



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

Nota Técnica nº 25/2023/CGEE/DIRED

PROCESSO Nº 23036.004760/2023-89

1. ASSUNTO

1.1. Esclarecimentos sobre a proposta de metodologia de cálculo do custo médio dos diferentes segmentos do Fundeb (Nota Técnica Nº 18/2023/CGEE/DIRED) e alterações da conclusão da NT nº 18 objetivando dar maior clareza à proposta.

2. REFERÊNCIAS

2.1. ARAÚJO, Raimundo Luiz. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 121, p. 1215-1233, out.-dez. 2012.

2.2. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO FINEDUCA. Fundeb: Ponderar com mais racionalidade para redistribuir com mais equidade!. Nota Técnica. Dez 2020. Disponível em: <https://fineduca.org.br/2020/12/09/fundeb-ponderar-com-mais-racionalidade-pararedistribuir-com-mais-equidade/>.

2.3. BRASIL. LEI Nº 14.113, de 25 de DEZEMBRO de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm. Acesso em 05 de maio 2021.

2.4. CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. CAQi e o CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil? São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018.

2.5. 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, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. Custo Aluno Qualidade (CAQ): Contribuições Conceituais e Metodológicas. Brasília, DF, Inep, 2021.

2.6. CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino de Rezende. Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

2.7. Coordenação Geral de Estudos Educacionais (CGEE). Nota Técnica nº 18/2023/CGEE/DIRED (1212824). Proposta de metodologia de cálculo do custo médio das diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, dando cumprimento ao inciso III, do artigo 18, da Lei nº 14.113/2020. Diretoria de Estudos Educacionais (Dired)/Inep. Brasília. 2023.

2.8. FARENZENA, Nalú. (Org.). Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais. Brasília: INEP/MEC, 2005.

2.9. OPPEN SOCIAL & ITAÚ - EDUCAÇÃO E TRABALHO. Relatório 1 – Custos das etapas e tipos de ensino da Educação Básica. 2020. Disponível em: <https://www.itaueducacaoetrabalho.org.br/documents/ITAU-TPE-Custos-educacao.pdf>

2.10. SILVEIRA, Adriana Dragone; Schneider, Gabriela; Alves, Thiago. Aspectos metodológicos do cálculo do CAQ utilizando o simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ). In: SOUZA, M. L; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. Custo Aluno Qualidade (CAQ): Contribuições Conceituais e Metodológicas. Brasília, DF, Inep, 2021.

2.11. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime). Comentários sobre as Notas Técnicas apresentadas pelo Inep na reunião da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação de Qualidade (CIF) de 20/09. Carta 120/2023.

2.12. VERHINE, Robert Evan. Custo-Aluno-Qualidade em Escolas de Educação Básica – 2a Etapa. Relatório Nacional da Pesquisa. Universidade Federal da Bahia, Brasília: INEP/MEC, 2006.

3. ANÁLISE

3.1. O objetivo desta Nota Técnica (NT) é esclarecer aspectos da proposta apresentada de metodologia de cálculo do custo médio das diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica, conforme inciso III, do artigo 18, da Lei nº 14.113/2020. A proposta original foi apresentada na Nota Técnica nº 18/2023/CGEE/DIREC.

3.2. Em duas reuniões da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF), nos dias 20/09/2023 e 06/10/2023, e em solicitação da Undime (Carta 120/2023), duas questões fundamentais foram levantadas. Foram questionadas a inclusão dos gastos reais na metodologia de apuração dos custos médios e a utilização do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) para essa estimativa.

3.3. Sobre os chamados "gastos reais" ou "gastos médios", consta na NT nº 18, especialmente no tópico 4.2, que esse é um dos parâmetros a ser considerados na proposta apresentada. Eles representam uma estimativa de como os entes subnacionais gastariam seus recursos educacionais disponíveis nos diversos segmentos educacionais. Mas foi destacado que tal parâmetro não deveria ser usado direta e unicamente para estabelecer os fatores de ponderação (FP).

3.4. Contudo, para deixar mais clara a importância da inclusão desse parâmetro, uma sugestão advinda das reuniões da CIF será incorporada na proposta. Esse entendimento já fazia parte do sentido que se pretendeu dar para sua inclusão. Esse parâmetro é melhor entendido como sendo a "dimensão diagnóstica - gastos médios". Ou seja, seria a primeira dimensão, a do diagnóstico, de como as redes estariam investindo seus recursos disponíveis entre os vários segmentos. Tal dimensão possibilita comparações com os atuais FP e com os levantamentos de custo qualidade. O custo qualidade, por sua vez, como se argumentou na NT nº 18, deve ser o principal parâmetro ou dimensão a ser considerado. Inclusive, tal entendimento sobre a preponderância da dimensão do custo qualidade decorre por força legal (inciso III, art. 18, Lei 14.113), já que a metodologia deve considerar as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade.

3.5. A inclusão do Siope na metodologia buscou propor uma estimativa oficial sobre os gastos médios das redes entre os diversos segmentos, com grande representatividade estatística, e com atualização periódica. Apresentou-se na NT nº 18 as potencialidades dessa utilização e os resultados principais dessa apuração, mas se reconheceu dificuldades para essa utilização no momento atual. Além do Siope, apresentou-se na NT nº 18 outras alternativas, como o estudo da Oppen Social & Itaú Educação e Trabalho (2020) com base na remuneração dos professores entre os segmentos educacionais. Essa opção da apuração dos gastos médios não é isenta de desafios, como o fato de não incluir os demais gastos educacionais e informações sobre o peso da remuneração dos professores nos diversos segmentos educacionais. De toda maneira, é uma possibilidade a ser considerada em futuras propostas.

