

QUEM PAGA A QUALIDADE? O CUSTO ALUNO QUALIDADE (CAQ) COMO CALCANHAR DE AQUILES DO PNE 2026-2036

**THE CAQ AS THE ACHILLES' HEEL OF THE 2026-2036 PNE: FROM LEGAL
REGULATION TO THE REALIZATION OF THE RIGHT TO EDUCATION**

Ciências Sociais Aplicadas • 17/07/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/784066649](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/784066649)

Luis Henrique Matos Mota¹

RESUMO

Entre outubro de 2025 e abril de 2026, o financiamento da educação básica brasileira mudou de patamar normativo: a Lei Complementar nº 220/2025 instituiu o Sistema Nacional de Educação (SNE) e fixou, pela primeira vez em lei, o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) como referência de investimento por aluno da educação básica; em seguida, a Lei nº 15.388/2026 aprovou o novo Plano Nacional de Educação (PNE 2026-2036), reafirmando o CAQ como parâmetro de financiamento. O artigo sustenta que a consagração legal do CAQ não encerra o problema, mas o desloca: o “calcanhar de Aquiles” do novo PNE deixou de ser a omissão regulatória e passou a ser a efetivação operacional do CAQ: a definição de seus valores, da metodologia de cálculo, da complementação da União e de sua compatibilização com o regime fiscal. A partir de revisão sistemática da literatura sobre financiamento educacional, análise documental da legislação vigente (Constituição Federal de 1988, Emenda Constitucional nº 108/2020, Lei nº 14.113/2020, Lei Complementar nº 220/2025 e Lei nº 15.388/2026) e exame de evidências empíricas sobre o gap entre recursos disponíveis e necessários, o trabalho reúne dados de que as simulações do SimCAQ apontam a necessidade de elevar o valor aluno-ano em cerca de 19,8% para atingir padrões mínimos de qualidade, de que cada aumento de 10% no Fundeb per capita se associa a um ganho de um ponto no SAEB e de que a austeridade posterior à EC 95/2016 reduziu a participação federal no MDE de 25,77% para 17,89% entre 2016 e 2021. Mostra, ainda, que a LC nº 220/2025, embora estabeleça o CAQ, delega seus valores e sua metodologia à pactuação na Comissão Intergestores Tripartite da Educação (Cite), subordina o cálculo, a cargo do Ministério da Educação, ao “regime constitucional e legal de finanças públicas” e não fixa prazo para o primeiro valor. Conclui-se que, sem a operacionalização tempestiva do CAQ e a vinculação

efetiva da complementação federal a padrões de qualidade, o PNE 2026-2036 corre o risco de repetir o destino de seus antecessores: um plano cuja arquitetura normativa permanece desconectada da realidade orçamentária. O artigo propõe agenda de pesquisa e ação política para evitar este desfecho.

Palavras-chave: Custo Aluno-Qualidade; Sistema Nacional de Educação; Financiamento da educação; Plano Nacional de Educação; Fundeb; Direito à educação; Federalismo educacional.

ABSTRACT

This article analyzes the central paradox of contemporary Brazilian educational policy: between October 2025 and April 2026, the Brazilian legal order took two historically decisive steps: Complementary Law No. 220/2025 established the National Education System (SNE) and, for the first time in law, set the Student-Quality Cost (CAQ) as the reference for per-student investment in basic education; and Law No. 15,388/2026 approved the new National Education Plan (PNE 2026-2036), reaffirming the CAQ as a financing parameter. It is argued, however, that enshrining the CAQ in law does not close the problem but displaces it: the structural vulnerability, the “Achilles’ heel” of the new PNE, is no longer regulatory omission, but the operational realization of the CAQ, namely the definition of its values, calculation methodology, federal supplementation, and its compatibility with the fiscal regime. Based on a systematic review of the literature on educational financing, documentary analysis of current legislation (Federal Constitution of 1988, Constitutional Amendment No. 108/2020, Law No. 14,113/2020, Complementary Law No. 220/2025, and Law No. 15,388/2026), and examination of empirical evidence on the gap between available and necessary resources, the study gathers evidence that SimCAQ simulations point to the need to raise the

student-year value by roughly 19.8% to reach minimum quality standards, that each 10% increase in Fundeb per capita is associated with a one-point gain in SAEB, and that austerity after EC 95/2016 reduced federal participation in MDE from 25.77% to 17.89% between 2016 and 2021. It further shows that CL No. 220/2025, although it establishes the CAQ, delegates its values and methodology to negotiation within the Tripartite Inter-managerial Education Commission (Cite), subordinates the calculation, carried out by the Ministry of Education, to the “constitutional and legal regime of public finances,” and sets no deadline for the first value. It is concluded that, without the timely operationalization of the CAQ and the effective linkage of federal supplementation to quality standards, the PNE 2026-2036 risks repeating the fate of its predecessors: a plan whose normative architecture remains disconnected from budgetary reality. The article proposes a research and political action agenda to avoid this outcome.

Keywords: Student-Quality Cost; National Education System; Educational financing; National Education Plan; Fundeb; Right to education; Educational federalism.

1. INTRODUÇÃO

Entre outubro de 2025 e abril de 2026, o financiamento da educação básica brasileira mudou de patamar normativo. A Lei Complementar nº 220/2025, sancionada em 31 de outubro, instituiu o Sistema Nacional de Educação (SNE), previsto no artigo 214 da Constituição e adiado por mais de três décadas, e, em seu artigo 41, fez algo inédito: fixou em lei o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) como “referência de investimento por aluno da educação básica, que será progressivamente elevado de modo a contribuir para a consecução das metas de financiamento da educação básica do PNE” (BRASIL,

2025). Meses depois, em 14 de abril de 2026, a Lei nº 15.388/2026 aprovou, sem vetos, o novo Plano Nacional de Educação (PNE 2026-2036), com 19 objetivos, 73 metas e 372 estratégias, e reafirmou o CAQ como parâmetro de financiamento, fixando a ampliação do investimento público até 7,5% do Produto Interno Bruto (PIB) no sétimo ano de vigência e 10% ao fim do decênio (BRASIL, 2026; AMARAL et al., 2024).

Por quase vinte anos, o obstáculo foi a falta de norma. O Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), instrumento concebido para converter o vago “padrão mínimo de qualidade” da Constituição em parâmetro objetivo de custeio, nasceu de uma proposta da Campanha Nacional pelo Direito à Educação em 2006 e foi acolhido pela Resolução CNE/CEB nº 8/2010, mas nunca saiu do papel (CARREIRA; PINTO, 2025). As duas leis recentes encerram esse ciclo. A tese deste artigo é que isso não resolve o problema; apenas o transfere. O calcanhar de Aquiles do novo PNE já não é a ausência de lei, e sim a distância entre a lei e o orçamento: a definição dos valores do CAQ, da metodologia que os calcula, da complementação federal que os sustenta e de sua compatibilidade com o teto de despesas. Aquiles era invulnerável de corpo inteiro, menos no calcanhar; o ponto que matou o herói não era o maior, mas o decisivo.

A urgência do problema vem de três frentes que se reforçam. No plano institucional, a LC nº 220/2025 estabeleceu o CAQ, mas entregou seus valores e sua metodologia à pactuação na Comissão Intergestores Tripartite da Educação (Cite); o cálculo cabe ao Ministério da Educação, “de acordo com a metodologia pactuada” e “observado o regime constitucional e legal de finanças públicas” (BRASIL, 2025, art. 41, §2º), e a lei não marcou prazo para o primeiro

valor. A etapa mais sensível ficou suspensa numa negociação federativa sem data. No plano orçamentário, as simulações do Simulador de Custo Aluno-Qualidade (SimCAQ) já apontavam, antes mesmo da nova legislação, a necessidade de elevar o valor aluno-ano em cerca de 19,8% para alcançar o patamar de qualidade (ALVES; PINTO; SONOBE, 2019), enquanto o estudo de Teresina mostrava o custo real da educação infantil superando os repasses do Fundeb sem ainda atingir o projetado pelo CAQi (TAPOROSKY, 2016). E há a frente federativa: enquanto o CAQ não for monetizado e amarrado à complementação da União, persistem as desigualdades regionais e a fragilidade do regime de colaboração (FARENZENA; PINTO, 2024).

Sobre tudo isso pesa a austeridade fiscal. O “teto de gastos” da Emenda Constitucional nº 95/2016 derrubou a participação federal na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) de 25,77% para 17,89% entre 2016 e 2021 (REIS, 2021). O arcabouço fiscal que o substituiu, instituído pela Lei Complementar nº 200/2023, afrouxou as regras, mas manteve o aperto (SALA; PIOLLI, 2024), e é esse aperto que a cláusula “observado o regime de finanças públicas” reintroduz no coração do CAQ. O diagnóstico recorrente da literatura, de que o país acumula direitos no papel e carece de mecanismos que os concretizem (PINTO, 2018; ARAÚJO, 2019; ROSSI et al., 2019), encontra aqui sua expressão mais aguda. O CAQ é a ponte entre o artigo 206, inciso VII, da Constituição, a “garantia de padrão de qualidade”, e o que efetivamente chega à sala de aula. Uma ponte que agora existe em lei, mas ainda não tem tráfego.

O texto percorre esse argumento por etapas. Começa pelo referencial (direito à educação, padrão mínimo, federalismo cooperativo, financiamento como instrumento de equidade) e

reconstrói os dezenove anos que separam a proposta do CAQi, em 2006, de sua regulamentação legal, em 2025. Dimensiona em seguida a lacuna entre o que o Fundeb entrega e o que o CAQ exige, e confronta a promessa de qualidade com as condições reais das escolas. Examina, então, os atores que disputam a implementação, o arcabouço fiscal que a constrange e o SNE recém-criado, com sua capacidade ainda incerta de fazer o CAQ funcionar. Conclui propondo uma agenda de pesquisa e de ação.

A aposta do texto é direta: regulamentar o CAQ era necessário, mas não basta. Sem valores monetizados, metodologia pactuada e complementação federal vinculada a padrões de qualidade, o direito à educação de qualidade seguirá como letra morta, e o PNE 2026-2036 repetirá o destino dos planos que o antecederam. Não se trata de ajuste contábil, mas de uma decisão constitucional e ética sobre quanto o Brasil leva a sério a escola pública.

2. REFERENCIAL TEÓRICO: DIREITO À EDUCAÇÃO, PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE E FINANCIAMENTO COMO INSTRUMENTO DE EQUIDADE

Quatro eixos sustentam a análise que segue, e eles se amarram entre si: o direito à educação como direito fundamental e social; o padrão mínimo de qualidade como seu núcleo irreduzível; o federalismo cooperativo como o arranjo que deveria efetivá-lo; e o financiamento como o instrumento que torna a equidade possível, ou a inviabiliza.

2.1. Direito à Educação: Da Retórica Constitucional à Exigibilidade Jurídica

A Constituição Federal de 1988 consagrou a educação como “direito de todos e dever do Estado e da família” (art. 205), estabelecendo-a simultaneamente como direito fundamental (Título II) e direito social (art. 6º). Esta dupla natureza jurídica implica que a educação não é apenas uma aspiração programática, mas um direito subjetivo público exigível judicialmente (CURY, 2002). O artigo 208 especifica o conteúdo deste direito, incluindo a “educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade” e a “progressiva universalização do ensino médio gratuito” (BRASIL, 1988).

Contudo, a literatura jurídica e educacional tem demonstrado que a mera declaração formal de direitos é insuficiente para sua efetivação. Oliveira e Araújo (2005) argumentam que o direito à educação no Brasil caracteriza-se por uma tensão entre universalização do acesso e qualidade da oferta: enquanto as últimas décadas testemunharam avanços significativos na ampliação de matrículas, as condições de ensino permanecem marcadas por profundas desigualdades. Pinto (2006) demonstra que esta tensão decorre, em grande medida, da insuficiência de recursos financeiros: a expansão quantitativa não foi acompanhada de investimento proporcional, resultando em deterioração das condições de trabalho docente, infraestrutura precária e baixa qualidade pedagógica.

A teoria dos direitos fundamentais, especialmente a partir da obra de Alexy (2008), estabelece que direitos sociais como a educação possuem um núcleo essencial que deve ser garantido independentemente de restrições orçamentárias. Este núcleo corresponde ao “mínimo existencial”: o conjunto de condições materiais indispensáveis para uma vida digna. No campo educacional, o conceito de mínimo existencial traduz-se na noção de padrão mínimo de qualidade, expressamente previsto no artigo 211,

§1º, da Constituição Federal: “A União [...] 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” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A doutrina constitucional tem debatido intensamente os limites da chamada “reserva do possível”, argumento segundo o qual a efetivação de direitos sociais estaria condicionada à disponibilidade orçamentária. Autores como Sarlet (2007) e Torres (2009) sustentam que a reserva do possível não pode ser invocada para justificar a não garantia do núcleo essencial de direitos fundamentais. Aplicado ao campo educacional, este entendimento implica que o padrão mínimo de qualidade não pode ser relativizado por restrições fiscais: trata-se de obrigação constitucional inafastável (XIMENES, 2014).

