



OUTUBRO DE 2025

ST Nº 1378/2025

ESTUDO Nº 29/2025

## Avaliação do Gasto Público: Reflexões sobre o Caso Fundeb e a Necessidade de Qualificar o Debate Técnico-Institucional

Claudio Riyudi Tanno

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Educação, Cultura, Esporte, C&T, Comunicações, Infraestrutura e Minas e Energia



O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

© 2025 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados (as) os (as) autores (as) e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus (suas) autores (as), não representando a posição da Consultoria de Orçamento, da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

---

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus autores.

## Estudo Técnico nº 29/2025

### **Avaliação do Gasto Público: Reflexões sobre o Caso Fundeb e a Necessidade de Qualificar o Debate Técnico-Institucional**

#### **SUMÁRIO**

1.	INTRODUÇÃO .....	4
2.	REVISÃO DO GASTO PÚBLICO: SUSTENTABILIDADE FISCAL COM JUSTIÇA SOCIAL .....	5
3.	O CASO FUNDEB: AVALIAÇÃO APRESENTADA PELO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO .....	6
4.	EDUCAÇÃO: VINCULAÇÃO DE RECEITAS E POLÍTICA DE FUNDOS .....	10
5.	FUNDEB: MECANISMO REDISTRIBUTIVO .....	12
6.	RECEITAS TOTAIS VINCULADAS À EDUCAÇÃO E A BAIXA PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO .....	16
7.	COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB: REAIS BENEFICIÁRIOS .....	17
8.	CEARÁ, MARANHÃO E PARÁ: DEPENDÊNCIA DO FUNDEB E RESULTADOS NO IDEB .....	23
9.	FUNDEB NA REDUÇÃO DE DESIGUALDADES E NA PROMOÇÃO DA EQUIDADE .....	25
10.	AVALIAÇÃO DE INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO: PARA ALÉM DOS TESTES PADRONIZADOS .....	31
11.	NOVO FUNDEB: CONSENSOS E CONTINUIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	34
12.	COMPLEMENTAÇÃO-VAAT: RESULTADOS DE LONGO PRAZO .....	37
13.	A COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO EM CONTEXTO DE RESTRIÇÃO FISCAL .....	39
14.	AVALIAÇÃO APRESENTADA PELO MPO: INADEQUAÇÕES CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS .....	43
15.	AVALIAÇÃO SETORIAL NA REVISÃO DE GASTOS .....	52
16.	CONCLUSÕES .....	54
17.	REFERÊNCIAS .....	60

## 1. INTRODUÇÃO

---

Este Estudo Técnico foi elaborado em atendimento ao Ofício nº 336/2025-CE/SF, encaminhado pela Senadora Teresa Leitão, Presidente da Comissão de Educação e Cultura do Senado Federal, com o objetivo de fornecer subsídios técnicos que contribuam para o aprofundamento da análise e da avaliação da política de financiamento da educação básica no Brasil, implementada por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de relatoria da Senadora Professora Dorinha Seabra.

Como ponto de partida, tomam-se apresentações do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) à Comissão Mista de Orçamento (CMO), por ocasião de audiência pública para discussão dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias para 2025 e 2026 (PLDO 2025 e PLDO 2026), em que foi enfatizada a necessidade de revisão do gasto relativo à Complementação da União ao Fundeb. Na avaliação apresentada, os acréscimos de valores previstos foram considerados excessivos e com potencial de comprometer a sustentabilidade fiscal, por sua natureza vinculante e obrigatória, além de supostamente não apresentarem correlação direta com a melhoria da qualidade da educação básica.

Tal conclusão, no entanto, carece de fundamentação, desconsiderando variáveis essenciais ao entendimento do processo educacional e das políticas redistributivas que regem o financiamento da educação básica no país. Diante desse quadro, este Estudo se propõe a:

- Contextualizar o Fundeb como política de Estado, reconhecida nacional e internacionalmente por seu papel estruturante na promoção da equidade e no fortalecimento da educação pública;
- Demonstrar os fundamentos técnicos, legais e institucionais do novo modelo de financiamento da educação básica, instituído pela Emenda Constitucional nº 108/2020;
- Analisar criticamente a avaliação apresentada pelo MPO, apontando fragilidades conceituais e metodológicas na comparação entre gasto público e desempenho educacional e entre redução de matrículas e aumento de gastos;

- Qualificar o debate sobre o gasto educacional, promovendo uma leitura mais ampla, contextualizada e responsável das evidências disponíveis.

## 2. REVISÃO DO GASTO PÚBLICO: SUSTENTABILIDADE FISCAL COM JUSTIÇA SOCIAL

---

A trajetória das finanças públicas brasileiras revela um padrão de crescimento das despesas primárias obrigatórias, as quais, por sua natureza legal e constitucional, impõem rigidez às possibilidades de escolhas alocativas. Conforme demonstrado no projeto de lei orçamentária para 2026 (PLOA 2026), cerca de 92,4% das despesas primárias da União são de natureza obrigatória, o que compromete a flexibilidade necessária à gestão pública e limita o espaço fiscal para políticas públicas inovadoras, investimentos produtivos e respostas a demandas sociais ou econômicas.

Neste cenário de restrição orçamentária, torna-se necessária um processo contínuo e estruturado de revisão do gasto público, nos moldes das experiências internacionais bem-sucedidas, conhecidas como *spending review*. TOLLINI E BIJOS (2022) propõem, no Estudo Técnico nº 2/2022-Conof/CD, a institucionalização de um processo sistemático e periódico de revisão de gastos públicos, juntamente com a apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (LDO). O mecanismo deve servir como instrumento técnico de avaliação da eficiência das políticas públicas, de modo a promover realocação de recursos conforme critérios de desempenho e impacto social.

Nesses termos, a revisão de gastos, ao contrário do que muitas vezes se interpreta equivocadamente, não se confunde com corte linear ou desmonte de políticas sociais. Trata-se de um instrumento técnico de avaliação periódica de programas, subsídios, gastos tributários e vinculações orçamentárias, com o objetivo de verificar sua efetividade, pertinência, equidade distributiva e aderência às prioridades nacionais.

A ausência desse instrumento reforça a prevalência de uma lógica orçamentária inercial e acrítica, na qual o crescimento da arrecadação determina automaticamente o crescimento das despesas vinculadas, a reprodução automática de despesas e subsídios, sem que haja avaliação de desempenho, custo-efetividade ou impacto social. Os processos de revisão devem ter foco na realocação de recursos para áreas de maior retorno social e econômico.

O arcabouço fiscal estabelecido pela Lei Complementar nº 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável – RFS) impõe metas de resultado primário compatíveis com limites de crescimento real da despesa. Tal regime demanda maior racionalidade alocativa e, portanto, reforça a urgência da revisão estrutural do gasto público como condição para conciliar equilíbrio fiscal, justiça social e eficiência na gestão pública, com o aprimoramento contínuo das políticas públicas e o fortalecimento do papel estratégico do orçamento como instrumento de desenvolvimento sustentável e equitativo.

Contudo, essa revisão não pode prescindir de fundamentos analíticos robustos, metodologias transparentes e diagnósticos devidamente respaldados por evidências empíricas consistentes. A utilização de premissas questionáveis ou simplificações excessivas, especialmente quando aplicada a área sensível como educação, pode conduzir a conclusões equivocadas e a propostas potencialmente lesivas à efetividade das políticas públicas e aos direitos fundamentais garantidos constitucionalmente.

A defesa da revisão de gastos, portanto, não deve ser confundida com iniciativas pontuais que, sob o pretexto da eficiência fiscal, desconsiderem as evidências acumuladas sobre a relevância social e federativa dos mecanismos constitucionais de financiamento. Em vez disso, é imperativo que qualquer proposta de alteração nos marcos orçamentários seja precedida de avaliações técnicas rigorosas, estudos de impacto e diálogo federativo amplo, a fim de garantir que ajustes fiscais não se façam em detrimento da equidade e da qualidade dos serviços públicos essenciais.

### **3. O CASO FUNDEB: AVALIAÇÃO APRESENTADA PELO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO**

---

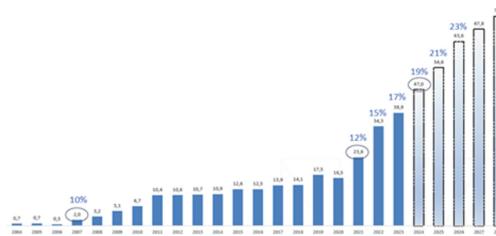
Nesse contexto de necessidade de revisão de gastos públicos, chamam a atenção manifestações do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) durante audiências públicas na Comissão Mista de Orçamento (CMO), no contexto da tramitação dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias para 2025 e 2026, nas quais foram suscitados questionamentos à política de financiamento da educação por meio do Fundeb, em especial quanto à efetividade e ao volume de gastos de responsabilidade da União.

Embora o debate sobre a sustentabilidade fiscal justifique a análise de todos os componentes da despesa pública, observa-se que os argumentos apresentados carecem de aprofundamento técnico quanto aos aspectos conceituais e metodológicos, efeitos

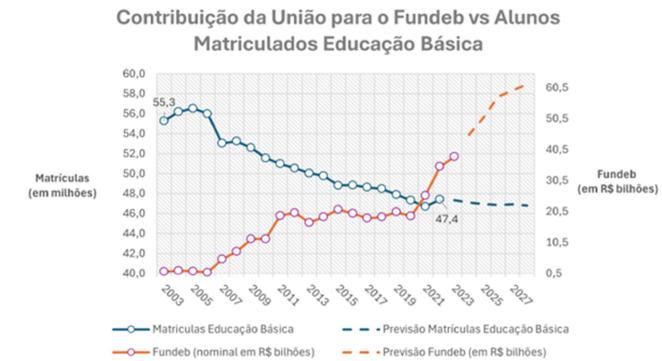
redistributivos e estruturantes do Fundo no financiamento da educação básica, além de desconsiderar as especificidades da política educacional quanto à sua temporalidade, aos objetivos constitucionais de equidade e à complexidade da operacionalização federativa do Fundeb.

Em audiência realizada em 12/06/2024, acerca do PLDO 2025, na Comissão Mista de Orçamento, o MPO faz críticas ao modelo de participação da União no financiamento da educação básica por meio de sua complementação ao Fundeb. Da ocasião, registra-se manifestação da titular da pasta, Ministra Simone Tebet:

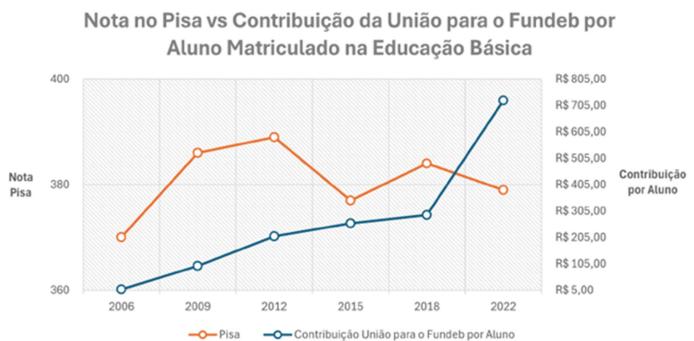
O FUNDEB, em 2007, era da ordem de 2 bilhões de reais. Eu não vou nem trabalhar com esse número. Eu quero trabalhar com o ano de 2011. E aí eu vou apontar uma possível solução para isso. Em 2011, o FUNDEB era responsável por consumir, do espaço do Orçamento brasileiro, 10 bilhões de reais. Em 10 anos, saindo de 2011 para 2021, porque começaram os gatilhos, começaram as escadinhas, nós aumentamos em 12 bilhões de reais o FUNDEB. Isso não é muito, dizemos que é algo razoável, em 10 anos subiu 12 bilhões de reais.



Agora, vejam o que começa a acontecer com uma decisão política. Foi nossa decisão, legítima, mas nós temos que achar alternativas aqui. Nós passamos, de 2021 para 2024, em apenas 3 anos, para uma soma de 24 bilhões de reais para o FUNDEB. Nós levamos 10 anos para dobrar, saímos de 10 bilhões de reais para mais 12 bilhões de reais, foi para 23 bilhões de reais no ano. Então, nós dobramos em 10 anos. Mas, em 3 anos, nós dobramos novamente: saiu de 23 bilhões de reais para 47 bilhões de reais o FUNDEB. E, em 2028, vamos quase dobrar de novo, chegaremos a 72 bilhões de reais. Repito o que eu falei antes: gastos com educação é gasto; mas gastos com educação de qualidade, que gera produtividade para o trabalhador, dignidade e cidadania, é investimento.



A questão que eu trago, quando falamos em qualidade do gasto, é gasto de forma inteligente — a outra lâmina está relacionada a isso. E este é um dado que temos que enfrentar: olhem o que aconteceu com o número de matrículas em 20 anos! Lembro que o FUNDEB é para a educação básica, vai para Municípios e Estados investirem na qualidade do ensino. Nós diminuímos, Deputado Cajado, em 8 milhões o número de alunos na matrícula. Nós estamos envelhecendo. Lamentavelmente, a população não quer mais ter filhos. Os homens e mulheres brasileiros estão resolvendo não ter muitos filhos. Então, eu caí em 8 milhões, e aumentei o FUNDEB — aqui está a projeção na forma como coloquei lá. Nós saímos, vou voltar, nesse mesmo período de 2003, de 1 bilhão de reais, para chegarmos, este ano, a 47 bilhões de reais, sendo que, em 2028, iremos alcançar a quantia de 72 bilhões de reais por ano. Até aqui você diz: "Não há problema, porque educação é a política pública mais importante de um país". E fala aqui alguém que é professora.



Agora olhem o resultado do PISA, que é aquela análise dos nossos estudantes, os jovens entre 14 e 15 anos. Eu injetei, injetei, injetei dinheiro; eu tripliquei, quadrupliquei o valor; e olhem o que aconteceu aqui com o PISA! A contribuição da União subiu, que é o azul; saiu de 100 reais e foi para quase 800 reais por aluno; e a nossa nota no PISA vem caindo — a nota está ali: 360 pontos. Eu não sei em quanto está a nota do PISA agora.

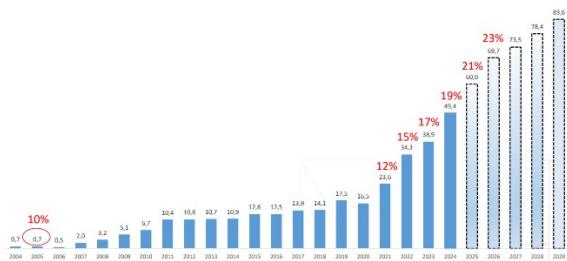
Isso é só para trazer o que é *spending reviews*, ou revisão de gastos. É analisar política por política. Não é assim: tem que cortar, ou não tem que cortar. Eu não estou dizendo que é para tirar dinheiro do FUNDEB. Eu só estou dizendo que há alguma coisa errada na aplicação desse recurso.

Então, vamos ter a coragem de dizer, e eu fui professora: "Esse FUNDEB está indo da forma correta?" Como eu tinha que gastar 25%, quando Prefeita, com a educação — eu recebi, na época, o FUNDEB —, pensei o seguinte: tenho que fechar o ano. Eu vou pagar 14º salário para professora, eu vou pagar 15º salário para professor, e vou pintar a escola. Não pintei a escola, porque estava pintada — isso não. Temos que, talvez, no caso do FUNDEB, e ninguém está falando em diminuir o percentual, mas, pelo menos, nesses casos específicos, discutir o escopo do FUNDEB. É justo 70% ir para o professor? É. Mas nós estamos cobrando a qualidade? Nós estamos cobrando curso de qualificação?

Posteriormente, em audiência de 08/07/2025, acerca do PLDO 2026, também na Comissão Mista de Orçamento, o MPO reiterou a preocupação com a rigidez das despesas públicas e com o crescimento acelerado das despesas obrigatórias da União, entre elas, a Complementação da União ao Fundeb, frisando que o debate precisa se centrar na qualidade do gasto, não apenas em sua ampliação:

Como Ministra do Orçamento, sou sempre instada a falar sobre corte de gastos. Quando eu começo a falar de qualidade de gasto, de rever quem está ganhando o que não tem direito, de rever os gastos, imediatamente, eu sou interditada no debate, porque isso não é a questão da hora. Eu sempre digo que o futuro não pode matar o presente. Isso é verdade. Mas o presente também não pode matar o futuro. A gente tem que projetar o futuro sob pena de que em 4 anos, 5 anos, nós estejamos discutindo os mesmos problemas, os mesmos gargalos, com uma absoluta desvantagem, já tendo o Brasil envelhecido mal, antes de ficar rico.

Diante disso, eu trago um quadro. Eu votei isso. Quando eu fechei meu mandato como Prefeita, em 2010, a contribuição da União para o Fundeb era de 10%. Quando eu estava Senadora, foi discutida e votada uma PEC, salvo engano, estabelecendo que nós íamos ter uma escada e que a participação da União com o Fundeb passaria para 12% em 2021, 15% em 2022, 17% em 2023. Olha aonde vai chegar o ano que vem, 23%.



O problema não está na escada. Eu não quero tirar um centavo da educação. Esta não é a questão. Olha de onde nós saímos em 2020. Saímos de 16 bilhões de reais para 69 bilhões de reais para o Fundeb. O problema não é gastar muito com a educação. Nós temos que gastar muito mesmo, pois é o futuro do Brasil. O problema é que nós estamos gastando mal. Nós triplicamos e vamos quadruplicar esses valores. A melhor

universidade do Brasil não tem a ver com o Fundeb. Eu vou chegar lá. Ela está em que nível do ranking das melhores do mundo?

Vamos para a educação fundamental, que tem a ver com o Fundeb. Nós melhoramos a qualidade do ensino médio, do Pisa, do IDEB das nossas crianças?

Senhoras e senhores, há alguma coisa muito errada.

Tendo como contraponto as manifestações do Ministério do Planejamento e Orçamento, os próximos itens deste estudo buscarão aprofundar os fundamentos que devem orientar uma avaliação adequada da política de financiamento educacional por meio do Fundeb. Serão abordados aspectos como o comportamento das aplicações e seus efeitos educacionais, os avanços decorrentes da ampliação da Complementação-VAAT e os seus reais beneficiários, além dos critérios redistributivos que estruturam o modelo e os indicadores de equidade e qualidade da oferta educacional.