4. DOCUMENTOS RELACIONADOS

4.1. Nota Técnica nº 18/2023/CGEE/DIREC. Proposta de metodologia de cálculo do custo médio das diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino

da educação básica, dando cumprimento ao inciso III, do artigo 18, da Lei nº 14.113/2020. Diretoria de Estudos Educacionais (Dired)/Inep. Brasília. 2023. (SEI nº 1212824)

5. CONCLUSÃO

5.1. Diante dos argumentos apresentados na NT nº 18 e nos esclarecimentos específicos desta NT, conclui-se que:

5.2. Recomenda-se à CIF que, ao definir os FP de custos médios para o próximo exercício do Fundeb, seguindo as definições da legislação, sejam consideradas as seguintes dimensões: a) *dimensão diagnóstica* - estimativas de gastos médios; b) *dimensão meta* - levantamentos de custo qualidade e c) *dimensão do impacto* - efeitos redistributivos das alterações. Embora a dimensão do impacto não faça parte da metodologia de cálculo dos custos médios estritamente, essa dimensão faz parte da metodologia proposta de alteração dos FP de custos médios.

5.3. Para a "dimensão diagnóstica", apresentou-se um levantamento dos gastos médios dos entes nas principais etapas, modalidades e duração da jornada, a partir de dados na base Siope/FNDE. Esse levantamento é importante, pois buscou cobrir uma lacuna: a ausência de estimativas com grande representatividade estatística e com uma base de dados com atualização periódica. Apesar de alguns entes não cumprirem com o compromisso de declarar anualmente seus gastos, a utilização do Siope traz muitas vantagens, entre elas, a de ser a base de dados pública mais completa, trimestral, representativa dos entes, de fácil atualização, com informações detalhadas e oficiais. Outros estudos de levantamento de gastos médios já foram realizados, como a pesquisa da Undime em 2010/2011 (Araújo, 2012), mas os dados não estão atualizados e não foram realizados para esse fim. Avaliamos que o estudo do Siope atingiu seus objetivos, mas que ainda é necessário aperfeiçoar o levantamento dos gastos médios das redes, seja pelo aperfeiçoamento do Siope e de seu uso, seja pela utilização de outras bases, como a remuneração de professores, tal como avanços recentes já obtidos por Oppen Social & Itaú Educação e Trabalho (2020).

5.4. Ainda que os resultados do Siope sejam preliminares para a maioria dos segmentos, destaca-se que os gastos médios das redes com a educação integral parecem estar muito acima dos atuais FP do Fundeb. Entretanto, a apreciação desse resultado deve ser determinada a partir das informações de condições de qualidade, conforme definido no inciso III, do art. 18, da Lei nº 14.113/2020. Esse inciso é muito claro que a metodologia de cálculo do custo médio das diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica deve considerar as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade.

5.5. Assim, a "dimensão meta", que trata dos levantamentos dos recursos necessários para que cada segmento possa ser ofertado com qualidade, representa a dimensão principal a ser considerada. Corresponde ao objetivo a ser buscado em cada segmento. Conforme foi analisado, já há no Brasil uma longa tradição dos estudos em torno das chamadas propostas de Custo Aluno Qualidade (CAQ). Eles incluem trabalhos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Carreira e Pinto, 2007; Campanha, 2018; Cara e Pellanda, 2021) e Estudos de Custos do Inep entre 2003/2004 (Farenzena, 2005; Vehine, 2006), entre outros. Na análise realizada, considerou-se que os levantamentos do SimCAQ (Silveira et al. 2021), particularmente seu Padrão de Qualidade Referência (PQR), representam uma alternativa com grande potencial de utilização. Além do SimCAQ, a proposta da Fineduca (2020) representa uma alternativa concreta de alterações dos FP que leve em consideração o custo qualidade. Embora essa proposta tenha sido provisória -- no sentido de alterações pontuais no momento de aprovação do atual Fundeb (2020) --, elas já poderiam ser adotadas de maneira "emergencial", segundo seus proponentes.

5.6. Já na "dimensão do impacto", recomenda-se que a CIF considere o efeito redistributivo de todas as alterações nos FP, tendo em vista, como se mostrou na NT nº 18, que elas podem gerar dificuldades de funcionamento para muitas redes e aumento da desigualdade do sistema. Os

entes mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico e de capacidade de financiamento são justamente os que, em geral, parecem ter menor oferta dos segmentos de maior custo e poderiam perder recursos para a melhoria da qualidade de suas redes com algumas das alterações propostas.

5.7. Por fim, recomenda-se considerar na decisão dos custos médios, para vigência em 2024, que esse será o primeiro ano da inclusão do indicador de nível socioeconômico (NSE) como ponderador da distribuição de recursos, conforme proposta da Nota Técnica nº 17/2023/CGEE/DIREC. A depender dos efeitos medidos empiricamente, será possível aplicar uma correção nos FP de custo médio de maneira sustentável e equilibrada, de modo a mitigar possíveis efeitos regressivos de alterações nos ponderadores.

Marcelo Lopes de Souza

Pesquisador-tecnologista em informações e avaliações educacionais

De acordo,

Adriano Souza Senkevics

Coordenador-Geral de Estudos Educacionais

Maria Teresa Gonzaga Alves

Diretora de Estudos Educacionais



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Lopes de Souza, Servidor Público Federal**, em 10/10/2023, às 15:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Adriano Souza Senkevics, Coordenador(a) - Geral**, em 10/10/2023, às 15:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **MARIA TERESA GONZAGA ALVES, Diretor(a)**, em 10/10/2023, às 15:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.inep.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1257966** e o código CRC **98302B61**.