

# O CAQ na meta 20 do Plano Nacional de Educação: um novo regime jurídico para a realização do padrão de qualidade do ensino

The CAQ in the goal 20 of the National Education Plan: a new legal framework for the achievement of quality in education standards

El CAQ en la meta 20 del Plan Nacional de Educación: um nuevo regimen jurídico para La realización del standard de calidad educativa

---

**Salomão Barros Ximenes<sup>1</sup>**

## Resumo

O artigo analisa a reconfiguração do financiamento da educação básica consolidado com a vigência do novo Plano Nacional de Educação – PNE, com destaque para a consolidação de um regime de implementação progressiva do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Para isso, aponta brevemente a reconfiguração normativa do financiamento educacional, articulando as sucessivas reformas constitucionais e legais aos novos regimes juridificados no PNE. Em seguida, analisa especificamente o fundamento constitucional e legal do CAQ, retomando seu desenvolvimento para melhor compreender o sentido do regime de implementação aprovado no PNE, com destaque para aquela que pode ser considerada a principal vitória dos defensores da escola pública no Plano, o reconhecimento expresso do dever da União federal com a garantia progressiva de financiamento do CAQ em todo o País. Na última parte do trabalho, estudamos especificamente as estratégias do PNE sobre o CAQ, interpretando-as enquanto regulamentação do dever estatal que se expressa no princípio da adoção de medidas com o máximo de recursos disponíveis e progressivamente até o pleno exercício dos direitos educacionais.

**Palavras-chave:** Direito à Educação; Financiamento da Educação; Padrão Mínimo de Qualidade; Plano Nacional de Educação; Política Educacional.

---

<sup>1</sup>Doutor em Direito do Estado (USP) e mestre em Educação (UFC). Professor Adjunto da Universidade Federal do ABC (UFABC). E-mail: salomao.ximenes@ufabc.edu.br

## Abstract

The article analyzes the reconfiguration of the elementary education funding established by the new National Education Plan (PNE), focusing on the consolidation of a progressive implementation regime of the mechanism named 'Cost of Quality Education per Student' (CAQ). To do so, a brief report about the normative reconfiguration of the education funding is presented, linking the successive constitutional and legal reforms to the new arrangements set out in the PNE. Then, the article specifically examines the constitutional and legal basis of the CAQ, resuming their development to better understand the meaning of the implementation scheme approved in PNE, with emphasis on an issue that can be considered the major victory for those who advocate for public schools within the Plan: the explicit acknowledgment of the federal government duty on progressively funding the CAQ throughout the country. In the last part of the article, a specific study about the strategies of PNE regarding the CAQ is carried out, aiming to interpret them as regulators of the state's obligation expressed in accordance with the principle that sets out the adoption of measures with the maximum of available resources and progressively until the full accomplishment of the educational rights.

**Keywords:** Right to Education; Financing of Education; Minimum Standard of Quality; National Education Plan; Educational Policy.

## Resumen

El artículo analiza la reorganización de el financiamiento de la educación básica consolidada con el plazo del nuevo Plan Nacional de Educación - PNE, destacando la consolidación de un régimen de implementación del Costo Estudiante Calidad (CAQ). Para ello, señala brevemente la reconfiguración de la normativa de financiación de la educación, la vinculación de las sucesivas reformas constitucionales y legales a los nuevos regímenes juridificados en el PNE. A continuación, analiza específicamente el fundamento constitucional y legal de el CAQ, reanudando su desarrollo para comprender mejor el significado de las normas de desarrollo adoptadas en el PNE, especialmente una que puede ser considerada una gran victoria para los defensores de la escuela pública en Plano, el reconocimiento evidente de el deber de el gobierno federal con la garantía de financiación progresiva de el CAQ en todo el país. En la última parte de la obra, estudiamos específicamente las estrategias del PNE sobre el CAQ, interpretándolas como la regulación de la obligación del estado se expresa en el principio de la adopción de medidas hasta el máximo de los recursos disponibles y poco a poco para el pleno ejercicio de los derechos educativos.

**Palabras clave:** Derecho a la Educación; Financiación de la educación; Estándar de calidad mínimo; Plan Nacional de Educación; Política educativa.

## Introdução

Ainda que tenha recebido menos atenção que outras questões relacionadas ao financiamento da educação básica, o detalhado reconhecimento do Custo Aluno Qualidade (CAQ) no novo Plano Nacional de Educação (PNE) deve ser destacado como um dos principais avanços jurídico-institucionais da nova legislação. O CAQ, conforme o regime de implementação determinado em um conjunto de estratégias da meta 20 do Plano, estabelece um compromisso entre a elevação progressiva dos investimentos públicos em educação pública – até o patamar equivalente a 10% do PIB – e aos deveres de superação das desigualdades de base e de garantia de padrão de qualidade do ensino em termos de insumos e de financiamento.

Fruto de uma persistente iniciativa da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, iniciada ainda nos primeiros anos da década passada (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2011), o CAQ é um exemplo de como a sociedade civil organizada, tecnicamente fortalecida e politicamente comprometida com a educação pública democrática, pode influenciar a disputa em torno das políticas públicas e do conteúdo do direito. Isso, principalmente, quando estão assegurados espaços de vocalização legítima de suas demandas, como é o caso das conferências e fóruns de educação.

