismo foi a inscrição do CAQi (Custo Aluno-Qualidade Inicial) e do CAQ (Custo Aluno-Qualidade) no PNE (2014-2024). Proposta desenvolvida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE, 2018), o CAQi e o CAQ representam duas etapas de um mesmo projeto. Em linhas gerais, o CAQi e o CAQ são mecanismos que indicam o quanto deve ser investido por aluno para cada etapa da educação básica. O CAQi representaria uma etapa inicial, preparatória para a implantação do CAQ, este mais robusto no que concerne aos padrões de qualidade a serem garantidos. Eles representam uma inversão da lógica em operação: o investimento em educação, então subordinado à disponibilidade orçamentária vinculada constitucionalmente, passaria a ser vinculado a partir de uma perspectiva da necessidade de investimento por aluno, assim assegurando um padrão mínimo de qualidade para todas as escolas públicas brasileiras. O ponto de partida é o de que o CAQ deve estar ancorado em algumas bases como ótica democrática, inclusiva e de participação social. Educação de qualidade é para todos, “incorpora as diversidades, considera as desigualdades socioeconômicas históricas de nossa sociedade e pressupõe a participação e a influência da sociedade civil na definição das políticas públicas como fator de qualificação dessas políticas” (CNDE, 2018, p. 21).

Ao debater o que o Custo Aluno-Qualidade Inicial e o Custo Aluno-Qualidade, precisamos discorrer sobre a trajetória do conceito qualidade. Então, o que seria qualidade na educação? Cury (2014) destacava a polissemia característica desse termo, o que torna difícil a obtenção de uma definição específica e permite múltiplas significações. Dessa forma, é mais fácil analisar a qualidade a partir do que não é. Quando se trata de educação, a qualidade é tida como um princípio do ensino. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional (LDB) especifica um pouco mais o que estaria implicado na qualidade, no seu art. 4º: “variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”<sup>8</sup>. Na legislação brasileira, a

---

<sup>8</sup> Redação alterada pela Lei 14.333, de 2022. Atualmente, o Art. 4º inciso IX está: padrões mínimos de qualidade do ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às

qualidade é constantemente associada com a ideia da necessidade de melhoria, o que apontaria “para o reconhecimento entredito de que os resultados da educação escolar não possuem uma situação recomendável” (CURY, 2014, p. 1060).

Há uma disputa acerca do conceito de qualidade pelo menos desde início dos anos 2000, podendo essa expressão ser associada à eficiência produtiva ou entendida como qualidade social relacionada à equidade. Nesse contexto, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação tomou como meta para si a construção de referenciais concretos para o conceito de qualidade na educação. Conforme argumenta a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE, 2018, p. 20ss), a questão da falta de qualidade foi historicamente um tema recorrente na história da educação brasileira. Aspectos como o pouco investimento, falta de acesso, infraestrutura precária, formação docente pouco qualificada, falta de valorização dos professores, entre outros, marcaram a educação brasileira desde o seu primórdio. A Campanha coloca a questão do investimento necessário em educação como o eixo do debate.

O Laboratório de Dados Educacionais (LDE), uma colaboração entre pesquisadores da Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Universidade Federal de Goiás (UFG) desenvolveu uma plataforma para calcular o quanto custa o financiamento da educação pública de qualidade, o Simulador do Custo Aluno-Qualidade (SimCAQ)<sup>9</sup>. A noção de qualidade na educação é histórica e cultural, já foi intimamente ligada a oferta de oportunidades de escolarização, à ideia de fluxo e à verificação de desempenho por meio dos testes de grande escala. (OLIVEIRA; ARAÚJO *apud* SIMCAQ, c2023). Qualidade está vinculada à garantia de acesso, condições adequadas de aprendizagem, promoção do desenvolvimento humano, político e social, emancipação e inclusão. No que tange ao financiamento, ao tomar as palavras de Rubens Camargo (*apud* SimCAQ, c2023), destaca-se que a qualidade está relacionada ao custeio adequado que garanta aquisição de insumos apropriados para assegurar condições para a efetivação do direito à aprendizagem, aquisição de saberes, valorização dos sujeitos envolvidos no processo de ensino-aprendizagem.

Em artigo que buscava fazer levantamento dos valores máximos e mínimos do antigo Fundeb, Rubens Camargo, Ana Paula Nascimento e Renata Medina (2019) relacionam tais valores com o valor do CAQi dos anos de 2010 e 2018. Os autores

---

necessidades específicas de cada estudante, inclusive mediante a provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados

<sup>9</sup> Atualmente, no site da CNDE, para as estimativas de CAQ há indicação de consulta ao SimCAQ.

verificam que os valores do CAQi sempre foram superiores aos VAA mínimos praticados durante a duração do Fundeb, mas que, com relação aos valores máximos, esses se aproximam bastante daqueles propostos pelo CAQi, principalmente, o valor do ano de 2018.

O professor Luiz Araújo (2019) aponta que dois pontos vinham sendo amplamente discutidos na tramitação do projeto do novo Fundeb até aquele momento: a eficiência do Fundeb na questão da redução das desigualdades educacionais e o papel dos entes no financiamento da Educação Básica. O autor aponta que o Fundeb possui limitadores no que tange ao seu potencial de combater desigualdades, como algumas das características da política de fundos e a questão da participação da União.

Apesar de todos os motivos de celebração do Fundeb, estamos muito longe de alcançar um padrão mínimo de qualidade e alguns outros objetivos do Fundeb não foram alcançados, como a garantia de que todas as pessoas entre 0 e 17 anos acessem e permaneçam na escola. Além disso, a infraestrutura das escolas ainda deixa muito a desejar. Dados do Censo escolar apontam que menos de 50% das escolas brasileiras possuem biblioteca, menos de 40% possuem quadra poliesportiva e menos de 20% possuem laboratório de Ciências.

Sobre os valores do CAQi, Alves (*apud* ARAÚJO, 2019) destaca que o subfinanciamento prevalece, pois 78% dos municípios contam com valores abaixo daquele estipulado pelo CAQi. Nesse contexto, a distribuição, considerando fatores de ponderação não tem sido eficiente em induzir uma elevação da taxa de crescimento de matrículas. Além disso, os fatores de ponderação não refletem os reais custos das diferentes etapas e modalidades.

O Poder Executivo Federal foi protagonista na elaboração dos fundos anteriores, mas foi mero coadjuvante na construção do novo Fundeb ao longo do governo iniciado em 2018. Em junho de 2019, foi publicada uma proposta em que o Ministério da Educação (MEC) disponibilizaria um pequeno aumento da complementação da União que seria redistribuído a partir de indicadores baseados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), instaurando um tripé de capacitação-avaliação-bonificação. Tal proposta coincide com a proposta do Todos Pela Educação (TPE), com a ampliação da complementação da União ancorada em “evidências de resultados de aprendizagem”<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> TORKANIA, Mariana. MEC propõe aumentar para 15% contribuição da União ao Fundeb. *Agência Brasil*. Brasília: EBC, 2019. Disponível na página: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2019-06/mec-propoe-aumentar-para-15-contribuicao-da-uniao-ao-fundeb>. Acesso em 17 de abr. 2023.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação teve uma postura muito combativa na construção do novo Fundeb, encabeçando a luta pela inclusão do CAQ na Constituição Federal e pela criação de novos fatores de ponderação, um voltado para entes prejudicados pela baixa arrecadação tributária e outro voltado para as redes públicas de entes com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A CNDE também defendeu a ideia de um modelo de financiamento híbrido, que considerasse o Valor Aluno-Ano Fundeb (VAAF), que considera somente os recursos subvinculados ao fundo, e o Valor Aluno-Ano Total (VAAT), que considera, para fins de cálculo, todos os recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE). No âmbito das entidades que compõe a CNDE, destacou-se a atuação da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), na produção de estudos que subsidiaram a atuação da CNDE.