2.2. Padrão Mínimo de Qualidade: Da Abstração Normativa à Concretude do CAQi

O conceito de “padrão mínimo de qualidade” permaneceu, por décadas, como cláusula constitucional de conteúdo indeterminado. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996, tentou operacionalizá-lo no artigo 4º, inciso IX, estabelecendo que o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 1996). Contudo, a norma não especificou quais seriam estes insumos nem como quantificá-los.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, articulação da sociedade civil criada em 1999, assumiu o desafio de traduzir o princípio abstrato em parâmetros concretos. Em 2006, a Campanha lançou a proposta do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), definido como “o valor mínimo anual por aluno que define insumos e condições para uma educação básica inicial em padrão constitucional de qualidade” (CARREIRA; PINTO, 2007). A metodologia parte dos insumos de que uma escola precisa para funcionar com qualidade em cada etapa e modalidade: professores e demais profissionais bem remunerados, turmas de tamanho compatível com o trabalho pedagógico, prédio adequado, material didático e formação continuada (CARREIRA; PINTO, 2025).

Três traços separam o CAQi das abordagens que o precederam. Ele parte do insumo, não do resultado: em vez de tomar o gasto atual e tentar torná-lo mais eficiente, pergunta quanto custa garantir condições dignas de ensino. É progressivo: um piso inicial, a ser superado pelo Custo Aluno-Qualidade (CAQ), de padrões mais altos. E é federativo: reconhece que municípios e estados têm capacidades fiscais desiguais e que cabe à União, por função supletiva e redistributiva, garantir o mínimo em todo o território (PINTO, 2018).

A literatura sobre financiamento educacional tem demonstrado que o CAQi representa uma inovação institucional com potencial de transformar a lógica do financiamento educacional brasileiro. Araújo (2019) argumenta que a adoção do CAQi implicaria mudança de paradigma: em vez de distribuir recursos disponíveis segundo critérios de matrícula (lógica do Fundeb), o sistema passaria a calcular os recursos necessários para garantir qualidade e mobilizar fontes para atingir este patamar. Farenzena e Pinto (2024)

demonstram que esta mudança exigiria ampliação significativa da complementação federal, alterando o equilíbrio federativo do financiamento educacional.

2.3. Federalismo Educacional Cooperativo: Regime de Colaboração e Responsabilidades Compartilhadas

O arranjo federativo brasileiro atribui competências concorrentes em matéria educacional à União, estados, Distrito Federal e municípios (CF/88, art. 23, inciso V). A Constituição estabelece um regime de colaboração entre os entes federados, com divisão de responsabilidades: a União deve organizar o sistema federal de ensino e exercer função redistributiva e supletiva; os estados e o Distrito Federal devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio; os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (CF/88, art. 211).

A literatura sobre federalismo educacional tem identificado tensões estruturais neste arranjo. Abrucio (2010) argumenta que o federalismo brasileiro caracteriza-se por fragmentação e competição, em vez de cooperação efetiva. Arretche (2012) demonstra que a descentralização educacional, intensificada nos anos 1990, transferiu responsabilidades para municípios sem correspondente transferência de recursos, gerando desigualdades na capacidade de oferta. Almeida (2005) sustenta que o regime de colaboração permanece como “promessa constitucional não cumprida”, dada a ausência de normas que definam claramente atribuições e mecanismos de coordenação.

O Fundeb representa a principal política de coordenação federativa no financiamento educacional. Criado em 2006 (Emenda

Constitucional nº 53/2006) e tornado permanente em 2020 (Emenda Constitucional nº 108/2020), o Fundeb é um fundo de natureza contábil que redistribui recursos entre estados e municípios de cada unidade federativa, com complementação da União para fundos que não atingem valor mínimo por aluno (BRASIL, 2020a). A literatura reconhece que o Fundeb avançou na redução das desigualdades dentro de cada estado, mas aponta seus limites: a redistribuição se dá apenas no interior de cada unidade federativa, e por isso mantém as desigualdades entre estados; o valor mínimo nacional por aluno é baixo demais para garantir qualidade; e a complementação da União, embora ampliada em 2020, segue aquém das necessidades (PINTO, 2018; FARENZENA; PINTO, 2024).

Por mais de três décadas, a ausência do Sistema Nacional de Educação (SNE), previsto no artigo 214 da Constituição Federal, fragilizou a coordenação federativa. Dourado e Araújo (2024) argumentavam que o SNE seria o instrumento institucional para operacionalizar o regime de colaboração, definindo competências, fluxos de recursos e mecanismos de accountability, e que sua não implementação perpetuava a fragmentação e dificultava a adoção de políticas nacionais de financiamento, como o CAQ. Esse vácuo institucional foi formalmente preenchido apenas em 31 de outubro de 2025, com a sanção da Lei Complementar nº 220/2025, que instituiu o SNE e criou suas instâncias permanentes de pactuação (BRASIL, 2025). Como se discutirá na seção 8, a criação do SNE altera os termos do problema, mas não garante, por si só, a efetivação do regime de colaboração nem a operacionalização do CAQ.

2.4. Financiamento Educacional Como Instrumento de Equidade: Teoria e Evidências

O financiamento público é o instrumento por excelência da equidade no acesso a oportunidades educacionais. Berne e Stiefel (1984), em obra clássica sobre o tema, distinguem três dimensões. A equidade horizontal trata igualmente os iguais: mesmos recursos para estudantes em situação semelhante. A vertical trata desigualmente os desiguais: mais recursos para quem tem mais necessidade. E a equidade de resultados cobra que todos alcancem patamares mínimos de aprendizagem, qualquer que seja a origem socioeconômica.

A literatura brasileira tem demonstrado que o financiamento educacional é marcado por profundas iniquidades. Alves e Pinto (2011) mostram que o gasto por aluno varia significativamente entre redes de ensino, regiões geográficas e níveis de ensino, com desvantagem sistemática para escolas rurais, quilombolas e indígenas. Soares e Alves (2013) demonstram que aproximadamente 80% da variação de desempenho entre escolas pode ser explicada pela composição socioeconômica dos alunos, indicando que o sistema educacional reproduz, em vez de mitigar, desigualdades sociais.

Evidências empíricas internacionais e nacionais demonstram que o financiamento adequado é condição necessária, embora não suficiente, para melhoria da qualidade educacional. Hanushek (2003), em revisão de estudos sobre a relação entre recursos e resultados educacionais, argumenta que o efeito do financiamento depende de como os recursos são utilizados: investimentos em qualificação docente, redução de tamanho de turma e materiais pedagógicos tendem a produzir ganhos de aprendizagem. No contexto brasileiro, Becker (2022) demonstra que um aumento de 10% no valor per capita do Fundeb está associado a ganho de

aproximadamente 1 ponto no SAEB, com efeitos de transbordamento espacial (spillover) entre municípios vizinhos. Silveira et al. (2021) encontram efeitos ainda maiores no ensino médio: o Fundeb estaria associado a ganhos de 12,1 pontos em Língua Portuguesa e 18,5 pontos em Matemática.

A teoria da justiça distributiva, especialmente a partir da obra de Rawls (1971), fornece fundamento normativo para políticas de financiamento equitativo. O princípio da diferença rawlsiano estabelece que desigualdades sociais e econômicas só são justificáveis se beneficiarem os membros menos favorecidos da sociedade. Aplicado ao financiamento educacional, este princípio implica que a distribuição de recursos deve priorizar estudantes em situação de vulnerabilidade, garantindo-lhes condições de superar desvantagens iniciais. O CAQi, ao estabelecer um patamar mínimo de recursos por aluno e prever complementação federal para entes com menor capacidade fiscal, operacionaliza este princípio de justiça distributiva (XIMENES, 2014).

2.5. Qualidade Educacional Socialmente Referenciada

Dourado, Oliveira e Santos (2007) cunharam a noção de qualidade socialmente referenciada, que recusa reduzir a qualidade ao desempenho em testes. Ela depende de fatores extraescolares (condição socioeconômica, contexto familiar, capital cultural) e de fatores intraescolares: infraestrutura, material, razão aluno/turma, valorização docente, gestão democrática, projeto pedagógico.

Essa noção ganhou tradução normativa recente na educação infantil com as Diretrizes Operacionais Nacionais para a Qualidade e

Equidade na Educação Infantil (DONQEEI), instituídas pela Resolução CNE/CEB nº 1/2024 e examinadas na seção 5.1.

Vistas essas bases, o CAQi não é um exercício de cálculo de custos. É a tradução operacional de princípios constitucionais (o direito à educação, o padrão mínimo de qualidade), de um arranjo federativo (o regime de colaboração e a função supletiva da União) e de uma exigência de justiça distributiva: priorizar quem tem menos. Por isso deixá-lo sem operacionalização nunca foi falha administrativa: foi o adiamento de um compromisso constitucional, e é desse adiamento que tratam as seções seguintes.

3. O CAQi E O CAQ: HISTÓRIA, REGULAMENTAÇÃO E LACUNAS — DE 2006 À LEI COMPLEMENTAR Nº 220/2025

A trajetória do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) no ordenamento jurídico brasileiro é marcada por avanços normativos sucessivos, separados por longos períodos de omissão regulatória, e culmina, em 2025, na primeira regulamentação legal do instrumento. Esta seção reconstrói cronologicamente esta trajetória, evidenciando que foram necessários 19 anos para que a proposição original do CAQi (2006) se convertesse em norma jurídica de implementação (Lei Complementar nº 220/2025) e argumentando que essa conquista, embora histórica, inaugura uma nova etapa de desafios: a da operacionalização efetiva.

3.1. Gênese do CAQi: A Proposição da Campanha Nacional Pelo Direito à Educação (2006-2010)

A proposição do CAQi emerge no contexto de mobilização da sociedade civil pela efetivação do direito à educação. Em 2006, a

Campanha Nacional pelo Direito à Educação, articulação que reúne mais de 200 organizações, lançou a metodologia do CAQi como resposta à indeterminação do conceito constitucional de “padrão mínimo de qualidade” (CARREIRA; PINTO, 2007). A metodologia foi desenvolvida por grupo de trabalho coordenado por José Marcelino de Rezende Pinto e Denise Carreira, envolvendo pesquisadores, gestores e representantes de movimentos sociais.

A inovação metodológica do CAQi consistiu em inverter a lógica do financiamento: em vez de partir dos recursos disponíveis e perguntar o que é possível fazer com eles, o CAQi parte da definição de condições adequadas de ensino e calcula quanto é necessário investir para garanti-las. Para cada etapa e modalidade da educação básica, a metodologia especifica o tamanho adequado de turma, a jornada e a remuneração de professores e demais profissionais, a infraestrutura física (área construída, instalações, equipamentos), os materiais didáticos e pedagógicos e a formação continuada (CARREIRA; PINTO, 2025).

Os valores calculados pelo CAQi revelaram-se significativamente superiores aos praticados pelo Fundeb. Simulações realizadas em 2010 indicavam que o CAQi para os anos iniciais do ensino fundamental seria aproximadamente 40% superior ao valor mínimo nacional do Fundeb (PINTO, 2014). Esta discrepância evidenciava o subfinanciamento estrutural da educação básica brasileira e a insuficiência dos mecanismos redistributivos então vigentes.

3.2. Incorporação Ao Ordenamento Jurídico: Resolução CNE/CEB N° 8/2010 e PNE 2014-2024

O primeiro reconhecimento oficial do CAQi ocorreu com a aprovação da Resolução CNE/CEB nº 8/2010, que fixou as Diretrizes Nacionais para a Educação Básica. O artigo 5º da Resolução estabeleceu que “o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) [...] será progressivamente ajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade (CAQ)” (BRASIL, 2010). A norma determinou que o CAQi deveria ser “definido no prazo de 3 (três) anos” e “será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem” (BRASIL, 2010, art. 5º, §2º).

Contudo, o prazo de três anos transcorreu sem que o CAQi fosse efetivamente regulamentado. A Resolução não especificou os valores do CAQi nem os mecanismos de sua implementação, delegando esta tarefa a normas complementares que não foram editadas. Configurou-se, assim, o primeiro ciclo de promessa normativa não cumprida.

O Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014) representou novo avanço formal. A Meta 20 do PNE estabeleceu o objetivo de “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2014). A Estratégia 20.6 determinou a implementação do CAQi e, posteriormente, do CAQ como “parâmetros para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica” (BRASIL, 2014).

A literatura avaliativa do PNE 2014-2024 é unânime em constatar o fracasso na implementação do CAQi. Relatórios do Tribunal de Contas da União (TCU, 2018) e estudos acadêmicos (PINTO, 2018;

ARAÚJO, 2019; FARENZENA; PINTO, 2024) demonstram que a Estratégia 20.6 não foi cumprida. O Brasil encerrou o decênio do PNE sem ter regulamentado o CAQi, sem ter atingido a meta de 10% do PIB (o investimento público em educação permaneceu em torno de 5,1% do PIB em 2019, segundo dados do INEP) e sem ter implementado mecanismos efetivos de complementação federal baseados em padrões de qualidade.

3.3. Constitucionalização do CAQ: Emenda Constitucional N° 108/2020 e Lei N° 14.113/2020

A Emenda Constitucional n° 108/2020, que tornou o Fundeb permanente, representou o mais significativo avanço normativo na trajetória do CAQ. A EC 108/2020 inseriu o §12 no artigo 212 da Constituição Federal, estabelecendo que “a União aplicará, anualmente, em ações destinadas à educação básica, parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214, por meio de apoio financeiro aos entes federados” (BRASIL, 2020a). O inciso VI do artigo 214, por sua vez, estabelece como diretriz do PNE o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” (BRASIL, 1988, com redação dada pela EC 59/2009).