Nesse artigo, analisamos brevemente a reconfiguração normativa do financiamento educacional, articulando as sucessivas reformas constitucionais e legais aos novos regimes juridificados no PNE. Em seguida, analisamos especificamente o fundamento constitucional e legal do CAQ, retomando seu desenvolvimento para melhor compreender o sentido do regime de implementação aprovado no PNE, com destaque para aquela que pode ser considerada a principal vitória dos defensores da escola pública no Plano, o reconhecimento expresso do dever da União federal com a garantia progressiva do CAQ em todo o País. Na última parte do trabalho, analisamos especificamente as estratégias do PNE sobre o CAQ, interpretando-as enquanto regulamentação do dever estatal que se expressa no princípio da adoção de medidas com o máximo de recursos disponíveis e progressivamente até o pleno exercício dos direitos educacionais.

## A meta 20 do PNE como fonte de regulamentação de novos regimes para o financiamento da educação básica

A aprovação do novo PNE, publicado através da Lei nº 13.005/2014 após mais de três anos e meio de tramitação no Congresso Nacional, coloca em novo patamar o regime jurídico de financiamento do direito à educação no Brasil. Isso se dá com a especificação, no planejamento educacional, de dois dispositivos que foram instituídos nas sucessivas reformas constitucionais do direito à educação, iniciadas com a Emenda nº 14/1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e que culminaram na Emenda nº 59/2009. Aquela, ao criar o Fundef e ao alterar substancialmente o arranjo federativo na oferta e financiamento da educação básica, deu sustentação constitucional para que se passe a exigir um financiamento capaz de assegurar ao menos o padrão mínimo de qualidade do ensino; já a mais recente reforma, de 2009, constitucionaliza uma histórica demanda do campo educacional progressista ao juridificar<sup>2</sup> a “meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto [PIB]” (CF/88, art. 214, inciso VI).

A definição da meta de financiamento relativa ao PIB, que segundo as diretrizes do PNE deve ser capaz de assegurar “atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade” (Lei nº

---

<sup>2</sup> Por juridificação deve ser entendido o fenômeno de aumento do direito escrito que caracteriza a contemporaneidade, ou “a ampliação dos temas juridificáveis nos quadros da positivação do direito” (NEVES, 2011, p.165). Pode ser percebida na extensão do direito, com a regulação jurídica de novos aspectos da vida social; na condensação do direito, com o aprofundamento e detalhamento de temas já normatizados juridicamente; e na globalização do direito, com a ampliação das fontes de produção jurídica para esperas supranacionais. Para um aprofundamento dessa questão em relação ao direito à educação, ver: XIMENES, 2014, pp. 47 e seguintes.

13.005/2014, art. 2º, VIII), veio a ocupar boa parte do debate público em torno do Plano, tanto durante sua tramitação como ao final do processo, no balanço do que foi aprovado. Tomando em conta a proposta original do Executivo (PL nº 8.035/2010), que estabelecia como meta alcançar ao final da década 7% do PIB em investimento público em educação, é inegável o avanço que se obteve no Legislativo ao se aprovar, ao final, a meta de ampliação de investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do País no 5º ano de vigência da Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio, em 2014 (Lei nº 13.005/2014, Meta 20).

A redação final da Meta 20 tem potencial de elevar significativamente os gastos públicos em educação pública, ainda que mitigados pela exceção inscrita no §4º do art. 5º da Lei, que autoriza a inclusão no cálculo dos gastos “públicos” os incentivos e isenções à iniciativa privada educacional, as bolsas de estudos e os subsídios ao acesso a essas instituições e também os repasses diretos às creches, pré-escolas e à educação especial privada conveniada com o Estado. Esta excessiva e criticável abertura, no entanto, não deve ser tratada como uma derrota capaz de ofuscar a relevância da Meta 20 em si. Basta lembrar que a proposta original do Executivo, na realidade, silenciava quanto à possibilidade de se contabilizar, para efeito de cumprimento da meta, os repasses e subsídios ao setor privado, o que na prática significaria uma autorização tácita já que prevaleceria a regra do art. 213 da Constituição<sup>3</sup>.

Com menor destaque midiático e maior resistência do Executivo e de seus aliados no Congresso, entretanto, o novo PNE também estabeleceu *um detalhado regime de implementação do Custo Aluno Qualidade – CAQ*. Regulamentou assim, em nada menos que 4 (quatro) das 12 (doze) estratégias da meta 20, os dispositivos constitucionais e legais sobre o padrão de qualidade em termos de financiamento à educação básica pública. Para este nível de ensino, a regulamentação do CAQ inscrita no novo PNE determina o critério qualitativo a ser necessariamente perseguido na elevação dos dispêndios em relação ao PIB, ao mesmo tempo em que evidencia ser esse critério compatível com o regime de financiamento implantado através do Fundef e aprimorado com o Fundeb.

Não são poucas as dúvidas sobre essas questões, em sentido mais amplo, sobre a articulação entre as estratégias específicas do PNE e o regime constitucional de financiamento, estruturado originalmente na garantia de destinação obrigatória ou de vinculação de receitas tributárias para a educação (CF/88, art. 212, caput, §§1º, 4º - 6º), regime recentemente complementado com a aprovação da Lei nº 12.858/2013. Esta, incorporada à estratégia 20.3 do PNE, destina à manutenção e desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição, parcela de 75% das receitas de royalties e participações especiais dos novos contratos de exploração de petróleo e 50% da receita do Fundo Social do Pré-Sal.