Uma lógica que precisou ser combatida durante boa parte das audiências públicas da PEC do Fundeb foi aquela que pressupunha que os recursos existentes já seriam suficientes e que bastaria a distribuição adequada aliada à melhoria de gestão para que a qualidade da educação alcançasse novos patamares. Desde os debates de construção do Plano Nacional de Educação (PNE), no entanto, ficou evidente a necessidade de maior aporte de recursos para a educação, principalmente advindos da União. A necessidade de aumento da complementação da União também foi ponto de consenso na comissão da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) do Fundeb Permanente e a única dúvida estava no percentual a ser elevado.

O CAQi é um mecanismo “que traduz em valores o quanto o Brasil precisa investir por aluno ao ano em cada etapa e modalidade da educação básica pública para garantir, ao, menos, um padrão mínimo de qualidade do ensino” (CNDE, 2018, p. 14). O CAQi representaria uma estratégia que capaz de ajudar o Brasil na luta contra a desigualdade educacional que historicamente assola o país.

Conforme Claudio Tanno (2021), o CAQi é um indicador que mostra o que precisa ser investido por aluno ao ano e de cada etapa e modalidade da educação básica. Estão incorporadas no CAQi as despesas correntes e de capital. A ideia basilar do CAQi – e que de alguma forma também fez parte do Fundeb através do uso dos fatores de ponderação, mas de forma bem tímida – é a noção de que as etapas e modalidades da educação possuem custos diferenciados, um aluno de uma creche em tempo integral ou de uma escola do campo possuem gastos mais elevados do que um estudante dos anos iniciais de uma escola urbana em tempo parcial.

Para a efetivação do direito a uma educação de qualidade, o CAQi considera insumos como bibliotecas, laboratórios de ciências, quadra poliesportiva coberta, materiais didáticos, entre outros, além de condições como tamanho das turmas, formação docente, salário e carreira dos professores, etc. Destacamos que no CAQi não estão incluídos somente insumos materiais, mas também insumos humanos necessários para concretizar o processo de aprendizagem dos estudantes brasileiros. “A ideia central é que a garantia de insumos adequados é condição fundamental – ainda que não suficiente – para o cumprimento do direito humano à educação” (CNDE, 2018, p. 18). Esses insumos não podem garantir uma aprendizagem de qualidade, mas sem eles, a aprendizagem não se concretiza. Conforme a estratégia 20.6 do PNE, o CAQi deveria ser implantado até meados de 2016.

Já o CAQ seria o próximo passo e representaria “o esforço do Brasil em dar um passo além do padrão mínimo de qualidade, de forma a se aproximar dos países mais desenvolvidos do mundo em termos de financiamento da educação”. (CNDE, 2018, p. 14). O CAQ vai além do mínimo, é mais ousado pois busca aproximar os padrões de qualidade brasileiros daqueles praticados pelos países mais desenvolvidos em termos educacionais. O CAQ “estabelece um compromisso entre a elevação progressiva dos investimentos públicos em educação pública – até o patamar equivalente a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) – e o dever tanto de superação das desigualdades de base quanto da garantia do padrão de qualidade do ensino em termos de insumos e financiamento” (CNDE, 2018, p. 19). Dentre as propostas do CAQ, estão as de estabelecer o piso salarial dos professores de acordo com os parâmetros indicados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) e a garantia de formação continuada de melhor qualidade. Sua definição, de acordo com a estratégia 20.8 do PNE, deveria ocorrer até meados de 2017.

A opção, na proposta da CNDE, é vincular qualidade a uma lista de insumos, pois “a garantia de infraestrutura e equipamentos adequados e de condições de trabalho satisfatórias é um componente imprescindível para a efetividade de processos de ensino e aprendizagem” (CARREIRA; PINTO *apud* CARA; PELLANDA, 2021, pg. 239). Os insumos necessários são monetários e não monetários e podem ser divididos em quatro grupos.

Os insumos necessários são divididos em monetários e não monetários. Insumos monetários caracterizados pela alocação de recursos para custeio da remuneração dos profissionais da educação, de equipamentos, materiais didáticos, infraestrutura para

garantir o número adequado de alunos por turma e por docente. Entre os insumos não monetários, destacam-se as questões vinculadas à gestão escolar, ao currículo, ao ambiente escolar, ao projeto político-pedagógico, ao relacionamento com as famílias e com a comunidade escolar.

A CNDE também agrupa os insumos indispensáveis em quatro categorias: 1) insumos relacionados a inclusão, acesso, permanência e aprendizagem; 2) insumos relacionados à valorização dos trabalhadores e das trabalhadoras em educação; 3) insumos relacionados à estrutura, ao funcionamento e ao projeto pedagógico da escola; e 4) insumos relacionados à gestão democrática.

Conforme Daniel Cara e Andressa Pellanda (2021), a qualidade da educação está associada à qualidade dos processos de ensino-aprendizagem, que está relacionada com a qualidade dos insumos utilizados. A garantia dos insumos é condição necessária, ainda que não suficiente, para a qualidade de ensino. Nesses termos, a garantia de infraestrutura, de equipamentos adequados e condições de trabalho satisfatórias é imprescindível. Propõe-se, de forma complementar, a efetivação de avaliações de larga escala como estratégia para medir qualidade.

A metodologia do CAQi/CAQ é capaz de determinar o custo de todas as etapas e modalidades da educação básica. Esses valores devem ser atualizados conforme novas circunstâncias e realidades, garantindo a vedação de retrocesso. Os valores são diferenciados nas diferentes etapas e modalidades. Ela visa garantir a remuneração condigna e satisfatória aos profissionais da educação. Também considera a infraestrutura, a jornada de horas na escola e o número adequado de alunos por turma.

CAQi e CAQ tratam de maneiras distintas as despesas correntes/de manutenção e de capital/de implantação. A centralidade dessas propostas está na escola, nos estudantes e nos profissionais da educação e tal opção se deve ao fato de que é na escola que se concretiza o direito à educação. A unidade de financiamento é o custo por aluno ao ano, nos moldes elaborados por Anísio Teixeira.

## **Capítulo 2: O CAQi e o CAQ em debate na tramitação da PEC do Fundeb permanente**

A primeira tentativa de transferir o Fundeb do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para o corpo da Constituição Federal ocorreu em 2012. De autoria do Deputado Federal Francisco Escórcio (PMDB-MA), a PEC 191/12 era semelhante ao Fundeb que estava em vigor. A justificativa para a sua proposta foi a de que o Fundeb representa o princípio da solidariedade que rege o federalismo cooperativo brasileiro, e seu fim desorganizaria todo o financiamento da educação brasileira.

A proposta foi recebida pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). O Deputado Fábio Trad (PMDB-MS) foi designado relator na CCJC e, em março de 2014, deu parecer de admissibilidade. Em janeiro de 2015, foi arquivada<sup>11</sup>.