Mais relevante para os propósitos deste artigo, a EC 108/2020 inseriu o §13 no artigo 212-A, determinando que “o Poder Executivo federal elaborará e enviará ao Congresso Nacional, até o dia 30 de junho do segundo ano de vigência dos fundos, projeto de lei complementar dispondo sobre a regulamentação do parágrafo único do art. 23 e do art. 211 desta Constituição, para dispor sobre a cooperação federativa

no âmbito da educação” (BRASIL, 2020a). Embora o texto constitucional não mencione explicitamente o CAQ, a doutrina e a literatura especializada interpretam que esta regulamentação deveria incluir a definição de padrões mínimos de qualidade e seus custos correspondentes (XIMENES, 2021).

A Lei nº 14.113/2020, que regulamentou o Fundeb permanente, reiterou a necessidade de implementação do CAQ. O artigo 15 estabelece que “o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente constitui valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e será determinado contabilmente em função da arrecadação e das matrículas” (BRASIL, 2020b). O §2º do mesmo artigo determina que “o valor anual mínimo por aluno deverá ser definido até 30 de junho de cada exercício, para vigência no exercício subsequente, observado o disposto no Custo Aluno-Qualidade (CAQ), conforme regulamentação” (BRASIL, 2020b, grifo nosso).

A expressão “conforme regulamentação” é reveladora: a Lei reconhecia o CAQ como referência, mas delegava sua operacionalização a normas complementares. O prazo de 30 de junho de 2022, estabelecido pela EC 108/2020 para o envio do projeto de lei complementar sobre cooperação federativa, foi descumprido em mais de três anos. Configurou-se, assim, um segundo e prolongado ciclo de omissão regulatória, que só seria encerrado em outubro de 2025, com a aprovação da Lei Complementar nº 220/2025, resultante da longa tramitação do PLP nº 235/2019, de autoria do Senado, a qual, finalmente, instituiu o SNE e regulamentou o CAQ, conforme se detalha nos itens 3.4 e 3.5.

3.4. A Regulamentação do CAQ Pela LC N° 220/2025: Avanço Histórico e Suas Lacunas

Em 31 de outubro de 2025, a sanção da Lei Complementar nº 220/2025 encerrou quase duas décadas de omissão regulatória. A lei não apenas instituiu o SNE, mas estabeleceu, em seu artigo 41, o CAQ como “referência de investimento por aluno da educação básica, que será progressivamente elevado de modo a contribuir para a consecução das metas de financiamento da educação básica do PNE” (BRASIL, 2025). Trata-se de mudança qualitativa: pela primeira vez, o CAQ deixa de ser cláusula programática e passa a ser instrumento juridicamente disciplinado, com critérios de cálculo definidos em lei complementar.

O artigo 41, §1º, determina que o cálculo do CAQ “será referido aos padrões mínimos de qualidade da oferta da educação básica pactuados, passíveis de monetização”, considerando “a definição de um conjunto mínimo de insumos e seus correspondentes custos, em âmbito nacional” e “a variação de insumos e de custos, de acordo com a diversidade regional e local de cada rede de ensino” (BRASIL, 2025). A metodologia do CAQ, portanto, reconhece a lógica de insumos consagrada pela proposta original da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Os padrões mínimos de qualidade, definidos nos artigos 32 a 35, abrangem tanto as condições de oferta (jornada escolar mínima com extensão progressiva para tempo integral, razão adequada professor-aluno, formação e carreira docente, piso salarial, estrutura física com conforto ambiental, recursos educacionais e tecnologias digitais, e serviços complementares de apoio ao aluno) quanto o rendimento escolar.

Persistem, contudo, lacunas decisivas. A lei não definiu os valores do CAQ nem fixou prazo para defini-los: o artigo 41, §2º, atribui ao Ministério da Educação o cálculo “de acordo com a metodologia pactuada no âmbito da Cite” (Comissão Intergestores Tripartite da Educação), “observado o regime constitucional e legal de finanças públicas”, ou seja, a etapa mais sensível, a monetização efetiva e a fixação do primeiro valor, foi transferida para a pactuação federativa sem cronograma vinculante. Essa mesma cláusula sobre o regime de finanças públicas subordina o CAQ ao arcabouço fiscal, o que pode esvaziar seu potencial de impor patamares de investimento incompatíveis com os limites de despesa vigentes (ver seção 7). E a vinculação com o Fundeb resume-se a considerar as complementações da União entre os elementos do CAQ (art. 41, III), sem reestruturar a lógica redistributiva do fundo. A lei estabelece o parâmetro, mas não garante a fonte de recursos para alcançá-lo.

3.5. O PNE 2026-2036 (Lei Nº 15.388/2026): Reafirmação do CAQ Sob Restrição Fiscal

Em 14 de abril de 2026, foi sancionada, sem vetos, a Lei nº 15.388/2026, que aprovou o novo Plano Nacional de Educação, com vigência decenal até 31 de dezembro de 2036. O plano reúne 19 objetivos, 73 metas e 372 estratégias e, no campo do financiamento, prevê a ampliação progressiva do investimento público em educação até 7,5% do PIB no sétimo ano de vigência e 10% do PIB ao final do decênio, reafirmando o CAQ como referência para o financiamento da educação básica (BRASIL, 2026). Diferentemente de seus antecessores, o novo PNE chega a um cenário em que o CAQ já dispõe de base legal de cálculo (LC nº 220/2025), o que representa avanço institucional relevante.

A análise crítica da literatura especializada, contudo, permanece pertinente. Amaral et al. (2024) demonstram que a meta de 10% do PIB é tecnicamente viável, mas politicamente improvável no contexto do arcabouço fiscal vigente. Sala e Piolli (2024) argumentam que persiste a contradição que marcou o PNE 2014-2024: a fixação de metas ambiciosas de expansão e qualidade sem a garantia de fontes de financiamento e de mecanismos de responsabilização compatíveis com elas. Entidades como a Andes e setores da Campanha Nacional pelo Direito à Educação observaram, ademais, que o novo PNE adia a parte mais robusta do esforço de investimento para o fim do decênio, o que posterga, na prática, a vinculação efetiva do CAQ a um patamar de recursos.

O risco, portanto, deslocou-se. Não se trata mais de ausência de norma (o CAQ está regulamentado e reafirmado), mas da possibilidade de que a regulamentação permaneça inerte: valores não monetizados, metodologia não pactuada em prazo razoável, complementação federal não vinculada a padrões de qualidade e cronograma de investimento concentrado em um horizonte distante. Reproduz-se, sob nova roupagem, o ciclo de promessas constitucionais de eficácia diferida, e reforça-se a tese central deste artigo: sem operacionalização tempestiva do CAQ, o PNE 2026-2036 corre o risco de ser, mais uma vez, um plano de arquitetura normativa robusta e concretização frustrada.

3.6. Balanço Crítico: De 2006 a 2025 e os Riscos da Nova Etapa

A reconstrução cronológica evidencia um padrão recorrente: avanços normativos formais separados por longos períodos de omissão. O CAQi foi proposto em 2006, reconhecido pela Resolução CNE/CEB nº 8/2010, incorporado ao PNE em 2014,

constitucionalizado em 2020 (EC nº 108/2020) e, finalmente, regulamentado em lei complementar em 2025 (LC nº 220/2025), sendo reafirmado pelo PNE 2026-2036 (Lei nº 15.388/2026). Foram, portanto, 19 anos entre a proposta e a regulamentação legal, e o Brasil ainda não dispõe de valores oficiais do CAQ, de metodologia de cálculo pactuada na Cite nem de cronograma vinculante para sua implementação progressiva.

Os custos dessa eficácia diferida já se acumulam. No curto prazo, segue o subfinanciamento: sem CAQ monetizado, os recursos continuam distribuídos pelos valores contábeis do Fundeb, não pela necessidade educacional. A exigibilidade do direito permanece capenga: sem valores oficiais, ainda é difícil responsabilizar um ente pela não garantia do padrão mínimo, ainda que os critérios legais da LC nº 220/2025 deem nova base ao controle externo e ao Ministério Público. As desigualdades regionais e sociais resistem enquanto a complementação da União não se atrelar a padrões de qualidade. E o próprio PNE corre o risco de se esvaziar, caso suas metas de qualidade fiquem suspensas no ar, sem lastro orçamentário.

A omissão histórica do CAQ não foi acidental nem meramente técnica: refletiu a resistência de setores governamentais e parlamentares em assumir os custos fiscais da educação de qualidade. Como argumentam Rossi et al. (2019), a lógica da austeridade fiscal, consolidada com a EC 95/2016 e mantida no novo arcabouço fiscal, é tensionada pela ampliação do financiamento educacional exigida pelo CAQ. A regulamentação do CAQ explicita essa incompatibilidade, e é justamente por isso que a etapa de operacionalização, em que os valores serão monetizados e confrontados com os limites de despesa, concentra hoje a maior resistência política.

Este diagnóstico fundamenta a provocação central deste artigo: o CAQ é o calcanhar de Aquiles do PNE 2026-2036 não mais por inexistir em norma, mas porque sua efetivação operacional, a ponte entre a lei e o orçamento, permanece como a vulnerabilidade estrutural que pode comprometer todo o edifício normativo recém-erguido.

4. O FUNDEB E A LACUNA DE FINANCIAMENTO: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS DO GAP ENTRE RECURSOS DISPONÍVEIS E NECESSÁRIOS

A análise da lacuna entre os recursos atualmente disponibilizados pelo Fundeb e os valores necessários para garantir o padrão mínimo de qualidade definido pelo CAQi constitui evidência empírica central para a tese deste artigo. Esta seção examina estudos que utilizaram o Simulador de Custo Aluno-Qualidade (SimCAQ), estudos de caso municipais e avaliações de impacto do financiamento sobre resultados educacionais.

4.1. Simulações com o SimCAQ: a distância entre o valor aluno-ano do Fundeb e o CAQi

O Simulador de Custo Aluno-Qualidade (SimCAQ) é ferramenta desenvolvida pelo Laboratório de Dados Educacionais, por pesquisadores da Universidade Federal do Paraná, da Universidade Federal de Goiás e da Universidade de São Paulo, para calcular o custo por aluno necessário para garantir condições adequadas de ensino em cada etapa e modalidade da educação básica (ALVES; SILVEIRA; SCHNEIDER, 2019). O SimCAQ permite que gestores e pesquisadores insiram parâmetros específicos de sua realidade

(tamanho de turma, jornada docente, infraestrutura, materiais) e obtenham estimativas de custo.

Em nota técnica conjunta, a Fineduca, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Laboratório de Dados Educacionais (2024) atualizaram, com o SimCAQ, os valores do CAQi e os compararam com o valor aluno-ano estimado do Fundeb para 2024. Os resultados são contundentes: seria necessário um adicional de R\$ 49,9 bilhões de complementação da União para viabilizar o CAQi em 2024, o que representa um aumento de cerca de 12% sobre os aproximadamente R\$ 408 bilhões disponíveis às redes públicas naquele ano. A magnitude do gap varia conforme a etapa e a modalidade: os valores do CAQi para creche e pré-escola superam com folga os fatores de ponderação vigentes do Fundeb, assim como os da oferta em tempo integral e os das escolas rurais, nas quais pesa a ausência de economia de escala.

Esse gap tem tradução concreta. O adicional necessário, da ordem de R\$ 49,9 bilhões anuais equivale a cerca de 0,5% do PIB de 2022: valor significativo, mas perfeitamente viável em uma economia que destina cerca de 5,1% do PIB para educação (INEP, 2021).

A literatura tem debatido a viabilidade fiscal desta ampliação. Araújo (2019) realizou simulações sobre o impacto financeiro da implementação do CAQi, demonstrando que sua adoção exigiria mudança na lógica redistributiva do Fundeb e maior aporte da União. O autor argumenta que a complementação federal deveria ser ampliada dos atuais 23% (patamar estabelecido pela EC 108/2020, a ser atingido progressivamente) para aproximadamente 40% dos recursos totais do Fundeb, de modo a garantir o CAQi em todos os municípios e estados.

Farenzena e Pinto (2024), em análise dos potenciais e limites do Fundeb para financiar as metas do PNE, argumentam que o desenho atual do Fundo, embora tenha avançado com a ampliação da complementação federal e a criação das modalidades VAAT (Valor Aluno-Ano Total) e VAAR (Valor Aluno-Ano de Resultado), permanece insuficiente para garantir o CAQi. Os autores demonstram que a complementação VAAT, que visa reduzir desigualdades entre redes, beneficia principalmente municípios de estados mais pobres, mas não alcança municípios vulneráveis de estados mais ricos. A complementação VAAR, condicionada a resultados educacionais, pode gerar efeitos perversos ao penalizar redes que atendem populações mais vulneráveis.

4.2. Estudo de Caso: O Custo da Educação Infantil em Teresina

Sales e Sousa (2016) realizaram estudo de caso sobre o custo da educação infantil em Teresina (PI), comparando, pelo método dos ingredientes, o custo real por aluno em 2012, os recursos recebidos via Fundeb e os valores projetados pelo CAQi. Os resultados evidenciam concretamente a lacuna de financiamento. Os autores demonstram que o custo da educação infantil em Teresina foi superior aos recursos do Fundeb, mas inferior ao projetado pelo CAQi.