Está assim colocado um amplo desafio teórico e prático: atualizar a análise, as normas jurídicas e o monitoramento a partir da amplificação do regime jurídico-constitucional de financiamento. Este, na verdade, passa a se estruturar em uma tríade de regimes complementares: as destinações obrigatórias ou vinculações, que contemplam tanto a destinação de impostos como as vinculações de receitas (salário-educação e royalties e participações especiais do petróleo); o regime de metas de aplicação em educação pública em relação ao PIB e o CAQ. Ressalte-se que foi a insuficiência global dos recursos originalmente vinculados, tomada como uma premissa objetiva nos debates sobre o novo PNE, que levou ao reconhecimento constitucional e legal desses novos institutos de financiamento educacional.

---

**3 O INEP aponta dois indicadores úteis para o cálculo do cumprimento da meta 20 do PNE, o Investimento Público Direto em Educação em Relação ao PIB e o Investimento Público Total em Educação em Relação ao PIB. Enquanto o primeiro se identifica à ideia de calcular o “investimento público em educação pública”, o segundo indicador visa apontar o “investimento público em educação”, já que contempla nos cálculos os recursos para bolsa de estudo, financiamento estudantil e a modalidade de aplicação: Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado. A diferença entre ambos é significativa, já que, tomando em conta as informações mais atualizadas oficialmente disponibilizadas, em 2011 o Investimento Público Direto em Educação equivalia a 5,3% do PIB, enquanto o Investimento Público Total em Educação correspondia a 6,1% do PIB no mesmo ano. Caso se tome este último como referência para o cumprimento da meta 20, bastaria um incremento de 0,9% do PIB (em 8 anos) para que a meta estabelecida para 2019 venha a ser realizada. Informações disponíveis em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>, acesso em 3 de agosto de 2014.**

Nos próximos tópicos vamos analisar especificamente o fundamento constitucional e legal do CAQ, retomando seu desenvolvimento até o regime de implementação aprovado no PNE e apontando sua relação de superação ou complementaridade com as vinculações constitucionais típicas. Queremos deixar evidenciado com isso que, longe de representar uma absoluta inovação nesse tema, o novo PNE vem dar um passo importante no sentido de realizar um aspecto central do direito à educação, há tempos defendido pelo conjunto de organizações que se reúnem na Campanha Nacional pelo Direito à Educação e que veio a ser referendado na centralidade que a Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010 conferiu ao CAQ enquanto instrumento básico de realização do Sistema Nacional de Educação.

O PNE significa, assim, um importante impulso à superação da resistente omissão da União federal na definição e na implementação prática do CAQ. Omissão que, em sua essência, persistiu inalterada nos governos do PSDB e do PT, ainda que com efeitos insuficientemente mitigados após a aprovação do Fundeb. Levando em conta tal histórico de violações ao direito à educação, não há garantias de que as estratégias do PNE sobre o tema venham a ser adequadamente cumpridas ou de que, no limite, não venham a ser interpretadas contrariando a própria concepção e propósito do CAQ.

### **O direito como parâmetro normativo para o financiamento da qualidade educativa: o fundamento constitucional e legal do CAQ**

A Emenda Constitucional nº 14, de 1996, promoveu alterações significativas na definição das responsabilidades dos entes federados em matéria de direito à educação, resolvendo assim uma recorrente situação de indefinição quanto às atribuições materiais de Municípios, Estados, DF e União em relação à oferta e ao financiamento da educação básica. Com a nova redação do artigo 211 da Constituição, que antecedeu a própria LDB, essa questão foi parcialmente resolvida. A partir de então, caberia expressamente aos Municípios cuidar prioritariamente do ensino fundamental e da educação infantil, enquanto aos Estados passou a ser atribuída, prioritariamente, a garantia concorrente do ensino fundamental e do ensino médio (CF/88, §§ 2º e 3º, respectivamente). A União federal, por sua vez, ganhou papel de destaque na garantia da educação básica, complementarmente às suas atribuições ordinárias<sup>4</sup>. Vejamos:

Art. 211. §1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, *função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino* mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (grifo nosso).

Ou seja, enquanto os demais entes federados devem oferecer diretamente a educação básica, fazendo uso para isso das receitas vinculadas e de outras fontes próprias, à União cabe operar a redistribuição de recursos e suplementá-los, quando necessário, com o objetivo constitucional de garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino.

Extraem-se desse dispositivo, portanto, três funções atribuídas à União em relação ao financiamento da educação básica, complementares às funções meramente normativas, como sintetiza Paulo de Sena Martins (2010):

*Função Própria* – função indicada pela constituição como a de atuação prioritária, e que deve, portanto, ser sustentada com as fontes orçamentárias típicas ou próprias – no caso da educação, as referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino. [...] *Função Supletiva* – advém da obrigação da instância federativa com maior capacidade de recursos financeiros e técnicos de auxiliar a de menor capacidade. *Função Redistributiva* – corresponde à função de participar da redistribuição de recursos, com objetivo de

---

<sup>4</sup> Não desconhecemos o debate sobre o significado da redação original do art. 60 do ADCT, que estipulava o dever de aplicação, até 1998, de pelo menos 50% dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Para muitos autores - por todos, referimo-nos a Melchior (1997) e Davies (1998) - a EC nº 14/1996, cuja vigência se iniciou justamente em 1998, tinha como principal propósito livrar a União do confesso descumprimento desse dispositivo. Sem desconsiderar o acerto dessa posição, entendo que referida EC significou um aperfeiçoamento institucional e que o principal problema prático se deu pelo descumprimento da legislação que a regulamentou.

equalização e se insere no âmbito da cooperação federativa. É o que ocorreu no caso do FUNDEF e ocorre com a adoção do FUNDEB, em que há inclusive fluxo horizontal de recursos entre municípios de um mesmo estado. As funções supletiva e redistributiva constituem corolário do modelo de federalismo cooperativo adotado no Brasil (MARTINS, 2010, p. 506, grifo nosso).