A proposta da Deputada Raquel Muniz (PSC/MG) foi apresentada em junho de 2015 e, desde o princípio, já apresentava alterações como a possibilidade de o fundo receber os royalties provenientes da exploração de petróleo e gás, a determinação de a União complementar o valor do piso salarial dos profissionais da educação básica quando o ente não conseguir integralizar o valor, assegurar a participação social na formulação de políticas sociais, além de proibir a supressão ou diminuição dos direitos à educação existentes hoje<sup>12</sup>. A admissibilidade foi aprovada e em julho de 2015 foi criada a Comissão Especial – PEC 015/15 – Torna Permanente o Fundeb/Educação. Em dezembro de 2016, a Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO) foi designada relatora<sup>13</sup>.

A discussão na Comissão prolongou-se por duas legislaturas (55<sup>a</sup> e 56<sup>a</sup> legislaturas), durando de março de 2017 a novembro de 2019 e contou com a participação de pesquisadores, educadores, economistas, membros do governo, consultores educacionais, secretários de educação, representantes do movimento estudantil, entre outros<sup>14</sup>.

Para esse trabalho, foram analisadas 30 audiências públicas que ocorreram na 55<sup>a</sup> legislatura e que contaram com as sugestões de mais de 70 convidados. Na 56<sup>a</sup>

---

<sup>11</sup> <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=548223>

<sup>12</sup> <https://www.camara.leg.br/noticias/462409-proposta-torna-fundeb-instrumento-fixo-de-financiamento-da-educacao/>

<sup>13</sup> <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>

<sup>14</sup> A tramitação na Câmara dos Deputados ocorreu em concomitância com a PEC 65 do Senado. O relator da proposta, o Senador Flávio Arns, manteve diálogo com a Deputada Dorinha para que ambas estivessem em sintonia.

Legislatura foram analisadas 12 audiências públicas que contaram com a presença de aproximadamente 40 participantes<sup>15</sup>.

Para esse trabalho, será analisado somente o debate sobre o CAQ. A seguir, estão listados os atores que trouxeram o CAQi/CAQ para o debate.

Quadro 1: Representantes de entidades presentes nos debates sobre o Fundeb Permanente, fev. 2017-nov. 2019.

Convidados	Função	Instituição	Sigla	Sobre
Naércio Menezes Filho	Economista, professor e pesquisador	Instituição de Ensino e Pesquisa	INSPER	Oferece cursos de graduação e pós-graduação lato e strictu sensu. Sua missão é promover a transformação do Brasil por meio da formação de líderes inovadores.
Ricardo Paes de Barros	Professor e pesquisador			
Manoel Humberto Gonzaga Lima	Presidente da UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação	UNCME	Entidade representativa dos Conselhos Municipais de Educação.
Alessio Costa Lima	Secretário de educação e presidente da UNDIME.	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação	UNDIME	Reúne gestores de 5.568 municípios brasileiros. Visa informar e formar gestores municipais e suas equipes.
Mariza Abreu	Experiência como secretária municipal estadual de educação. Consultora educacional no CNM	Confederação Nacional dos Municípios	CNM	Chamada no site: “A maior entidade municipalista da América latina”. Visa consolidar o movimento municipalista, fortalecendo a autonomia dos municípios.
André Alencar	Economista e Consultor Educacional na CNM			
Haroldo Rocha	Economista e secretário estadual		CONSED	Reúne Secretarias de Educação dos Estados e

<sup>15</sup> As notas taquigráficas foram obtidas em CÂMARA DOS DEPUTADOS. PEC 015/15 – torna permanente o Fundeb / Educação. Notas Taquigráficas. Disponível na página: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao/documentos/notas-taquigraficas>. Acesso em 17 de abr. de 2023. Os vídeos da 56ª Legislatura estão disponíveis na página da Câmara dos Deputados do Youtube. Disponível em: <https://www.youtube.com/@CamaradosDeputadosoficial/search?query=pec%20015%2F15>

	de educação do Espírito Santo	Conselho Nacional de Secretários de Educação		do Distrito Federal. Visa integrar as redes estaduais de educação e a participação dos estados na construção das políticas nacionais
Jorge Carvalho	Secretário de Educação do Estado do Sergipe			
Frederico da Costa Amancio	Secretário de Educação de Pernambuco			
Lisete Arelaro	Professora da Universidade de São Paulo	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação	FINEDUCA	Associação civil de direito privado, sem fins lucrativos. É composta por pesquisadores da área de financiamento da educação.
Wellington Jesus	Especialista em financiamento da educação. Membro da ANPAE e da ANPED			
Rubens Barbosa de Camargo	Professor da Universidade de São Paulo, tem experiência como Secretário Municipal de Educação			
Daniel Cara	Cientista político e coordenador-geral da CNDE	Campanha Nacional pelo Direito à Educação	CNDE	Atua na efetivação e ampliação das políticas educacionais que garantam o direito a educação pública, gratuita, inclusiva, laica e de qualidade.
Juca Gil	Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação.	ANPED	Entidade sem fins lucrativos que reúne programas de pós-graduação strictu sensu em educação, professores, estudantes e pesquisadores da área.
Andreia Barbosa Gouveia	Professora da Universidade Federal do Paraná			
José Roberto Rodrigues Afonso	Economista, contabilista e professor	Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa	IDP	Centro de Ensino, pesquisa e extensão, oferece cursos de graduação, especialização, mestrado e doutorado.
Rebeca Otero	Coordenadora do setor de Educação	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura	UNESCO	Agência especializada das Nações Unidas fundada em 1945
Álvaro Moreira Domingues Júnior		Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação	FNCEE	

Heleno Araújo	Professor da educação básica, preside a CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação	CNTE	Conta com 50 entidades filiadas e mais de um milhão de sindicalizados. Luta por questões específicas da categoria dos trabalhadores da educação
Gilmar Soares Ferreira	Professor da educação básica, é coordenador na CNTE			
Jaqueline Pasuch	Professora da Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT)	Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil	MIEIB	A partir da articulação de comitês estaduais dedicados a atuar na demanda da Educação Infantil, o MIEIB surgiu em 1999.
Lívia Maria Fraga Vieira	Professora da Universidade Federal de Minas Gerais			
Élida Graziane Pinto	Procuradora do Ministério Público de Contas (SP)	Ministério Público de Contas	MPC-SP	Atua na fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Estado e seus municípios.
Priscila Cruz	Presidente-executiva e cofundadora do Todos Pela Educação	Todos Pela Educação	TPE	Organização da sociedade civil sem fins lucrativos, é financiado por recursos privados, “não recebendo nenhum tipo de verba pública. Isso nos garante independência necessária para desafiar o que precisa a ser desafiado, mudar o que precisa ser mudado” .
Caio Callegari	Coordenador de projetos do TPE			
João Marcelo Borges	Diretor de Estratégia Política			
José Adnan Ortolan	Prefeito de Cordeirópolis-SP	Associação Brasileira de Municípios	ABM	Sociedade civil sem fins lucrativos, visa formular diretrizes do movimento municipalista, descentralização administrativa e econômica e aperfeiçoamento da administração municipal.
Maria Helena Guimarães Castro	Conselheira	Conselho Nacional de Educação	CNE	Suas atribuições são normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação. Fazem parte do CNE a Câmara de Educação Superior e a
César Russi Callegari	Consultor educacional			