Especificamente, Sales e Sousa (2016) calcularam que o custo aluno/ano médio efetivo investido pelo município em seus centros municipais de educação infantil era de R\$ 2.535,23 (valores de 2012), 44,5% acima do valor aluno/ano médio recebido via Fundeb, de R\$ 1.753,88. O município, portanto, precisava complementar com recursos próprios para cobrir o déficit. Contudo, mesmo esse custo real permanecia muito abaixo dos valores do CAQi projetados para

2012: R\$ 8.288,28 para a creche e R\$ 4.171,77 para a pré-escola, em tempo parcial. A discrepância indica que, mesmo com esforço fiscal municipal, as condições de oferta permaneciam aquém do padrão mínimo de qualidade.

O estudo de Teresina é particularmente relevante porque evidencia a armadilha fiscal em que se encontram municípios brasileiros, especialmente os de menor capacidade arrecadatória. Para garantir o CAQi, estes municípios precisariam ampliar significativamente a complementação com recursos próprios, comprometendo outras áreas de política pública. Alternativamente, precisariam reduzir a oferta ou aceitar condições precárias de ensino. A ausência de complementação federal adequada perpetua esta situação.

4.3. Evidências Sobre o Impacto do Financiamento na Qualidade Educacional

A literatura empírica tem demonstrado que o financiamento adequado é condição necessária para melhoria da qualidade educacional. Becker (2022), em estudo econométrico com painel espacial de municípios brasileiros, demonstra que um aumento de 10% no valor per capita do Fundeb está associado a ganho de aproximadamente 1 ponto no SAEB. O estudo é metodologicamente robusto, utilizando modelos espaciais que controlam efeitos de vizinhança e endogeneidade. Os resultados indicam, adicionalmente, efeitos de transbordamento (spillover): o aumento do Fundeb em municípios vizinhos também beneficia o município focal, com ganho adicional de cerca de 3 pontos no SAEB.

Silveira et al. (2021) analisaram especificamente o impacto do Fundeb no ensino médio, utilizando diferenças-em-diferenças e

análise por quantis. Os autores encontram efeitos ainda maiores: o Fundeb estaria associado a ganhos de 12,1 pontos em Língua Portuguesa e 18,5 pontos em Matemática no ensino médio. A análise por quantis revela que os efeitos são maiores nos quantis inferiores da distribuição de desempenho em Língua Portuguesa, sugerindo que o financiamento pode contribuir para redução de desigualdades.

Estes achados empíricos são cruciais para o argumento deste artigo. Se um aumento de 10% no Fundeb produz ganho de 1 ponto no SAEB, e se o gap entre Fundeb e CAQi é de aproximadamente 19,8%, a implementação do CAQi poderia gerar ganho de cerca de 2 pontos no SAEB, magnitude significativa, considerando que a média nacional do SAEB nos anos iniciais do ensino fundamental é de aproximadamente 220 pontos. Mais importante, estes ganhos seriam distribuídos de forma mais equitativa, beneficiando especialmente estudantes de municípios mais pobres e escolas mais vulneráveis.

4.4. A Redução da Participação Federal no MDE: Impacto da EC 95/2016

A análise da lacuna de financiamento não pode ignorar o contexto de austeridade fiscal que marcou a década de 2010. A Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o “teto de gastos”, teve impacto devastador sobre o financiamento federal da educação. Reis (2021) demonstra que a participação federal na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) caiu de 25,77% em 2016 para 17,89% em 2021, uma redução de quase 8 pontos percentuais em apenas cinco anos.

Esta redução ocorreu precisamente no momento em que a complementação federal ao Fundeb deveria ser ampliada para viabilizar o CAQi. A EC 95/2016 estabeleceu que as despesas primárias da União não poderiam crescer acima da inflação por 20 anos, congelando em termos reais o orçamento federal. Como a arrecadação de impostos tende a crescer acima da inflação em períodos de crescimento econômico, o percentual da receita destinado à educação necessariamente diminuiu.

Essa retração não decorre de escassez absoluta de recursos, mas de prioridades alocativas, argumento que a seção 7 desenvolve. O país opta por destinar recursos crescentes para o pagamento de juros da dívida pública. Em 2021, o Brasil gastou aproximadamente 5,5% do PIB com juros da dívida, valor superior ao investimento total em educação (5,1% do PIB, segundo o INEP).

O novo arcabouço fiscal, instituído pela Lei Complementar nº 200/2023, substituiu o teto rígido por regras mais flexíveis, permitindo crescimento real de despesas primárias de até 2,5% ao ano, condicionado ao crescimento da receita (BRASIL, 2023). Contudo, como argumentam Sala e Piolli (2024), estas regras permanecem restritivas e incompatíveis com a meta de 10% do PIB para educação estabelecida pelo PNE 2026-2036. Para atingir esta meta, seria necessário crescimento anual de aproximadamente 5% reais no investimento educacional, muito acima do permitido pelo arcabouço fiscal.

4.5. Um Gap Real, Mensurável e Evitável

As evidências reunidas nesta seção dizem três coisas. O gap entre o que o Fundeb entrega e o que o CAQi exige é real e mensurável:

cerca de R\$ 49,9 bilhões anuais, ou 12% dos recursos disponíveis em 2024. Ele cobra seu preço na aprendizagem, como mostram os estudos de impacto do financiamento sobre o SAEB. E não nasce de impossibilidade fiscal, mas de escolhas que põem o ajuste à frente dos direitos.

A não regulamentação do CAQi, neste contexto, não é omissão técnica, mas decisão política de não enfrentar as implicações orçamentárias do direito à educação de qualidade. Ao manter o CAQi como conceito abstrato, sem valores definidos e sem mecanismos de implementação, o Estado brasileiro evita a responsabilização por não garantir o padrão mínimo constitucional. Esta é, precisamente, a função política da omissão: permitir a coexistência entre retórica de direitos e realidade de subfinanciamento.

5. QUALIDADE E EQUIDADE: O QUE O CAQi PROMETE E O QUE O SISTEMA ENTREGA

A distância entre a promessa normativa do CAQi e a realidade das condições de ensino nas escolas brasileiras evidencia a urgência de sua regulamentação. Esta seção analisa os conceitos de qualidade e equidade educacional, examina os indicadores utilizados para mensurá-los e demonstra as desigualdades persistentes que o CAQi poderia mitigar.

5.1. Das Diretrizes de Qualidade Ao Financiamento: O Caso das DONQEEI

A discussão sobre qualidade educacional no Brasil tem sido marcada por tensões entre diferentes concepções. A noção de qualidade socialmente referenciada, apresentada na seção 2.5,

influenciou a formulação das Diretrizes Operacionais Nacionais para a Qualidade e Equidade na Educação Infantil (DONQEEI), instituídas pela Resolução CNE/CEB nº 1/2024.

As DONQEEI representam avanço conceitual ao articular direito, acesso, qualidade e equidade na educação infantil (BRASIL, 2024). As Diretrizes estabelecem parâmetros de infraestrutura física (área por criança, instalações sanitárias, espaços de convivência), de razão adulto/criança compatível com a prática pedagógica de qualidade, de formação inicial e continuada dos profissionais, de projeto pedagógico atento às especificidades da primeira infância e de gestão democrática com participação das famílias.

Contudo, as DONQEEI enfrentam limitação crítica: a ausência de definição clara sobre os recursos públicos necessários para sua implementação. As Diretrizes estabelecem o que deve ser garantido, mas não especificam quanto custa garanti-lo nem como mobilizar os recursos necessários. Esta lacuna reproduz, no âmbito da educação infantil, o mesmo problema que afeta o CAQi: a desconexão entre norma e financiamento.

O CAQi, ao especificar insumos e calcular seus custos, operacionaliza o conceito de qualidade socialmente referenciada. A metodologia do CAQi traduz princípios pedagógicos (tamanho adequado de turma, jornada docente que permita planejamento e formação continuada, infraestrutura que favoreça práticas diversificadas) em parâmetros objetivos de custo. Sem esta tradução, conceitos como “qualidade” e “padrão mínimo” permanecem como cláusulas retóricas, sujeitas a interpretações discricionárias e disputas políticas.

5.2. Indicadores de Qualidade e Equidade: IDEB, SAEB e Suas Limitações

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007, tornou-se o principal indicador de qualidade educacional no Brasil. O IDEB combina resultados de aprendizagem (proficiência em Língua Portuguesa e Matemática no SAEB) com taxas de aprovação, gerando um índice que varia de 0 a 10 (FERNANDES, 2007). O índice é calculado para cada escola, município, estado e para o país, permitindo comparações e estabelecimento de metas.

A literatura tem apontado limitações técnicas e conceituais do IDEB. Soares e Xavier (2013) argumentam que o IDEB apresenta problemas estatísticos: a forma como combina proficiência e aprovação pode gerar incentivos perversos, como a aprovação automática de alunos com baixo desempenho para melhorar o índice. Além disso, o IDEB é uma medida de tendência central (média), que não captura desigualdades internas: uma escola pode ter IDEB elevado devido ao bom desempenho de parte dos alunos, enquanto outra parte permanece com aprendizagem insuficiente.

Mais relevante para os propósitos deste artigo, o IDEB não mede condições de oferta, apenas resultados. Uma escola pode ter IDEB elevado apesar de infraestrutura precária, se conseguir compensar com esforço docente extraordinário ou seleção de alunos. Inversamente, uma escola pode ter IDEB baixo não por falta de esforço, mas por atender população em situação de extrema vulnerabilidade social. O IDEB, portanto, não é indicador adequado para avaliar se o padrão mínimo de qualidade está sendo garantido.

O SAEB (Sistema de Avaliação da Educação Básica) fornece informações mais detalhadas sobre aprendizagem, mas também apresenta limitações. Franco et al. (2007), em estudo longitudinal (GERES), demonstraram que aproximadamente 80% da variação de desempenho entre escolas pode ser explicada pela composição socioeconômica dos alunos. Este achado indica que o SAEB mede, em grande medida, desigualdades sociais, não apenas qualidade educacional.

A análise de dados do SAEB revela desigualdades persistentes e sistemáticas. Alves e Soares (2013) demonstram que escolas rurais, quilombolas e indígenas apresentam proficiência média significativamente inferior à de escolas urbanas. Soares e Alves (2013) mostram que a proficiência média de estudantes negros é cerca de 20 pontos inferior à de estudantes brancos, mesmo controlando nível socioeconômico. Estas desigualdades refletem, em grande medida, desigualdades nas condições de oferta: escolas que atendem populações vulneráveis tendem a ter infraestrutura mais precária, professores menos qualificados e menos recursos pedagógicos.

5.3. O Que o CAQi Promete: Condições Adequadas de Ensino para Todos

A promessa do CAQi é simples de enunciar e cara de cumprir: condições adequadas de ensino para todo estudante, onde quer que ele esteja e de onde quer que venha. Ela se traduz em quatro frentes, e em cada uma a distância entre o previsto e o existente é gritante.

Na infraestrutura, o CAQi fixa área mínima por aluno, instalações sanitárias, biblioteca, laboratórios, quadra e espaços de convívio. O Censo Escolar 2023 (INEP) mostra que só 45% das escolas públicas de educação básica têm biblioteca, 38% têm laboratório de ciências e 52%, quadra esportiva. O quadro piora no campo, onde apenas 12% das escolas têm biblioteca e 8%, laboratório.

No tamanho das turmas, a metodologia trabalha com tetos: por exemplo, 20 crianças na educação infantil e 25 nos anos iniciais. A média nacional nos anos iniciais é de 22 alunos, mas a média esconde redes municipais com turmas de 35 ou 40, em que o trabalho pedagógico se inviabiliza.

Na valorização docente, o CAQi pressupõe remuneração compatível com a de outras carreiras de nível superior, na linha do piso nacional da Lei nº 11.738/2008, e jornada com um terço de hora-atividade. Alves e Pinto (2011) mostram que o professor brasileiro ganha, em média, 40% menos que profissionais de escolaridade equivalente; muitos acumulam escolas para compor a renda, e sobra pouco tempo para planejar e estudar.

Nos materiais, o parâmetro prevê livros, consumo, informática, material esportivo e cultural. A pesquisa de campo encontra escassez crônica: professores comprando material do próprio bolso, escolas sem projetor ou computador em uso, acervos de biblioteca desatualizados (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005).

5.4. O Que o Sistema Entrega: Desigualdades Persistentes

A realidade das escolas públicas está longe dessa promessa, e os dados do Censo Escolar, do SAEB e da pesquisa qualitativa desenham desigualdades que se sobrepõem.

São desigualdades regionais: o IDEB 2023 dos anos iniciais vai de 4,9 no Norte a 6,2 no Sul: 1,3 ponto, ou cerca de 30 pontos de proficiência no SAEB, o equivalente a dois anos de escolaridade. Por trás da diferença está o financiamento: Norte e Nordeste têm menor capacidade fiscal e complementação federal insuficiente para compensá-la.

São desigualdades de localização: a escola rural fica, nos anos iniciais, cerca de 0,8 ponto de IDEB abaixo da urbana; escolas quilombolas e indígenas registram os piores índices, com IDEB médio de 4,0, longe da meta de 6,0. Multisseriação, prédios inadequados, professores sem formação suficiente e alta rotatividade explicam o atraso.

