

Desafios e Riscos da Implementação do Custo Aluno- Qualidade (CAQ)

Kleber P. de Castro

7 de agosto de 2025



Introdução

- O CAQ busca assegurar padrões mínimos de qualidade na educação básica.
- Sua efetivação, contudo, traz riscos e desafios significativos para os gestores municipais...
 - Insegurança jurídica
 - Impacto financeiro e fiscal
 - Restrições gerenciais e operacionais
 - Desconsideração da diversidade e contextos locais

Insegurança jurídica

- Redação imprecisa do art. 211, § 7º:
- “§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição.”
- Modelo de concertação federativa para edição da LC
- Consequências legais incertas para quem não atingir os parâmetros
- Risco de ações civis do MP e pareceres desfavoráveis dos Tribunais de Contas
- Dificuldades na definição dos insumos e critérios de custo

Impacto fiscal

- Alto risco de criação de despesa obrigatória para os entes => limite de despesa com pessoal (LRF)
- Incerteza sobre o impacto fiscal da complementação
- CAQ propõe valores muito superiores ao Fundeb
- **VAAF Fundeb é, em média, 30% menor que o proposto pelo CAQ**
- Complementação adicional: **seriam necessários R\$ 40,8 bilhões a mais para financiar o CAQ.**

Valores mensais e fatores de ponderação da projeção do CAQ e das estimativas do VAAF/Fundeb, Brasil, 2024.

Etapa/ Modalidade	Área	Turno	Projeções CAQ 2024 (valores mensais) (1)			Estimativas VAAF/ Fundeb 2024 (valores mensais) (2)			Diferença Fundeb/CAQ (3)	
			CAQ Mediana (R\$) (4)	Fator de ponderação	Número de matrículas	Menor (R\$)	Maior (R\$)	Fator de ponderação	Valores	Fator de ponderação
Creche	Urbana	Parcial	1.022	1,53	926.665	559	873	1,25	-0,30	-0,18
		Integral	2.101	3,15	1.500.228	671	1.047	1,50	-0,59	-0,52
	Rural	Parcial	1.453	2,18	230.073	559	873	1,25	-0,51	-0,43
		Integral	2.973	4,45	91.705	671	1.047	1,50	-0,71	-0,66
Pré-Escola	Urbana	Parcial	730	1,09	2.930.775	514	803	1,15	-0,30	0,06
		Integral	1.567	2,35	499.548	626	977	1,40	-0,49	-0,40
	Rural	Parcial	1.271	1,90	610.987	514	803	1,15	-0,48	-0,39
		Integral	2.413	3,61	71.640	626	977	1,40	-0,67	-0,61
Ensino Fundamental anos iniciais	Urbana	Parcial	668	1,00	8.215.106	447	698	1,00	-0,14	0,00
		Integral	1.006	1,51	1.505.587	626	977	1,40	-0,30	-0,07
	Rural	Parcial	1.167	1,75	1.565.022	514	803	1,15	-0,44	-0,34
		Integral	1.498	2,24	351.662	626	977	1,40	-0,46	-0,38
Ensino Fundamental anos finais	Urbana	Parcial	596	0,89	6.836.108	492	768	1,10	0,06	0,24
		Integral	870	1,30	1.624.687	626	977	1,40	-0,08	0,08
	Rural	Parcial	965	1,44	1.039.297	536	838	1,20	-0,29	-0,17
		Integral	1.388	2,08	256.407	626	977	1,40	-0,42	-0,33
Ensino Médio	Urbana	Parcial	607	0,91	4.813.568	559	873	1,25	0,18	0,37
		Integral	768	1,15	1.233.491	626	977	1,40	0,04	0,22
	Rural	Parcial	934	1,40	312.491	581	907	1,30	-0,20	-0,07
		Integral	1.103	1,65	55.476	626	977	1,40	-0,27	-0,15
EJA	Urbana	Parcial	657	0,98	1.772.005	447	698	1,00	-0,13	0,02
	Rural	Parcial	975	1,46	515.061	447	698	1,00	-0,41	-0,32

Fundeb vs. CAQ em 2024



Grandes diferenças em quase todas as etapas/modalidades



Fonte: ALVES, Thiago; SCHNEIDER, Adriana. Financiamento das escolas públicas em condições de qualidade: questionamento dos fatores de ponderação do Fundeb na perspectiva do CAQ. Revista Cocar, Ed. Especial, n.27, 2024.