Pretende-se contribuir para uma compreensão mais qualificada e prospectiva do papel estratégico do Fundeb no enfrentamento das desigualdades e na promoção do direito à educação básica em todo o território nacional.

#### **4. EDUCAÇÃO: VINCULAÇÃO DE RECEITAS E POLÍTICA DE FUNDOS**

---

A vinculação de receitas públicas à educação e a adoção de fundos como instrumentos estruturantes de financiamento educacional representam conquistas históricas da sociedade brasileira na busca por uma política pública mais estável, equitativa e protegida de flutuações conjunturais. Conforme destaca SENA (2022), o financiamento da educação não deve ser visto apenas como um meio de garantir a execução das políticas educacionais, mas também como um mecanismo indutor de outras políticas públicas, como a valorização profissional, o aperfeiçoamento do controle social e, sobretudo, a correção das desigualdades regionais e federativas.

A vinculação de receitas à educação foi uma forma de garantir autonomia administrativa e de blindar os recursos educacionais contra os ciclos de retração fiscal e prioridades políticas momentâneas. A criação do Fundef, em 1998, destinado ao ensino fundamental, e do Fundeb, em 2006, ampliado para toda a educação básica, respondeu à constatação de que muitos entes subnacionais não dispunham de receitas suficientes para atender suas demandas educacionais. O desequilíbrio federativo devia-se à concentração da arrecadação tributária em determinados centros econômicos e à baixa

arrecadação em grande parte dos Municípios, especialmente nas regiões Norte e Nordeste.

A vinculação constitucional de receitas e a política de fundos tornaram-se pilares fundamentais do modelo brasileiro de financiamento da educação, consolidando-se com o Novo Fundeb, permanente e instituído pela EC nº 108/2020. Esse percurso histórico demonstra que a criação de fundos vinculados é mais do que uma solução técnico-contábil: é uma resposta institucional às assimetrias estruturais do pacto federativo brasileiro e à necessidade de garantir um patamar mínimo de financiamento da educação básica em todos os entes federados.

Como argumenta SENA (2022), mesmo nos momentos de maior instabilidade institucional, a vinculação e os fundos mostraram-se “um dos mais significativos marcadores do grau de democratização da sociedade brasileira”, frequentemente atacados em períodos de fechamento político e, não raro, suprimidos das Constituições autoritárias.

É justamente nesse sentido que a política de fundos e, em particular, a estrutura do Novo Fundeb, deve ser compreendida: como uma estratégia de indução de qualidade com equidade, capaz de romper o ciclo histórico de concentração de recursos em regiões mais ricas. Assim, a política de fundos representa uma expressão qualificada do federalismo cooperativo brasileiro, não sendo compatível com análises que dissociam a eficiência do gasto de sua função redistributiva. Ao organizar a vinculação de forma equitativa e operacional, os fundos ampliam a eficácia das políticas públicas e protegem direitos fundamentais. A educação, nesse contexto, deixa de ser apenas uma função de governo e passa a ocupar o centro da agenda institucional do Estado brasileiro.

Esse modelo federativo de vinculação tem sido fundamental para assegurar recursos em áreas mais vulneráveis à lógica cíclica da política fiscal. A educação, por sua natureza cumulativa e de efeitos de longo prazo, requer investimentos estáveis que resistam a oscilações econômicas e disputas conjunturais por prioridade orçamentária. É nesse contexto que a vinculação funciona como um instrumento de blindagem mínima e de prioridade estratégica.

O Fundeb representa um instrumento de correção das assimetrias, ao centralizar parte da arrecadação vinculada à educação em fundos estaduais, redistribuindo os recursos entre os Municípios com base no número de matrículas. Além disso, com a

Complementação da União, garante-se um patamar mínimo de investimento por aluno nas localidades mais pobres, promovendo equalização dos recursos.

Essa estrutura federativa solidária é imprescindível para a coesão nacional, pois tem como finalidade evitar que o local de nascimento ou residência de uma criança determine o acesso a uma educação de qualidade. A profunda desigualdade na capacidade fiscal entre Estados e Municípios compromete a uniformidade na oferta. Mais do que uma estratégia financeira, o Fundeb é um instrumento de justiça territorial.

Portanto, a criação e o fortalecimento do Fundeb não decorrem apenas de uma opção política, mas de uma necessidade estrutural. Sem esse mecanismo, o pacto federativo brasileiro seria incapaz de assegurar um mínimo de equidade no financiamento da educação básica, condenando milhões de estudantes à exclusão educacional por limitações fiscais de seus entes de origem.

Essa característica também reforça o papel redistributivo da União. A participação federal no financiamento da educação básica pública extrapola o simples repasse de recursos e assume um papel estruturante e federativo. A obrigatoriedade da Complementação da União ao Fundeb está ancorada em dispositivos constitucionais que visam garantir a equidade no acesso à educação e o fortalecimento do pacto federativo cooperativo.

## 5. FUNDEB: MECANISMO REDISTRIBUTIVO

---

De acordo com o artigo 212 da Constituição Federal, a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil, instituído pela EC nº 108/2020, é constituído de 27 fundos no âmbito dos Estados e do Distrito Federal (art. 212-A). O Fundeb é uma subvinculação das aplicações mínimas em MDE, cujos fundos possuem como fonte de recursos 20% de uma determinada cesta de receitas estaduais e municipais, relativas a impostos de arrecadação própria ou por repartição de receitas tributárias:

- Impostos estaduais: ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores e ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação;
- Transferências constitucionais: FPE – Fundo de Participação dos Estados, FPM – Fundo de Participação dos Municípios, LC 87/96 – Lei Kandir (compensação das desonerações do ICMS sobre exportações) e IPI-Exportação – repartição de 10% do Imposto sobre Produtos Industrializados.

Os recursos são distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária, observadas as ponderações quanto ao valor anual por aluno (VAAF) entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino.

Ao funcionar como uma subvinculação dentro da vinculação constitucional, o Fundeb redistribui a aplicação de 80% de parte majoritária dos recursos obrigatórios em cada Estado. Em vez de permitir que cada ente aplique livremente a vinculação de 25% de seus impostos de forma desigual, o mecanismo do Fundo induz uma distribuição mais equânime, orientada por critérios técnicos, segundo uma lógica federativa solidária no financiamento da educação básica.

Cabe à União complementar os recursos dos fundos estaduais, de modo a reduzir desigualdades e garantir condições mínimas de oferta educacional em todo o território nacional. Essa função, já exercida desde o Fundef (1998–2006) e mantida no Fundeb 2007–2020, foi ampliada de forma progressiva com o Novo Fundeb.

A partir de 2021, a participação da União vem sendo elevada de 10% para 23% até 2026, consolidando um avanço estrutural no pacto federativo do financiamento educacional. A partir de 2026, a complementação será distribuída nas seguintes modalidades e percentuais<sup>1</sup>:

- 10% para Complementação-VAAF, nos moldes do Fundeb 2007-2020: equalização por unidade federativa, sempre que o valor anual por aluno

---

<sup>1</sup> O cálculo dos valores por aluno, VAAF e VAAT, consideram as matrículas ponderadas pelas diversas etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino. Além dessas ponderações são definidas outras relativas ao nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação de cada ente federado.

(VAAF), procedida a distribuição intraestadual, consideradas as receitas integrantes de cada fundo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

- 10,5%, no mínimo, para Complementação-VAAT, equalização por rede de ensino, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), consideradas todas as receitas vinculadas à educação, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
- 2,5 % para Complementação-VAAR, nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.

A Complementação-VAAT aprimora o mecanismo redistributivo destinado a assegurar condições mínimas de financiamento às redes de ensino, independentemente do Estado em que se encontram. O novo parâmetro de equalização (VAAT) busca, de forma mais efetiva, apurar a real capacidade de financiamento de Estados e Municípios, considerando em seu cálculo, além das receitas integrantes do Fundeb e a Complementação-VAAF, outras vinculações e transferências:

- 5% do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb;
- 25% dos demais impostos e transferências vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (IPTU, ISS e ITBI);
- cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação de que trata o § 6º do art. 212 da Constituição;
- parcela da participação pela exploração de petróleo e gás natural vinculada à educação, nos termos da Lei nº 12.858/2013;
- transferências decorrentes dos programas de distribuição universal geridos pelo Ministério da Educação (PNAE, PNATE, PNLD e PDDE)<sup>2</sup>.

Para 2025, estima-se que os recursos arrecadados no âmbito dos Estados e do Distrito Federal somem R\$ 273,4 bilhões. A União complementará recursos em valor

---

<sup>2</sup> Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, Programa Nacional do Livro Didático e Programa Dinheiro Direto na Escola.

equivalente a 21,0% dessas receitas<sup>3</sup>, de modo a assegurar equalização entre Estados no valor mínimo de VAAF = R\$ 5.448/aluno e entre redes de ensino com, no mínimo, VAAT = R\$ 8.031/aluno<sup>4</sup>. Estão previstos, ainda, R\$ 5.671,5 milhões para Complementação-VAAR, dos quais R\$ 567,1 milhões não alocados, destinados ao previsto na EC nº 135/2024<sup>5</sup>. A Tabela T1 quantifica o volume total de recursos do Fundeb em R\$ 330,4 bilhões.

**T1. Fundeb: estimativa de receitas para 2025 (R\$ milhão)**

UF	Fundos Estaduais (A)	Complementação da União					Total (A+E)
		VAAF (B)	VAAT (C)	VAAR (*) (D)	Total (E=B+C+D)	% (E/A)	
AC	2.114,3	-	107,9	6,8	114,7	5,4%	2.229,1
AL	4.161,0	956,6	1.450,7	272,6	2.679,9	64,4%	6.840,9
AM	5.032,2	1.882,2	1.282,9	246,9	3.412,1	67,8%	8.444,2
AP	1.935,2	-	26,7	31,5	58,2	3,0%	1.993,4
BA	14.823,6	5.510,3	4.708,1	357,6	10.575,9	71,3%	25.399,5
CE	7.276,7	4.869,9	3.611,3	341,6	8.822,8	121,2%	16.099,4
DF	3.364,0	-	-	-	-	0,0%	3.364,0
ES	6.165,7	-	194,9	102,1	297,1	4,8%	6.462,8
GO	9.985,9	-	134,8	440,5	575,3	5,8%	10.561,2
MA	5.729,7	5.331,8	4.205,5	430,4	9.967,7	174,0%	15.697,4
MG	28.439,7	-	418,4	158,1	576,5	2,0%	29.016,2
MS	5.395,5	-	11,4	22,0	33,4	0,6%	5.428,9
MT	7.381,4	-	14,5	108,7	123,2	1,7%	7.504,6
PA	8.388,9	5.054,3	3.434,5	585,7	9.074,5	108,2%	17.463,4
PB	5.307,4	502,5	1.064,6	114,3	1.681,4	31,7%	6.988,8
PE	10.379,7	1.320,2	1.627,8	207,0	3.155,0	30,4%	13.534,7
PI	4.163,5	1.508,0	1.339,4	254,1	3.101,5	74,5%	7.265,0
PR	17.030,3	-	70,1	692,7	762,8	4,5%	17.793,1
RJ	18.439,7	401,8	23,8	94,9	520,4	2,8%	18.960,1
RN	4.693,0	-	400,8	68,9	469,7	10,0%	5.162,7
RO	3.219,0	-	1,1	21,6	22,7	0,7%	3.241,7
RR	1.759,0	-	33,1	3,4	36,5	2,1%	1.795,6
RS	16.344,7	-	9,7	123,3	132,9	0,8%	16.477,6
SC	12.216,4	-	29,1	89,4	118,4	1,0%	12.334,8
SE	3.558,0	-	261,0	136,0	397,0	11,2%	3.955,0
SP	62.531,4	-	86,8	163,6	250,4	0,4%	62.781,8
TO	3.539,4	-	54,9	30,9	85,8	2,4%	3.625,2
	<b>273.375,2</b>	<b>27.337,5</b>	<b>24.603,8</b>	<b>5.104,3</b>	<b>57.045,6</b>	<b>20,9%</b>	<b>330.420,9</b>

Fonte: FNDE. Elaborado pelo autor.

(\*) R\$ 567,1 milhões não alocados, destinados ao previsto na EC nº135/2024.

Dessa forma, em 2025, a principal fonte de financiamento da educação básica utilizará R\$ 273,4 bilhões de recursos de Estados e Municípios e contará com R\$ 57,6 bilhões provenientes do orçamento federal, o que representa 17,4% dos recursos totais do Fundeb.

<sup>3</sup> Excepcionalmente para 2025, a EC nº 135/2024 autoriza que até 10% dos valores de cada uma das modalidades de complementação poderão ser repassados pela União para ações de fomento à criação de matrículas em tempo integral na educação básica pública, considerados indicadores de atendimento, melhoria da qualidade e redução de desigualdades, mantida a classificação orçamentária do repasse como Fundeb.

<sup>4</sup> Valores por aluno referenciados aos anos iniciais do ensino fundamental. Os valores por aluno, VAAF e VAAT, possuem metodologias próprias de cálculo, com ponderadores de matrícula distintos, o que impossibilita, conceitualmente, comparações diretas.

<sup>5</sup> Para fins comparativos, em seus valores consolidados, a parcela destacada da Complementação-VAAR será considerada como distribuída.

## 6. RECEITAS TOTAIS VINCULADAS À EDUCAÇÃO E A BAIXA PARTICIPAÇÃO DA UNIÃO

Quando da distribuição da Complementação-VAAT, faz-se necessário discriminar as receitas totais vinculadas à educação para cada rede de ensino. Esse panorama geral do financiamento educacional trouou-se possível com a Lei nº 14.113/2020, lei de regulamentação do Fundeb, que obriga os entes federados a prestarem informações ao FNDE para fins de habilitação ao recebimento da parcela VAAT, conforme consolidado na Tabela T2.

**T2. Estimativa de receitas vinculadas à educação em 2025 (R\$ milhão)**

UF	Fundeb			Demais impostos (C)	Salário Educação (D)	Programas universais (E)	Petróleo (F)	Total (G=A+B+C +D+E+F)	
	Estados (A)	Compl. União (*) (B)	% (B/G)						
AC	2.114,3	114,7	3,6%	863,2	17,3	52,3	-	3.161,9	
AL	4.161,0	2.679,9	29,1%	2.085,0	84,3	167,9	40,4	9.218,5	
AM	5.032,2	3.412,1	29,5%	2.669,0	179,4	236,2	22,6	11.551,3	
AP	1.935,2	58,2	2,1%	726,8	12,8	31,7	0,0	2.764,7	
BA	14.823,6	10.575,9	29,9%	8.691,6	451,2	718,5	98,2	35.359,1	
CE	7.276,7	8.822,8	40,1%	4.972,4	375,3	519,1	17,3	21.983,6	
DF	3.364,0	-	0,0%	3.377,8	1.007,6	97,8	-	7.847,2	
ES	6.165,7	297,1	2,9%	3.216,3	243,5	158,6	45,9	10.127,0	
GO	9.985,9	575,3	3,4%	5.682,5	363,1	268,8	-	16.875,5	
MA	5.729,7	9.967,7	51,1%	3.228,0	120,8	462,2	14,1	19.522,6	
MG	28.439,7	576,5	1,2%	16.554,0	1.457,0	820,3	31,5	47.879,0	
MS	5.395,5	33,4	0,4%	3.323,8	147,7	132,8	0,0	9.033,1	
MT	7.381,4	123,2	1,0%	3.934,2	267,6	158,7	-	11.865,1	
PA	8.388,9	9.074,5	39,7%	4.714,2	203,9	472,3	0,5	22.854,3	
PB	5.307,4	1.681,4	17,4%	2.390,5	96,8	187,1	14,1	9.677,3	
PE	10.379,7	3.155,0	16,0%	5.403,8	316,7	411,6	21,0	19.687,9	
PI	4.163,5	3.101,5	32,7%	1.952,3	59,8	215,2	-	9.492,2	
PR	17.030,3	762,8	2,6%	10.005,1	1.005,0	451,6	18,6	29.273,4	
RJ	18.439,7	520,4	1,0%	23.081,3	1.792,3	500,9	7.250,6	51.585,1	
RN	4.693,0	469,7	5,9%	2.479,2	84,3	145,2	40,2	7.911,7	
RO	3.219,0	22,7	0,5%	1.425,1	54,2	79,0	-	4.800,0	
RR	1.759,0	36,5	1,4%	681,5	12,5	33,5	-	2.523,1	
RS	16.344,7	132,9	0,5%	9.455,3	1.009,8	409,6	29,5	27.381,7	
SC	12.216,4	118,4	0,6%	7.306,0	962,4	307,6	31,8	20.942,6	
SE	3.558,0	397,0	6,7%	1.784,1	61,1	105,3	39,2	5.944,7	
SP	62.531,4	250,4	0,2%	52.062,4	7.733,0	1.661,6	247,8	124.486,7	
TO	3.539,4	85,8	1,6%	1.627,5	42,3	90,1	-	5.385,1	
		273.375,2	57.045,6	10,4%	183.692,8	18.162,0	8.895,3	7.963,4	549.134,3

Fonte: FNDE. Elaborado pelo autor.

(\*) R\$ 567,1 milhões não alocados, destinados ao previsto na EC nº135/2024.

Estima-se, portanto, que o Fundeb represente, em 2025, 60,3% das receitas totais vinculadas à educação e a Complementação da União, ainda que ampliada a 21,0% das receitas totais dos fundos, corresponderia a apenas 10,5%<sup>6</sup>. A Complementação-VAAF, que corresponde à participação da União até 2020 (10%), representa em 2025 somente 5,0% das receitas totais.

Assim, a participação federal no financiamento, disperso em uma distribuição nacional, pouco representaria frente às demandas educacionais a serem atendidas. Revela-se uma assimetria na atribuição de responsabilidades entre os entes federados: o

<sup>6</sup> Com a complementação de 23%, a participação nas receitas totais seria de 11,5%.

aparente peso orçamentário da política no âmbito da União não se reflete em sua capacidade de alterar, por si só, os resultados educacionais consolidados nacionalmente. Isso se deve à própria lógica federativa e descentralizada do modelo, em que os recursos provêm predominantemente de receitas próprias dos Estados e Municípios, constitucionalmente vinculadas à educação.