No exercício da *função redistributiva*, deve a União regulamentar e operacionalizar mecanismos institucionais capazes de redistribuir recursos entre o conjunto dos entes federados, como meio de redução das disparidades, este, aliás, um dos objetivos fundamentais da República Federativa (CF/88, art. 3º, III). Já no exercício da *função supletiva*, deve a União, em acréscimo à redistribuição e com recursos próprios, complementar as fontes de receitas de Estados, DF e Municípios de forma a que todos possam alcançar os objetivos de equalização e garantia de padrão básico de qualidade. A função supletiva é, portanto, segundo o regime constitucional, complementar à função redistributiva, uma vez que a mera redistribuição dos recursos já disponibilizados nos entes subnacionais não é suficiente para assegurar, em todos eles, sequer o padrão *mínimo* de qualidade aceitável em termos de financiamento.

Além de delimitar tais competências e funções no texto constitucional, a Emenda nº 14/1996, como se sabe, criou o Fundef com objetivos expressos de, ainda que parcialmente, por em marcha o novo regime de corresponsabilidade federativa no financiamento do ensino fundamental e de estabelecer um programa de implementação progressiva do padrão mínimo de qualidade do ensino no financiamento educacional, base inicial de juridificação do CAQ – especificamente do CAQ inicial (CAQi), como veremos – na normativa nacional<sup>5</sup>.

Esses propósitos normativos ficam evidentes na estruturação jurídico-constitucional do Fundef, quando este estabelece, além de um esquema de realização imediata que passaria a vigorar em 1998, um regime de ajuste progressivo dos valores direcionados ao Fundo. O objetivo seria justamente garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente<sup>6</sup>:

ADCT. Art. 60. §3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o §1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno *não alcançar o mínimo definido nacionalmente*.

§4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a *garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente* (grifo nosso).

Ou seja, além da obrigação imediata de implementar o Fundef, segundo o arranjo estipulado na própria Constituição e na Lei nº 9.424/1996, os dispositivos transitórios acima transcritos estabeleceram uma inovadora obrigação de adequação da política de cálculo do valor mínimo por aluno. Vincularam a função supletiva da União à delimitação de um padrão mínimo de qualidade nacional em termos de financiamento, o que daria consequência prática à também inovadora alteração do §1º do art. 211 do texto permanente da Constituição. No entanto, passaram-se os cinco anos estipulados sem que fosse definido e implementado tal padrão, por omissão inconstitucional da União federal nos mandatos de Fernando Henrique e de Lula<sup>7</sup>.

Com o advento do Fundeb através da Emenda nº 53/2006, manteve-se basicamente o mesmo regime de repartição de encargos na estruturação do fundo, com as diferenças de que foram elevados os percentuais subvinculados à educação básica nos Estados, Municípios e DF e, principalmente, que a Constituição passou a exigir da União federal uma complementação obrigatória de *no mínimo* 10% (dez por cento) do total dos recursos

**5** Para um aprofundamento sobre as origens do CAQ na literatura brasileira sobre política e financiamento da educação, sobre o impacto dos estudos patrocinados pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e sobre a incorporação dessas propostas durante a tramitação da PEC nº 233/1995, promulgada como Emenda Constitucional nº 14/1996, consultar: MARTINS, 2011, pp. 130 – 152.

**6** Para uma compreensão didática do funcionamento do Fundef e do Fundeb, recomendamos as obras de Nicholas Davies (1999; 2008).

**7** Essa questão, juntamente com o descumprimento do critério objetivo de cálculo estipulado na Lei do Fundef, é objeto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 71, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, em 2004. Até o fechamento deste trabalho, a ação não havia entrado em pauta para julgamento.

nacionalmente aportados pelos demais entes federados ao novo Fundo, limitando-se ainda em 30% dessa complementação os valores que podem ser contabilizados para comprovação de cumprimento da vinculação mínima de impostos no âmbito da União (CF/88, ADCT, art. 60, VII, *d*, e VIII). Reforçou-se, assim, a participação de recursos diretos do tesouro nacional em relação à função redistributiva que caracteriza o Fundeb. Ao mesmo tempo, reconheceu-se também que os recursos ordinariamente aportados ao novo Fundo continuariam sendo insuficientes para o integral cumprimento do disposto no §1º do art. 211 da Constituição.

Por essa razão, no Fundeb também foi mantida a previsão de substituição progressiva do regime de redistribuição e de complementação, agora em benefício de toda a educação básica pública, de forma a que o Fundo viesse a assegurar um padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente. Vejamos:

ADCT. Art. 60. [...] V - a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, [...];

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo: [...]