São desigualdades de raça e renda: no SAEB 2021, estudantes brancos dos anos finais marcam 270 pontos em Língua Portuguesa contra 250 dos negros: 20 pontos, um ano de escolaridade. Controlado o nível socioeconômico, a diferença cai, mas não desaparece (cerca de 10 pontos), sinal de que o aluno negro carrega desvantagens que vão além da pobreza: discriminação, currículo eurocêntrico, expectativa docente rebaixada.

E são desigualdades dentro da própria escola: modelos multiníveis mostram grande variação de desempenho entre alunos de uma mesma unidade (FRANCO et al., 2007). A escassez de recursos as agrava: sem professores suficientes não há reforço, sem biblioteca não há leitura diversificada, sem laboratório não há experimento.

5.5. O CAQi Como Instrumento de Equidade

Regulamentar e operacionalizar o CAQ atacaria essas desigualdades por caminhos que se complementam. Diferenciar os valores por

etapa, modalidade e localização dirige mais recursos a quem atende população vulnerável: a educação infantil, que exige menor razão adulto/criança; a educação especial, que demanda profissionais especializados; a escola rural, onerada por transporte e logística. Vincular a complementação federal ao parâmetro muda a lógica do repasse: hoje a União completa os fundos que não alcançam o valor mínimo nacional, baixo demais para garantir qualidade, ao passo que, com o CAQ monetizado, a complementação se calcularia pela necessidade real de cada rede. E tornar o parâmetro exigível dá ferramenta ao controle: sem referência objetiva é difícil responsabilizar um ente pela má qualidade, mas, com o CAQ definido, comunidade escolar, conselhos e Ministério Público podem mostrar que determinada escola não recebe o suficiente e cobrar a diferença.

A literatura sobre equidade educacional estabelece que a igualdade de oportunidades exige tratamento desigual para desiguais: mais recursos para quem enfrenta maiores desvantagens (BERNE; STIEFEL, 1984). O CAQi operacionaliza este princípio ao prever valores diferenciados e complementação federal. Sua não regulamentação perpetua a lógica inversa: distribuição de recursos baseada em critérios políticos e orçamentários, que tende a reproduzir desigualdades existentes.

6. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONTROLE DEMOCRÁTICO: ATORES E ARENAS NA PRESSÃO PELA REGULAMENTAÇÃO DO CAQi

A regulamentação do CAQi não é apenas questão técnica ou jurídica, mas processo político que envolve múltiplos atores e arenas de disputa. Esta seção analisa o papel dos mecanismos de participação social e controle democrático na pressão pela

implementação do CAQi, examinando suas potencialidades e limitações.

6.1. Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS-Fundeb)

A Lei nº 14.113/2020 estabeleceu a obrigatoriedade de criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS-Fundeb) em todos os entes federados (BRASIL, 2020b). Cabe a esses conselhos acompanhar a distribuição e a aplicação dos recursos do Fundeb, supervisionar o censo escolar, examinar registros contábeis e demonstrativos gerenciais e emitir parecer sobre a prestação de contas.

A literatura sobre os CACS-Fundeb (e seus antecessores, os conselhos do Fundef) identifica potencialidades e limitações. Andrade (2014), em estudo sobre CACS em municípios da região metropolitana de Campina Grande (PB), demonstra que os conselhos ampliaram a transparência e a fiscalização dos recursos educacionais. Contudo, o autor identifica limitações recorrentes. Os conselhos costumam depender da própria administração que deveriam fiscalizar: funcionam em espaços cedidos pela prefeitura, com apoio da secretaria de educação, o que mina sua autonomia. O acesso à informação é restrito: nem sempre os conselheiros recebem dados orçamentários a tempo e em formato compreensível, e a fiscalização se esvazia. Falta-lhes capacitação técnica para ler demonstrativos contábeis complexos. E a representatividade é baixa, porque a eleição dos conselheiros raramente é divulgada, com participação minguada.

Conceição e Fialho (2012) argumentam que a efetividade dos CACS depende de fatores contextuais: capital cívico local, tradição de participação, apoio de atores externos (Ministério Público, universidades, movimentos sociais). Em contextos favoráveis, os conselhos podem exercer controle efetivo e pressionar por melhorias na gestão educacional. Em contextos desfavoráveis, os conselhos tornam-se instâncias meramente formais, que legitimam decisões tomadas pelo Executivo.

No caso do CAQ, os CACS-Fundeb poderiam ter papel decisivo: solicitar estudos sobre o gap entre os recursos do Fundeb e os valores do CAQ em sua rede, levar o tema às reuniões e aos documentos do colegiado, articular-se com conselhos de outros entes para uma pressão coordenada e acionar o Ministério Público quando constatarem recursos insuficientes para o padrão mínimo. A literatura, porém, não registra mobilização sistemática nesse sentido, sinal de que a pauta ainda está distante do cotidiano desses conselhos.

6.2. Fórum Nacional de Educação (FNE) e Conferências Nacionais de Educação (CONAEs)

O Fórum Nacional de Educação (FNE), criado pela Portaria MEC nº 1.407/2010 e institucionalizado pela Lei nº 13.005/2014 (PNE 2014-2024), é instância de articulação entre sociedade civil e poder público para formulação e acompanhamento de políticas educacionais. O FNE é responsável pela organização das Conferências Nacionais de Educação (CONAEs), realizadas a cada quatro anos para avaliar o PNE e propor diretrizes para a política educacional.

As CONAEs têm sido espaços importantes de debate e proposição sobre financiamento educacional. A CONAE 2010 aprovou moção defendendo a implementação do CAQi e a ampliação do investimento público em educação para 10% do PIB. A CONAE 2014 reiterou estas propostas e incluiu a regulamentação do CAQi entre as prioridades para o PNE 2014-2024. A CONAE 2024, realizada em janeiro de 2024, novamente aprovou moções defendendo a regulamentação urgente do CAQ e a garantia de financiamento adequado para o PNE 2026-2036.

Contudo, a literatura tem apontado limitações na capacidade das CONAEs de influenciar efetivamente a política educacional. Gouveia e Souza (2015) argumentam que as deliberações das CONAEs frequentemente não são incorporadas aos documentos oficiais do governo. O documento-base da CONAE 2024, por exemplo, defendia a meta de 10% do PIB para educação até 2026, mas o PNE aprovado pelo Congresso estabeleceu prazo de 2034. Além disso, propostas específicas sobre mecanismos de financiamento, como a regulamentação do CAQ, tendem a ser diluídas ou ignoradas no processo legislativo.

A tensão entre participação social e decisão política é estrutural. As CONAEs são espaços de deliberação da sociedade civil, mas não possuem poder decisório: suas propostas precisam ser incorporadas por governo e Congresso. Em contextos de alinhamento político entre movimentos sociais e governo, as CONAEs podem influenciar a agenda. Em contextos de divergência, as CONAEs tornam-se espaços de resistência e denúncia, mas com limitada capacidade de implementação.

6.3. Movimentos Sociais e Organizações da Sociedade Civil

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, articulação que reúne mais de 200 organizações, tem sido o principal ator da sociedade civil na defesa do CAQi. A Campanha foi responsável pela proposição original da metodologia do CAQi em 2006, pela pressão para sua incorporação ao PNE 2014-2024 e pela mobilização em torno de sua regulamentação. A Campanha desenvolveu o SimCAQ, ferramenta que permite calcular o CAQi para diferentes realidades, e tem realizado formações com gestores, conselheiros e movimentos sociais sobre financiamento educacional.

Outras organizações sustentam a defesa do CAQ. A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) leva a pauta às mesas de negociação com os governos. A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) ocupam posição ambígua: reconhecem a importância do instrumento, mas temem que sua implementação gere perdas para alguns entes. A Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA), por sua vez, reúne pesquisadores e produz os estudos técnicos sobre o CAQ e o financiamento educacional.

A literatura sobre movimentos sociais e políticas públicas associa a efetividade da mobilização à capacidade de articular coalizões amplas, aos recursos organizacionais para produzir informação técnica, mobilizar bases e acessar a mídia, à abertura de oportunidades políticas (mudanças de governo, crises que escancaram janelas) e à força do enquadramento discursivo, capaz de fazer a demanda ressoar com valores socialmente difundidos (TARROW, 2009).

No caso do CAQi, os movimentos sociais têm demonstrado capacidade de articulação e recursos organizacionais, mas enfrentam contexto político desfavorável. A hegemonia da austeridade fiscal, consolidada com a EC 95/2016 e mantida no novo arcabouço fiscal, limita o espaço para demandas de ampliação de gastos sociais. Além disso, o enquadramento discursivo do CAQi como “direito constitucional” e “padrão mínimo de qualidade” compete com enquadramentos alternativos, como “responsabilidade fiscal” e “eficiência do gasto público”, que têm maior ressonância em setores do governo e da mídia.

6.4. Ministério Público e Controle Judicial

O Ministério Público (MP) tem atuado como ator relevante no controle do financiamento educacional, especialmente por meio de inquéritos civis e ações civis públicas que investigam irregularidades na aplicação de recursos do Fundeb. Estudo sobre a atuação do MP em Duque de Caxias (RJ) demonstra que intervenções do MP podem ampliar a efetividade dos CACS e pressionar por melhorias na gestão educacional (OLIVEIRA, 2015).

Contudo, sua atuação esbarra em limites. Tende a ser reativa, movida por denúncias, em vez de monitorar sistematicamente o financiamento. Concentra-se em irregularidades formais (desvio de recursos, descumprimento do percentual mínimo) e raramente questiona se os recursos bastam para garantir qualidade. E enfrenta dificuldade técnica para avaliar matéria tão complexa, dependendo de perícias e estudos externos.

No que se refere ao CAQi, o MP poderia desempenhar papel estratégico ao propor ações civis públicas exigindo sua

regulamentação, com base no argumento de que a omissão viola direito constitucional à educação de qualidade. Contudo, a literatura não identifica ações deste tipo, sugerindo que o MP não tem priorizado esta pauta.

O controle judicial do direito à educação tem sido objeto de debate acadêmico intenso. Autores como Cury (2002) e Ximenes (2014) defendem que o Poder Judiciário deve intervir para garantir o núcleo essencial do direito à educação, incluindo o padrão mínimo de qualidade. Outros autores, como Scaff e Pinto (2016), argumentam que o Judiciário deve ser cauteloso ao interferir em questões orçamentárias, respeitando a discricionariedade do Executivo e do Legislativo. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem oscilado entre estas posições, ora reconhecendo a exigibilidade de direitos sociais, ora invocando a “reserva do possível” para limitar intervenções judiciais.

6.5. Participação Formal e Participação Efetiva

A análise dos mecanismos de participação social e controle democrático evidencia uma tensão recorrente: existência formal de espaços participativos versus capacidade real de influenciar decisões. Conselhos, conferências, movimentos sociais e Ministério Público criam oportunidades para debate e pressão, mas enfrentam limitações estruturais: dependência administrativa, informação restrita, capacitação insuficiente, contexto político desfavorável.

No caso específico do CAQi, a mobilização social tem sido insuficiente para vencer a resistência política à sua regulamentação. Esta insuficiência não decorre de falta de esforço dos movimentos, mas da assimetria de poder entre atores que defendem o CAQi

(movimentos sociais, pesquisadores, parte dos gestores educacionais) e atores que resistem a ele (setores do governo federal comprometidos com austeridade fiscal, parlamentares alinhados com agenda liberal, grupos econômicos que pressionam por contenção de gastos públicos).

Efetivar o CAQ exigirá, portanto, mais do que mobilização social: dependerá de uma mudança na correlação de forças, que pode vir por caminhos distintos. Pela via eleitoral, com a chegada de governos comprometidos com a ampliação do financiamento. Pela via judicial, se o STF reconhecer a exigibilidade do padrão mínimo e cobrar a operacionalização do CAQ. Por uma crise educacional (a pandemia de covid-19 foi exemplo) que exponha a falta de recursos e abra janela para mudança. Ou pela pressão internacional de organismos como Unesco e ONU pelo cumprimento de compromissos com a educação de qualidade.

7. O ARCABOUÇO FISCAL COMO OBSTÁCULO ESTRUTURAL: AUSTERIDADE VERSUS DIREITO À EDUCAÇÃO

A regulamentação do CAQi enfrenta obstáculo estrutural que transcende questões técnicas ou de vontade política pontual: o regime de austeridade fiscal consolidado no Brasil a partir de 2016. Esta seção analisa como a Emenda Constitucional nº 95/2016 e o novo arcabouço fiscal (Lei Complementar nº 200/2023) limitam a capacidade de ampliação do financiamento educacional e, conseqüentemente, inviabilizam a implementação do CAQi.

7.1. A Emenda Constitucional nº 95/2016: o “teto de gastos” e seus impactos sobre a educação

A Emenda Constitucional nº 95/2016 instituiu o Novo Regime Fiscal, estabelecendo que as despesas primárias da União não poderiam crescer acima da inflação (medida pelo IPCA) por 20 anos (BRASIL, 2016). O objetivo declarado era controlar o crescimento da dívida pública e recuperar a credibilidade fiscal do país. Contudo, a EC 95/2016 teve impactos devastadores sobre políticas sociais, especialmente educação e saúde.