				Câmara de Educação Básica
Cézar Miola	Conselheiro do TCE-RS	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil	ATRICON	Atua visando o aprimoramento e a integração dos Tribunais de Contas do Brasil, aperfeiçoando o Sistema de Controle Externo do Brasil.
Binho Marques	Consultor Educacional na entidade Todo Mundo e Cada Um (TMC1)	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino	SASE/MEC	Sua atuação tem contribuído para o fortalecimento de consensos em temas relacionados ao SNE
Marcos Silva Ozório	Secretário de Articulação com os Sistemas de Ensino			
Denise Carreira	Professora da Universidade de São Paulo (USP)	Ação Educativa		Associação civil sem fins lucrativos que atua nos campos da educação, cultura e da juventude, na perspectiva dos direitos humanos
André Pinheiro de Carvalho	Consultor em finanças públicas	Cívitas Assessoria e Consultoria		Atua na proposição de soluções financeiras para administrações públicas, buscando sempre o equilíbrio fiscal
Ricardo dos Santos Henriques	Economista especialista em gestão pública	Instituto Unibanco		Atua em busca da melhoria da educação básica a partir do avanço da gestão educacional.
Socorro Neri	Prefeita de Rio Branco – AC	Frente Nacional de Prefeitos	FNP	Entidade municipalista dirigidas por prefeitos e prefeitas em exercício.
Elias Diniz	Prefeito de Patos de Minas – MG			

Quadro 2: Atores individuais dos debates

Convidados	Função	Instituição/Órgão
Thiago Alves	Professor	UFG e SimCAQ
Nalú Farenzena	Professora	UFRGS
Gabriela Schneider	Professora	UFPR
Luiz Araújo	Professor	UnB

Reynaldo Fernandes	Professor	USP
José Marcelino de Rezende Pinto	Professor	USP
João Batista dos Mares Guia	Consultor Educacional	
Paulo de Sena Martins	Consultor Legislativo	Câmara dos Deputados
Claudio Riyudi Tanno	Consultor Educacional	Câmara dos Deputados
Gilda Cardoso de Araújo	Professora	UFES
Salomão Ximenes	Professor	UFABC
Nelson Cardoso Amaral	Professor	UFG
Nelton Carlos Conte	Professor	UPF
Carlos Abicalil	Professor	Ex-presidente da CNTE

O momento de formulação de uma política de financiamento é uma janela de oportunidade para debater temas importantes, que não estão sob os holofotes. Dessa forma, o CAQ foi aparecendo na fala de convidados das audiências públicas, até se tornar tema principal de sessões. O terreno estava, então, preparado.

Diversas entidades se posicionaram em defesa da implementação do CAQi/CAQ, como a CNDE, FINEDUCA MIEIB, UNDIME, ABM, ANPED, UNCME, FNP, além de professores e pesquisadores de universidades públicas.

A demanda pela presença do CAQ na PEC do Fundeb permanente foi o primeiro ponto de manifestação dos convidados. Nas sessões subsequentes, o trabalho foi de explicar melhor sobre o que trata o CAQ e, por fim, mostrar a situação das escolas públicas brasileiras e de que forma o CAQ auxiliaria na melhoria dessa situação.

Nas primeiras audiências, aquelas voltadas a expor a importância da inclusão do CAQ na PEC 015/15, Gabriela Schneider (LDE e UFPR) destacou que o CAQi e o CAQ deveriam ser os elementos a pautar a discussão sobre o novo Fundeb, pois o custo deve atender às necessidades das escolas. Na mesma linha, Manuel Humberto Gonzaga Lima enfatizava que a PEC precisaria incorporar o debate sobre o CAQ.

Denise Carreira (Ação Educativa), que foi um nome importante, na construção do CAQ, da CNDE, apresentou uma nova possibilidade de CAQi, o CAQ *plus*: “É importante investir mais recursos em territórios com indicadores sociais mais desafiantes, em uma perspectiva equalizadora. A proposta do CAQ *plus* caberia bem nessa situação”.

Em uma linha evolutiva, o CAQ *plus* seria a evolução do CAQi e anterior ao CAQ. Implica em um valor além do CAQi destinado a territórios mais vulneráveis. Destaca ainda que o Fundeb é entendido como padrão mínimo de qualidade, portanto, de CAQi. Dessa forma, o Fundeb deve viabilizar o CAQi progressivamente.

Salomão Ximenes (UFABC) lembrou a recorrente omissão da União com o CAQ, que há alguns anos recusa em homologar-lo. Por isso, considera que é fundamental que apareça na PEC.

Daniel Cara (CNDE), um dos principais divulgadores do CAQi e do CAQ, afirmava que o CAQi seria uma maneira de fazer com que o orçamento da educação fosse pautado pela qualidade. Ressaltando ainda que essa discussão é devesas importante, por conseguinte, não daria para abrir mão dessa discussão na Comissão Especial.

De acordo com Socorro Neri (FNP), a regulamentação e implementação do CAQi deveriam ser defendidas como um primeiro passo, com o intuito de caminhar em direção ao CAQ. Recorda que a implementação do CAQ não significa inventar a roda, mas sim, cumprir o que está na meta 20 do PNE.

José Adinan Ortolan (ABM) apresenta uma proposta mais ambiciosa e sugere mudança do nome do fundo para Fundeq, para explicitar o objetivo do novo fundo de promover qualidade para todos. Propõe ainda a distribuição de recursos pelo mecanismo CAQ.

Juca Gil (ANPED) aponta que o CAQ é um indicador claro de financiamento da educação. Expressa apoio à Deputada Dorinha nessa luta. Pontua ainda que o parâmetro CAQ embute diversos desafios da educação pública brasileira como a questão da diversidade, desigualdade e qualidade. Afirma ainda que a complementação da União deveria ser de 50%, pois esse seria o valor que, de acordo com pesquisas, viabilizaria o CAQ.

Nos debates em defesa da inserção do CAQ na PEC 015/15, alguns pontos de convergência apontaram que o CAQ representaria uma alteração na lógica de distribuição de recursos, que aliaria uma lista de insumos indispensáveis para a garantia de qualidade, embora não suficientes, e que facilitaria o controle social.

## 2.1 CAQ como alteração da lógica da distribuição de recursos

Conforme sublinhado nas produções sobre o CAQ, ele representa uma inversão na lógica de distribuição de recursos. O professor Luiz Araújo (UnB) concorda que a

lógica não tem que ser “quanto eu tenho?”, mas, sim, “quanto eu preciso?”. E esse recurso novo viria especialmente da União, que é o ente que menos contribui com o financiamento da educação básica pública.

Claudio Tanno, consultor legislativo, apresentou um estudo técnico de sua autoria que propõe equalizar valores a partir do VAAT, por rede. Ao invés de equalizar pelo total de recursos do fundo, seriam considerados todos os demais recursos vinculados à educação. Nesse novo modelo se levaria em conta questões que o impactam o CAQ, com ponderações relacionadas ao desenvolvimento local, universalização, adequação de infraestrutura.

Salomão Ximenes propõe que os fatores de ponderação considerem o critério CAQ. Representaria uma articulação direta entre o Fundeb e o PNE.

A relatora Deputada Professora Dorinha salientou que a ideia de trabalhar com o CAQ é inverter a lógica que esteve em funcionamento de ratear o dinheiro que se tinha, no lugar de trabalhar com o custo e valor necessários. Por isso, propôs aumento da complementação da União. Declara que os municípios e estados que precisam da assistência da União têm de adequar-se aos requisitos dos programas do MEC. O ideal seria que houvesse descentralização dos valores desses programas, para que estados e municípios pudessem definir como e onde aplicar, e o CAQ seria o instrumento que indicaria as prioridades de investimento.