Estimativa de despesa e complementação necessária para implementação do CAQ por unidade da federação, Brasil, 2024 (ordenada pelo montante da complementação necessária)

UF	Matrículas (2024)	RPEb 2022	Projeção da despesa 2024	Complementação 2024	Número de entes federativos	% Entes com complementação (1)
BA	2.813.384	26,7	29,5	6,8	418	97,4
MA	1.646.667	14,8	18,9	5,1	218	99,1
PA	1.933.262	17,2	19,5	4,2	145	97,9
CE	1.713.583	16,4	18,5	3,5	185	98,9
PI	694.902	6,6	8,0	2,1	225	98,2
MG	3.413.390	38,3	32,1	2,1	854	67,1
AM	1.024.401	8,8	10,1	1,9	63	98,4
PE	1.569.114	14,8	14,9	1,9	185	97,3
PB	756.198	7,2	8,1	1,7	224	95,1
SP	7.406.723	100,7	71,3	1,6	646	62,7
PR	1.967.771	21,8	19,7	1,6	400	87,0
AL	689.950	6,5	7,2	1,5	103	94,2
SC	1.393.732	16,0	14,2	1,3	296	77,0
RJ	2.347.103	31,4	22,0	0,9	93	50,5
RS	1.723.522	21,2	17,1	0,8	498	59,8
SE	406.649	4,3	4,2	0,7	76	92,1
RN	598.301	5,8	5,6	0,7	168	89,3
GO	1.163.266	12,6	10,7	0,6	247	51,4
ES	735.201	7,5	6,8	0,6	79	89,9
TO	341.330	4,1	3,5	0,3	140	72,1
MT	764.463	6,6	5,4	0,3	142	60,6
MS	561.772	9,0	7,4	0,2	80	68,8
AC	232.401	2,5	2,4	0,2	23	87,0
RR	162.066	1,8	1,6	0,1	16	75,0
AP	185.936	2,2	1,7	0,1	17	58,8
RO	337.512	3,7	2,9	0,1	53	43,4
DF	374.990	6,5	2,9	0,0	1	0,0
Total	36.957.589	414,8	366,2	40,8	5.594	77,7

Impacto fiscal em 2024

=

R\$ 40,8 bilhões

Fonte: ALVES, Thiago; SCHNEIDER, Adriana. Financiamento das escolas públicas em condições de qualidade: questionamento dos fatores de ponderação do Fundeb na perspectiva do CAQ. Revista Cocar, Ed. Especial, n.27, 2024.



Restrições operacionais e contextos locais

- Lista fixa de insumos pode gerar distorções
- Engessamento da gestão pública
- Dificuldade de atualização frente às mudanças tecnológicas
- Risco de retração na oferta de creches e educação integral
- Lista nacional ignora diversidade regional
- Valor único pode comprometer efetividade
- SimCAQ mostra variações municipais devido ao "efeito escala" => reforço das distorções do ICMS Educação?
- Importância de adotar intervalos de valores, não valor fixo

Considerações finais

- Intenção do CAQ é positiva, mas implementação exige cuidado
- Modelo excessivamente rígido pode:
 - Inibir a autonomia dos gestores
 - Gerar insegurança jurídica
 - Pressionar os entes do ponto de vista fiscal
 - Dificultar expansão de etapas prioritárias
- É essencial que a regulamentação do CAQ **equilibre qualidade, sustentabilidade fiscal, flexibilidade e diálogo federativo.**

Obrigada.