Por isso, o modelo adotado com a EC nº 108/2020 ampliou não apenas o volume da complementação, mas também seu grau de focalização: os aportes da União passam a ser distribuídos com base em indicador de necessidade fiscal e de equidade, o Valor Anual Total por Aluno (VATA), que direciona os recursos federais em redes de ensino com menor capacidade de financiamento.

O desafio da equidade no financiamento da educação básica não se resume ao volume de recursos aportados pela União, mas à qualidade do critério redistributivo adotado, à coordenação federativa das ações educacionais e à complementariedade das demais políticas públicas envolvidas na garantia do direito à educação.

## **7. COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB: REAIS BENEFICIÁRIOS**

---

Caso se admita a intenção de correlacionar volume de gasto público com desempenho educacional, é fundamental considerar quem são, de fato, os beneficiários diretos dos recursos analisados, sob pena de se estabelecer avaliações distorcidas sobre a efetividade da política pública. No caso do Fundeb, a maior parte das críticas na apresentação do Ministério do Planejamento se concentra nos efeitos do gasto vinculado à Complementação da União, sem, no entanto, delimitar quais redes de ensino recebem esses recursos e quais seriam os resultados decorrentes.

A Complementação-VAAF se destina exclusivamente aos Estados com menor capacidade de financiamento próprio por aluno, consideradas as receitas integrantes de cada fundo estadual, o que, na prática, concentra os repasses nas regiões Norte e Nordeste (Tabela T3).

### T3. Complementação-VAAF: Estados beneficiados (2025)

UF	Fundos Estaduais (A)	Complementação da União-VAAF				
		Compl. (B)	Acréscimo (B/A)	Região	Subtotal	Partic.
AM	5.032,2	1.882,2	37,4%	Norte	6.936,5	25,4%
PA	8.388,9	5.054,3	60,2%			
AL	4.161,0	956,6	23,0%			
BA	14.823,6	5.510,3	37,2%			
CE	7.276,7	4.869,9	66,9%			
MA	5.729,7	5.331,8	93,1%		19.999,2	73,2%
PB	5.307,4	502,5	9,5%			
PE	10.379,7	1.320,2	12,7%			
PI	4.163,5	1.508,0	36,2%			
RJ	18.439,7	401,8	2,2%	Sudeste	401,8	1,5%
	83.702,4	27.337,5	32,7%		27.337,5	100,0%

Fonte: FNDE. Elaborado pelo autor.

Em 2025, no conjunto de Estados beneficiados, o acréscimo, consideradas as receitas dos fundos estaduais, representa 32,7%. Os Estados do Maranhão, Ceará e Pará sofrem maior impacto, em percentuais superiores a 60,0%. Trata-se da complementação originalmente implantada quando da criação do Fundeb 2007-2020, onde observou-se, essa tendência ao longo desse período, com diferentes graduações de benefícios entre os Estados e seus respectivos Municípios.

Por outro lado, nos Estados que já atingiam o valor mínimo com receitas próprias, a Complementação da União era neutra, sem impacto orçamentário direto. Assim, não há justificativa técnica para correlacionar a totalidade das despesas federais com Complementação-VAAF aos resultados educacionais agregados nacionalmente, uma vez que os efeitos da política incidem apenas sobre parte da Federação, com impactos variáveis conforme o grau de dependência dos entes em relação aos recursos redistribuídos.

Quanto à Complementação-VAAT, alcança prioritariamente os Municípios de pequeno porte, com frágil base arrecadatória, elevada dependência de transferências e menor nível de disponibilidade de recursos totais por aluno, independentemente da localização geográfica, o que, como regra, exclui redes estaduais e as redes municipais com maior capacidade fiscal, como capitais e grandes Municípios<sup>7</sup> (Tabela T4).

<sup>7</sup> Em 2025, são exceções: a rede estadual do Maranhão e a rede municipal de Fortaleza.

**T4. Complementação-VAAT: Estados beneficiados (2025)**

UF	Fundos Estaduais (A)	Complementação da União-VAAT				
		Compl. (B)	Acréscimo (B/A)	Região	Subtotal	Partic.
AC	2.114,3	107,9	5,1%	Norte	4.941,2	20,1%
AM	5.032,2	1.282,9	25,5%			
AP	1.935,2	26,7	1,4%			
PA	8.388,9	3.434,5	40,9%			
RO	3.219,0	1,1	0,0%			
RR	1.759,0	33,1	1,9%			
TO	3.539,4	54,9	1,6%			
AL	4.161,0	1.450,7	34,9%	Nordeste	18.669,1	75,9%
BA	14.823,6	4.708,1	31,8%			
CE	7.276,7	3.611,3	49,6%			
MA	5.729,7	4.205,5	73,4%			
PB	5.307,4	1.064,6	20,1%			
PE	10.379,7	1.627,8	15,7%			
PI	4.163,5	1.339,4	32,2%			
RN	4.693,0	400,8	8,5%	Centro-Oeste	160,7	0,7%
SE	3.558,0	261,0	7,3%			
GO	9.985,9	134,8	1,3%			
MS	5.395,5	11,4	0,2%			
MT	7.381,4	14,5	0,2%			
ES	6.165,7	194,9	3,2%			
MG	28.439,7	418,4	1,5%	Sudeste	723,9	2,9%
RJ	18.439,7	23,8	0,1%			
SP	62.531,4	86,8	0,1%			
PR	17.030,3	70,1	0,4%			
RS	16.344,7	9,7	0,1%			
SC	12.216,4	29,1	0,2%			
	<b>270.011,3</b>	<b>24.603,8</b>	<b>9,1%</b>		<b>24.603,8</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: FNDE. Elaborado pelo autor.

Ainda que a abrangência da VAAT não esteja restrita geograficamente, observa-se que a maior parte dos entes beneficiados continua concentrada nas regiões Norte e Nordeste, o que reflete o padrão histórico de desigualdades regionais no Brasil. A distribuição dos recursos reforça esse diagnóstico, com destaque para os Estados do Maranhão, Ceará e Pará, cujas redes municipais concentram parcela significativa dos recursos redistributivos em 2025. A única Unidade da Federação não contemplada é o Distrito Federal.

Diferentemente da Complementação-VAAF, que considera, após sua atuação, que as redes de ensino de determinado Estado ficam igualadas nas condições de financiamento, o parâmetro VAAT, além de corrigir as distorções resultantes do critério VAAF, permite diferenciar as redes de ensino beneficiadas. O acréscimo no VAAT em cada rede corresponde um acréscimo proporcional em seus orçamentos totais destinados à educação, o que reforça a sua efetividade. A Tabela T5 demonstra o impacto da Complementação-VAAT segregado pelos acréscimos percentuais em seus valores de aplicação.

**T5. Complementação-VAAT:  
Redes de ensino beneficiadas por acréscimo de recursos (2025)**

Acréscimo	Complem-VAAT (R\$ milhão) (A)	Nº de redes de ensino (B)	Matrículas ponderadas (C)	VAAT Acréscimo médio (R\$/aluno) (A/C)	Porte médio das redes de ensino (matrículas) (C/B)
Acima de 100%	259,6	12	60.517	4.289,11	5.043
De 75% a 100%	810,0	29	219.902	3.683,61	7.583
De 50% a 75%	5.094,6	216	1.724.685	2.953,91	7.985
De 25% a 50%	13.247,5	880	6.275.641	2.110,95	7.131
Com valor até 25%	5.192,1	1.244	6.628.729	783,27	5.329
<b>TOTAL</b>	<b>24.603,8</b>	<b>2.381</b>	<b>14.909.474</b>	<b>1.650,21</b>	<b>6.262</b>

Fonte: FNDE. Elaborado pelo autor.

A análise dos dados de 2025 revela que a Complementação-VAAT atinge 2.381 redes de ensino, de todos os Estados da Federação, com cerca de 14,9 milhões de matrículas ponderadas beneficiadas, evidenciando uma alta capilaridade e abrangência territorial. Contudo, mais relevante do que a extensão, é a intencionalidade da distribuição, pautada pela promoção da equidade: quanto menor a disponibilidade de recursos locais, maior o valor transferido por aluno. Assim, redes com acréscimo superior a 100% do VAAT recebem, em média, R\$ 4.289,11 por aluno, enquanto aquelas com valores de até 25% recebem R\$ 783,27.

Observa-se que as faixas intermediárias (25% a 75%) concentram a maior parte das redes e matrículas atendidas, bem como o maior volume de recursos transferidos (aproximadamente 75% dos R\$ 24,6 bilhões). O porte médio das redes de ensino beneficiadas pela Complementação-VAAT revela que os recursos são majoritariamente direcionados a redes de pequeno porte, com média geral de 6.262 matrículas ponderadas.

A quantidade de matrículas ponderadas beneficiadas — número superior ao de matrículas absolutas devido à aplicação de ponderadores por etapa, modalidade, jornada e tipo de estabelecimento de ensino — aponta que, para acrescer somente R\$ 1,00 por aluno no VAAT das redes beneficiadas, são necessários aportes adicionais de aproximadamente R\$ 14,9 milhões na complementação. Esse indicador revela a intensidade da demanda latente da educação básica, mesmo quando o foco se restringe à equalização federativa.

Sobre o VAAR, o critério de distribuição não se restringe à escassez de recursos, mas se ancora no desempenho das redes de ensino quanto à melhoria de indicadores educacionais e redução das desigualdades. Verifica-se que as regiões Norte e Nordeste,

historicamente marcadas por menor disponibilidade de recursos próprios, continuam a ser priorizadas por esta nova metodologia de financiamento do Fundeb (Tabela T6).

**T6. Complementação-VAAR:  
Estados beneficiados (R\$ milhão, 2025)**

UF	Fundos Estaduais (A)	Complementação da União-VAAR				
		Compl. (B)	Acréscimo (B/A)	Região	Subtotal	Partic.
AC	2.114,3	6,8	0,3%	Norte	926,8	18,2%
AM	5.032,2	246,9	4,9%			
AP	1.935,2	31,5	1,6%			
PA	8.388,9	585,7	7,0%			
RO	3.219,0	21,6	0,7%			
RR	1.759,0	3,4	0,2%			
TO	3.539,4	30,9	0,9%			
AL	4.161,0	272,6	6,6%	Nordeste	2.182,4	42,8%
BA	14.823,6	357,6	2,4%			
CE	7.276,7	341,6	4,7%			
MA	5.729,7	430,4	7,5%			
PB	5.307,4	114,3	2,2%			
PE	10.379,7	207,0	2,0%			
PI	4.163,5	254,1	6,1%			
RN	4.693,0	68,9	1,5%	Centro Oeste	571,1	11,2%
SE	3.558,0	136,0	3,8%			
GO	9.985,9	440,5	4,4%			
MS	5.395,5	22,0	0,4%			
MT	7.381,4	108,7	1,5%			
ES	6.165,7	102,1	1,7%			
MG	28.439,7	158,1	0,6%			
RJ	18.439,7	94,9	0,5%	Sudeste	518,7	10,2%
SP	62.531,4	163,6	0,3%			
PR	17.030,3	692,7	4,1%			
RS	16.344,7	123,3	0,8%			
SC	12.216,4	89,4	0,7%			
	<b>273.375,2</b>	<b>5.104,3</b>	<b>1,9%</b>		<b>5.104,3</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: FNDE. Elaborado pelo autor.

(\*) R\$ 567,1 milhões não alocados, destinados ao previsto na EC nº135/2024.

Os Estados do Maranhão, Pará, Alagoas e Piauí figuram entre os que recebem maiores acréscimos proporcionais em seus fundos estaduais (acima de 6%). Embora o valor total (R\$ 5,1 bilhões) represente apenas acréscimo de 1,9% em relação aos recursos originais, seu impacto é potencializado ao ser direcionado a redes que demonstram capacidade de melhorar seus indicadores educacionais.

Portanto, considerando a totalidade de recursos da Complementação da União, uma análise agregada dos resultados do Pisa, desconsiderando esse recorte de beneficiários, não permite avaliar o impacto da política de forma precisa. A maior parte dos alunos avaliados pelo Pisa pertence a redes estaduais e municipais de maior porte que tendem a não receber complementação em qualquer de suas modalidades. Assim, qualquer tentativa de atribuir aos recursos federais do Fundeb o ônus por um suposto baixo desempenho nacional deve ser considerado metodologicamente incorreta.

Ademais, uma avaliação adequada da efetividade do gasto educacional vinculado ao Fundeb deve partir da premissa de que somente redes de ensino que tiveram aumentos significativos em seus orçamentos educacionais podem exibir impactos concretos e mensuráveis nos resultados de aprendizagem.

A Tabela T7 consolida, por região, os beneficiários das três modalidades de Complementação da União em 2025. Verifica-se que as transferências concentram 94,0% dos recursos nas regiões Norte e Nordeste. Os Estados do Maranhão, Ceará, Pará e Bahia absorvem 67,4% dos recursos complementares. Essa concentração revela a racionalidade do critério: são regiões com menor disponibilidade de recursos próprios por aluno e, portanto, com maior necessidade e dependência de apoio da União.

**T7. Complementação da União  
Estados beneficiados por região (R\$ milhão, 2025)**

UF	Fundeb		Demais receitas (C)	Total sem Complement. (D=A+C)	Complementação da União				
	Estados (A)	Compl. União (*) (B)			% (B/A)	% (B/D)	Região	Subtotal	Partic.
AC	2.114,3	114,7	932,8	3.047,1	5,4%	3,8%	Norte	12.804,5	22,4%
AM	5.032,2	3.412,1	3.107,1	8.139,2	67,8%	41,9%			
AP	1.935,2	58,2	771,3	2.706,5	3,0%	2,2%			
PA	8.388,9	9.074,5	5.390,9	13.779,8	108,2%	65,9%			
RO	3.219,0	22,7	1.558,3	4.777,3	0,7%	0,5%			
RR	1.759,0	36,5	727,5	2.486,5	2,1%	1,5%			
TO	3.539,4	85,8	1.760,0	5.299,4	2,4%	1,6%			
AL	4.161,0	2.679,9	2.377,6	6.538,6	64,4%	41,0%	Nordeste	40.850,8	71,6%
BA	14.823,6	10.575,9	9.959,6	24.783,2	71,3%	42,7%			
CE	7.276,7	8.822,8	5.884,2	13.160,8	121,2%	67,0%			
MA	5.729,7	9.967,7	3.825,2	9.554,9	174,0%	104,3%			
PB	5.307,4	1.681,4	2.688,5	7.996,0	31,7%	21,0%			
PE	10.379,7	3.155,0	6.153,1	16.532,9	30,4%	19,1%			
PI	4.163,5	3.101,5	2.227,2	6.390,7	74,5%	48,5%			
RN	4.693,0	469,7	2.748,9	7.441,9	10,0%	6,3%			
SE	3.558,0	397,0	1.989,8	5.547,8	11,2%	7,2%			
DF	3.364,0	-	4.483,2	7.847,2	0,0%	0,0%	Centro-Oeste	731,8	1,3%
GO	9.985,9	575,3	6.314,3	16.300,2	5,8%	3,5%			
MS	5.395,5	33,4	3.604,3	8.999,8	0,6%	0,4%			
MT	7.381,4	123,2	4.360,5	11.741,9	1,7%	1,0%			
ES	6.165,7	297,1	3.664,2	9.829,9	4,8%	3,0%	Sudeste	1.644,4	2,9%
MG	28.439,7	576,5	18.862,8	47.302,5	2,0%	1,2%			
RJ	18.439,7	520,4	32.625,1	51.064,7	2,8%	1,0%			
SP	62.531,4	250,4	61.704,8	124.236,2	0,4%	0,2%			
PR	17.030,3	762,8	11.480,3	28.510,6	4,5%	2,7%	Sul	1.014,1	1,8%
RS	16.344,7	132,9	10.904,1	27.248,8	0,8%	0,5%			
SC	12.216,4	118,4	8.607,8	20.824,1	1,0%	0,6%			
	<b>273.375,2</b>	<b>57.045,6</b>	<b>218.713,4</b>	<b>492.088,7</b>	<b>20,9%</b>	<b>11,6%</b>		<b>57.045,6</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: FNDE. Elaborado pelo autor.

(\*) R\$ 567,1 milhões não alocados, destinados ao previsto na EC nº135/2024.

É necessário também destacar que os aportes federais ao Fundeb não têm como objetivo prioritário a elevação de médias em testes internacionais, mas sim a garantia de padrões mínimos de equidade no financiamento da educação básica, com foco na correção de desigualdades históricas entre Estados e Municípios. Assim, seus resultados devem ser avaliados com base em critérios de justiça federativa, inclusão de estudantes, permanência escolar, redução da evasão e melhoria das condições estruturais das redes públicas, fatores que criam as bases para avanços pedagógicos sustentáveis ao longo do tempo.

Ao agrupar resultados educacionais de todas as redes, sem distinguir entre aquelas que de fato receberam aportes relevantes e continuados do Fundeb e aquelas que já apresentavam capacidade de financiamento satisfatória, corre-se o risco de atribuir ao

fundo uma ineficiência inexistente, simplesmente porque a maioria das redes avaliadas não foi significativamente impactada pela política de redistribuição. Avaliações de políticas redistributivas exigem desagregação por rede de ensino, etapa e relevância do volume de complementação recebida, sob pena de deslegitimar mecanismos essenciais de correção de desigualdades estruturais no sistema educacional brasileiro.

Esse é um princípio básico de causalidade em políticas públicas: para que haja efeitos relevantes sobre a qualidade da educação ofertada, é necessário que o investimento adicional seja suficientemente expressivo e continuado para induzir mudanças reais na estrutura, nos insumos e nas condições de oferta.

Portanto, não é metodologicamente válido associar o gasto federal com aportes ao Fundeb a eventuais oscilações nos indicadores nacionais de desempenho educacional. A Complementação da União cumpre um papel vital: ser instrumento que sustenta o princípio constitucional da equidade, com vistas a assegurar que, independentemente do local de nascimento, cada criança e jovem tenha acesso a uma educação pública minimamente justa e digna.