A ideia do CAQ é inverter o princípio de considerar o resultado do custo-aluno a partir do volume de dinheiro, salienta Nelson Cardoso Amaral (UFG). Logo, manter a lógica atual não permitirá CAQ.

O CAQ trabalha em direção ao aumento de recursos, pressupondo que os recursos atuais não são suficientes para garantir condições adequadas de oferta de ensino. De acordo com José Marcelino de Rezende Pinto (USP), dentre todas as escolas no Top 10, a única escola pública que aparece, uma federal, tem custo de cerca de R\$ 600 ou 700 mensais, valores próximos ao CAQ. Portanto, os valores defendidos pelo CAQ são semelhantes aos das escolas mais bem posicionadas em *rankings* de desempenho.

Segundo José Marcelino de Rezende Pinto, o CAQi deveria ser o valor mínimo por aluno. Ademais, o CAQi poderia ser um aliado na ampliação da cobertura das creches, um dos principais problemas de oferta educacional do país, pois representaria um *plus* nos recursos.

Alessio Costa Lima (UNDIME), em consonância com José Marcelino, apontou que o CAQi surge pela incapacidade de iniciar pelos valores do CAQ. É o entendimento

de começar com o que é possível, considerando que o fundamental, é dar o primeiro passo.

A desigualdade é um dos principais problemas do Brasil e da educação brasileira e a sua redução é um dos objetivos do Fundeb em discussão. De acordo com Daniel Cara, o princípio mais importante é a igualdade de condições para acesso e permanência dos estudantes, o CAQi buscaria auxiliar nesse desafio.

Heleno Araújo (CNTE) ressalta que é necessário unificar o valor do aluno, por isso é importante implicar o CAQ nesse debate. O financiamento deve considerar as condições e custos reais de cada etapa e modalidade, além de questões como a quantidade de alunos por professor, a relação entre a turma e o espaço, a infraestrutura e os insumos – cálculos que fazem parte do CAQ.

A relação Fundeb, CAQ e PNE foi uma constante, visto que a discussão sobre o Fundeb foi uma janela de oportunidades de denunciar a situação de abandono do PNE pelo Governo Federal. Nalú Farenzena (UFRGS) estimou que as metas do PNE não serão cumpridas sem aumento significativo de recurso.

Outro aspecto positivo do CAQ apontado pelos participantes das sessões foi seu emprego como ferramenta de controle social. Ao relacionar recurso com insumos, o CAQ empoderaria os pais, permitindo a cobrança de melhorias do poder público.

Élida Graziane (MPC-SP) relata que o CAQi é um instrumento de ampliação do financiamento e de depuração qualitativa do que é feito com os recursos da educação, o CAQi indica para onde o dinheiro está indo (ou para onde deveria ir).

Críticos desmerecem o CAQ, reduzindo-o a uma simples lista de insumos. Contudo, é justamente a percepção de ser uma lista de insumos pública que permite a efetivação do controle social.

Segundo Luiz Araújo, o CAQ criaria uma vinculação direta entre recurso recebido e recurso aplicado, pois esse recurso estaria vinculado com a aquisição de insumos. Só poderia ser chamado de escola o espaço que contasse com determinados itens, conforme destacou inúmeras vezes a Deputada Professora Dorinha: “CAQi define padrão, o que não está presente no CAQi sequer pode ser chamado de escola”.

Gilda Cardoso Araújo (UFES) enxergava valor na relação de insumos e orientava para a sua adoção.

Daniel Cara aponta o CAQi como um bom instrumento para garantir um padrão de qualidade na educação brasileira, uma vez que aspira construir um padrão mínimo de qualidade, um critério nacional: “CAQi é uma fórmula que todo o pai vai ter acesso para

saber se a escola do seu filho é adequada. Cria formalmente um padrão de qualidade e fortalece o controle social por parte do povo”.

Implementação do CAQ está na lei do PNE, relembra Alessio Costa Lima, e vem sofrendo um processo de enrotação por parte do executivo: “Se o CAQ tem cara de uma lista de insumos, é porque o Brasil não fez a lição de casa em 200 anos, que é garantir condições básicas de funcionamento das escolas, por isso até hoje as pessoas estão lutando”. Segundo ele, existem escolas e escolas no Brasil e o CAQ viria para sanar uma dívida histórica.

Alessio Costa Lima declarou que se o CAQi/CAQ não for constitucionalizado agora, não será nunca. É preciso um mecanismo que regulamente o custo aluno com base em critérios técnicos e não com base em critérios financeiros. Para a UNDIME, é muito caro ter o CAQi incorporado, dado que a questão da disputa por fatores de ponderação só prejudica os municípios.

Bravo defensor do CAQ, José Marcelino de Rezende Pinto indicou que é fundamental um mecanismo que estimule ampliação de recursos para a educação, o CAQi ajudaria nisso. Ademais, representa parâmetros de gasto. Equaliza, pois ele pega um valor e pergunta se tal município possui esse valor. Se não, recebe complementação.

Em oposição ao que parte considerável dos pesquisadores declara, discorda que o debate sobre qualidade seja complexo: “Condições adequadas de trabalho, laboratórios que funcionam, número de alunos por turma, infraestrutura, professor, é só olhar as escolas técnicas”.

Críticas ao CAQi consideravam-no rígido demais, como se ele não conseguisse captar a diversidade do país. Todavia, José Marcelino ressalta que o CAQ estabelece insumos, mas volta o olhar para o município, baseia-se na realidade. Confessou que o seu sonho é que o CAQi se torne CAQ.

Como todo o tema que divide opiniões, o CAQ também foi alvo de críticas e discordâncias. Entre os principais aspectos destacados para aqueles que estão em desacordo com o CAQ estão a crise fiscal, a acusação de que ele seria uma mera lista de insumos que não abarcaria, ou que apagaria, as diversidades brasileiras, que é uma matéria que precisa ser amadurecida. Além disso, houve quem almejasse uma PEC mais ‘limpa’ e que a inclusão do CAQ seria enchê-la com penduricalhos.

Naércio Menezes (Insper) frisa que a proposta baseada no CAQ não é factível, pois não há recursos. Acha um erro partir de um modelo ideal e buscar os gastos para cobrir.

Seu colega no Insper, Ricardo Paes de Barros, enfatiza que é importante garantir qualidade semelhante de aprendizagem para todos os estudantes do Brasil, mas não com a mesma infraestrutura, mesma sala de aula e mesmos materiais, pois a equidade referida no Fundeb é a equidade de oportunidade de aprendizagem. “CAQi é muito importante pois aponta onde queremos chegar. Os recursos que temos nos dizem até onde podemos chegar. Mas não podemos forçar que o gasto com educação seja igual ao CAQi, se não temos os recursos disponíveis necessários”. Por isso, exprime, é complicado comparar CAQi e Fundeb, de modo que um indica onde queremos chegar e o outro indica onde podemos chegar.

Marcos Silva Ozorio (SASE/MEC) elogiou o CAQ, mas, em seguida, afirmou que o Brasil é um país grande e diverso e, dessa forma, um CAQ nacional seria um equívoco. Qualidade da educação está relacionada ao resultado final produzido por uma série de insumos, materiais e imateriais (mesa, livro, remuneração docente, etc.). CAQ é um cálculo que considera tamanho da turma, formação do professor, salário, carreira, instalações, equipamentos, infraestrutura adequada, laboratório de informática, etc. Considerando a diversidade brasileira, talvez não dê para pensar em um CAQ nacional, dessa forma, propõe que talvez seja necessário pensar em CAQ regionais.