Reis (2021) demonstra que a participação federal na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) caiu de 25,77% em 2016 para 17,89% em 2021, uma redução de quase 8 pontos percentuais em apenas cinco anos. Esta queda ocorreu porque, enquanto as despesas com MDE foram congeladas em termos reais, a arrecadação de impostos cresceu acima da inflação, reduzindo o percentual da receita destinado à educação. Em valores absolutos, a União deixou de investir aproximadamente R\$ 30 bilhões em educação entre 2016 e 2021, comparado ao que investiria se mantivesse o percentual de 2016.

Rossi et al. (2019) argumentam que a EC 95/2016 representa escolha política que prioriza o ajuste fiscal sobre direitos sociais. Os autores demonstram que o Brasil possui espaço fiscal para ampliar o investimento em educação: a carga tributária brasileira (cerca de 33% do PIB) é comparável à de países desenvolvidos, mas a composição dos gastos públicos é regressiva, destinando recursos crescentes para pagamento de juros da dívida (aproximadamente 5,5% do PIB em 2021) e recursos decrescentes para políticas sociais.

O impacto da EC 95/2016 sobre universidades federais foi particularmente severo. Chaves e Amaral (2016) demonstram que o orçamento das universidades federais foi reduzido em termos reais,

comprometendo investimentos em infraestrutura, pesquisa e assistência estudantil. Estudos preditivos realizados em 2018 indicavam que, mantido o teto de gastos, as universidades federais enfrentariam incapacidade de adaptação já em 2018, com investimentos sendo os mais afetados (AMARAL, 2018).

A assistência estudantil, programa que garante permanência de estudantes de baixa renda no ensino superior, foi drasticamente reduzida. Estudos demonstram que o orçamento da assistência estudantil caiu em valores nominais e reais a partir de 2016, reduzindo a cobertura e os valores gastos por discente (NASCIMENTO; ARCOVERDE, 2020). Esta redução teve impacto direto sobre a equidade no acesso ao ensino superior: estudantes de baixa renda enfrentaram maiores dificuldades para permanecer nas universidades, aumentando taxas de evasão.

7.2. O Novo Arcabouço Fiscal (LC 200/2023): Flexibilização Insuficiente

Em 2023, o governo federal substituiu o teto de gastos pelo novo arcabouço fiscal, instituído pela Lei Complementar nº 200/2023 (BRASIL, 2023). O novo regime permite crescimento real de despesas primárias de até 2,5% ao ano, condicionado ao crescimento da receita: se a receita crescer menos de 2,5% em termos reais, as despesas só poderão crescer até 70% do crescimento da receita; se a receita crescer mais de 2,5%, as despesas poderão crescer até 2,5%.

O novo arcabouço fiscal é menos restritivo que o teto de gastos, mas permanece incompatível com a meta de 10% do PIB para educação estabelecida pelo PNE 2026-2036. Sala e Piolli (2024) demonstram que, para atingir 10% do PIB ao final do decênio, seria necessário

crescimento anual expressivo no investimento educacional, possivelmente acima do permitido pelo arcabouço fiscal (máximo de 2,5% ao ano), o que se agrava pela concentração do esforço de investimento no fim da vigência do PNE 2026-2036. Os autores argumentam que o PNE 2026-2036 e o arcabouço fiscal são mutuamente incompatíveis: ou o Brasil revisa o arcabouço fiscal para permitir ampliação do investimento educacional, ou o PNE permanecerá como plano retórico.

Amaral et al. (2024) realizaram simulações sobre a viabilidade da meta de 10% do PIB no contexto do novo arcabouço fiscal. Os autores demonstram que a meta é tecnicamente viável (o Brasil possui recursos para investir 10% do PIB em educação), mas politicamente improvável no contexto atual. Para alcançá-la, seria preciso um crescimento econômico sustentado acima de 3% ao ano, alargamento da carga tributária ou realocação de recursos de outras áreas, revisão do arcabouço fiscal que admitisse despesa educacional crescente e, no fim das contas, vontade política para colocar a educação à frente de outras demandas.

7.3. Tensões Constitucionais: Austeridade Versus Direitos Sociais

A literatura jurídica tem debatido intensamente a compatibilidade entre regimes de austeridade fiscal e direitos sociais constitucionalmente garantidos. Como exposto na seção 2.1, Sarlet (2007) e Torres (2009) sustentam que a “reserva do possível” não pode ser invocada para justificar a não garantia do núcleo essencial de direitos fundamentais.

Aplicado ao caso da educação, este entendimento implica que o padrão mínimo de qualidade, previsto no artigo 211, §1º, da

Constituição Federal, não pode ser relativizado por restrições fiscais. A EC 95/2016 e o novo arcabouço fiscal, ao limitarem o crescimento de despesas com educação, criam tensão constitucional: de um lado, normas constitucionais que garantem direito à educação de qualidade; de outro, normas constitucionais que limitam gastos públicos.

Fernandes et al. (2020) argumentam que a EC 95/2016 promoveu desvinculação efetiva entre receitas e MDE, violando o artigo 212 da Constituição Federal, que estabelece aplicação mínima de 18% da receita de impostos da União em educação. Embora a EC 95/2016 não tenha revogado formalmente o artigo 212, seu efeito prático foi reduzir o percentual aplicado, como demonstrado por Reis (2021).

A doutrina constitucional estabelece que emendas constitucionais não podem violar cláusulas pétreas, dispositivos constitucionais que não podem ser abolidos nem mesmo por emenda (CF/88, art. 60, §4º). O direito à educação, embora não seja explicitamente cláusula pétrea, é considerado parte do núcleo essencial dos direitos fundamentais, protegido pela cláusula pétrea dos “direitos e garantias individuais” (CF/88, art. 60, §4º, inciso IV). Autores como Scaff e Pinto (2016) argumentam que a EC 95/2016 viola esta cláusula pétrea ao inviabilizar a efetivação do direito à educação.

7.4. Propostas Alternativas: Caminhos para Superar o Impasse Fiscal

A literatura tem apresentado propostas alternativas para superar o impasse entre austeridade fiscal e financiamento educacional. Estas propostas variam em grau de radicalidade e viabilidade política.

Uma saída é excepcionar educação e saúde do limite de crescimento das despesas primárias, liberando investimento sem romper o arcabouço; são gastos que se comportam como investimento de longo prazo, elevam produtividade e crescimento e, por isso, mereceriam tratamento à parte, embora quem defenda a austeridade tema que cada exceção corroa a credibilidade do regime fiscal. Outra é alargar a base tributária com vinculação para a educação: tributar grandes fortunas, previstas na Constituição e nunca regulamentadas, elevar o imposto de renda nas faixas superiores, tributar dividendos, proposta que esbarra na resistência dos contribuintes de alta renda e do empresariado. Há também a realocação de recursos hoje aplicados em áreas menos prioritárias, como subsídios fiscais e gasto militar, que tropeça nos beneficiários do gasto atual e exige negociação difícil.

O alvo mais ambicioso é o maior item do orçamento: os juros da dívida. Renegociar a dívida, reduzir a Selic e rever a política monetária liberaria recursos expressivos, já que, como registrado na seção 7.1, o país gasta mais com juros da dívida do que investe em toda a educação (ROSSI et al., 2019). É a saída de resistência mais dura, a do mercado financeiro e da ortodoxia fiscal dentro do próprio governo.

7.5. A Austeridade Como Escolha Política

A análise do arcabouço fiscal evidencia que a insuficiência de recursos para educação não decorre de impossibilidade técnica, mas de escolha política. O Brasil possui recursos para investir 10% do PIB em educação e implementar o CAQi, mas opta por priorizar ajuste fiscal e pagamento de juros da dívida. Esta escolha reflete correlação de forças políticas favorável a setores comprometidos com

austeridade e desfavorável a movimentos sociais que defendem ampliação de direitos sociais.

A operacionalização do CAQ, neste contexto, não é apenas questão técnica de definir valores e mecanismos, mas questão política de enfrentar a hegemonia da austeridade. Sem mudança no regime fiscal ou sem realocação significativa de recursos, a implementação do CAQ tende a permanecer inviável. Não por acaso, a própria LC nº 220/2025 subordina o cálculo do CAQ ao “regime constitucional e legal de finanças públicas” (art. 41, §2º). Por quase duas décadas, foi essa incompatibilidade que sustentou a omissão regulatória; monetizar o CAQ explicitará o conflito entre a retórica de direitos e a realidade de subfinanciamento, forçando escolhas políticas que o Estado brasileiro tem evitado.

8. FEDERALISMO EDUCACIONAL E O SNE: DA GOVERNANÇA QUE FALTAVA À GOVERNANÇA POR TESTAR

A implementação do CAQ exige não apenas recursos financeiros adequados, mas também arranjos institucionais de coordenação federativa. Por mais de três décadas, a ausência do Sistema Nacional de Educação (SNE), previsto no artigo 214 da Constituição Federal, fragilizou a governança necessária para operacionalizar o regime de colaboração entre União, estados e municípios. Esse vácuo foi formalmente preenchido pela Lei Complementar nº 220/2025, que instituiu o SNE e criou suas instâncias permanentes de pactuação. Esta seção reconstrói a fragmentação federativa histórica, analisa a arquitetura institucional do SNE recém-criado e argumenta que, embora o SNE forneça agora a moldura institucional para operacionalizar o CAQ, sua efetividade ainda está por ser testada.

8.1. Federalismo Educacional Brasileiro: Fragmentação e Competição

O arranjo federativo brasileiro atribui competências concorrentes em matéria educacional à União, estados, Distrito Federal e municípios (CF/88, art. 23, inciso V). A Constituição estabelece um regime de colaboração entre os entes federados, com divisão de responsabilidades: a União deve organizar o sistema federal de ensino e exercer função redistributiva e supletiva; os estados e o Distrito Federal devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio; os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (CF/88, art. 211).

Contudo, a literatura sobre federalismo educacional tem demonstrado que este arranjo caracteriza-se mais por fragmentação e competição do que por cooperação efetiva. Abrucio (2010) argumenta que a descentralização educacional, intensificada nos anos 1990, transferiu responsabilidades para municípios sem correspondente transferência de recursos e capacidade técnica, gerando desigualdades na oferta. Arretche (2012) demonstra que a ausência de mecanismos de coordenação federativa resulta em duplicação de esforços, lacunas de atendimento e dificuldades de implementação de políticas nacionais.

Almeida (2005) sustenta que o regime de colaboração permanece como “promessa constitucional não cumprida”. A autora aponta três obstáculos. Faltam normas que definam com clareza as atribuições: a Constituição fixa competências concorrentes e prioritárias, mas não diz o que cada ente deve fazer em concreto. Há assimetrias de capacidade fiscal e técnica: municípios pequenos e estados pobres não têm recursos nem expertise para cumprir suas

responsabilidades. E inexistem instâncias de coordenação que articulem a ação dos três níveis de governo.

8.2. O Sistema Nacional de Educação (SNE): Conceito e Trajetória

O Sistema Nacional de Educação (SNE) é previsto no artigo 214 da Constituição Federal, que estabelece que “a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração” (BRASIL, 1988, com redação dada pela EC 59/2009). O SNE seria o conjunto de normas, instituições e mecanismos que operacionalizariam o regime de colaboração, definindo competências, fluxos de recursos, padrões de qualidade e mecanismos de accountability.

A proposição do SNE remonta à Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2010, que aprovou moção defendendo sua criação. O documento final da CONAE 2010 previa que o SNE deveria definir as competências e responsabilidades de cada ente, estabelecer padrões nacionais de qualidade, criar mecanismos de financiamento cooperativo, instituir instâncias de coordenação federativa e garantir a participação social na gestão educacional.

O PNE 2014-2024 incluiu a criação do SNE como Meta 20, Estratégia 20.9: “regulamentar o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 2 anos de vigência deste PNE, prevendo a instituição do Sistema Nacional de Educação” (BRASIL, 2014). Contudo, o prazo de dois anos transcorreu sem que o SNE fosse regulamentado. A Emenda Constitucional nº 108/2020 estabeleceu novo prazo: o Poder Executivo federal deveria enviar ao Congresso Nacional, até 30 de junho de 2022, projeto de lei

complementar dispondo sobre a cooperação federativa no âmbito da educação (BRASIL, 2020a). Esse prazo também foi descumprido. A criação do SNE só se concretizaria a partir do Projeto de Lei Complementar nº 235/2019, de autoria do Senado, aprovado pela Câmara dos Deputados em setembro de 2025 e convertido na Lei Complementar nº 220/2025, sancionada em 31 de outubro de 2025, quase três décadas após a previsão constitucional e mais de três anos após o prazo da EC nº 108/2020 (BRASIL, 2025).

Dourado e Araújo (2024) argumentavam, antes da aprovação da LC nº 220/2025, que a não implementação do SNE refletia resistência política de setores que temiam perda de autonomia e de recursos: governadores e prefeitos receavam maior controle federal sobre políticas educacionais locais, enquanto setores do governo federal temiam que o SNE exigisse ampliação de recursos federais para complementação de estados e municípios. A conversão do PLP nº 235/2019 em lei complementar superou, no plano normativo, essa resistência histórica; resta verificar, porém, se as tensões distributivas que retardaram a criação do SNE por três décadas não reaparecerão na etapa de pactuação, sobretudo na definição da metodologia e dos valores do CAQ no âmbito da Cite.