## **8. CEARÁ, MARANHÃO E PARÁ: DEPENDÊNCIA DO FUNDEB E RESULTADOS NO IDEB**

---

Ainda que se reconheça que a correlação entre volume de gasto e desempenho educacional seja, por si só, uma simplificação, dada a complexidade do processo educacional e dos múltiplos fatores que afetam os resultados de aprendizagem, uma avaliação mais coerente exigiria, ao menos, que se considere o nível da rede de ensino como unidade de análise.

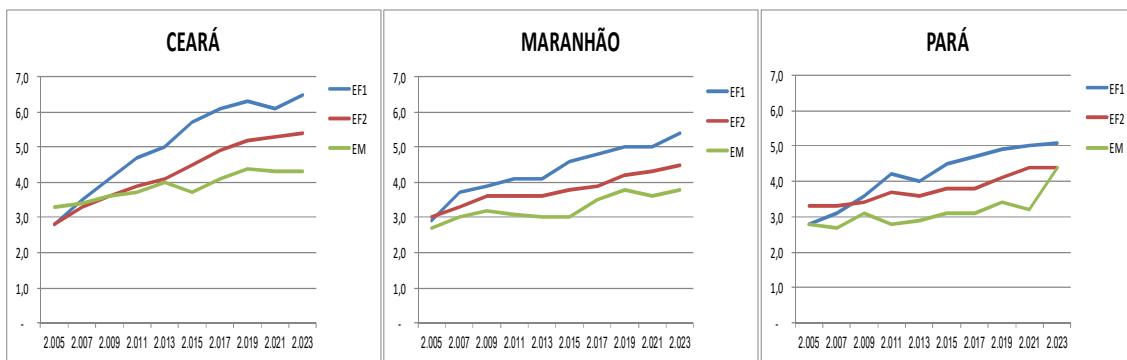
Isso porque os recursos da complementação federal não se distribuem uniformemente entre todas as redes, mas se concentram nas que apresentam menor capacidade de investimento por aluno, como já demonstrado. Ademais, no global, a participação federal pouco representa frente à necessidade de financiamento da educação básica, suportada por Estados e Municípios. Daí a necessidade de que tais recursos sejam distribuídas de forma diferenciada na busca pela equalização das oportunidades educacionais.

São os casos dos Estados do Maranhão, Ceará e Pará que figuram entre os principais beneficiários da Complementação da União desde a implantação do Fundef

em 1997 e, posteriormente, do Fundeb em 2006 e, reformulado, em 2021. Para 2025, seus orçamentos em educação são elevados, com os aportes federais, em, respectivamente, 104,3%, 67,0% e 65,9% (Tabela T7). Considerada somente a modalidade VAAF, similar ao modelo de complementação até 2020, as transferências representam acréscimos superiores a 60% das receitas totais de seus respectivos fundos. (Tabela T3).

A análise do desempenho educacional nesses Estados específicos, ainda que trabalhe com dados agregados, apresenta maior coerência metodológica. Quando observados os resultados do Ideb, que contempla dimensões de fluxo escolar e desempenho em avaliações padronizadas, verificam-se tendências de evolução: ganhos graduais e sustentados nas redes municipais (anos iniciais – EF1 e finais – EF2 do ensino fundamental), bem como melhorias nas redes estaduais (ensino médio – EM). Esses avanços reforçam a necessidade de abordagens analíticas mais cuidadosas e setorizadas (Gráficos 1, 2 e 3).

**Gráficos 1, 2 e 3: Evolução de Ideb de Estados com maior dependência do Fundeb**



Fonte: Inep. Elaborado pelo autor.

Essas tendências reforçam que os efeitos do financiamento redistributivo, como o proporcionado pelo Fundeb, demoram a se refletir nas avaliações de larga escala, mas produzem impactos mensuráveis ao longo do tempo, especialmente quando combinados com políticas de gestão, formação docente e expansão de cobertura. A trajetória ascendente dos indicadores em Estados historicamente marcados por desigualdades educacionais indica que a participação federal tem cumprido seu papel estruturante.

Porém, trata-se ainda de uma aproximação. Os reais impactos dessas transferências, sem generalizações, somente podem ser observados nas aplicações e nos resultados obtidos em cada rede de ensino, estadual e municipais.

Desde a implantação da política de fundos, o financiamento da educação básica pública nos Estados brasileiros passou por uma transformação estrutural. Para muitos entes federados, especialmente das regiões Norte e Nordeste, a receita vinculada ao Fundeb tornou-se a principal ou praticamente a única fonte de financiamento educacional disponível em bases perenes, estáveis e redistributivas. A realidade evidencia o papel do Fundo como eixo central da política educacional brasileira.

A correlação entre gasto e aprendizagem depende de múltiplos fatores contextuais e só pode ser percebida com clareza onde há volume suficiente de recursos, continuidade de políticas e capacidade técnica local, condições frequentemente garantidas pela própria existência do Fundeb.

## **9. FUNDEB NA REDUÇÃO DE DESIGUALDADES E NA PROMOÇÃO DA EQUIDADE**

---

O Fundeb, por meio de sua lógica de distribuição intraestadual e da Complementação da União, constitui-se em política pública estratégica que concretiza dispositivos constitucionais centrais, entre eles o objetivo fundamental da República de erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III) e o princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (art. 206, I).

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade (universalização do ensino), assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (art. 208, I). No pacto federativo brasileiro, a Complementação da União ao Fundeb exerce papel essencial de 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 (art. 211, § 1º).

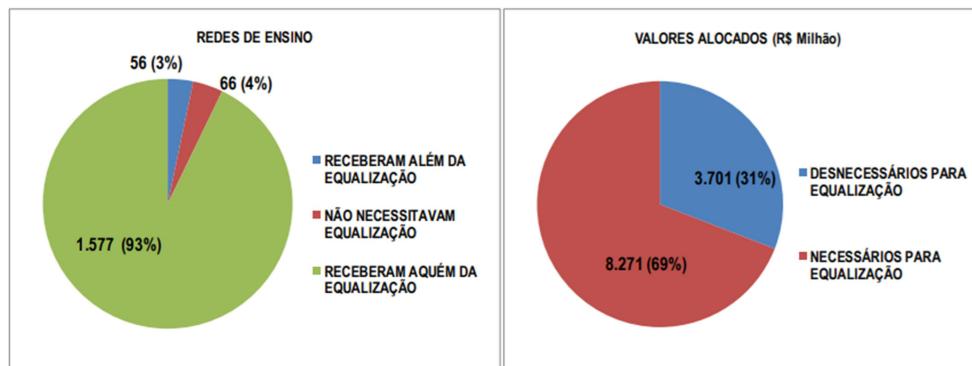
Mais do que repasses financeiros, o Fundeb representa uma estratégia de coesão nacional em torno da educação pública, no enfrentamento de desigualdades estruturais e promovendo o direito à educação como vetor de desenvolvimento humano e social. Qualquer análise de eficiência ou de impacto do Fundo deve, portanto, reconhecer essa

vocação constitucional e seu caráter finalístico, voltado à superação de assimetrias históricas no financiamento e na oferta educacional.

O aprimoramento promovido pela EC nº 108/2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020 ampliou substancialmente esse papel, ao criar mecanismos de equalização e ampliar o compromisso da União. Destaca-se a introdução do VAAT (Valor Aluno Ano Total), cuja origem da proposta remonta ao Estudo Técnico nº 24/2017, da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, que, ao analisar as desigualdades persistentes mesmo com o Fundeb 2007-2020, destacou que o valor por aluno permanecia desigual em razão da não consideração de receitas não integrantes dos fundos.

O Estudo demonstrou a efetividade da redistribuição intraestadual e da Complementação da União, porém identificou o que seria uma “ineficiência alocativa” dos aportes federais, caso fossem consideradas todas as receitas destinadas à educação de cada ente federado. Sob essa ótica, haveria três categorias de beneficiários, por rede de ensino, efetivos ou preteridos, segundo a lógica da equalização das condições de financiamento, conforme Gráfico 4.

**Gráficos 4 e 5**  
**Fundeb 2015: Redes beneficiadas com a Complementação da União**



Fonte: ET nº 24/2017-Conof/CD.

Assim, Municípios mais “ricos” em arrecadação, ainda que pobres no Fundeb, recebiam complementação, enquanto outros, mais pobres no conjunto das receitas, ficavam excluídos. Sob esse critério de distribuição, 31% dos recursos federais teriam sido alocados, embora em Estados com menor capacidade fiscal, de modo a aumentar a desigualdade entre as redes de ensino (Gráfico 5). A proposta, então, foi desenvolver um critério que contemplasse todos os recursos disponíveis para a educação, ainda que somente consideradas no cálculo do VAAT, promovendo efetiva equidade entre os entes subnacionais.

O Estudo, partindo da hipótese de necessidade de aumento da participação federal, sugere então que fosse adotado “modelo híbrido” de distribuição: preserva-se a sistemática tradicional de complementação, nos moldes anteriores com 10% de participação (Complementação-VAAF) e outra complementação para os aportes adicionais segundo parâmetro que apurasse a disponibilidade total de recursos (Complementação-VAAT). O mecanismo proposto foi contemplado no Novo Fundeb com a aprovação da EC nº 108/2020 e mostrou-se eficiente e viável:

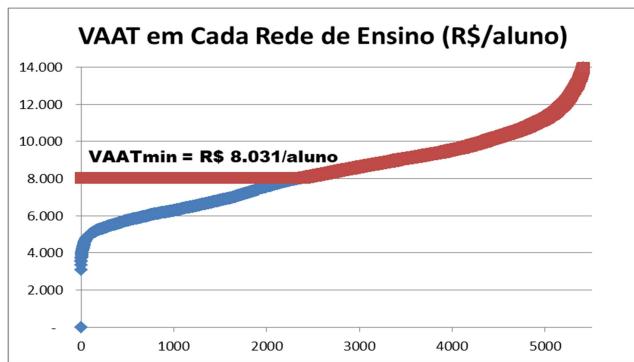
- A adoção de mais uma modalidade de complementação preservou modelo anterior consolidado de financiamento, destinado aos Estados mais pobres da Federação, sem impor perdas de recursos;
- A Complementação-VAAT parte da consideração de condição anterior de financiamento, inclusive com a decorrente da distribuição intraestadual e da Complementação-VAAF, de modo que os aportes adicionais corrigem as distorções alocativas identificadas, à medida que as redes de ensino com menor VAAT aproximam-se e igualam-se às redes indevidamente beneficiadas;
- O parâmetro VAAT naturalmente exclui redes estaduais, de capitais e de grandes Municípios, vindo a beneficiar, de partida, grande quantitativo de Municípios de pequeno porte e de maior vulnerabilidade, pertencentes também a Estados anteriormente não beneficiadas, o que amplia a capilaridade do Fundo e a efetividade de sua função redistributiva.

Segundo SENA (2022), o VAAT é a grande inovação do Novo Fundeb, ao viabilizar a captura de desigualdades ocultas que não eram identificadas quando se limitava a análise à cesta-Fundeb. Para o autor, o VAAT representa não apenas uma inovação técnica, mas também um avanço conceitual e político, por dar concretude ao princípio da equidade federativa no financiamento da educação básica. Trata-se de uma política estruturante, voltada a garantir que o direito à educação seja financiado de forma mais justa e proporcional às necessidades de cada localidade.

Para o exercício de 2025, a Complementação-VAAT equivale a 9,0% das receitas totais dos Fundos, somando R\$ 24,6 bilhões. A partir de 5.536 redes habilitadas, 2.381 são beneficiadas, tendo seus valores por aluno elevados do patamar crítico de R\$ 3.064/aluno ao VAAT mínimo nacional de equalização em R\$ 8.031/aluno. A partir desses valores, o Fundeb garante um padrão mínimo de financiamento por aluno e atua

como indutor de políticas educacionais mais justas e eficientes, cujo resultado é representado no Gráfico 6, a seguir.

**Gráfico 6: VAAT antes e depois da Complementação-VAAT (2025)**



Fonte: FNDE. Elaborado pelo autor.

O gráfico ilustra a amplitude das desigualdades entre as mais de 5.500 redes de ensino do país. Observa-se um número expressivo de redes com valores de VAAT significativamente inferiores ao patamar mínimo estabelecido (R\$ 8.031/aluno em 2025), evidenciando insuficiência de recursos próprios para garantir um padrão mínimo de financiamento educacional. Essas redes, representadas pela curva azul, são aquelas que se beneficiam das transferências redistributivas promovidas pela Complementação-VAAT, cujo resultado o modelo anterior não supria.

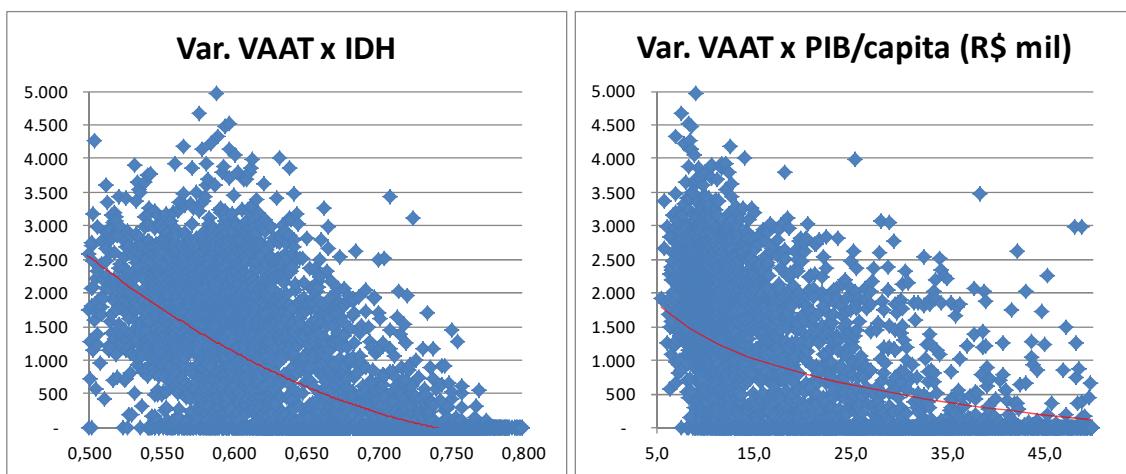
O Município com o menor VAAT no país, segundo os dados consolidados, foi Aramari (BA), com um valor de apenas R\$ 3.064 por aluno/ano. Essa diferença evidencia o grau de desigualdade na capacidade local de financiamento da educação e justifica a atuação da Complementação da União como instrumento de justiça federativa, garantindo que nenhuma rede opere abaixo de um valor mínimo considerado necessário para assegurar condições básicas de oferta educacional. Trata-se da União no pleno exercício de sua atribuição constitucional de função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais.

O VAAT, parâmetro central na distribuição da Complementação da União, apurado como a razão entre as receitas totais disponíveis de cada ente federado e o número de matrículas ponderadas a serem atendidas, introduz um critério de distribuição que, embora ancorado na lógica educacional da equidade, possui amplos efeitos socioeconômicos. Ao equalizar a capacidade de financiamento por aluno entre redes com diferentes níveis de arrecadação e matrículas, o VAAT contribui diretamente para a mitigação das desigualdades regionais e uma melhor justiça federativa.

Redes localizadas em Municípios com menor dinamismo econômico e capacidade fiscal, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, passam a contar com um patamar mínimo de investimento educacional por aluno, o que tem repercussões não apenas sobre o direito à educação, mas também sobre a inclusão social, a mobilidade intergeracional e o desenvolvimento local.

Os Gráficos de dispersão 7 e 8 apresentados, evidenciam, de forma estatística e visual, o impacto redistributivo da Complementação-VAAT ao correlacionar, em cada rede de ensino, o acréscimo de investimentos por aluno (Var. VAAT) com indicadores socioeconômicos locais: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Produto Interno Bruto (PIB) per capita dos Municípios.

**Gráficos 7 e 8:  
Acréscimo de VAAT nas redes de ensino (R\$/aluno) x indicadores socioeconômicos**



Fonte: IBGE e FNDE. Elaborado pelo autor.

Observa-se uma tendência clara de que os maiores acréscimos de VAAT se concentram nas redes situadas em contextos de maior vulnerabilidade socioeconômica, caracterizados por menor IDH e menor PIB per capita. As curvas de tendência descendentes oferecem uma resposta: os recursos estão, de fato, sendo direcionados para os territórios mais pobres e vulneráveis.

A análise da distribuição da Complementação-VAAT à luz do IDH demonstra o caráter equitativo amplo da política de financiamento educacional vigente no Brasil. A estrutura redistributiva do Novo Fundeb, cuja apuração e distribuição final ocorre com o parâmetro VAAT, representa uma inovação técnica com forte potencial para romper ciclos de desigualdade das regiões mais vulneráveis. A Tabela T8 demonstra o impacto da Complementação-VAAT, classificado pelo IDH das redes beneficiadas.

**T8. Complementação-VAAT:  
Redes de ensino beneficiadas por faixa de IDH (2025)**

Faixa de IDH	Compl-VAAT (R\$ milhão) (A)	Matrículas ponderadas (B)	Nº redes de ensino	Valor/aluno médio (R\$/aluno) (A/B)
Abaixo de 0,500	540,1	233.706	33	2.310,99
De 0,500 até 0,550	3.732,3	1.724.295	307	2.164,56
De 0,550 até 0,600	8.428,3	4.263.440	937	1.976,87
De 0,600 até 0,650	7.180,0	3.741.722	637	1.918,91
De 0,650 até 0,700	3.443,9	3.022.266	301	1.139,51
De 0,700 até 0,750	1.215,0	1.471.082	148	825,92
Acima de 0,750	64,2	452.963	18	141,64
<b>Total</b>	<b>24.603,8</b>	<b>14.909.474</b>	<b>2.381</b>	<b>1.650,21</b>

Fonte: IBGE, PNUD e FNDE. Elaborado pelo autor.