Acrescentou que o relatório produzido pelo GT do CAQi/MEC<sup>16</sup> aponta que se o CAQ for implementado ultrapassará a marca de 10% do PIB. Considera que é importante conversar mais sobre a questão dos insumos do CAQ, que alguns não são compatíveis com determinadas regiões do Brasil, com tamanho de escola, com determinada etapa e modalidade.

A fala de Marco despertou preocupação em Gilmar Soares Ferreira (CNTE), que considera o CAQi uma política fundamental, que precisa ser incorporada ao Fundeb. A Deputada Professora Dorinha também reagiu a essas falas indicando que sabe que não há dinheiro para tudo, mas que é preciso definir prioridades e que essa seria a função do

---

<sup>16</sup> Em 2015, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), do Ministério da Educação, então coordenada por Binho Marques, coordenou um GT que discutiu o CAQ. O GT publicizou um relatório: SASE. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, do Ministério da Educação. **Relatório Final GT CAQ – Portaria 458, de 12 de maio de 2015.** Grupo de Trabalho constituído para “elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno Qualidade – CAQ, como parâmetro para o financiamento da Educação Básica”. Brasília, SASE/MEC, 2015. Algumas conclusões do relatório embasaram a proposta de complementação da União pelo VAAT, apresentada na tramitação da PEC nº 15/2015 pelo consultor legislativo Claudio Tanno. O relatório do GT explicita, em linhas gerais, oposição à concepção de CAQ da CNDE, pois a retrata como “lista de insumos”, ou seja, desconsidera a proposta no seu todo.

CAQ, por isso ele precisa sair do papel, ele é que identifica as condições necessárias para a escola e o tempo para se alcançar tais melhorias. Defensora ardorosa do CAQ, ela afirma que não consegue imaginar uma discussão do Fundeb sem avançar nessa questão, pois o CAQ representa os insumos, as condições para o funcionamento da educação.

Binho Marques (TMC1 e ex-SASE/MEC), em contrapartida, afirma que o GT do CAQi/MEC acumulou estudos e conhecimento sobre o Fundeb, viu suas falhas e virtudes. Demonstrou preocupação com a redução do conceito de CAQi em insumos. Considera que o CAQi deve ser o referencial nacional da qualidade, mas colocá-lo somente como uma lista de insumos é um erro grave.

A PEC de financiamento não deve tratar de CAQ, opinou Haroldo Corrêa Rocha (CONSED). Já consta no PNE, já está bom. Não desmerece a ideia do CAQ, inclusive gosta, mas considera que ele não ajuda muito. Em um outro momento complementa que, sobre os valores de referência, gosta da ideia do VAAT, mas acha que o CAQ não deve ser constitucional. Chegou mesmo a pedir que fosse retirado da PEC, visto que deseja uma PEC mais limpa.

Essa questão de, nas entrelinhas, considerar o CAQ como utópico ficou claro na fala de diferentes atores, entre eles, Rebeca Otero. Conforme pontuado pela representante da UNESCO: “Estão discutindo o CAQ, ele é bom, é o ideal. Lá diz que deve ter fogão industrial no Ensino Fundamental e microondas na Educação Infantil, os insumos ideais estão todos colocados ali. Todos querem o ideal, mas o que é possível hoje, com os recursos de hoje?”, questiona.

Relatou conversa que teve com o Secretário Municipal de Educação, de Júlio Borges, cidade de 5 mil habitantes, no interior do Piauí. Na conversa, ele afirmou que gasta 100% do Fundeb com pagamento de professor e que, das 11 escolas, 7 não tem água e nem luz. Ela questiona: “Eu quero colocar água e luz nessa escola ou eu quero o CAQ ideal? Claro, eu quero o CAQ ideal! Mas, primeiro, eu preciso colocar água e luz na escola que está sem água e luz”.

Ricardo dos Santos Henriques (Instituto Unibanco) afirmou que a implementação do CAQi é importante, mas é insuficiente para aferir a qualidade da educação.

Frederico da Costa Amancio (junta-se ao coro que se opõe a inclusão do CAQ na PEC. Enfatiza que, “no âmbito do PNE, é uma discussão muito feliz, mas não acha que esse seja o mecanismo para o futuro da educação, é importante no momento”. Entende que, a médio e longo prazo, ele não é o melhor mecanismo. “O melhor

mecanismo é entendermos que temos diferenças. Trabalhar com valor único faz sentido agora, mas depois será preciso formular mecanismos que nos ajudem a compreender as diferenças que existem entre municípios e estados. CAQ não deve constar no texto constitucional”.

Em um outro momento, Rebeca Otero destaca as muitas diferenças do Brasil e de como é diferente trabalhar em uma escola pública no Distrito Federal e em outra rural, no interior do Piauí, mas que, de qualquer forma, se deve entregar para todos os alunos a mesma qualidade.

Frederico da Costa Amancio (CONSED) salienta frequentemente que não é contra o CAQi, que ele está muito bem-posto no PNE. Contudo, alerta que existem diversas realidades e que o que vale para uma parte do Brasil não vale para outra. Considera que o inscrever na Constituição Federal não permitirá alterações, “é um texto que teoricamente é para sempre”.

Deputada Professora Dorinha, em sua árdua defesa ao CAQ, replica que a ideia de ter um padrão nacional não implicará em apagamento da diversidade brasileira, mas serve para que toda criança estude em um lugar que possa ser chamado de escola. Para ela, o CAQ é uma proposta que visa a melhoria da qualidade.

Elias Diniz ressaltou que a questão do CAQ precisaria ser melhor discutida. Rebeca Otero, em consonância, acredita que a implementação do CAQ deve ser amadurecida no sentido de realmente “viabilizá-lo”.

Mariza Abreu, por sua vez, considera que a discussão sobre o CAQ ainda é insuficiente para transformá-lo em princípio nacional. Crê que gastar mais em educação, buscar por mais equidade e referenciais de qualidade são questões importantes, mas que não está maduro, muito menos para ser colocado na Constituição.

A audiência do dia 19 de setembro de 2017 foi a primeira que teve o CAQ como tema. Na reta final das discussões, foram realizadas outras audiências para discutir mais profundamente o CAQ. Nessa primeira, os convidados foram o Binho Marques e André Pinheiro de Carvalho (Civitas).

Binho Marques concorda que o Brasil precisa de um custo aluno-qualidade, porém discorda da tendência de se fazer uma leitura do CAQi como um conjunto de insumos. Não acha “correto” chamar de qualidade quando se está limitando somente a insumos. Declara que no MEC realizaram uma lista contendo 5 dimensões que devem ser atendidas para a efetivação da qualidade, declara que o CAQ original da Campanha estaria muito preso às dimensões 3 e 4, que se referem aos profissionais, instalações e

recursos educacionais. No MEC, foram incluídos aspectos como acesso, jornada escolar, democracia, intercâmbio, entre outros. Cada dimensão possui componentes que auxiliariam na objetividade da aferição.

Em sua participação, André Pinheiro, prevê que, se a União fosse colocar na educação o equivalente para o CAQ, teria que aumentar em 45% todo o investimento que faz atualmente em educação – seria preciso injetar mais R\$ 30 bilhões para implementar o CAQ: “R\$ 30 bilhões é inviável no atual cenário”.

Conforme declarou a Deputada Professora Dorinha, essa audiência teve o intuito de avançar a discussão do CAQ. É necessário o CAQ para a definição de um padrão no sistema nacional. A educação precisa de um CAQ.