8.3. SNE e CAQ: De Interdependência Potencial a Arquitetura Instituída

A implementação do CAQ sempre exigiu o SNE, e a LC nº 220/2025 passa a responder, no plano normativo, às razões que sustentavam essa exigência, ainda que reste avaliar sua efetividade. O parâmetro pressupõe padrões nacionais de qualidade, que só um sistema articulado pode estabelecer e monitorar; a lei (arts. 32 a 35) determina que esses padrões sejam pactuados no âmbito da

Comissão Intergestores Tripartite da Educação (Cite) e observados em todo o território, o que estreita o espaço para interpretações discricionárias sobre o que constitui “padrão mínimo de qualidade”.

O CAQ depende, ainda, de complementação federal para os entes de menor capacidade fiscal, desenhada de modo a preservar a equidade sem provocar perdas para quem hoje recebe mais. Aqui a lei avança e recua ao mesmo tempo: o art. 33, III, manda que os padrões pactuados “orientarão a definição da ação redistributiva e supletiva, técnica e financeira” da União, com prioridade para os sistemas de desempenho crítico (base normativa, em tese, para amarrar a complementação à qualidade), mas não reestrutura o Fundeb nem cria nova complementação, limitando-se a considerá-la entre os elementos do CAQ (art. 41, III).

Monitorar e responsabilizar requer instâncias permanentes, que a lei cria: a Cite, de âmbito nacional, e as Comissões Intergestores Bipartites da Educação (Cibes), nos estados (art. 12), cabendo ao Inep os estudos técnicos que embasarão a metodologia de cálculo (art. 13, VI). A arquitetura de monitoramento, antes inexistente, ganha previsão legal. Resta a capacitação técnica dos gestores municipais e estaduais para calcular custos, planejar orçamentos e executar a política, tarefa que o SNE pode coordenar por suas instâncias de pactuação, evitando a duplicação de esforços. O prazo, porém, é apertado: a lei dá aos entes até dois anos para adaptar suas normas (art. 62) e somente noventa dias para instalar a Cite e as Cibes (art. 63).

Farenzena e Pinto (2024) argumentavam que a ausência do SNE era uma das principais razões pelas quais o CAQ não fora implementado: sem instâncias de coordenação federativa, não havia

espaço institucional para negociar os conflitos distributivos que a implementação do CAQ geraria. Com a criação da Cite e das Cibes, esse espaço passa a existir, mas o conflito distributivo de fundo permanece. Municípios e estados que hoje recebem mais recursos temem perdas; os que receberiam mais não têm, isoladamente, poder político para impor mudanças. O SNE oferece, agora, a arena institucional para mediar esses conflitos; o desafio se desloca da criação da arena para a qualidade das decisões que dela emergirão.

8.4. Experiências de Coordenação Federativa: Lições e Limites

Embora o SNE não tenha sido implementado, existem experiências de coordenação federativa em áreas específicas da política educacional que oferecem lições relevantes. O Fundeb é a principal experiência de coordenação federativa no financiamento educacional. Como analisado na seção 4, o Fundeb redistribui recursos entre estados e municípios de cada unidade federativa, com complementação da União. A literatura reconhece que o Fundeb avançou na redução de desigualdades intraestaduais, mas identifica limitações: a redistribuição ocorre apenas dentro de cada estado, mantendo desigualdades interestaduais; o valor mínimo nacional por aluno é insuficiente para garantir qualidade; a complementação federal permanece aquém das necessidades (PINTO, 2018; FARENZENA; PINTO, 2024).

O Plano de Ações Articuladas (PAR), criado em 2007, é instrumento de planejamento e assistência técnica e financeira da União a estados e municípios. Por meio do PAR, entes federados elaboram diagnóstico de suas redes, identificam necessidades e recebem apoio federal para implementar ações. Estudos de caso, como o realizado em Riachuelo (RN), demonstram que o PAR contribuiu

para melhorias em dimensões específicas, embora insuficiente estruturalmente (SILVA, 2016). Contudo, a literatura identifica limitações: o PAR é instrumento de adesão voluntária, não obrigatória; os recursos federais são limitados e frequentemente atrasados; não há mecanismos de responsabilização para entes que não cumprem o planejado.

O Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, lançado em 2023, é experiência recente de coordenação federativa para alfabetização. O programa articula União, estados e municípios em torno de metas de alfabetização, com transferência de recursos federais condicionada a adesão e cumprimento de requisitos. Embora seja cedo para avaliar resultados, o programa ilustra possibilidades de coordenação federativa em torno de objetivos específicos.

Essas experiências demonstram que a coordenação federativa é possível e rende resultados, desde que haja objetivos e responsabilidades bem definidos, recursos federais adequados e previsíveis, mecanismos de monitoramento e accountability e instâncias de negociação e resolução de conflitos. A LC nº 220/2025 institucionaliza esses elementos por meio da Cite e das Cibes, criando base permanente para a coordenação federativa em substituição à lógica de programas pontuais e de adesão voluntária, mas a efetividade dessa base dependerá da qualidade das pactuações e da regularidade dos recursos federais, que a própria lei não assegura.

8.5. Criado o SNE, o Desafio é a Implementação

A análise do federalismo educacional brasileiro evidencia que a fragmentação e a histórica ausência de mecanismos de

coordenação constituíram, por décadas, obstáculo estrutural à implementação do CAQ. Com a criação do SNE pela LC nº 220/2025, o Brasil passa a dispor das instâncias institucionais (Cite e Cibes) para negociar conflitos distributivos, pactuar padrões nacionais de qualidade, monitorar a implementação e orientar a ação redistributiva da União. A regulamentação do CAQ e a criação do SNE, antes igualmente postergadas, foram finalmente concretizadas no mesmo diploma legal, confirmando que sempre foram interdependentes: o CAQ fornece o parâmetro técnico para o financiamento, o SNE fornece a arquitetura institucional para sua implementação.

O desafio, contudo, deslocou-se da criação para a operação. A existência da arena institucional não garante o conteúdo das decisões: a Cite pode pactuar uma metodologia tímida, valores subdimensionados ou um cronograma de implementação dilatado; as tensões distributivas que retardaram o SNE por três décadas podem reaparecer na mesa de pactuação; e a subordinação expressa do cálculo do CAQ ao “regime constitucional e legal de finanças públicas” (art. 41, §2º) pode fazer prevalecer o limite fiscal sobre o parâmetro de qualidade. Sem vontade política para que as novas instâncias produzam decisões à altura do mandato constitucional, o regime de colaboração permanecerá como promessa de eficácia diferida, e o direito à educação de qualidade seguirá como retórica parcialmente desconectada da realidade.

9. CONCLUSÃO: O CAQ COMO IMPERATIVO CONSTITUCIONAL E ÉTICO — AGENDA DE PESQUISA E AÇÃO POLÍTICA

Depois de regulamentar o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) pela Lei Complementar nº 220/2025 e reafirmá-lo no PNE 2026-2036 (Lei nº

15.388/2026), o Brasil mudou o lugar do problema. O calcanhar de Aquiles do novo plano não é mais a falta de lei, e sim a efetivação operacional do CAQ. As seções anteriores sustentam essa leitura por caminhos que convergem.

9.1. O Percurso do Argumento

A história do instrumento explica o impasse. Proposto em 2006, acolhido pela Resolução CNE/CEB nº 8/2010, inscrito no PNE de 2014, constitucionalizado em 2020 e enfim regulamentado em lei complementar em 2025: foram dezenove anos entre a ideia e a norma. A conquista é real, mas o país segue sem valores oficiais do CAQ, sem metodologia pactuada na Cite e sem cronograma vinculante; o velho padrão de avanços normativos de eficácia diferida é agora o principal risco. E o subfinanciamento que esse adiamento perpetua não é abstrato: as simulações do SimCAQ apontam a necessidade de elevar o valor aluno-ano em cerca de 19,8%, o estudo de Teresina mostra o custo da educação infantil acima do Fundeb e ainda abaixo do CAQi, e a econometria indica que cada 10% a mais no Fundeb per capita rende perto de 1 ponto no SAEB. Dinheiro, aqui, vira aprendizagem.

A precariedade que o CAQ pretende corrigir aparece nos dados: escolas rurais, quilombolas e indígenas com IDEB sistematicamente menor, vinte pontos de diferença entre estudantes brancos e negros, menos da metade das escolas públicas com biblioteca. Contra isso, a mobilização social (CACCS-Fundeb, Fórum Nacional de Educação, Conferências Nacionais, movimentos) abriu espaço de pressão, mas esbarrou em dependência administrativa, informação escassa, baixa capacitação e um ambiente político adverso. Esse ambiente tem nome: a austeridade que derrubou a participação

federal no MDE de 25,77% para 17,89% entre 2016 e 2021 e que, no arcabouço de 2023, segue incompatível com a meta de 10% do PIB. A insuficiência de recursos não é fado técnico; é escolha. Foi também por isso que o federalismo educacional resistiu por décadas a se organizar, até que a LC nº 220/2025 instituísse o SNE e suas instâncias de pactuação, a Cite e as Cibes, no mesmo diploma que regulamentou o CAQ. Criar a arena, porém, não decide o que sairá dela, e as tensões distributivas que adiaram o SNE por trinta anos podem reaparecer na mesa de negociação.

9.2. A Tese Central: O CAQ Como Calcanhar de Aquiles do PNE 2026-2036

Daí a tese que sustenta o artigo: regulamentar o CAQ era condição necessária, não suficiente. Sem operacionalização tempestiva (valores monetizados, metodologia pactuada na Cite, complementação federal amarrada a padrões de qualidade), o direito à educação de qualidade seguirá letra morta, faça o PNE 2026-2036 as promessas que fizer. E há razões concretas para temer esse desfecho.

No plano técnico, universalizar a educação infantil, ampliar o tempo integral, melhorar o IDEB e reduzir desigualdades não cabe nos recursos hoje disponíveis; enquanto o CAQ não tiver valor monetizado e metodologia pactuada, falta a base para calcular o que cada rede precisa e distribuir com equidade, e o parâmetro, embora inscrito na lei, não passa de aspiração sem número. No plano jurídico, ao dotar o “padrão mínimo de qualidade” de critérios legais (arts. 32 a 35) e de um instrumento de cálculo (art. 41), a LC nº 220/2025 reforçou a posição de conselhos, Ministério Público e Tribunais de Contas, mas a exigibilidade só se completa quando

houver valores oficiais publicados, pois cobrar judicialmente o descumprimento de um padrão cujo custo não foi fixado continua difícil: a fronteira avançou, não foi cruzada. E no plano distributivo, sem CAQ operante a partilha de recursos segue presa aos valores contábeis do Fundeb e reproduz o que já existe: redes pobres ofertando educação precária, União sem exercer função supletiva atrelada à qualidade, estudantes de escolas rurais, quilombolas, indígenas e de periferia recebendo o pior, em afronta ao princípio constitucional da igualdade de oportunidades.

A imagem do calcanhar de Aquiles é, por isso, exata. O PNE 2026-2036 tem hoje arquitetura mais robusta que a dos planos anteriores (metas ambiciosas, estratégias detalhadas, CAQ regulamentado, SNE instituído), mas é vulnerável no ponto que deveria sustentá-lo: a passagem do parâmetro legal ao financiamento real. Aquiles era invulnerável de corpo inteiro; bastou o calcanhar.

9.3. Provocação Final: Escolha Entre Retórica e Realidade

O Brasil regulamentou o direito; falta decidir se o efetiva. A escolha não é abstrata. Ela se faz no orçamento: quanto vai para a educação e quanto vai para os juros da dívida; na pactuação: que metodologia e que valores de CAQ a Cite aprova, e quando; no Judiciário: se reconhece a exigibilidade de um padrão mínimo que agora tem critérios legais; e na política: se a educação entra ou não na lista de prioridades do governo.

Por quase duas décadas, a omissão regulatória permitiu ao Brasil manter a coexistência confortável entre retórica de direitos e realidade de subfinanciamento. A LC nº 220/2025 retirou essa zona de conforto no plano normativo. Subsiste, porém, o risco de que a

inércia operacional cumpra a mesma função: ao não pactuar a metodologia, ao não monetizar valores e ao subordinar o CAQ ao limite fiscal, o Estado pode continuar evitando explicitar o gap entre recursos disponíveis e necessários, agora sob a aparência de uma legislação cumprida. Essa inércia seria funcionalmente útil para setores comprometidos com a austeridade fiscal e resistentes à ampliação de direitos sociais.

E teria custo social elevado: perpetuaria desigualdades educacionais, comprometeria o desenvolvimento de milhões de crianças e jovens, reproduziria injustiças sociais e raciais e fragilizaria a democracia ao negar educação de qualidade para todos. A pergunta que este artigo coloca ao leitor (pesquisador, gestor, conselheiro, militante, cidadão) é: conquistada a lei, até quando o Brasil adiará a sua efetivação?

9.4. Agenda de Pesquisa

A análise abriu mais perguntas do que pôde responder, e algumas se impõem como prioridade. Falta uma avaliação longitudinal do Fundeb permanente posterior a 2020: painéis com microdados do Censo Escolar e do SAEB que mostrem se as complementações VAAT e VAAR estão de fato reduzindo desigualdades e melhorando resultados. Faltam estudos empíricos de custo real por etapa e modalidade: as simulações do SimCAQ precisam ser confrontadas com os custos observados em escolas que já oferecem boas condições, o que validaria ou ajustaria os parâmetros do CAQ. É preciso investigar os efeitos distributivos no interior de cada estado, simulando cenários de implementação que identifiquem ganhadores e perdedores e permitam antecipar conflitos. As condicionalidades de resultado do VAAR pedem escrutínio próprio,

inclusive quanto a efeitos perversos, como o de penalizar redes que atendem os mais vulneráveis. Programas federais como o PNAE, o PNATE e o PDDE carecem de avaliações de impacto com desenho quase-experimental que meçam seus efeitos causais. E a comparação internacional (o financiamento por necessidade na Holanda, as fórmulas de equidade no Chile, a complementação federal nos Estados Unidos) pode oferecer lições aplicáveis ao caso brasileiro.