Ao observar a tabela de distribuição por faixa de IDH, verifica-se que os maiores volumes de recursos per capita foram destinados justamente às redes localizadas em contextos de maior vulnerabilidade. Redes com IDH abaixo de 0,500 receberam, em média, R\$ 2.310/aluno, enquanto redes com IDH acima de 0,750 receberam apenas R\$ 141/aluno. A lógica é simples: quanto mais precárias as condições estruturais, sociais e fiscais da rede de ensino, maior o esforço redistributivo da política federal.

99,7% dos recursos estão concentrados em redes com IDH inferior à média nacional (0,765 segundo o PNUD, 2021). As faixas de menor IDH, abaixo de 0,600, por exemplo, concentram mais de 50% do volume total distribuído, o que reflete a escolha deliberada do novo mecanismo por atender os contextos socioeconômicos mais vulneráveis. Essa priorização contrasta com o cenário nacional, em que redes de ensino situadas em áreas de maior IDH, embora também possam ser contempladas quando apresentam baixa capacidade fiscal, recebem proporcionalmente valores muito menores por aluno.

Enquanto o IDH evidencia as fragilidades sociais dos entes beneficiados, o PIB per capita complementa esse diagnóstico ao mostrar o atendimento majoritário em redes situadas em localidades com baixa capacidade econômica. A Tabela T9 demonstra o impacto da Complementação-VAAT, classificado pelo PIB per capita das redes beneficiadas.

**T9. Complementação-VAAT:  
Redes de ensino beneficiadas por faixa de PIB/capita (2025)**

Faixa de PIB/capita (R\$)	Compl-VAAT (R\$ milhão) (A)	Matrículas ponderadas (B)	Nº redes de ensino	Valor/aluno médio (R\$aluno) (A/B)
Abaixo de R\$ 10.000	7.251,1	3.196.617,44	643	2.268,36
De R\$ 10.000 até R\$ 20.000	12.355,3	6.845.435,82	1.194	1.804,89
De R\$ 20.000 até R\$ 30.000	3.320,7	3.335.650,52	299	995,53
De R\$ 30.000 até R\$ 40.000	897,1	828.779,76	128	1.082,43
De R\$ 40.000 até R\$ 50.000	341,3	303.767,96	50	1.123,43
Acima de R\$ 50.000	438,3	399.222,32	67	1.097,95
<b>Total</b>	<b>24.603,8</b>	<b>14.909.473,81</b>	<b>2.381</b>	<b>1.650,21</b>

Fonte: IBGE e FNDE. Elaborado pelo autor.

Os maiores volumes de recursos federais são destinados a redes localizadas em contextos de menor capacidade econômica. As faixas de PIB per capita abaixo de R\$ 10 mil e entre R\$ 10 mil e R\$ 20 mil concentram cerca de 80% de toda a Complementação-VAAT e contemplam as maiores proporções de matrículas e redes de ensino beneficiadas. O valor médio por aluno nesses grupos (R\$ 2.268,36 e R\$ 1.804,89, respectivamente) supera significativamente o valor destinado a redes com maior renda per capita, como aquelas acima de R\$ 40 mil, que recebem em torno de R\$ 1.100/aluno.

A distribuição revela que 98,2% dos recursos são destinados a redes de ensino em localidades com faixas de PIB per capita inferiores à média nacional. Enquanto o Brasil apresenta um PIB per capita médio estimado em torno de R\$ 55 mil anuais (IBGE, 2024), a maior parte dos beneficiários da complementação encontra-se em faixas bem abaixo desse patamar, especialmente nas faixas de até R\$ 20 mil per capita.

Dessa forma, a análise por faixa de PIB per capita dialoga com os dados anteriormente apresentados por faixa de IDH, indicando que a distribuição da Complementação da União tem impactos não apenas educacionais, mas também sociais e econômicos, ao reforçar o papel do Estado na promoção do desenvolvimento em territórios historicamente desiguais.

## **10. AVALIAÇÃO DE INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO: PARA ALÉM DOS TESTES PADRONIZADOS**

Sob a ótica econômica, a qualificação do processo educacional por meio de testes padronizados, como o Pisa e o Ideb, é válida e desejável, pois oferece indicadores comparáveis de desempenho cognitivo e rendimento escolar, contribuindo para decisões mais fundamentadas sobre o retorno social e potenciais retornos econômicos do investimento público.

No entanto, sua eficácia como métrica de avaliação da alocação de recursos deve ser interpretada com cautela, sobretudo quando se trata de políticas de financiamento redistributivo, como o Fundeb, cuja atuação é dirigida a públicos específicos e vulneráveis, especialmente com o advento dos novos critérios de distribuição, aprimorados e com expressiva ampliação por meio da Complementação-VAAT.

Ao se discutir a eficácia da ampliação da Complementação da União, quando se propõe correlacioná-la a resultados educacionais aferidos por testes padronizados, torna-se metodologicamente inadequado considerar o universo total de matrículas como critério de avaliação. As redes de ensino contempladas com acréscimos mais significativos, situadas em regiões historicamente vulneráveis devem ser o público-alvo legítimo para análises de impacto, pois concentram maiores necessidades e, por consequência, maiores volumes de recursos.

Adicionalmente, é necessário reconhecer que os efeitos esperados de investimentos em educação básica, sobretudo quando voltados às etapas iniciais de ensino e à estruturação de redes, somente se manifestam plenamente após ciclos educacionais completos. Assim, a aferição dos resultados por testes como o Pisa deve ocorrer em tempo suficiente para refletir aprendizagem acumulada. Avaliações generalistas e imediatistas, que desconsideram essa segmentação, falham em identificar corretamente o impacto da ação estatal sobre os territórios mais carentes.

A aprendizagem é um processo contínuo e multidimensional, cujos frutos se consolidam ao longo de anos, a depender da permanência na escola, da qualidade da infraestrutura, da formação docente e de múltiplos fatores sociais. Investimentos recentes, como os decorrentes da ampliação da Complementação da União de 10% para 23% entre 2021 e 2026, ainda estão distantes de completar um ciclo educacional suficiente para gerar impactos mensuráveis em exames como o Pisa, voltado a estudantes de 15 anos.

Por isso, é necessário ampliar os critérios de análise e considerar também indicadores de equidade e justiça federativa, como o PIB per capita, o IDH, a taxa de escolarização líquida, a proporção de escolas com infraestrutura adequada, e os valores-aluno praticados em cada rede. Além desses, devem ser observados indicadores de insumo e processo, tais como a formação e remuneração docente, a taxa de rotatividade de professores, a disponibilidade de recursos pedagógicos e tecnológicos, o tamanho

médio das turmas, a relação aluno-professor, o percentual de matrículas em tempo integral, a inclusão de novas matrículas, a taxa de permanência e de conclusão, a redução da evasão e do abandono escolar e o grau de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE).

Tais parâmetros oferecem uma visão mais abrangente e sistêmica da política educacional, permitindo avaliar não apenas o desempenho em testes padronizados, mas também a capacidade das redes de ensino de expandir o acesso, assegurar condições dignas de aprendizagem e reduzir desigualdades estruturais. Essa abordagem é essencial para compreender a efetividade do financiamento público, especialmente em contextos de vulnerabilidade socioeconômica, onde a melhoria dos indicadores de inclusão e permanência representa, por si só, um avanço substantivo na garantia do direito à educação.

A política de Complementação da União ao Fundeb, em especial na forma introduzida pelo critério do VAAT, aprimora a busca pelo cumprimento de mandamentos constitucionais: reduzir desigualdades sociais e regionais, exercer sua função redistributiva e supletiva em educação, garantir condições mínimas e dignas de oferta educacional, proporcionar igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, universalizar a educação básica obrigatória e gratuita.

Em vez de indicar desequilíbrio fiscal, a ampliação de recursos do Fundeb deve ser compreendida como uma resposta equitativa e necessária às desigualdades acumuladas, estruturando uma base mais sólida para avanços futuros no desempenho educacional.

Ainda que os impactos em indicadores educacionais de aprendizagem exijam ciclos escolares mais longos para se manifestar plenamente, os efeitos imediatos em termos de justiça federativa e equalização das condições de oferta já podem ser observados. Assim, gráficos e dados que associam o aumento dos recursos à baixa capacidade socioeconômica dos beneficiários são evidências de que a política está operando de acordo com suas finalidades constitucionais.

Embora seja legítimo e necessário reconhecer os avanços trazidos pelo novo modelo de Complementação da União ao Fundeb, é igualmente fundamental reconhecer que a qualidade da educação pública depende de um conjunto complexo de fatores, entre os quais a gestão escolar e de redes de ensino ocupa papel central. O aporte de

recursos, ainda que indispensável para garantir condições mínimas de funcionamento e infraestrutura, não é suficiente, por si só, para garantir aprendizagem com qualidade.

Muitos sistemas de ensino, mesmo após receberem incrementos orçamentários relevantes, enfrentam entraves relacionados à capacidade técnico-administrativa, rotatividade de profissionais, desafios de formação continuada, dificuldades na implementação de políticas pedagógicas eficazes e limitações no uso estratégico dos dados educacionais.

Tais dificuldades ou ineficiências, no entanto, não invalidam, nem devem servir de argumento para obstruir a política de apoio às redes mais vulneráveis. Ao contrário, evidenciam a necessidade de que o financiamento seja articulado a mecanismos de cooperação federativa, assistência técnica e indução de boas práticas.

As desigualdades que marcam a educação brasileira não são apenas contemporâneas, mas têm raízes históricas profundas e estruturais. Condicionar a continuidade da complementação federal à performance imediata em testes padronizados, seria desconsiderar os ciclos de maturação próprios da política educacional e penalizar duplamente as populações historicamente excluídas.

Portanto, o aprimoramento da gestão deve ser perseguido como parte integrante da política de equidade, e não como sua antítese. A atuação redistributiva da União, consagrada constitucionalmente, não apenas repara distorções do passado como possibilita que essas redes possam, progressivamente, superar os desafios da gestão e da aprendizagem. O debate não deve se restringir a “gastar mais” ou “gastar melhor”, mas reconhecer que os recursos cheguem a quem mais precisa, com apoio técnico e metas pactuadas, promovendo justiça federativa e resultados sustentáveis ao longo do tempo.

## **11. NOVO FUNDEB: CONSENSOS E CONTINUIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

---

A estabilidade e continuidade das políticas públicas são elementos essenciais para a consolidação de resultados duradouros, especialmente em áreas como a educação básica, cujo impacto se manifesta de forma cumulativa, progressiva e de longo prazo. Nesse contexto, interromper ou desarticular políticas educacionais estruturantes pode comprometer avanços conquistados por décadas de investimento, planejamento e mobilização institucional.

A trajetória de redes estaduais e municipais de ensino que apresentam resultados consistentes nas avaliações de desempenho educacional revela a importância da persistência de estratégias, da valorização do magistério, do uso racional dos recursos e do fortalecimento da gestão escolar. Esses casos demonstram que, mesmo diante de restrições orçamentárias, o aprimoramento contínuo das políticas educacionais, apoiado por financiamento estável e redistributivo, é condição necessária para reduzir desigualdades e promover equidade.

Durante os trabalhos da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, destinada a proferir parecer à PEC 15/2015, que torna permanente o Fundeb, instalada em 6/12/2016 e encerrada em 11/03/2020, sob a relatoria da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, foi promovido um ambiente institucional propício à escuta qualificada de diversos atores do sistema educacional brasileiro.

CAPUZZO (2022) destaca que o êxito da reforma residiu na capacidade de articular interesses diversos em torno de uma proposta tecnicamente consistente e politicamente viável. Entre 2017 e 2020, a Comissão Especial realizou 41 audiências públicas (28 na 55<sup>a</sup> legislatura e 13 na 56<sup>a</sup>), ouvindo representantes de ministérios, secretários estaduais e municipais de educação (Consed e Undime), prefeitos (CNM e FNP), entidades sindicais (CNTE), sociedade civil organizada (Campanha Nacional pelo Direito à Educação e Todos pela Educação), além de acadêmicos, consultores legislativos e órgãos técnicos como Ipea e Insper.

Dentre os consensos fundamentais estabelecidos durante a formulação do Novo Fundeb, destacam-se três pilares centrais que conferem legitimidade e solidez técnica à política:

- Perenização do Fundeb, reconhecido como essencial para garantir a continuidade da política educacional e mitigar desigualdades históricas entre os entes federativos;
- Aprimoramento do mecanismo redistributivo, notadamente com a adoção do Valor Aluno Ano Total (VAAT) como parâmetro de distribuição da Complementação da União, o que permitiu superar distorções anteriores e ampliar significativamente o alcance da política redistributiva, beneficiando diretamente os Municípios mais vulneráveis;

- Maior participação da União, com a ampliação para 23% até 2026, medida que fortalece o pacto federativo e realinha o equilíbrio das atribuições constitucionais entre os entes, aliviando o esforço fiscal desproporcional exigido de Estados e Municípios.

Houve consenso institucional entre instâncias centrais do governo, como o Ministério da Educação (MEC), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Presidência da República. Essas instituições não apenas participaram das discussões como também validaram a viabilidade técnica e fiscal do novo arranjo. A atuação conjunta reforçou a legitimidade da proposta de aumento da Complementação da União.

Adicionalmente, cumpre destacar que diversas avaliações de organismos internacionais, como o Banco Mundial, Unesco e OCDE, apontaram a histórica desigualdade de financiamento entre redes de ensino como um dos principais desafios da educação básica brasileira e consideram o Fundeb um instrumento eficaz de financiamento educacional federativo, responsável por melhorar a equidade e a capacidade de planejamento dos entes subnacionais, sobretudo nos Municípios mais vulneráveis (KARNOOPP, 2020).

Nesse sentido, o Novo Fundeb representa também avanço na transparência e visibilidade dessa desigualdade estrutural, por meio da publicação sistemática dos demonstrativos de receitas vinculadas à educação e dos parâmetros utilizados para distribuição da Complementação da União nos portais do FNDE. Essa iniciativa amplia a capacidade de controle social, fortalece a gestão federativa e permite que Estados e Municípios planejem com base em dados consistentes e comparáveis.

Além da articulação técnica e institucional, a proposta foi viabilizada pelo consenso político construído durante a tramitação na Câmara, com aprovação em dois turnos no Plenário da Casa. O consenso foi reafirmado na etapa seguinte, quando a proposta foi submetida à Comissão de Educação e ao Plenário do Senado Federal, que convalidou os avanços promovidos, reforçando a legitimidade e o alcance da reforma. A EC nº 108/2020 foi promulgada pelo Congresso Nacional em 26/08/2020.

A convergência entre diferentes espectros políticos foi possível justamente porque a proposta atendeu aos princípios republicanos de equidade, permanência e valorização do financiamento educacional. A aprovação de uma ampliação significativa da

Complementação da União evidencia o reconhecimento generalizado da insuficiência estrutural dos recursos nas redes mais vulneráveis, sobretudo nos Municípios das regiões Norte e Nordeste.

A confluência entre consensos técnicos, institucionais, federativos e políticos fortalece não apenas a legitimidade do novo modelo, mas também sua sustentabilidade no longo prazo. Como afirma CAPUZZO (2022), o Novo Fundeb representa uma conquista da política educacional brasileira, por ter combinado sensibilidade social com racionalidade técnica e compromisso institucional. O aumento da Complementação da União e o critério VAAT colocam o Brasil em nova rota de justiça redistributiva, corrige desigualdades históricas e amplia o horizonte de possibilidades para redes e estudantes em todo o território nacional.

Entretanto, no quarto ano de sua implementação e antes mesmo de alcançar sua configuração plena, com 23% de Complementação da União prevista para 2026, o Novo Fundeb passou a ser questionado quanto à sua validade pelo Ministério do Planejamento, que, em apresentação à Comissão Mista de Orçamento, levantou dúvidas sobre os fundamentos da política aprovada. Esse tipo de questionamento revela uma tensão estrutural entre o compromisso constitucional assumido com a equidade na educação básica e as restrições fiscais e escolhas políticas no âmbito orçamentário. Isso o torna vulnerável a abordagens fiscalistas, que, por vezes, priorizam o equilíbrio das contas públicas em detrimento das prioridades sociais estabelecidas na Constituição.

Quando o órgão responsável por subsidiar tecnicamente a alocação orçamentária e avaliar a eficácia das políticas públicas passa a questionar, de forma generalista e superficial, uma política construída com amplo consenso, corre-se o risco de enfraquecer a credibilidade de todo o seu processo de formulação e implantação.

Políticas públicas exitosas em educação básica exigem continuidade, previsibilidade e estabilidade. Seus resultados não se manifestam de forma imediata e, portanto, demandam proteção contra oscilações de natureza fiscal ou ciclos de governo.

## **12. COMPLEMENTAÇÃO-VAAT: RESULTADOS DE LONGO PRAZO**

A nova Complementação-VAAT deverá atingir 10,5% das receitas totais dos fundos em 2026, o que corresponderá a cerca de R\$ 32,0 bilhões, em valores atuais.

Deve-se reiterar que os efeitos do financiamento educacional não são imediatos, tampouco passíveis de aferição por indicadores de curto prazo. Isso decorre da própria natureza da educação, que é um processo contínuo, cumulativo e de longa duração, com resultados efetivos se consolidam ao longo de anos.

A formação de um estudante não é construída de forma estanque ou isolada em um ciclo escolar específico, mas sim por meio de uma trajetória educacional que se inicia, idealmente, na educação infantil e se desenvolve por toda a educação básica. Dessa forma, investimentos mais robustos realizados em determinado momento da trajetória escolar terão seus impactos manifestados apenas posteriormente, de forma paulatina, conforme os alunos avançam nas etapas e consolidam seus aprendizados.

Avaliações educacionais padronizadas, como o Pisa, promovida pela OCDE a cada três anos, não captam esse intervalo temporal entre o investimento e os resultados, especialmente porque se concentram em alunos de 15 anos, que acumulam mais de uma década de escolarização. Portanto, as edições mais recentes do exame refletem, em grande medida, a política educacional e os padrões de investimento de períodos anteriores, não sendo adequadas para avaliar o impacto de mudanças recentes no volume ou na estrutura do financiamento educacional.

Essa inadequação analítica torna-se ainda mais evidente quando se busca questionar, sob esse critério, a eficácia da ampliação da Complementação da União ao Fundeb. Isso porque os novos aportes federais introduzidos, preponderantemente por meio da Complementação-VAAT, estão fortemente vinculados à educação infantil, cujo impacto nos resultados educacionais será perceptível apenas muitos anos à frente.