Paulo de Sena Martins, consultor legislativo, especialista nas políticas de fundo, defende que tornar o CAQ em um regulador do Fundeb é um consenso técnico.

Nalú Farenzena, em contraponto às críticas que apontam a imaturidade da proposta do CAQ, afirma que trabalhos sobre ele vêm sendo realizado há anos, com diversos estudos em escolas públicas. Trabalhos voltados a levantar insumos que ajudassem na garantia de padrões mínimos de qualidade. Parte-se da suposição de que certas condições, levam à oferta de um ensino com mais qualidade. Deve haver condições adequadas de ensino.

Optar por debater um tema é jogar luz sobre ele. A escolha por tratar ou não de um assunto em voga é intencional. O CAQ pouco esteve presente nas apresentações do TPE durante as audiências públicas, mas foi tema de publicações no site da entidade.

Como o TPE foi um ator importante nessa fase de formulação, optamos por buscar a percepção sobre o CAQ a partir de outras fontes produzidas pelo grupo.

Caio Callegari, em uma audiência pública, afirmou que defender o CAQ é defender o PNE, mas é preciso ter clareza sobre os custos dos insumos e a definição de parâmetros nacionais de qualidade de oferta de ensino.

O TPE esteve presente nas audiências públicas a partir da participação de Priscila Cruz, sua presidente, e dos representantes João Marcelo Borges e Caio Callegari.

Como dito anteriormente, o CAQ foi parcamente tratado nas apresentações, mas no site da entidade, são expostas suas posições sobre o mecanismo. Em manifestação pública, o CAQ é representado como “uma lista extensiva de insumos e um valor monetário correspondente”, que desconsideraria as diversidades de contextos no Brasil e que a relação gasto/qualidade depende, também, da gestão.

Depois de algumas audiências, com o amadurecimento e alinhamento das propostas, o desenho da PEC vai se definindo, a Comissão inicia, então, a busca por fontes de financiamentos para o aumento da complementação da União e para o suprir o valor do CAQ.

Deputada Professora Dorinha lembrou que existem programas do MEC que estão em curso há anos e que não disponibilizam métricas de qualidade. Programas esses que recebem grande volume de recursos. Considera que seria interessante que tais programas estivessem incluídos na complementação da União, trabalhando junto com a ideia de CAQ, dessa forma, se poderia garantir que mais estados e municípios recebessem recursos e que houvesse uma verdadeira redução das desigualdades.

## 2.2 SimCAQ e o amadurecimento da discussão sobre o Custo Aluno-Qualidade

Thiago Alves (SimCAQ e UFG) foi convidado a participar de algumas audiências públicas para explicar o funcionamento do Simulador do Custo Aluno-Qualidade. Suas participações centravam-se na apresentação de dados sobre as escolas públicas e prognósticos.

Dentre os dados apresentados, destacaram-se a situação dos professores (número expressivo de professores temporários, principalmente em escolas da periferia), da infraestrutura deficitária, jornada escolar reduzida, muitas turmas com número superior de alunos ao indicado. Afirma que o padrão de qualidade do CAQi impactaria quase 50% dos alunos do Brasil, pois esse é o número de alunos que estão em salas com a quantidade de alunos por professor superior ao desejável, e reduzir o número de alunos custa dinheiro.

O novo Fundeb, segundo Thiago Alves, deve visar Valor Aluno Ano por CAQ, de modo a garantir condições de ensino com qualidade. Deve-se partir de quanto custa a qualidade, é uma mudança estrutural. A ideia é saber quanto custa o CAQi para daí calcular o fundo.

Ressalta, para alívio dos mais resabiados, que o padrão de qualidade no SimCAQ não é fixo.

O simulador produz dados reais de cada escola e calcula considerando:

- Carga horária de ensino, hora por dia e percentual de alunos atendidos em tempo integral;
- Alunos por turma;

- Jornada dos professores, incluindo o tempo fora da sala para planejamento solo e com pares;

- Remuneração dos professores e funcionários;

- Formação continuada;

- Inclui, ainda, mais de 7 itens de manutenção das escolas.

Destaca que os fatores de ponderação são baseados em discussão política, já o SimCAQ, mostra quanto custa cada etapa, ou seja, dá o valor real e não é fruto de influências políticas.

Confessa que sente que as pessoas têm medo do CAQi, e que o SimCAQ deve viabilizar essa discussão, para se perder o medo de falar nisso.

## Conclusão

O CAQ é um tema polêmico e que desperta paixões, não restam dúvidas disso, e assim foi até o dia da votação. Nesse dia, a Deputada Federal Fernanda Melchionna (PSOL-RS) denunciou as repetidas tentativas de retirada do CAQ da discussão, “como se a escola pública não precisasse ter biblioteca, laboratório, sala de informática, quadra de esportes, etc.”.

O Deputado Vitor Hugo (PSL-GO), líder do governo Bolsonaro, relatou seu desejo ou esperança de que o CAQ fosse retirado da pauta por meio de destaque.

Estes capítulos da discussão da PEC nº 15/2025, no entanto, não foram objeto deste TCC, que focou na análise das audiências públicas. Houve muito debate e mobilização no ano de 2020, quando da apreciação no plenário da Câmara, durante o funcionamento remoto do Congresso Nacional em função da pandemia de Covid-19, mas isso é assunto para futuros estudos.

Desde o início da inclusão do CAQ nas discussões, diversas críticas foram tecidas. Para sanar um dos principais aspectos de divergência, nas suas últimas sessões, a Comissão contou com a participação dos pesquisadores vinculados ao SimCAQ, para alumiar certas dúvidas e proporcionar mais segurança sobre questões de como seria o cálculo e o que estaria implicado nessa proposta. Ainda assim, como apontado acima, houve tentativa de retirada do tema.

O CAQ esteve presente em boa parte das audiências públicas, estando ausente somente naquelas sessões voltadas a um tema específico. Dentre os críticos do CAQ, ninguém ousou dizer não gostar do CAQ, isso não seria bem visto, quem seria capaz de se posicionar contra biblioteca ou laboratório de ciências em uma escola? Ou contra condições decentes para o trabalho docente? Ou mesmo se posicionar a favor de turmas superlotadas? Essa não é uma boa opção para quem diz ser a favor de uma educação pública de qualidade para todos. Contudo, a polêmica ascende quando se trata da constitucionalização do CAQi e do CAQ ou da tentativa de tirá-lo do papel, nesse momento, as críticas são expostas.

A questão do CAQ lembra um pouco o que ocorreu no PNE. Diversos participantes relataram que a consagração do PNE foi muito celebrada no Congresso Nacional, festejada com palmas. Sabemos hoje que, nas vésperas de seu encerramento, o cumprimento das metas do PNE está caminhando em ritmo lento implicando em pouquíssimas chances para a sua realização. Alguns participantes pontuaram que o PNE

se transformou em uma carta de boas intenções e nada mais, o que é equivocado, pois, em uma gama ampla de metas e estratégias o PNE têm sido referência para a gestão e para o controle da gestão da educação. O CAQ na Constituição transforma sua efetivação em uma possibilidade mais concreta. Então quem se opõe ao CAQ, não se opõe a sua existência, se opõe a sua constitucionalização.

O CAQ inserido no Fundeb, conforme apontou a Dep. Dorinha, pode ser uma forma de pressionar o MEC a homologar o CAQ, situação que vem se arrastando há anos. O CAQ não é novidade, é uma luta permanente, fruto da embromação dos últimos governos.