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos; [...]

§1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão *assegurar, no financiamento da educação básica, a melhoria da qualidade de ensino, de forma a garantir padrão mínimo definido nacionalmente* (grifo nosso).

Ainda que a redação do dispositivo no Fundeb seja menos enfática que aquela estipulada na EC nº 14, que inclusive fixava prazo para adequação do valor por aluno ao padrão mínimo de qualidade; tanto no arranjo inicial do Fundef como do Fundeb é reconhecida a necessidade de transitar de um regime “[...] de ‘recursos disponíveis por aluno’, segundo o qual os recursos gastos com cada aluno eram definidos, basicamente, pela razão entre os recursos mínimos vinculados para o ensino e o total de alunos matriculados” (PINTO, 2006, p. 73), para um regime estruturado a partir do “custo aluno padrão mínimo de qualidade” (PINTO, 2006, p. 75). Ou ainda, seguindo a clássica tipologia de Melchior (1997) sobre os diferentes tipos de custo mínimo nacional que podem servir de base às políticas educacionais, trata-se de substituir o gasto-aluno pelo custo-aluno-qualidade<sup>8</sup>.

A limitação à disponibilidade de recursos no âmbito de cada ente, com um aporte relativamente baixo da União federal ao Fundo – apesar do inegável progresso obtido no Fundeb em comparação ao Fundef –, tanto perpetua uma situação de injustificável desigualdade nas condições de acesso à educação básica como mantém muitos estudantes em patamares de oferta abaixo do padrão mínimo aceitável.

## **O CAQi como regulamentação do padrão mínimo de qualidade imediatamente exigível: entre o direito e as razões político-econômicas de sua não realização**

Segundo a repartição de competências inscrita na Constituição e nos dispositivos transitórios sobre o Fundeb, ainda que a todos os entes federados caiba contribuir financeiramente para assegurar o alcance do padrão mínimo de qualidade do ensino nacionalmente definido, é incontestável que à União compete exercer, além da função redistributiva que é a base de funcionamento do Fundo, sua função supletiva específica sempre que o valor por aluno não venha a alcançar o mínimo definido nacionalmente. À União federal caberia assim, especificamente, complementar recursos de forma a possibilitar o exercício desse padrão mínimo em todos os entes federados, corrigindo assim as graves disparidades de oportunidades educacionais.

<sup>8</sup> O autor identificava ainda o “custo-benefício”, orientado por uma visão economicista, segundo a taxa de retorno (MELCHIOR, 1997, p. 29 e ss.).

<sup>9</sup> “Em 2006 o valor mínimo representou 56,3% do valor médio praticado pelos fundos estaduais, já com a implantação do Fundeb se chega em 2012 com o valor mínimo significando 85% do valor médio. Da mesma forma é possível comprovar uma significativa redução da distância entre valores máximos e mínimos, já que no último ano do Fundef esta diferença estava em 4,32 vezes e a projeção para 2012 é de 2,60 vezes” (ARAÚJO, 2014, p. 136).

Uma vez que a Constituição determina que o padrão mínimo seja “definido nacionalmente”, também compete à União realizar o dever normativo quanto à definição de tal padrão e, como consequência, dos valores financeiros a ele correspondentes. A atribuição de fixá-los, segundo o regulamento do Fundeb, é do Poder Executivo, segundo a Lei nº 11.494, de 2007 (artigos 4º e 15, IV). Por isso, esta Lei atribui especificamente ao Ministério da Educação (MEC) “a realização de estudos técnicos com vistas na definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino” a ser suplementado no âmbito do Fundeb. Como o Fundeb, a princípio, valerá até o final de 2020 (Lei nº 11.494/2007, art. 48), entendíamos que no máximo até seu último ano de vigência já se deveria ter definido e implementado integralmente tal padrão de financiamento. Como veremos, o novo PNE acelera relativamente esse processo. Relativamente, digo, porque não podemos esquecer que a Emenda nº 14/1996, revogada pela Emenda nº 53/2006, estabelecia o já longínquo ano de 2001 como prazo para a implementação do financiamento com base no padrão mínimo de qualidade, ainda que restrito ao ensino fundamental naquela norma.

Ressalte-se que dentro da estrutura do governo federal a omissão deve ser atribuída ao MEC, já que a atribuição de definição do CAQi começou a ser cumprida com a aprovação do Parecer nº 8, de 2010, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que “estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública” (BRASIL, 2010). Após quase quatro anos aguardando homologação pelo Ministro da Educação, a proposta de resolução que acompanha esse parecer foi devolvida ao CNE para reapreciação.

O Parecer do CNE, fruto de uma cooperação técnica entre este órgão e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, busca definir os insumos indispensáveis à qualidade do processo educativo seguindo a delimitação da LDB quanto ao conteúdo normativo do art. 211, §1º, da Constituição. Incorpora, para isso, a noção de Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), “[...] como referência para a construção de matriz de Padrões Mínimos de Qualidade para a Educação Básica pública no Brasil, que deve ser observada e considerada pelos agentes públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2010).