A EC nº 108/2020 destinou à educação infantil, em cada rede de ensino, no mínimo, 50% dos recursos globais a que se refere a Complementação-VAAT (art. 212-A, §3º da Constituição). E, a fim de que seja induzida a expansão de novas matrículas, para fins de distribuição desses recursos, as diferenças e as ponderações relativas a etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de que trata a educação infantil foram majorados em relação aos ponderadores da Complementação-VAAF (art. 43, § 2º, da Lei nº 14.113/2020 e resoluções posteriores da CIFEBO – Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade).

A educação infantil é essencial para o desenvolvimento integral da criança, sendo considerada uma fase decisiva por seu impacto duradouro nas trajetórias educacionais e

sociais. Crianças que têm acesso a creches e pré-escolas de qualidade demonstram melhor desempenho escolar futuro, menor evasão e maior inclusão no mercado de trabalho.

A priorização da educação infantil, via mecanismos de indução e vinculação, representa uma resposta estruturada ao desafio da equidade educacional desde os primeiros anos de vida. Tais mecanismos buscam assegurar que os recursos redistributivos ampliados do Fundeb beneficiem de maneira expressiva a etapa que, historicamente, enfrenta os maiores déficits de acesso e de qualidade, especialmente nos Municípios mais vulneráveis, além de representar etapa com os maiores custos por aluno, devido a menor relação aluno/professor.

Avaliações devem respeitar a lógica temporal dos investimentos educacionais, reconhecendo que os resultados da ampliação do financiamento se manifestarão progressivamente, em consonância com o ciclo real de aprendizagem dos estudantes brasileiros.

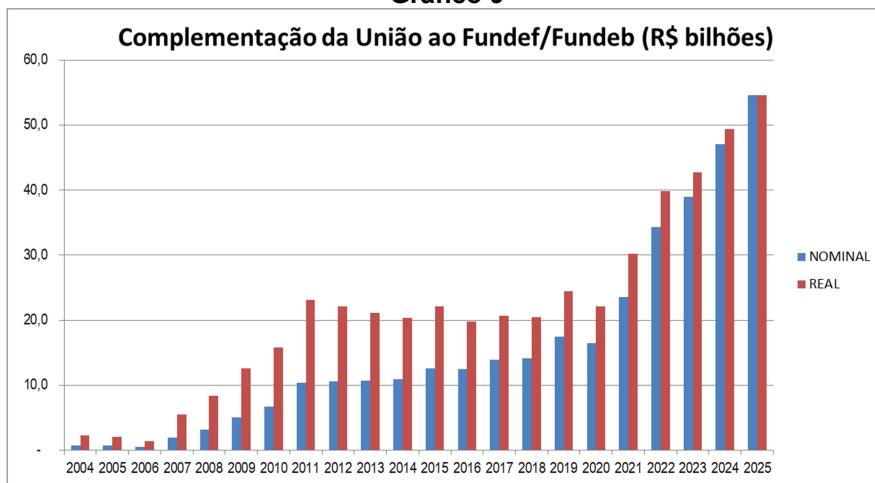
### **13. A COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO EM CONTEXTO DE RESTRIÇÃO FISCAL**

---

Gráficos apresentados pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), ao retratar a evolução histórica dos valores transferidos pela União ao Fundef/Fundeb, sugerem um crescimento acelerado e potencialmente desordenado da despesa federal com a educação básica.

Inicialmente, essa interpretação é comprometida pelo fato de a série histórica, que abrange mais de duas décadas, ter sido apresentada exclusivamente em valores nominais. A omissão da correção inflacionária pode induzir a análises equivocadas sobre a magnitude real do aumento dos investimentos. O Gráfico 9 contrapõe os valores nominais divulgados pelo MPO aos respectivos valores corrigidos com base no IPCA acumulado, convertidos para preços constantes de 2025.

Gráfico 9



Fonte: MPO. Elaborado pelo autor.

O gráfico deixa claro que, embora os valores nominais tenham crescido substancialmente, o crescimento real é significativamente mais modesto até 2020. No período 2011-2020, em que a Complementação da União esteve na proporção de 10% das receitas totais dos fundos, há relativa estabilidade de valores. O acréscimo entre 2020 e 2025, ainda de uma política em implantação, decorre da previsão de aumento escalonado para até 23%, em 2026, da participação federal no Fundeb.

Na audiência pública realizada na Comissão Mista de Orçamento, durante a análise do PLDO 2026, o MPO apresentou projeções das despesas primárias da União que evidenciam a crescente rigidez orçamentária. Segundo os dados expostos, o avanço das despesas obrigatórias tem comprimido progressivamente o espaço fiscal destinado às despesas discricionárias, que são aquelas de livre alocação pelo Poder Executivo (Tabela T10).

T10. Despesas primárias do Poder Executivo

Discriminação	LOA 2025		PLDO 2026		2027		2028		2029	
	R\$ bilhões	% PIB								
Despesas Primárias	2.389,6	18,9	2.593,7	18,9	2.647,3	18,0	2.727,2	17,3	2.846,7	16,9
Despesas Obrigatórias	2.168,4	17,2	2.385,4	17,4	2.525,1	17,2	2.667,7	17,0	2.837,9	16,8
Benefícios Previdenciários	1.015,4	8,0	1.130,7	8,2	1.210,9	8,2	1.291,7	8,2	1.375,6	8,2
Pessoal e Encargos Sociais	411,7	3,3	451,2	3,3	472,5	3,2	491,3	3,1	509,3	3,0
Abono e Seguro Desemprego	88,1	0,7	97,1	0,7	103,7	0,7	110,7	0,7	118,3	0,7
Apoio Fin. Municípios/Estados	4,8	0,0	3,0	0,0	3,0	0,0	3,0	0,0	3,0	0,0
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV	119,1	0,9	140,1	1,0	151,5	1,0	165,7	1,1	184,5	1,1
Complementação ao FUNDEB	57,0	0,5	67,6	0,5	72,8	0,5	77,6	0,5	82,8	0,5
Subvenções Econômicas/Net Lending	20,3	0,2	23,4	0,2	21,1	0,1	20,6	0,1	21,0	0,1
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	47,1	0,4	50,7	0,4	53,0	0,4	55,1	0,4	60,6	0,4
Impacto Primário do FIES	1,9	0,0	2,2	0,0	2,3	0,0	-0,7	0,0	-3,7	0,0
Obrigatorias com Controle de Fluxo	362,6	2,9	370,7	2,7	382,4	2,6	393,8	2,5	399,5	2,4
Demais Obrigatorias	40,5	0,3	48,8	0,4	52,0	0,4	59,0	0,4	86,9	0,5
Despesas Discricionárias do Poder Executivo*	221,2	1,8	208,3	1,5	122,2	0,8	59,5	0,4	8,9	0,1

Fonte: Ministério do Planejamento. Audiência pública na CMO acerca do PLDO 2026.

Para o exercício de 2025, as despesas discricionárias foram estimadas em R\$ 221,2 bilhões. No entanto, mantida a tendência de crescimento das despesas obrigatórias frente às limitações do arcabouço fiscal, as projeções do MPO indicam uma trajetória de colapso progressivo do espaço fiscal: em 2028, as dotações discricionárias se reduziriam para apenas R\$ 59,5 bilhões, atingindo o nível crítico de R\$ 8,9 bilhões já em 2029. Essa trajetória, sinaliza um risco iminente de "shutdown" fiscal do governo federal, afetando diretamente políticas públicas essenciais e investimentos estratégicos.

A Complementação da União, contudo, não exerce impacto direto sobre a compressão das despesas discricionárias, uma vez que é excluída da base de cálculo e dos limites individualizados do montante global das dotações orçamentárias relativas às despesas primárias, conforme estabelece o art. 3º, §2º, I, da LC nº 200/2023. A despesa correspondente, todavia, afeta a apuração do resultado primário, o que, sob determinadas interpretações fiscais, pode levar à percepção de maior pressão sobre o equilíbrio orçamentário.

Durante a apresentação, a titular da pasta afirma que, para a contenção de despesas obrigatórias, há soluções que serão debatidas com o Congresso Nacional. Para outras, a necessidade de revisão de gastos, de análise de projetos. São mencionados apenas dois exemplos: o BPC (benefícios de prestação continuada) e a Complementação da União. O destaque ao Fundo chama a atenção, sobretudo quando se considera a avaliação apresentada, generalista e com falhas conceituais e metodológicas.

Sob a perspectiva econômica e da racionalidade do gasto público, a despesa com o Fundeb apresenta características que a diferenciam substancialmente de grande parte das demais obrigatorias. Trata-se de um investimento com natureza finalística, voltado à garantia de um direito constitucional e dotado de potencial estruturante para o desenvolvimento socioeconômico e a redução das desigualdades regionais. Em contraste, as demais obrigatorias listadas no orçamento, como sentenças judiciais e precatórios, despesas com pessoal e encargos sociais e benefícios previdenciários, têm caráter reativo, inercial e de baixa ou nenhuma alavancagem sobre a produtividade futura do país.

Além disso, a participação da Complementação da União, no conjunto das despesas obrigatórias, mesmo com seu percentual final de participação em 23%, representará apenas 2,9% desse total em 2028, conforme as próprias projeções do MPO,

o que evidencia sua limitada pressão sobre o orçamento federal, percentual bastante modesto frente ao seu impacto redistributivo e seu papel estruturante. Na série projetada, a complementação mantém-se estável em 0,5% do PIB.

BIJOS (2024), no Estudo Técnico nº 10/2024-Conof/CD – *O Caminho do Equilíbrio: “É Preciso Cortar Gastos?”* – aponta a existência de quatro grandes rubricas orçamentárias indexadas, total ou parcialmente, ao salário-mínimo: previdência (benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGP), benefício de prestação continuada (BPC), seguro-desemprego, e abono salarial. Esse conjunto de despesas primárias obrigatórias somavam, em 2024, R\$ 1.074,5 bilhões, montante corresponde a 53,1% do limite máximo de R\$ 2.023,6 bilhões para as despesas primárias do Poder Executivo federal, em 2024, decorrente do Regime Fiscal Sustentável.

O autor propõe que, em vez de indexados ao valor do salário-mínimo, os benefícios do RGP e do BPC sejam atualizados pela inflação ou com eventuais ganhos reais, por exemplo, de 0,6% a.a. (percentual mínimo do RFS para o crescimento das despesas primárias). Estima-se que haja economia potencial estimada em 10 anos (2025-2034) de R\$ 1.108 bilhões, apenas com atualização inflacionária e de R\$ 890 bilhões, caso se opte pelo ganho real de 0,6% a.a.

Essas considerações revelam dois aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, qualquer análise que busque imputar pressões fiscais ao Fundeb deve ser relativizada diante da sua baixa representatividade percentual no conjunto das obrigações legais do orçamento federal. Em segundo lugar, destaca-se que, mesmo com um volume modesto de recursos no agregado federal, o Fundeb tem alto impacto redistributivo entre redes subnacionais de ensino, sendo decisivo para garantir o mínimo constitucional de investimento por aluno/ano em diversas localidades, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste.

O Fundeb representa um gasto finalístico e estratégico, demanda acompanhamento rigoroso e exige uma governança eficiente. A avaliação da política deve ocorrer pelo aprimoramento dos mecanismos de monitoramento de resultados, transparência e apoio técnico às redes de ensino beneficiadas, permitindo identificar gargalos, disseminar boas práticas e combater ineficiências sem comprometer a continuidade do financiamento.

Sob a perspectiva da arrecadação, observa-se que a União desiste de arrecadar volumes expressivos e crescentes de recursos por meio de renúncias fiscais. Segundo o PLOA 2026, as renúncias tributárias são estimadas em R\$ 612,8 bilhões. Esses benefícios, ainda que possam ter objetivos econômicos ou setoriais legítimos, não contam com o mesmo grau de atenção em relação à efetividade e impacto redistributivo que incide sobre políticas sociais como a educação, o que distorce a hierarquia das prioridades públicas, mesmo diante de sua elevada magnitude e baixa transparência em relação aos seus beneficiários e reais efeitos econômicos e sociais. A questão também foi levantada por BIJOS (2024):

Embora não seja objeto deste estudo esquadrinhar as causas da redução de receita observada a partir de 2011, cabe o registro de que, daquele ano até 2014, as renúncias tributárias da União saltaram de 3,5% para 4,5% do PIB. Em horizonte mais dilatado, verifica-se que a expansão de gastos tributários federais foi ainda maior. Em 2003, totalizavam 2% do PIB. Depois disso, rapidamente escalaram para nível próximo a 3,5% do PIB. Na sequência, para cerca de 4,5% do PIB, nível este que vem sendo observado desde 2014. Em 2023, o gasto tributário da União alcançou R\$ 519 bilhões, montante equivalente a 4,8% do PIB. (...) Para que o governo central supere sua atual situação deficitária e volte a produzir superávits primários, a revisão de gastos tributários, em curso desde 2023, persistirá como agenda relevante.

## **14. AVALIAÇÃO APRESENTADA PELO MPO: INADEQUAÇÕES CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS**

---

Após a abordagem dos fundamentos conceituais, normativos e estruturantes que sustentam o Fundeb como política pública redistributiva, permanente e estratégica para a educação básica, este item se debruça sobre as inadequações conceituais e metodológicas identificadas na avaliação apresentada pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Em particular, serão analisados criticamente dois gráficos, cuja construção e interpretação suscitam questionamentos relevantes do ponto de vista conceitual e técnico, o que pode comprometer a fidedignidade dos diagnósticos

produzidos e, por consequência, induzir a conclusões equivocadas sobre a efetividade das políticas implantadas.

Inicialmente, deve-se mencionar que o desempenho escolar resulta de uma complexa interação de fatores, muitos dos quais extrapolam a dimensão financeira. Entre eles, destacam-se: a formação inicial dos professores, a valorização profissional, a gestão pedagógica e administrativa das escolas, as condições socioeconômicas dos estudantes e de suas famílias, o nível de participação familiar no processo educativo, a qualidade da infraestrutura física e tecnológica das instituições de ensino, a estabilidade das políticas públicas ao longo do tempo, a participação ou mobilização da sociedade etc. Ainda que os resultados educacionais não dependam exclusivamente do volume de financiamento, é válido e necessário examinar quais os efeitos educacionais têm sido observados em correlação ao volume de recursos investidos.

Os relatórios Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) “Education at a Glance” fornecem dados comparativos internacionais sobre financiamento, equidade e resultados em educação. Por exemplo, a edição de 2024 destaca que os gastos por aluno variam consideravelmente entre países, sendo um indicador relevante para entender o nível de investimento necessário para oferecer uma educação de qualidade.

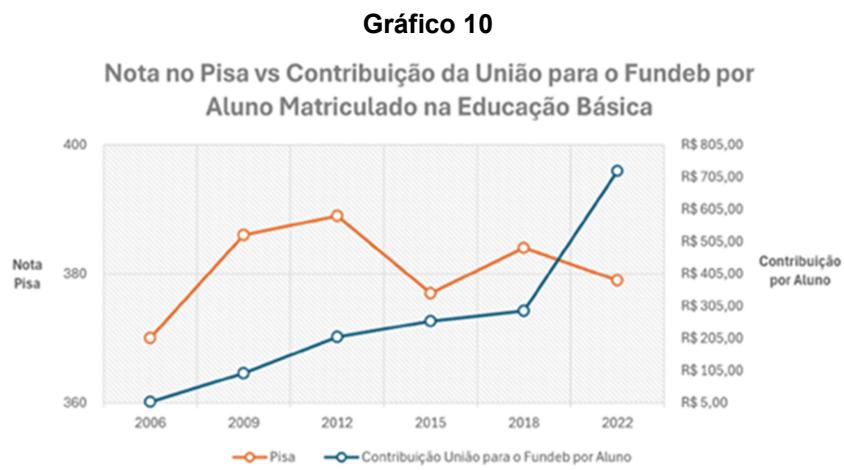
Os relatórios da OCDE confirmam que, em linhas gerais, há uma correlação positiva entre o gasto público por aluno e os resultados educacionais em nível internacional. No entanto, essa relação sofre diminuição dos retornos após determinado patamar de investimento. Ou seja, aumentos adicionais em gastos acima de aproximadamente US\$ 10.000/aluno-ano não necessariamente resultam em melhorias proporcionais no desempenho escolar. A partir desse patamar, os efeitos tornam-se marginais, sugerindo que o simples aumento financeiro não garante melhores resultados educacionais. Trata-se, porém, de realidade distante das condições de financiamento da educação básica no Brasil<sup>8</sup>.

O Gráfico 10, elaborado pelo MPO, busca demonstrar que, no período de 2006 a 2022, não houve correspondência entre o aumento dos recursos transferidos por meio da

---

<sup>8</sup> Education at a Glance 2025 da OCDE aponta que o gasto médio por aluno em países da OCDE, segundo critério de valoração *purchasing power parity* (ppp), seria de U\$ 12.438/aluno e no Brasil, U\$ 3.872/aluno.

Complementação da União ao Fundeb e os resultados educacionais aferidos pelo Pisa (Programme for International Student Assessment).



Fonte: MPO. Audiência pública na CMO acerca do PLDO 2025.

A correlação sugerida entre o volume de recursos da Complementação da União ao Fundeb e os resultados nacionais consolidados, como os aferidos pelo Pisa, padece de fragilidades metodológicas e conceituais. Em primeiro lugar, é necessário considerar o público diretamente impactado por tais transferências: redes de ensino localizadas, predominantemente, nas regiões Norte e Nordeste (ver item 6).

Além disso, até 2020, a Complementação da União correspondia, em média, a apenas 5,0% das receitas totais vinculadas à educação básica, restrita a essas regiões, o que evidencia sua baixa representatividade no financiamento global do setor e a sua limitada capacidade de influenciar de forma determinante os indicadores consolidados nacionais (item 6).

Portanto, atribuir a esse aporte federal um papel causal relevante na evolução dos resultados médios nacionais representa um erro de abordagem. A função fundamental da Complementação da União é promover a equidade federativa, assegurando condições mínimas de financiamento para redes estaduais e municipais de menor capacidade fiscal. Seus efeitos devem ser observados no âmbito das redes beneficiadas. Avaliar sua efetividade exige, portanto, metodologias mais precisas e sensíveis às realidades locais, e não por meio de comparações generalistas.