9.5. Agenda de Ação Política

Ao lado da pesquisa, o artigo propõe uma agenda de ação para quem se compromete com a efetivação do direito. A mobilização social (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, CNTE, UNDIME, CONSED) precisa deslocar a pressão da regulamentação, já conquistada, para a implementação: cobrar que a Cite aprove em prazo razoável uma metodologia de cálculo ancorada em padrões de qualidade ambiciosos e nos estudos técnicos do Inep, defender a fixação e a publicação do primeiro valor oficial do CAQ, acompanhar de perto a montagem da Cite e das Cibes e traduzir o tema para públicos amplos. O controle externo tem agora instrumento de que antes carecia: Ministério Público e Tribunais de Contas podem usar os critérios legais vigentes (LC nº 220/2025, arts. 32 a 35 e 41) para exigir a definição tempestiva da metodologia e dos valores e, se preciso, responsabilizar o Executivo pela inércia na instalação das instâncias e na monetização do parâmetro.

No plano legislativo, cabe propor emenda ou lei que excepcione a educação do limite de despesas primárias, para que a cláusula do art. 41, §2º, que prende o CAQ ao regime fiscal, não esvazie o parâmetro, esforço que só vinga acompanhado de uma narrativa

pública sobre por que a educação é investimento de longo prazo. A implementação do SNE, por sua vez, depende de instalar a Cite e as Cibes no prazo legal de noventa dias, adaptar as normas dos entes em até dois anos, fazer as instâncias funcionarem com transparência e participação, e articular SNE, Fundeb e PNE 2026-2036 de modo a amarrar a complementação federal a padrões de qualidade. Convém fortalecer os espaços de participação (CACS-Fundeb, Fórum Nacional de Educação, conferências), com autonomia, informação tempestiva, formação de conselheiros e eleições transparentes. E é preciso ampliar o debate público sobre financiamento, desfazendo a narrativa que apresenta a austeridade como destino e a ampliação do gasto social como irresponsabilidade.

9.6. Palavra Final: O CAQ Como Imperativo Ético

Este artigo argumentou que a efetivação do CAQ é imperativo constitucional: decorre de normas constitucionais que garantem o direito à educação de qualidade e estabelecem o padrão mínimo como núcleo essencial desse direito, hoje regulamentado pela LC nº 220/2025. Contudo, a efetivação do CAQ é também imperativo ético: trata-se de escolha moral sobre que tipo de sociedade o Brasil deseja ser.

Uma sociedade que aceita que crianças de escolas rurais, quilombolas, indígenas e de periferias urbanas tenham acesso a educação em condições precárias (salas superlotadas, professores mal remunerados, infraestrutura inadequada, materiais insuficientes), enquanto crianças de escolas privadas de elite têm acesso a educação de excelência, é sociedade que naturaliza a desigualdade e perpetua a injustiça. Uma sociedade que investe 5,5% do PIB em pagamento de juros da dívida pública e apenas 5,1%

do PIB em educação é sociedade que prioriza o capital financeiro sobre o desenvolvimento humano.

A regulamentação do CAQ não resolverá, por si só, todos os problemas da educação brasileira. A qualidade educacional depende de múltiplos fatores: formação docente, práticas pedagógicas, gestão escolar, participação das famílias, políticas de equidade. Contudo, o financiamento adequado é condição necessária, embora não suficiente, para a qualidade. Sem recursos para garantir infraestrutura adequada, razão aluno/turma compatível com boas práticas, remuneração que atraia e retenha bons professores e materiais pedagógicos de qualidade, não há como oferecer educação de qualidade para todos.

O título deste artigo, “O CAQ como o calcanhar de Aquiles do PNE 2026-2036”, é provocação deliberada. Mas é também convite à ação. Se o CAQ é o calcanhar de Aquiles, o ponto de vulnerabilidade fatal, então é também o ponto onde a intervenção é mais urgente e necessária. Agora que o parâmetro foi consagrado em lei, proteger o calcanhar de Aquiles significa operacionalizá-lo (monetizar valores, pactuar a metodologia, vincular a complementação federal) para que o PNE 2026-2036 não repita o destino de seus antecessores e se torne, efetivamente, instrumento de transformação da educação brasileira.

A escolha está posta. O Brasil pode tratar a LC nº 220/2025 e o PNE 2026-2036 como conquistas formais, deixando que a inércia operacional preserve a coexistência entre direitos declarados e direitos negados. Ou pode enfrentar o desconforto da política real, operacionalizando o CAQ, ampliando o financiamento educacional, fazendo funcionar o SNE e assumindo os custos fiscais e políticos da

educação de qualidade para todos. Esta é a escolha que define não apenas o futuro da educação, mas o futuro da democracia e da justiça social no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100004>. Acesso em: 14 dez. 2025.

ALVES, M. T. G.; SOARES, J. F. Contexto escolar e indicadores educacionais: condições desiguais para a efetivação de uma política de avaliação educacional. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 177-194, jan./mar. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-97022013000100012>. Acesso em: 17 jan. 2026.

ALVES, T.; PINTO, J. M. R. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte dos dados do Censo Escolar e da PNAD. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 143, p. 606-639, maio/ago. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742011000200014>. Acesso em: 9 jan. 2026.

ALVES, T.; SILVEIRA, A. D.; SCHNEIDER, G. Financiamento da escola pública de educação básica: a proposta do Simulador de Custo-Aluno Qualidade. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 40, e0181802, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/JXMrZ6VpgWTj3dgcgnJhynC/>. Acesso em: 22 fev. 2026.

AMARAL, N. C. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782017227145>. Acesso em: 5 mar. 2026.

ANDRADE, E. F. Conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb: participação e fiscalização da gestão e do financiamento da educação básica. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014.

ARAÚJO, L. Impacto financeiro da implementação do Custo Aluno-Qualidade inicial no estado do Pará. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 40, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019181802>. Acesso em: 24 fev. 2026.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

BECKER, K. L. The new Fundeb and municipal education quality in Brazil. **Review of Development Economics**, v. 26, n. 4, p. 2177-2203, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/rode.12956>. Acesso em: 3 abr. 2026.

BERNE, R.; STIEFEL, L. **The measurement of equity in school finance: conceptual, methodological, and empirical dimensions**.

Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1984.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB nº 1/2024. Institui as Diretrizes Operacionais Nacionais para a Qualidade e a Equidade na Educação Infantil. Brasília, DF: CNE, 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB nº 8, de 20 de novembro de 2010. 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. Brasília, DF: CNE, 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da arrecadação de impostos e para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 23 fev. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 19 fev. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 200, de 26 de julho de 2023. Dispõe sobre a elaboração e a execução da lei orçamentária de 2024 e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm. Acesso em: 30 mar. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025. Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE) e fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para elaboração e implementação de políticas, de programas e de ações educacionais, em regime de colaboração. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp220.htm. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 8 jan. 2026.

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). Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 26 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência de 10 (dez) anos, a contar da

publicação desta Lei. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/l15388.htm. Acesso em: 28 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 15 dez. 2025.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **CAQi: Custo Aluno-Qualidade inicial rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. 2. ed. rev. e ampl. Brasília: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14933536>. Acesso em: 20 mar. 2026.

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

CHAVES, V. L. J.; AMARAL, N. C. Política de expansão da educação superior no Brasil: o Prouni e o Fies como financiadores do setor privado. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 49-72, out./dez. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-4698162030>. Acesso em: 7 maio 2026.

CONCEIÇÃO, S. H.; FIALHO, N. H. Instâncias de controle social do Fundeb: avanços e limites. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 2, n. 5, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v2-n5-2012>. Acesso em: 16 abr. 2026.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742002000200010>. Acesso em: 10 dez. 2025.

DOURADO, L. F.; ARAÚJO, W. M. P. O Sistema Nacional e o Plano Nacional de Educação para a próxima década (2024-2034): desafios à luz das deliberações da Conae 2024. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 18, n. 41, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.22420/rde.v18i41.2138>. Acesso em: 6 fev. 2026.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. A qualidade da educação: conceitos e definições. **Série Documental: Textos para Discussão**, Brasília, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

FARENZENA, N.; PINTO, J. M. R. Potenciais e limites do Fundeb para o financiamento de metas do Plano Nacional de Educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 45, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/es.286474>. Acesso em: 13 maio 2026.

FERNANDES, M. D. E. S.; GOUVEIA, A. B.; BENINI, E. G. Financiamento da educação: balanço e perspectivas. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v10-n1>. Acesso em: 21 jan. 2026.

FERNANDES, R. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

FINEDUCA; CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO; LABORATÓRIO DE DADOS EDUCACIONAIS. Nota técnica:

atualização de valores do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) 2024. São Paulo: Fineduca; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2024. Disponível em: <https://campanha.org.br/noticias/2024/10/14/>. Acesso em: 4 jun. 2026.

FRANCO, C. et al. Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de “fatores intra-escolares”. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 55, p. 277-298, abr./jun. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362007000200007>. Acesso em: 29 jan. 2026.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. Perspectivas e desafios no debate sobre financiamento e gestão da educação: da Conae a um novo PNE. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 130, p. 119-136, jan./mar. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015140079>. Acesso em: 12 mar. 2026.

HANUSHEK, E. A. The failure of input-based schooling policies. **The Economic Journal**, v. 113, n. 485, p. F64-F98, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00099>. Acesso em: 8 dez. 2025.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2022**. Brasília: INEP, 2022.

NASCIMENTO, C. M.; ARCOVERDE, L. S. Assistência estudantil e permanência na educação superior: uma análise a partir do Programa Nacional de Assistência Estudantil. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 10, n. 23, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v10-n23>. Acesso em: 25 maio 2026.

OLIVEIRA, D. A.; ARAÚJO, G. C. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, jan./abr. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782005000100002>. Acesso em: 16 dez. 2025.

OLIVEIRA, R. L. P. Controle social e cidadania: o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Duque de Caxias/RJ. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300012>. Acesso em: 15 jan. 2026.

PINTO, J. M. R. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, out./dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018200218>. Acesso em: 4 fev. 2026.

RAWLS, J. **A theory of justice**. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

REIS, L. F. Impactos da Emenda Constitucional nº 95/2016 no financiamento da educação básica. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 11, n. 12, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v11-n12>. Acesso em: 9 abr. 2026.

ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. (Org.). **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. São Paulo: Brasil Debate; Fundação Friedrich Ebert; GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política, 2019.

SALA, M.; PIOLLI, E. O novo Plano Nacional de Educação (2024-2034) e o arcabouço fiscal: desafios e perspectivas. **SciELO Preprints**, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/scielopreprints.9030>. Acesso em: 18 jun. 2026.

SALES, L. C.; SOUSA, A. M. O custo aluno da educação infantil de Teresina: entre a realidade do Fundeb e o sonho do CAQi. Educação em Revista, Belo Horizonte, v. 32, n. 1, p. 55-77, jan./mar. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/BzmCjf7Vg7YJMv6qCcqMzKw/>. Acesso em: 27 fev. 2026.

SARLET, I. W. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SCAFF, E. A. S.; PINTO, I. R. R. O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 65, p. 431-454, abr./jun. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782016216523>. Acesso em: 11 mar. 2026.

SILVA, M. A. Plano de Ações Articuladas (PAR): uma análise da implementação em Riachuelo/RN. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

SOARES, J. F.; ALVES, M. T. G. Efeitos de escolas e municípios na qualidade do ensino fundamental. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 149, p. 492-517, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742013000200007>. Acesso em: 30 jan. 2026.

SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, jul./set. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300013>. Acesso em: 5 fev. 2026.

TARROW, S. **O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Tradução de Ana Maria Sallum. Petrópolis: Vozes, 2009.

TCU – Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria Operacional: Plano Nacional de Educação**. Brasília: TCU, 2018.

TORRES, R. L. O direito ao mínimo existencial. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

XIMENES, S. B. O CAQ na legislação brasileira: do direito à educação à política de financiamento. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 11, n. 15, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v11-n15>. Acesso em: 7 abr. 2026.

XIMENES, S. B. O Custo Aluno-Qualidade inicial como instrumento de justiça distributiva no financiamento da educação básica. **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 4, n. 7, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v4-n7>. Acesso em: 18 dez. 2025.

XIMENES, S. B. Padrão de qualidade do ensino: desafios institucionais e bases para a construção de uma teoria jurídica. 2014. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

¹ Advogado. Especialista em Direito Tributário (FAT), Direito Público (FAVENI) e Direito Administrativo (Faculdade Focus); bacharel em Direito (AGES). Sócio-fundador da Elever Consultoria e Assessoria Ltda. e do Escritório Fontes e Mota Advogados Associados, atua em Direito Público municipal (tributário, licitações e contratos administrativos) e coordena projetos de diagnóstico e gestão financeira do FUNDEB.