A qualidade, no CAQi, tem portanto como base a definição dos insumos mínimos que constituiriam direito de todos os estudantes do País, o que o diferencia das vertentes de juridificação da qualidade educativa excessivamente focadas nos resultados educacionais, como é o caso do presente debate legislativo sobre a instituição de uma Lei de Responsabilidade Educacional, também incorporada às estratégias do PNE (20.11). A partir das listas de insumos indispensáveis, específicos para cada etapa e modalidade da educação básica e adaptáveis aos diferentes contextos, o CNE calcula o custo mínimo nacional a ser assegurado em todos os entes federados. O CNE, no já referido Parecer, estipula os valores anuais do CAQi em percentuais do PIB per capita, relativos a cada etapa e modalidade contemplada - Projeto de Resolução no Parecer CNE/CEB nº8/2010, art. 16 (BRASIL, 2010).

A definição do CAQi, como alerta José Marcelino Pinto (2013), adota o princípio de tomar como base os critérios universais que são esperados para o bom funcionamento das escolas e dos sistemas de ensino – por exemplo, formação e valorização do magistério, espaços e equipamentos básicos, número adequado de estudantes por turma e por escola, carga-horária mínima, tempo dedicado ao planejamento e à interação com a comunidade, etc.; ou seja, aqueles insumos que, uma vez assegurados, fortalecem a possibilidade de efetiva autonomia, de gestão democrática e exercício livre e com qualidade do direito à educação em todos os contextos.

Não se trata, portanto, de resumir o debate sobre qualidade educacional a um critério de custo, nem de advogar a uniformização nacional de um único padrão a ser seguido por todos os sistemas de ensino, mas de reconhecer que há insumos essenciais – como estabelece a LDB (art. 4º, IX) -, que devem servir de parâmetro para a oferta educacional de qualidade com igualdade de base em todo o País, sem a qual se torna impossível o desenvolvimento de processos relevantes de ensino-aprendizagem em um sistema educacional de massas. Como a proposta de normatização do CAQi estabelece esses insumos como *parâmetros mínimos nacionais*

para o cálculo do custo-aluno, entendemos, inclusive, que seria plenamente possível aos sistemas de ensino e aos próprios órgãos nacionais estabelecerem requisitos para a adaptabilidade, respeitando assim o direito a arranjos escolares diversos, como no caso da educação indígena e das populações tradicionais, por exemplo.

Uma vez definido, homologado e regulamentado o CAQi, este deveria ser adotado para o cálculo da complementação financeira da União ao Fundeb (XIMENES, 2013). Com isso, seria suprimida a omissão inconstitucional e se asseguraria a necessária vinculação normativa entre qualidade e igualdade de base nas condições de acesso à escola, ainda que, inicialmente, em patamares mínimos.

Nota Técnica formulada pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – Fineduca (FINEDUCA, 2013), produzida já na fase final de tramitação do PNE, também tomou como premissa o dever da União de complementar o Fundeb com base no CAQi e, a partir dessa posição normativa, estimou os valores de complementação federal que deveriam ser aportados aos fundos estaduais com o objetivo de cumprir o disposto na Constituição (art. 211, §1º; c/c ADCT, art. 60, VII, §1º). No trabalho, tomou-se o CAQi calculado e atualizado na forma do Parecer CNE/CEB nº 8/2010.

O estudo, que toma como referência o exercício de 2012, aponta que seria necessária “(...) a transferência global de mais de R\$ 46 bilhões de reais da União para os Estados e Municípios, um valor que é quase o quádruplo da previsão da complementação da União naquele ano” (FINEDUCA, 2013, p. 5). Isso significaria elevar de 0,21% para 1,05% do PIB a participação da União no financiamento à educação básica pelo Fundeb, ou seja, começaria a ganhar relevância a função supletiva que lhe é atribuída como dever constitucional. Luiz Araújo (2013), no mesmo sentido, tomando em conta dados de 2011, estimou que para realizar o CAQi na forma da estratégia 20.10 do PNE, analisada adiante, a participação da União no Fundeb deveria chegar a 41,1% do total depositado nos fundos estaduais, contra 9,1% naquele ano.

Isso significaria também transformar o Fundeb, se não em um fundo único, em um mecanismo de financiamento efetivamente nacional, já que todos os estados passariam a receber alguma complementação federal para alcançar o CAQi (em 2012, somente nove estados foram contemplados), ainda que os estados do Norte e Nordeste continuassem a receber a maior fatia dos recursos da União.

Nos estados mais ricos, a complementação da União se deveria, sobretudo, à notória subestimação dos fatores de ponderação da educação infantil, principalmente creches, e da educação no campo, quando comparamos os valores repassados via Fundeb atual e aqueles que seriam devidos com a implementação do CAQi; fatores que “(...) os dados do CAQi mostram com clareza há anos” (FINEDUCA, 2013, p. 6) e que, como consequência, vêm desestimulando os governos locais a expandir a oferta nessas respectivas etapa e modalidade. Por outro lado, a Fineduca (2013) demonstra que os valores do CAQi relativos ao ensino fundamental e ao ensino médio urbanos em muito se aproximam daqueles praticados pelo fundo estadual com maior disponibilidade de recursos – São Paulo. Significaria, em linhas gerais e em relação a essas etapas, basicamente tornar nacionais os valores já praticados na própria política pública de fundos, no caso, no Fundeb paulista.