O Pisa é um exame amostral internacional, com periodicidade trienal, que avalia o desempenho de estudantes de 15 anos de idade matriculados no ensino médio. Ainda que amplamente utilizado como referência internacional de qualidade educacional, o exame possui limitações evidentes como ferramenta de avaliação de políticas de

financiamento educacional, sobretudo quando se busca inferir relações causais de curto prazo (item 12).

Ao se considerar a defasagem natural entre o investimento em educação básica, especialmente nas etapas iniciais, e seus efeitos mensuráveis em exames padronizados, torna-se metodologicamente incorreto estabelecer correlações diretas e imediatistas com a Complementação da União ao Fundeb. Isso se deve à própria natureza cumulativa, processual e de longo prazo da aprendizagem escolar: os efeitos de investimentos realizados na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental somente se refletem plenamente ao longo de 10 a 15 anos, quando os estudantes alcançam a idade-alvo do Pisa.

Dessa forma, as despesas incorridas nos anos imediatamente anteriores à aplicação do exame têm pouca ou nenhuma relação causal com os resultados obtidos. Avaliações que desconsideram essa defasagem temporal incorrem em erro de atribuição, além de obscurecer os verdadeiros efeitos estruturantes de políticas de redistribuição federativa como o Fundeb. É necessário, portanto, adotar modelos de avaliação que respeitem os ciclos reais de formação do aluno, com foco nas redes efetivamente beneficiadas e nos indicadores compatíveis com o público-alvo e os objetivos do financiamento redistributivo.

Quanto ao indicador criado, “Contribuição da União para o Fundeb por Aluno Matriculado na Educação Básica”, razão entre o volume de recursos federais transferidos e o total de matrículas na educação básica pública, sugere, de maneira equivocada e abstrata, que todos os estudantes da educação básica no país estariam sendo beneficiados com transferências da União via Fundeb. No entanto, o princípio estruturante do Fundo é redistributivo e focalizado, direcionado exclusivamente às redes com menor capacidade de financiamento por aluno, não se aplicando de forma universal a todas as matrículas.

De plano, aspecto metodológico criticável diz respeito à apresentação de valores nominais em série histórica superior a uma década, sem correção pela inflação. Essa escolha pode induzir a interpretações equivocadas sobre o crescimento real da despesa, distorcendo o debate público e fragilizando as recomendações de política (item 13).

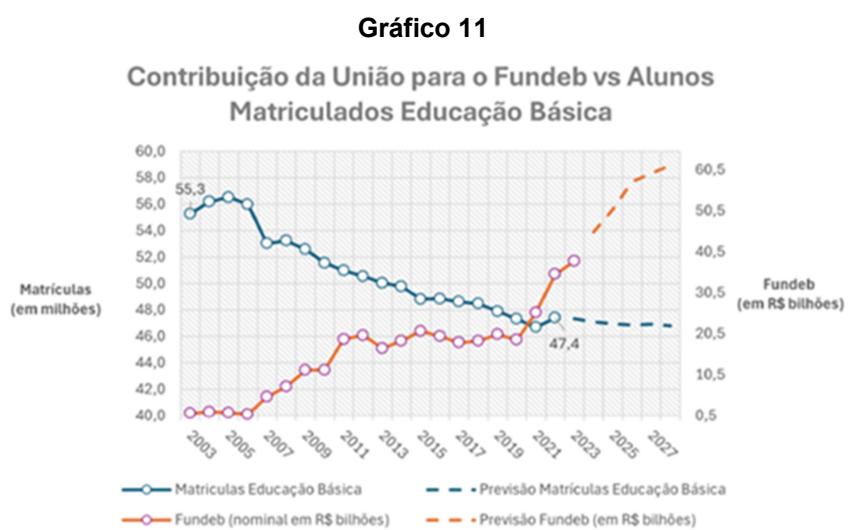
Além disso, o indicador adotado, resultado de um quociente entre valores históricos e nominais da Complementação da União com número de matrículas totais

em queda, generalista e sem nenhuma ponderação em relação aos reais beneficiários, inflam de modo artificial o indicador ao longo do tempo. Tal medida é desprovida de significado em comparações de gasto que enunciam partir de R\$ 100/aluno em 2009 para atingir R\$ 800/aluno em 2022.

A adoção de indicadores incompatíveis com o escopo ou a lógica de um programa pode gerar conclusões distorcidas, comprometer diagnósticos e levar a recomendações ineficazes ou até mesmo prejudiciais. No caso do Fundeb, cuja finalidade constitucional é a promoção do direito à educação com equidade, os indicadores utilizados na avaliação de sua efetividade devem refletir, prioritariamente, a capacidade do Fundo em reduzir desigualdades e equalizar oportunidades de financiamento entre as redes de ensino.

Portanto, insiste-se na necessidade de coerência metodológica e temporal na escolha dos indicadores, evitando conclusões precipitadas sobre a eficiência do Fundeb e respeitando a complexidade e os objetivos redistributivos dessa política educacional.

Quanto ao Gráfico 11, elaborado pelo MPO, induz à conclusão de que, mesmo diante da redução projetada de matrículas na educação básica no período de 2003 a 2027, haverá um crescimento acentuado e desnecessário da Complementação da União ao Fundeb, sugerindo um possível desequilíbrio entre esforço financeiro federal e demanda educacional.



Fonte: MPO. Audiência pública na CMO acerca do PLDO 2025.

A transição demográfica brasileira, marcada pela queda da taxa de natalidade e pelo envelhecimento populacional, tem impactado o número de matrículas na educação básica. Essa mudança, contudo, não pode ser utilizada de forma simplista para justificar

a redução proporcional das necessidades de investimentos educacionais ou para sustentar que o aumento do gasto por aluno seria sinal de ineficiência.

O argumento ignora a complexidade do financiamento educacional e cria uma lógica perversa, na qual a diminuição de matrículas é interpretada como um excesso de gasto, sem considerar as desigualdades regionais, os custos fixos das redes escolares e os desafios estruturais que ainda marcam a educação pública, bem como as permanentes necessidades de aprimoramento da equidade na oferta e da busca na qualidade do ensino.

Inicialmente, é importante destacar que a redução no número de matrículas na educação básica não implica, de forma automática, uma diminuição proporcional dos custos das redes de ensino. Isso ocorre porque os custos fixos dos estabelecimentos escolares, como manutenção da infraestrutura, quadro mínimo de docentes e pessoal de apoio e transporte escolar, apresentam baixa sensibilidade à flutuação no número de alunos. A simples retração demográfica, portanto, não gera economia relevante sem comprometer a qualidade da oferta educacional.

Adicionalmente, a manutenção de escolas abertas em áreas de difícil acesso, a valorização dos profissionais da educação (inclusive por meio do cumprimento do piso nacional salarial e da formação continuada) e a melhoria das condições de ensino-aprendizagem exigem investimentos contínuos e crescentes, sobretudo nas redes mais vulneráveis. Esses investimentos são indispensáveis para enfrentar os desafios persistentes da exclusão escolar, do abandono precoce e das desigualdades no desempenho educacional, fatores que afetam desproporcionalmente estudantes de contextos socioeconômicos mais frágeis.

Novamente, ressalta-se a necessidade de restringir, sem generalizações, a comparação aos reais beneficiários da política de complementação federal, notadamente às matrículas beneficiadas, em especial, situadas em Estados das regiões Norte e Nordeste. A avaliação rigorosa desse cenário exige ainda considerar outras variáveis sociais, econômicas e estruturais, que influenciam a permanência, o acesso e a demanda por vagas nas redes públicas de ensino.

Assim, as análises sobre a evolução das matrículas na educação básica devem ser regionalizadas e contextualizadas, considerando as diferenças estruturais, econômicas e demográficas entre as regiões do país. Enquanto em localidades mais desenvolvidas,

notadamente no Sul e Sudeste, a retração de matrículas decorre majoritariamente de fatores demográficos, em outras regiões, sobretudo no Norte e Nordeste, persistem desafios históricos e estruturais que ainda limitam o acesso e a permanência escolar e que não podem ser explicados apenas pela dinâmica populacional. Entre esses fatores, destacam-se:

- Fatores socioeconômicos: nos Municípios mais pobres, crianças e adolescentes ainda convivem com vulnerabilidades intensas que afetam sua permanência na escola, como a necessidade de trabalhar, cuidar de familiares ou enfrentar barreiras como transporte precário e ausência de assistência e de políticas de permanência;
- Baixa cobertura da educação infantil: muitos entes federativos, especialmente no Norte e Nordeste, ainda estão distantes da universalização da creche e pré-escola. Essa insuficiência de oferta reduz o número de matrículas, o que mascara a real demanda social e oculta a necessidade de expansão educacional nessas localidades;
- Elevada demanda reprimida no ensino médio, na inclusão de populações específicas (rurais, quilombolas, indígenas, pessoas com deficiência), na universalização da oferta na educação de jovens e adultos e no combate ao analfabetismo;
- Desigualdade de acesso territorial: em áreas remotas, especialmente da Amazônia Legal, o acesso físico à escola ainda é um obstáculo concreto. A precariedade da infraestrutura, a ausência de transporte escolar regular e a grande distância entre comunidades e unidades escolares resultam em evasão por ausência de oferta;
- Reorganização de redes: políticas de racionalização da oferta, como fusão de turmas, fechamento de escolas rurais ou transição abrupta para o ensino remoto, têm impacto direto na dinâmica de matrículas. Tais variações não decorrem da demografia, mas de decisões administrativas com efeitos muitas vezes excludentes, especialmente em populações do campo, indígenas e ribeirinhas;
- Migração para a rede privada: observa-se o aumento da participação da rede privada, muitas vezes em função de déficits de qualidade ou de oferta na rede

pública. Essa transição, embora quantitativamente reduza as matrículas públicas, não representa menor necessidade de investimento estatal, pois as vagas privadas não substituem o dever constitucional do Estado de garantir educação básica gratuita, universal e de qualidade.

Segundo SIMÕES (2019), o sistema educacional brasileiro apresenta uma ineficiência seletiva, na qual o viés racial e de renda atua como fator determinante para o atraso escolar e evasão. Jovens homens negros pertencentes ao quintil mais baixo de renda são os mais afetados pela exclusão e cerca de um em cada três jovens de 19 anos já está fora da escola ou defasado.

O autor destaca que o aumento da desigualdade no acesso ocorre principalmente a partir da transição para a segunda etapa do ensino fundamental, ampliando-se até o final do ensino médio. Além disso, a evasão escolar é reforçada por condições socioeconômicas precárias, sendo mais intensa nas regiões Norte e Nordeste. Pelo critério simples da frequência escolar na idade obrigatória, em 2017, o Brasil tinha cerca de 1,5 milhão de crianças e jovens entre 4 e 17 anos fora da escola.

Outro dado a ser mencionado, refere-se à taxa de analfabetismo. Segundo o Censo Demográfico de 2022 (IBGE), 7,0% dos brasileiros acima de 15 anos, ou seja, 11,4 milhões de pessoas são analfabetas. Os índices das regiões Norte e Nordeste seriam, respectivamente, 8,2% e 14,2%. O analfabetismo funcional, segundo o Inaf (Indicador de Alfabetismo Funcional) atinge 29% dos brasileiros de 15 a 64 anos.

Nesse cenário alarmante, a redução de matrículas na educação básica tem sido indevidamente adotada como indicativo para a contenção do crescimento da Complementação da União ao Fundeb. Tal interpretação, contudo, desconsidera a natureza redistributiva e equitativa da política, que não se orienta pela mera variação demográfica, mas pela necessidade de assegurar condições mínimas de oferta educacional nas redes com menor capacidade fiscal.

Ademais, os aportes federais, ainda que ampliados a 23% das receitas totais dos Fundos em 2026, permanecem insuficientes para eliminar as disparidades estruturais entre redes de ensino do país. Nesse sentido, a Complementação da União representa parte de um processo contínuo de equalização federativa, em que os recursos federais buscam garantir a sobrevivência e o aprimoramento das redes mais vulneráveis. Mesmo com a ampliação do VAAT e a elevação do valor mínimo de referência, que em 2025

alcança R\$ 8.031/aluno, frente a R\$ 3.064/aluno no Município com menor capacidade fiscal, o modelo implantado ainda opera para assegurar condições mínimas, ainda limitadas, de oferta.

Os efeitos da política apontam para uma redução gradual das assimetrias, sem que isso signifique a suficiência de financiamento. A ampliação da Complementação da União ao Fundeb e a adoção do Valor Aluno Ano Total (VAAT) representam um avanço técnico e conceitual em busca da efetiva qualidade das redes de ensino, independentemente da localidade e que se encontrem.

Assim, as demandas educacionais brasileiras não podem ser reduzidas a uma mera contagem de matrículas. Em um país que ainda convive com severas desigualdades e déficits históricos de oferta, os números absolutos de alunos matriculados representam parte das reais necessidades educacionais.

O Plano Nacional de Educação (PNE), traduz o mandamento constitucional do art. 214 da Constituição, que determina a articulação das ações dos entes federados para a consecução das metas e estratégias necessárias à erradicação do analfabetismo, universalização do acesso à educação básica, melhoria da qualidade do ensino, formação e valorização dos profissionais da educação, promoção de infraestrutura física e tecnológica adequadas. O PNE, portanto, não se orienta apenas pela demanda imediata expressa em matrículas, mas por um planejamento de longo prazo que busca superar desigualdades acumuladas e garantir direitos educacionais plenos.

Desse modo, o volume de recursos vinculados ao Fundeb e à Complementação da União deve ser interpretado à luz dessas metas estruturantes. A efetividade da política educacional depende de um financiamento capaz de sustentar não apenas a presença dos alunos na escola, mas a qualidade integral do processo de ensino e aprendizagem, de modo a cumprir o dever constitucional do Estado com a educação como direito social e vetor de desenvolvimento humano e nacional.

Nesse sentido, deve-se considerar também a ampliação de matrículas em determinadas etapas e modalidades da educação básica que, ainda que não representem aumento no número absoluto de matrículas, implicam custos mais elevados de implantação e manutenção. Um exemplo é a expansão da educação em tempo integral, reconhecida como fator determinante para a melhoria da qualidade do ensino, cuja oferta ainda se encontra distante da meta estabelecida pelo PNE 2014-2024, que prevê a

adoção desse modelo em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de modo a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica.

Nos termos do art. 211, § 1º c/c § 7º, da Constituição, 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, que considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ).

Enquanto o VAAT atua como um mecanismo de equalização federativa, o CAQ busca estabelecer um padrão de qualidade efetivo, que considere não apenas o volume de recursos, mas também os insumos indispensáveis para uma educação de qualidade: infraestrutura, valorização docente, formação continuada, material pedagógico, alimentação, transporte e tempo integral.

FARENZENA e PINTO (2023) buscam estimar a necessidade mínima de financiamento com vistas ao padrão de qualidade previsto constitucionalmente e apontam que o VAAT mínimo permanece aquém do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), referência que estabelece os parâmetros mínimos de investimento por aluno e que precede o CAQ. Os autores quantificam para 2023 um CAQi médio nacional de R\$ 10.003 por aluno, frente a um VAAT mínimo, em 2025, de R\$ 8.031 por aluno, indicando ainda um déficit estrutural no financiamento equitativo.

Sob essa perspectiva, a política de complementação federal constitui o alicerce para uma trajetória ascendente de qualificação da oferta educacional. A continuidade dessa convergência, entre, os ainda distantes, financiamento redistributivo e parâmetros de qualidade, é fundamental para que o país avance de um sistema que assegura o mínimo necessário para outro que garanta, de forma estável e universal, condições reais de qualidade.

## 15. AVALIAÇÃO SETORIAL NA REVISÃO DE GASTOS

O Ministério do Planejamento desempenha papel central e legítimo no aperfeiçoamento da qualidade do gasto público, especialmente no que se refere à promoção de maior eficiência na alocação de recursos e à construção de uma trajetória fiscal sustentável. Avaliações regulares de despesas obrigatórias e vinculadas são práticas reconhecidas internacionalmente como instrumentos valiosos para subsidiar a

revisão de políticas, a correção de ineficiências e a formulação de um orçamento público mais efetivo.

Contudo, tais análises devem observar critérios técnicos robustos, metodologias transparentes e diálogo institucional qualificado, sobretudo quando se referem a políticas públicas complexas, como é o caso do Fundeb. A credibilidade das avaliações orçamentárias está diretamente relacionada ao seu rigor analítico e à participação de órgãos setoriais com expertise técnico e atribuições diretas sobre a execução da política pública em questão.

No caso do Fundeb, é essencial que qualquer análise de sua eficácia, eficiência ou equidade seja realizada com a participação do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgãos responsáveis pela coordenação normativa e pela gestão operacional do fundo, respectivamente. A ausência desse diálogo pode comprometer a compreensão sobre os objetivos, os instrumentos redistributivos e os resultados da política, fragilizando indevidamente sua legitimidade.

Assim, reafirma-se a importância da atuação do Ministério do Planejamento e Orçamento nas avaliações de despesas públicas, ao mesmo tempo em que se recomenda a integração com os órgãos setoriais competentes, como condição indispensável para que os diagnósticos produzidos reflitam de forma fidedigna a complexidade e os resultados das políticas avaliadas, com vistas ao aprimoramento da ação estatal com justiça social e responsabilidade fiscal.

## 16. CONCLUSÕES

---

### Revisão de gastos

1. As atuais projeções indicam trajetória de colapso progressivo do espaço fiscal: em 2028, as dotações discricionárias do Poder Executivo se reduziriam para apenas R\$ 59,5 bilhões, atingindo o nível crítico de R\$ 8,9 bilhões já em 2029. Essa trajetória, sinaliza um risco iminente de **shutdown fiscal** do governo federal e reforça a necessidade de institucionalizar um processo técnico e permanente de **revisão de gastos (spending review)**, que visa otimizar a alocação de recursos.
2. Nesse contexto de crescente preocupação com a sustentabilidade fiscal, chamam a atenção manifestações do Ministério do Planejamento e Orçamento durante audiências públicas na Comissão Mista de Orçamento, em que foram suscitados questionamentos quanto à **efetividade** e ao **volume crescente dos gastos** da Complementação da União ao Fundeb.