A discussão do Fundeb Permanente aproximou a UNDIME e o CONSED, que se uniram em busca de consensos para apresentar na Comissão Especial. Todavia, o CAQ foi, justamente, um dos pontos de divergência das duas entidades, visto que a UNDIME foi favorável à inclusão do CAQ na PEC e o CONSED, contra.

A professora Dorinha, relatora da PEC, teve uma atuação muito aguerrida. Manteve diversos pontos que provocavam divergência, mesmo com a pressão de grandes grupos e de políticos poderosos. Buscou construir consensos e soube ceder quando houve necessidade. Se manteve em diálogo com o Senado para ganhar tempo, concomitantemente, ouvia as propostas de especialistas e soube se posicionar sempre que ouvia pontos de discordância. Através de requerimentos, em conjunto com os outros membros da Comissão, convidou um time de *experts*, que compartilharam seus estudos, pesquisas e dados. Através dessas apresentações foi possível conhecer mais sobre o Brasil e sobre a educação pública do Brasil.

Como bem ressaltou a ‘senhora relatora’: “Falar em CAQ é lembrar que a situação do Brasil é ruim, com prédios precários, professores com má formação. Não dá para esperar, há uma dívida. Educação é esperança para a mudança para muitas famílias”.

A PEC do Fundeb permanente não surgiu do Executivo e, na verdade, contou com pouco interesse da parte deles. Foi construída por quem conhece as urgências da educação. De fato, o protagonismo foi da sociedade civil e do Congresso Nacional.

No texto da Constituição da República Federativa do Brasil, consta o seguinte no parágrafo 7º do art. 211 (com a redação dada pela EC nº 108/2020): O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo [papel da União na educação] considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição.

O CAQ foi constitucionalizado, embora não inserido no Fundeb. Faz parte da luta de parte dos atores coletivos e individuais que o defendem conectá-lo ao Fundeb e, mais especificamente, à complementação da União ao Fundeb. Esta é uma peleia atual e dos anos vindouros<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Durante a defesa desse trabalho, o Professor Doutor Juca Gil destacou que o debate sobre o CAQ pode ser visto como instrumento de disputa política, uma disputa por protagonismo – o que tendo a concordar. A questão da discordância pode estar mais implicada em uma questão de autoria do que ser de fato a favor ou contra a ideia. Dessa forma, é mais palatável justificar a discordância nos termos de constitucionalização do CAQ.

## Referências

- ARAÚJO, Luiz. O “Novo” Fundeb: o CAQi na encruzilhada. *Revista Retratos de Escola*, Brasília, v. 13, n. 26, p. 415-424, mai./ago. 2019. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde>
- BUENO, Ederson; PERGHER, Calinca. Analisando a trajetória dos fatores de ponderação estabelecidos no FUNDEB: 2007-2016. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, v. 7, n. 6, 2017, p. 1-19.
- CAMARGO, Rubens; NASCIMENTO, Ana Paula; MEDINA, Renata. A tendência do valor aluno/ano do Fundeb e o CAQi: algumas observações. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 13, n. 26, p. 425-441, mai./ago. 2019. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde>
- CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. O CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil? São Paulo: s/ed., 2018.
- CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 41, São Paulo, 1996, p. 25-52.
- \_\_\_\_\_. *Formulação de Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2018
- CARA, Daniel; PELLANDA, Andressa. Quanto custa a educação básica pública de qualidade: o sistema CAQi/CAQ da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. In: SOUZA, Marcelo Lopes de; Fabiana de Assis, ALVES; MORAES, Gustavo Henrique (orgs.). *Custo Aluno Qualidade (CAQ)*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021, p. 237-274.
- CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean (*et al*). *A pesquisa qualitativa*. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.
- CURY, Jamil. A qualidade da educação como direito. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 129, 2014, p. 1053-1066.
- DOURADO, Luiz; AMARAL, Nelson. Custo aluno-qualidade: a quem interessa? *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 13, n. 26, p. 341-345, mai./ago. 2019. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde>
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Abordagens Teóricas no Campo de Política Pública no Brasil e no Exterior: Do Fato à Complexidade. *Revista do Serviço Público* (Brasília), v. 69, p. 53-83, 2018.

- FARENZENA, Nalú. A política de fundos e as responsabilidades federativas pela oferta de educação básica. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, v. 10, n. 21, p. 1-19, 2020.
- FARENZENA, Nalú. Capacidades de financiamento da educação básica no Fundeb: uma costura. In: FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; PINTO, José Marcelino de Rezende; GOUVEIA, Andréa Barbosa (Orgs.). *Financiamento da educação no Brasil: os desafios de gastar 10% do PIB em dez anos*. Campo Grande: Oeste, 2015, p. 83-107.
- FARENZENA, Nalú. Custo aluno-qualidade: resenha de uma trajetória. *Revista Retratos de Escola*, Brasília, v. 13, n. 26, p. 347-359, mai./ago. 2019. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde>
- FARENZENA, Nalú. Políticas de assistência financeira da União no marco de responsabilidades (inter)governamentais em educação básica. In: GOVEIA, Andréa; PINTO, José Marcelino de Rezende; CORBUCCI, Paulo (org.) *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011, p. 95-110.
- FARENZENA, Nalú. A assistência financeira da União às políticas educacionais. *Revista Retratos da Escola*, v. 6, n. 10, p. 105-117, 2012a.
- FARENZENA, Nalú. Relações intergovernamentais nas políticas de educação básica no Brasil: a assistência da União aos governos subnacionais em foco. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 21, n. 1, p. 183-202, 2012b.
- FELIX, Nilson Fabiano Alves. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação no Brasil – Fundeb: a contribuição dos governos estaduais para o Fundo de 2007 a 2020*. Porto Alegre: UFRGS, 2022. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2022. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/254253>. Acesso em: janeiro de 2023.
- FONTAINE, Guillaume. *El análisis de políticas públicas*. Barcelona: Anthropos Editorial; Quito: FLACSO, 2015.

- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, jun. 2000. Disponível em : <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp21/Parte5.pdf>.
- GLUZ, Micaela Passerino. PEC 015/2015: criação do FUNDEB PERMANENTE. Porto Alegre, 2019. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) – Licenciatura em Pedagogia, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.
- KINGDON, John. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas: coletânea*, v. 1. Brasília: ENAP, p. 219-224, 2006.
- KINGDON, John. Juntando as coisas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas: coletânea*, v. 1. Brasília: ENAP, p. 225-245, 2006.
- LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.
- MARTINS, Paulo de Sena. Federalismo, Vinculação, Fundeb, VAAT e CAQ. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 13, n. 26, p. 361-377, mai./ago. 2019. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde>
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *Análise das Políticas Públicas*. Pelotas, EDUCAT, 2002.
- SIMCAQ. O que entendemos por educação de qualidade: princípios e pressupostos de uma educação de qualidade. Plataforma *SimCAQ*, c2023, disponível na página: <https://simcaq.c3sl.ufpr.br/quality>. Acesso em 15 de abr. de 2023.
- TANNO, Cláudio. Novo Fundeb: Valor Aluno Ano Total (VAAT) como parâmetro de equalização e implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). In: SOUZA, Marcelo Lopes de; Fabiana de Assis, ALVES; MORAES, Gustavo Henrique (orgs.). *Custo Aluno Qualidade (CAQ)*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021, p. 109-146.