A realização do CAQi sob essa perspectiva, em nível nacional, é assim uma exigência decorrente do conteúdo ampliado do princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola básica (CF/88, art. 206, I), especificamente da dimensão relacionada à igualdade de acesso a bens e recursos escolares - igualdade de base ou de tratamento. A manutenção de grandes disparidades na política de financiamento das condições de acesso à escola é uma violação à educação sob o enfoque de direitos humanos, especificamente frente à Convenção relativa à Luta contra a Discriminação na Esfera do Ensino, de 1960 (XIMENES, 2014, pp. 170 e ss.). Só a absurda tolerância à desigualdade, uma marca que influencia e configura as políticas públicas no País, pode explicar a enorme resistência à ideia intuitiva e simples de que todos os estudantes deveriam dispor dos mesmos recursos básicos necessários à sua escolarização, independentemente de sua naturalidade ou local de residência.

## Do princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade do ensino ao regime de progressiva implementação do CAQ reconhecido no novo PNE

Como modelo de proteção jurídica progressiva da qualidade em termos de condições básicas e insumos, o regime do CAQ (inicialmente, do CAQi) deve observar ainda outros dois aspectos. Primeiro, enquanto padrão mínimo nacional, requisito para o exercício elementar do direito à educação básica, a implementação do CAQi não deve afetar aqueles entes federados que eventualmente tenham a capacidade de alcançar, com recursos próprios, um padrão superior de oferta educacional. Nesses casos, os padrões superiores ao mínimo definido nacionalmente seriam estabelecidos nos respectivos sistemas de ensino, levando em conta o parâmetro nacional de insumos e custos.

É nesse sentido que deve ser interpretada a autonomia federativa dos sistemas de ensino para estabelecer padrões próprios, conforme disposto no art. 25 da LDB, nunca na perspectiva de justificar iniquidades e violação a direitos no acesso ao ensino. Estabelecidos os padrões mínimos nacionais pela União, no âmbito de sua competência concorrente para legislar sobre educação e ensino, cabe aos Estados suplementar tal legislação (CF/88, art. 24, IX; art. 211, §1º). A partir dessa perspectiva, inclusive, caberia também aos sistemas estaduais e municipais definir seus próprios padrões básicos de qualidade, tanto na ausência de regulamento geral por parte da União como nas situações em que os recursos disponíveis permitam avançar do CAQi para um CAQ local, mais próximo do que deve vir a ser o CAQ nacional<sup>10</sup>.

Assim como os entes federados com maiores disponibilidades orçamentárias poderiam estabelecer normativamente padrões de insumos e de financiamento superiores ao “mínimo nacional”, este também deve ser progressivamente ajustado nacionalmente até alcançar o Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

É esse o segundo aspecto do modelo de juridificação da qualidade em termos de insumos e custos, que está relacionado ao *princípio da adoção de medidas com o máximo de recursos disponíveis e progressivamente até o pleno exercício dos direitos*, firmado no art. 2º, parágrafo 1, do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, norma jurídica internacional integrada ao regime constitucional por força do §2º do art. 5º da Constituição.

Ou seja, com base no referencial jurídico de direitos humanos o princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade do ensino desdobra-se em duas obrigações jurídicas essenciais em termos de insumos e financiamento. A primeira, imediatamente exigível, diz respeito a assegurar os padrões mínimos de qualidade do ensino, meio de eliminação das desigualdades de base na oferta educacional pública. Essa obrigação foi traduzida no CAQi, conforme estabelecido pelo CNE. A segunda obrigação jurídica, a ser permanentemente perseguida até a realização plena do direito à educação em seu sentido ampliado, foi traduzida no conceito de CAQ, ou seja, na perspectiva de se assegurar insumos e financiamento suficientes para o pleno exercício dos processos educacionais e para o alcance dos resultados socialmente relevantes.

Se ainda patinamos para realizar o CAQi, maior ainda é o caminho entre este e o CAQ. Esse mecanismo de progresso educativo, entretanto, foi reconhecido e regulamentado de forma inédita em nada menos que quatro estratégias do novo PNE, vejamos:

20.6) *no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi*, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será *progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ*;

20.7) *implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ* como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição,

---

<sup>10</sup> Especificamente sobre a definição do CAQi municipal ou estadual, já tratou brevemente a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2011), em proposição redigida por Denise Carreira. Este é um aspecto que demandará aprofundamento em outros trabalhos.

manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

20.8) *o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado*, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;

20.10) *cabará à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros* a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ; (grifo nosso).

Como já adiantamos, esse Plano estabelece regimes complementares para o financiamento à educação, dentre eles o regime de implementação progressiva do CAQ, cujo detalhamento é notório nas estratégias acima transcritas. Esse regime, ainda que estruturalmente vinculado às metas de elevação progressiva dos investimentos em educação em relação ao PIB, é funcionalmente autônomo em relação a tais metas. Por exemplo, é bastante razoável supor que a efetiva implementação do CAQi a partir de 2016, associada à elevação da disponibilidade de vagas e da jornada escolar na educação básica, dentre outras medidas previstas no PNE; venham a exigir investimentos acima do patamar de 7% do PIB a ser alcançado até 2019<sup>11</sup>.

Segundo o regime de proteção ao direito humano à educação de qualidade, portanto, o CAQi é expressão do padrão mínimo aceitável, abaixo do qual há flagrante violação ao preceito constitucional. Enquanto isso, o CAQ é a materialização de uma etapa posterior, mais próxima à realização plena do princípio do padrão de qualidade nas dimensões relativas aos insumos e ao financiamento. Estas são em si componentes do direito à educação, além de condições para o exercício das demais dimensões juridicamente protegidas: características dos alunos, ambiente escolar, conteúdos, processos educacionais relevantes e resultados (XIMENES, 2014).