### Avaliação do Ministério do Planejamento

3. Embora o debate sobre a eficiência do gasto público seja necessário, tais manifestações revelam **inadequada abordagem** conceitual e metodológica, pouco aderente às especificidades do financiamento educacional, que desconsideram o caráter redistributivo e estruturante do Fundo.
4. O MPO busca demonstrar que não há correlação entre o volume de recursos da Complementação da União e os **resultados educacionais do Pisa** (2006-2022), nacionalmente consolidados. Além disso, induz à conclusão de que a **redução nas matrículas** na educação básica é incompatível com o crescimento acentuado da despesa (2003-2027), sugerindo um possível desequilíbrio entre esforço financeiro federal e demanda educacional.

### Complementação da União: atuação focalizada

5. Ainda que se admita a intenção de correlacionar volume de gasto público com desempenho educacional, é fundamental considerar quem são, de fato, os **reais beneficiários** diretos dos recursos analisados, sob pena de se estabelecer avaliações distorcidas sobre a efetividade da política pública.

6. Inicialmente, é necessário destacar que o Fundeb tem como objetivo prioritário a garantia de padrões mínimos de **equidade no financiamento** da educação básica. Cabe à Complementação da União assegurar, nacionalmente, valores mínimos de aplicação por aluno (VAAF e VAAT), com foco na correção de desigualdades históricas entre Estados e Municípios. Nesse sentido, em 2025, as regiões Norte e Nordeste concentram 94,0% das transferências federais<sup>9</sup>, o que invalida considerar o desempenho de estudantes de outras regiões.
7. Quanto à distribuição da **Complementação-VAAT**, parcela que representa o crescimento da despesa, que apura a totalidade de receitas e corrige distorções de distribuições anteriores, atinge 2.381 redes de ensino. 96,0% dos recursos são destinados às regiões Norte e Nordeste. Contudo, mais relevante do que a extensão, é a intencionalidade da distribuição, pautada pela promoção da equidade: quanto menor a disponibilidade de recursos locais, maior o valor transferido por aluno.

### **Baixa participação da União**

8. Quanto aos valores transferidos, estima-se que o Fundeb represente, em 2025, 60,2% das receitas totais vinculadas à educação e a Complementação da União, ainda que ampliada a 21,0% das receitas totais dos fundos, corresponderia a **apenas 10,5%**. A Complementação-VAAF, que equivale à participação federal até 2020 (10%), representa em 2025 **somente 5,0%** das receitas totais.
9. Assim, a participação federal no financiamento global, disperso em uma distribuição nacional, pouco representaria frente às demandas educacionais a serem atendidas. Revela-se uma **assimetria na atribuição de responsabilidades** entre os entes federados: o aparente peso orçamentário da política no âmbito da União não se reflete, na mesma medida, em sua capacidade de alterar, por si só, os resultados educacionais consolidados nacionalmente.

### **Evolução das matrículas**

10. A **redução de matrículas** na educação básica, decorrente da transição demográfica, vem sendo usada de forma equivocada para justificar a ineficiência e a contenção de gastos da Complementação da União. Essa leitura simplifica uma realidade complexa que desconsidera as desigualdades regionais, os custos fixos das redes

---

<sup>9</sup> Até 2020, as regiões Norte e Nordeste recebiam a totalidade dos recursos.

escolares, a necessidade de ampliação do tempo integral, os desafios estruturais ainda presentes, tais como, fatores socioeconômicos, baixa cobertura da educação infantil, elevada demanda reprimida em outras etapas e modalidades, desigualdade de acesso territorial etc.

11. A participação federal tem atuação focalizada, em benefício, principalmente, das regiões Norte e Nordeste, aquelas onde persistem déficits históricos de acesso e permanência. Análises generalistas distorcem a natureza redistributiva da política. A avaliação do comportamento das matrículas deve, assim, ser conduzida de forma **regionalizada e contextualizada**.

### **Insuficiência de recursos**

12. Ademais, os aportes federais, ainda que ampliados a 23% das receitas totais dos Fundos em 2026, permanecem insuficientes para eliminar as **disparidades estruturais** entre redes de ensino do país. A elevação do valor mínimo de referência, que em 2025 alcança R\$ 8.031/aluno, ainda opera para assegurar condições mínimas, ainda limitadas, de oferta<sup>10</sup>.
13. As demandas educacionais no Brasil transcendem o número de matrículas, pois o país ainda enfrenta déficits históricos de oferta, qualidade e equidade. O **Plano Nacional de Educação**, em cumprimento ao art. 214 da Constituição Federal, orienta a atuação conjunta dos entes federados para superar essas desigualdades, com metas de erradicação do analfabetismo, universalização do ensino, valorização do magistério, melhoria da infraestrutura e melhoria da qualidade educacional. O financiamento da educação deve ser compreendido não como mera resposta a variações de matrícula, mas como instrumento estruturante para assegurar o direito à educação de qualidade e o desenvolvimento social do país.
14. A política de complementação constitui o alicerce para uma trajetória ascendente de **qualificação da oferta educacional**. A continuidade dessa convergência, entre, os ainda distantes, financiamento redistributivo e parâmetros de qualidade, é fundamental para que o país avance de um sistema que assegura o mínimo

---

<sup>10</sup> Estimativas apontam que o VAAT mínimo permanece aquém do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), referência que estabelece os parâmetros mínimos de investimento por aluno e que precede o CAQ. Em 2023 o CAQi médio nacional seria de R\$ 10.003/aluno, indicando ainda um déficit estrutural no financiamento equitativo.

necessário para outro que garanta, de forma estável e universal, condições reais de qualidade.

### **Equidade e redução de desigualdades**

15. A política de Complementação da União ao Fundeb, em especial na forma introduzida pelo critério do VAAT, representa um avanço significativo na busca pelo cumprimento de **mandamentos constitucionais**: reduzir desigualdades sociais e regionais, exercer sua função redistributiva e supletiva em educação, garantir condições mínimas e dignas de oferta educacional, proporcionar igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, universalizar a educação básica obrigatória e gratuita.
16. Para o exercício de 2025, a Complementação-VAAT equivale a 9,0% das receitas totais dos Fundos, somando R\$ 24,6 bilhões. A partir de 5.536 redes habilitadas, 2.381 são beneficiadas, tendo seus valores por aluno elevados do patamar crítico de R\$ 3.064/aluno ao **VAAT mínimo nacional de equalização** em R\$ 8.031/aluno. Embora ancorado na lógica educacional da equidade, o VAAT acarreta amplos efeitos socioeconômicos, contribuindo para a mitigação das desigualdades regionais e uma melhor justiça federativa.
17. A análise das localidades beneficiadas por faixas de **IDH e PIB per capita** evidencia os impactos sociais e econômicos positivos da Complementação-VAAT: 99,7% concentram-se em redes situadas em Municípios com IDH inferior à média nacional e 98,2% destinam-se a localidades com PIB per capita abaixo da média nacional. Os acréscimos nos investimentos por aluno revelam ainda progressividade redistributiva com valores médios significativamente superiores nas localidades em maior situação de vulnerabilidade.
18. Os impactos em indicadores educacionais de aprendizagem ocorrem em ciclos escolares mais longos para se manifestar plenamente. Porém, os efeitos imediatos em termos de **justiça federativa e equalização das condições de oferta** já podem ser observados. Assim, dados que associam a alocação de recursos à baixa capacidade socioeconômica dos beneficiários são evidências de que a política está operando de acordo com suas finalidades constitucionais.

## Continuidade das políticas e resultados de longo prazo

19. O Pisa, avaliação educacional promovida pela OCDE a cada três anos, concentram-se em alunos de 15 anos, que acumulam mais de uma década de escolarização. Portanto, as edições mais recentes do exame refletem a política educacional e os padrões de investimento de **ciclos educacionais de períodos anteriores**. É o que ocorre com as aplicações da Complementação-VAAT: 50% dos recursos estão vinculados à educação infantil.
20. Portanto, atribuir ao aporte federal um papel causal relevante na evolução dos resultados médios nacionais representa um erro de abordagem. Seus efeitos devem ser observados no âmbito das **redes beneficiadas**, de acordo com os **ciclos de aprendizagem**. Avaliar sua efetividade exige, portanto, metodologias mais precisas e sensíveis às realidades locais, e não por meio de comparações generalistas.
21. Ademais, a avaliação da política de financiamento educacional deve ir além dos resultados obtidos em testes padronizados como o Ideb ou o Pisa. É necessário incorporar indicadores de **equidade, justiça federativa e qualidade da oferta**, a fim de aferir a capacidade das redes de ensino de garantir acesso, permanência e aprendizagem.
22. O êxito na formulação do Novo Fundeb residiu na capacidade de articular interesses diversos em torno de uma proposta tecnicamente consistente e politicamente viável, fundada em **consensos**: perenização do Fundo, maior participação da União e aprimoramento do mecanismo redistributivo. A estabilidade e continuidade das políticas públicas são elementos essenciais para a consolidação de resultados duradouros, especialmente em áreas como a educação básica, cujo impacto se manifesta de forma cumulativa, progressiva e de longo prazo.

## Avaliação setorial

23. O Ministério do Planejamento tem papel legítimo e estratégico na busca pela eficiência e sustentabilidade fiscal, cabendo-lhe avaliar a qualidade do gasto público. Contudo, no caso de políticas complexas como o Fundeb, tais análises devem observar rigor técnico, transparência metodológica e diálogo institucional com **órgãos setoriais especializados**, como o MEC e o FNDE, que detêm o

conhecimento operacional e normativo sobre o fundo. A ausência dessa integração pode gerar diagnósticos imprecisos e comprometer a credibilidade das conclusões.

### **Impacto fiscal e socioeconômico**

24. A Complementação da União não exerce impacto direto sobre a compressão das despesas discricionárias, uma vez que é excluída da base de cálculo e dos **limites individualizados** do montante global das dotações orçamentárias relativas às despesas primárias (art. 3º, §2º, I, da LC nº 200/2023). A despesa correspondente, todavia, afeta a apuração do **resultado primário**.
25. O valor estimado pelo Ministério do Planejamento para a Complementação da União ao Fundeb em 2028, de R\$ 77,6 bilhões, representa **apenas 2,9%** do total das despesas obrigatórias da União, projetadas em R\$ 2.667,7 bilhões. Esse dado evidencia que, mesmo em seu patamar de 23% de participação nas receitas dos fundos, a política exerce pressão orçamentária marginal, especialmente quando comparada à dimensão global das obrigações federais.
26. Nesse contexto, o ET nº 10/2024-Conof/CD estima que, caso houvesse alteração nos critérios de atualização dos **benefícios do RGPS e do BPC**, em vez de indexados ao valor do salário-mínimo para correção pela inflação ou com ganho real de 0,6% a.a. (percentual mínimo do RFS), haveria economia potencial estimada em 10 anos (2025-2034) de, respectivamente, R\$ 1.108 bilhões ou de R\$ 890 bilhões.
27. Diferentemente das despesas obrigatórias mencionadas, a Complementação da União constitui-se em investimento com **natureza finalística**, voltado à garantia de um direito constitucional e dotado de **potencial estruturante** para o desenvolvimento socioeconômico e a redução das desigualdades regionais. Em contraste, as demais obrigações constantes do orçamento, preponderantemente, têm caráter reativo, inercial e de baixa ou nenhuma alavancagem sobre a produtividade futura do país.

Brasília, 24 de outubro de 2025.

*Claudio Riyudi Tanno*

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira

## 17. REFERÊNCIAS

---

- ALMEIDA, Dayson Pereira B. de; BIJOS, Paulo R. S. Projeções Fiscais e Orçamentárias: O Desafio das Despesas Discricionárias. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Estudo Técnico nº 4/2025. Brasília, 2025.
- ALMEIDA, Dayson Pereira B. de; BIJOS, Paulo R. S. Limites de Despesas Primárias para 2025: Estimativas e Considerações Preliminares. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Estudo Técnico nº 5/2024. Brasília, 2024.
- ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino de Rezende. As Múltiplas Realidades Educacionais dos Municípios no Contexto do Fundeb. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca). Revista de Financiamento da Educação, 2024.
- AMARAL, Nelson Cardoso. O Fundeb em Uma Perspectiva Comparada com o Financiamento da Educação Básica nos Países da OCDE e do BRICS. Em Aberto. Brasília, 2015.
- BIJOS, Paulo Roberto Simão. O Caminho do Equilíbrio: É Preciso “Cortar Gastos?”. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Estudo Técnico nº 10/2024. Brasília, 2024.
- BRASIL. Projeto de Lei nº 2.614, de 2024. “Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034”. Brasília, 2024. Disponível em [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra?codteor=2443432&filename=PL%202614/2024](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=2443432&filename=PL%202614/2024)
- CAPUZZO, Alisson Minduri. Financiamento da Educação Básica: Análise da Construção do Fundeb Permanente na Câmara dos Deputados de 2017 a 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília. Brasília, 2022.
- CAPUZZO, Alisson Minduri; TANNO, Claudio Riyudi; MARTINS, Paulo de Sena. Novo Fundeb: Destinação para Educação Infantil. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Nota Técnica Conjunta. Brasília, 2020.

CAPUZZO, Alisson Minduri; TANNO, Claudio Riyudi; MARTINS, Paulo de Sena.

Novo Fundeb: Efeito Redistributivo, Possibilidades para as Novas Ponderações, Proposta de Indicador de Disponibilidade de Recursos e Considerações sobre o Custo Aluno Qualidade. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa e Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Nota Técnica Conjunta. Brasília, 2020.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da Educação Pública e a Condição Educacional no Brasil: 1995-2020. Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes). Campinas, 2024.

COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO. Audiência pública com a Ministra de Estado do Planejamento e Orçamento acerca do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025. Brasília, 12/06/2024. Disponível em

<https://www.congressonacional.leg.br/web/cmo/acompanhe/-/reuniao/73333>

COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO. Audiência pública com a Ministra de Estado do Planejamento e Orçamento acerca do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026. Brasília, 08/07/2025. Disponível em

<https://www.congressonacional.leg.br/web/cmo/acompanhe/-/reuniao/77097>

COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO. Projeto de Lei Orçamentária para 2026. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília, agosto de 2025. Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/web/orcamento/acompanhe/orcamento-anual/-/loa/2026/etapas/apresentacao-loa>

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE – SF E CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA – CD. Subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2026 (PLOA 2026). Nota Técnica Conjunta nº 5/2025. Brasília, 2025.

CONSULTORIA LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Consultores Legislativos da Área XV – Educação, Cultura e Desporto. Plano Nacional de Educação: Subsídios para Análise do Projeto de Lei nº 2.614/2024. Brasília, 2025.

DOURADO, Luiz Fernandes; ARAÚJO, Wallison Maurício Pinho de. Financiamento da Educação, Fundeb e Direito à Educação: Educação Pública de Qualidade Social e com Gestão Pública. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, Brasília, 2022.

FARENZENA, Nalú; PINTO, José Marcelino de Rezende. Potenciais e Limites do Fundeb para Financiar as Metas do Plano Nacional de Educação. Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes). Campinas, 2024.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Financiamento. Fundeb. Consultas. 2025. Disponível em <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/2025>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Pesquisas Estatísticas e Indicadores Educacionais. Censo Escolar. Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Sinopse Estatística da Educação Básica 2024. Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>

KARNOPP, Laerte Radtke. O Novo Fundeb e o Dever de Progressividade na Concretização do Direito à Educação Básica: Um Estudo Histórico-Comparativo dos Fundos de Financiamento. Revista de Direito Tributário e Financeiro, 2020.

MARQUES, Binho; NOGUEIRA, Flávia. Vincular Financiamento com Qualidade: Um Desafio Ainda Presente à Educação Brasileira. Revista Retratos da Escola, Brasília, 2019.

MARTINS, Paulo de Sena. Federalismo, Vinculação, Fundeb, VAAT e CAQ. Revista Retratos da Escola, Brasília, 2019.

MOURA, Marcia Rodrigues; VOLPE, Ricardo Alberto. Exceções e Ampliação dos Limites de Despesas Primárias da Lei Complementar nº 200/2023 – Regime Fiscal Sustentável. Estudo Técnico nº 26/2025. Brasília, 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Education at a Glance 2024: Indicadores da Educação*. Paris: OECD Publishing, 2024.

SENA, Paulo. Novo Fundeb Permanente: Comentários à Lei nº 14.113/2020. Fórum Conhecimento Jurídico. Belo Horizonte, 2023.

SILVA, Marcos Quintanilha da. Complementação Financeira da União ao Fundeb: Um Estudo sobre o VAAT em 2023. Fineduca. Revista de Financiamento da Educação. Volume 13, 2023.

SIMÕES, Armando Amorim. Acesso à Educação Básica e sua Universalização: Missão Ainda a Ser Cumprida. Cadernos de Estudos e Pesquisas em Política Educacionais. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Brasília, 2019.

TANNO, Claudio Riyudi. Novo Fundeb: Valor Aluno-Ano Total (VAAT) como Parâmetro de Equalização e Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Custo Aluno Qualidade (CAQ): Contribuições Conceituais e Metodológicas. Brasília, 2021.

TANNO, Claudio Riyudi. Sumário Temático: Ação Orçamentária 20RP – Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Estudo Técnico nº 7/2022. Brasília, 2022.

TANNO, Claudio Riyudi. Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb): Proposta de Aprimoramento para Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Estudo Técnico nº 24/2017. Brasília, 2017.

TANNO, Claudio Riyudi. Valor Aluno-Ano Fundeb (VAAF) e Valor Aluno-Ano Total (VAAT): Metodologia de Cálculos e Aspectos Conceituais. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Nota Técnica nº 23/2022. Brasília, 2022.

TOLLINI, Hélio; BIJOS, Paulo. Planejamento de Médio Prazo no Processo Orçamentário. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Estudo Técnico nº 4/2022. Brasília, 2022.

VIEIRA, Andrea Mara R.S. O Novo Fundeb e o Direito à Educação: Avanços, Retrocessos e Impactos Normativos. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte, 2022.