O longo caminho do CAQi ao CAQ nos faz retomar a questão da vinculação necessária entre realização progressiva do direito à qualidade e planejamento educacional. Coube ao Plano Nacional de Educação apontar o prazo e o meio de implementação do CAQi, fundamentalmente, a complementação da União através do Fundeb (Estratégia 20.10), política de financiamento plenamente compatível com o regime estabelecido no PNE. Até 2016, portanto, o CAQi deverá ser implantado pela União através da política do Fundeb, cuja vigência vai até 2020. O CAQ, por sua vez, deverá ser definido até 2017 e, a partir dessa data, continuamente ajustado e progressivamente implementado até sua plena realização. Como o PNE não estabeleceu prazo para esta implementação integral, conclui-se que deve ser efetivado até o ano letivo de 2023, último exercício fiscal inteiramente abrangido pela Lei nº 13.005/2014.

Desde a redação original de 1988, um objetivo constitucional expresso do PNE, como vimos, é a melhoria da qualidade do ensino (CF/88, art. 214, III). O estabelecimento de mecanismos concretos, inclusive financeiros, para a progressiva melhoria da qualidade, é, assim, uma determinação que deve ser tomada como aspecto central do PNE, juntamente com a articulação do sistema nacional de educação.

Não poderia ser diferente, uma vez que a Constituição, ao reconhecer tacitamente que sequer o padrão mínimo estaria assegurado em todo o País, impõe esse passo determinante no seu programa de realização do direito à educação, a ser realizado conforme o PNE. Por fim, essa articulação entre PNE, financiamento educacional e garantia de padrão de qualidade ficou ainda mais evidente com a Emenda Constitucional nº 59, de 2009, que deu a seguinte nova redação ao §3º do art. 212: “A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação”.

O CAQ, ao estabelecer critérios objetivos e públicos para a redistribuição e suplementação de recursos, ancorados no conteúdo do direito à educação e voltados à superação das desigualdades educacionais de

**11** Nota técnica produzida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CAMPANHA, 2011) demonstra a implementação do PNE, tomando como base o CAQi e as metas de expansão do acesso, exigiria alcançar investimentos em educação equivalentes a 10,4% do PIB.

base, é ainda o meio mais transparente e eficaz de assegurar que a elevação dos recursos a serem aplicados em educação venha a garantir, sem depender de contingências ou preferências governamentais, permanentemente, aspectos centrais desse direito. Dentre esses aspectos, estão a garantia de condições de ensino e aprendizagem, a gestão democrática e a autonomia relativa das escolas, a valorização dos trabalhadores da educação e, principalmente, a desnaturalização da escola pública como uma escola pobre para pobres, que nessa condição não deveria almejar o máximo de igualdade e qualidade na realização do direito à educação.

## Referências

ARAUJO, L. *Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica*. Tese [Doutorado em Educação] - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013, 416 p.

BRASIL. *Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB nº 8, de 2010. Brasília: MEC/CNE, 2010. Disponível em: file:///D:/Perfil\_Salomao/Downloads/pceb008\_10%20(1).pdf, acesso em 15 de agosto de 2014.*

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. *Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito?* 2ª ed. São Paulo, 2011, disponível em: [http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/publicacoes/CAQieducativo\\_2Edicao.pdf](http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/publicacoes/CAQieducativo_2Edicao.pdf), acesso em 12 de agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. *Por que 7% do PIB para a Educação é pouco?* Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2011. Disponível em: [http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/noticias/NotaTecnica\\_10PIB\\_Campanha\\_17ago2011.pdf](http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/noticias/NotaTecnica_10PIB_Campanha_17ago2011.pdf), acesso em 15 de agosto de 2014.

DAVIES, N. *O Fundef e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

\_\_\_\_\_. *Fundeb – A redenção da educação básica?* Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

FINEDUCA. *Por que a União deve complementar o CAQi no PNE? Nota Técnica nº 01/2013*. São Paulo: Fineduca, 2013, disponível em: [http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1\\_13.pdf](http://www.redefinanciamento.ufpr.br/nota1_13.pdf), acesso em 12 de agosto de 2014.

MARTINS, P. *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

\_\_\_\_\_. *O financiamento da educação básica como política pública. RBPAE, Recife – PE, vol. 26, n. 3, p. 497-514, 2010.*

MELCHIOR, J. C. A. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

NEVES, M. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

PINTO, J. M. de R. *O custo aluno qualidade na legislação*. In BARBOSA, A. et al (org.) *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba: Ed. da UFPR, 2006, p. 73-88.

\_\_\_\_\_. *Novas fontes de financiamento e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ)*. In: ABMP; Todos pela Educação (org.). São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 288 – 311.

XIMENES, S. B. *Padrão de qualidade do ensino: desafios institucionais e bases para a construção de uma teoria jurídica*. 2014. 424f. Tese [Doutorado em Direito do Estado] – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, 424 p.

\_\_\_\_\_. *Custo Aluno-Qualidade: um novo paradigma para o direito à educação e seu financiamento*. In: ABMP; Todos pela Educação (org.). São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 312 - 334.

*Recebido em Dezembro de 2014 | Aprovado em Fevereiro de 2015*