

# **O FUNDEB no Estado de São Paulo em 2026: as condicionalidades do VAAR em foco e olhares para a revisão legal**

*Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada – IBSA*

Após cinco anos de progressiva entrada em vigor dos dispositivos da Emenda Constitucional nº 108 e da Lei nº 14.113/2020, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB finaliza em 2026 sua terceira fase de implementação desde que foi reconfigurado em 2020.

Com a “continuidade” e “previsibilidade” como pedra de toque, o Novo FUNDEB em 2026 tem poucas alterações em relação a 2025, em um momento marcado pela avaliação de seus efeitos tanto no Congresso Nacional quanto no Governo Federal. Destaca-se o fato de que a passagem de 2025 para 2026 é o primeiro ciclo na série histórica recente sem mudança nos fatores de ponderação das matrículas, além da escolha da Comissão Intergovernamental do FUNDEB (CIF) por mudanças incrementais nas metodologias relacionadas às complementações da União.

A primeira fase de implementação do novo FUNDEB ocorreu logo após a promulgação, em 20 de dezembro de 2020, da Lei Federal nº 14.113, que é a marca de inauguração de um novo capítulo do financiamento da educação brasileira. Alicerçada na Emenda Constitucional nº 108/2020, aprovada em agosto do mesmo ano, a lei de regulamentação deu novas configurações a uma política pública consolidada nas últimas décadas, como veremos a seguir.

Já a segunda fase de implementação tem início após a promulgação da Lei Federal nº 14.276, em 27 de dezembro de 2021, que atualizou a Lei nº 14.11/2020. Além de ajustes pontuais nos mecanismos de financiamento, as principais mudanças da atualização da Lei foram a nova definição de “profissionais da educação” (alterando assim as categorias beneficiadas com a subvinculação de recursos do FUNDEB) e a permissão legal para uso do FUNDEB em bonificações e abonos salariais. A segunda fase de implementação também foi marcada pelo já previsto maior salto na complementação da União ao FUNDEB, passando de 12% da soma dos fundos estaduais em 2021 para 15% em 2022.

A terceira fase de implementação, iniciada em 2023 e que se segue em rota até este ano, tem como marcador fundamental o início da distribuição da Complementação da União na modalidade VAAR (Valor Aluno/Ano Resultados) aos Estados e Municípios. Essa transferência federal representa uma nova fonte de recursos para investimento em educação pública que, em função das suas condicionalidades e fórmulas de distribuição, incentiva as redes a tomarem determinadas decisões a respeito das políticas públicas em seus territórios. Além disso, essa fase

de implementação contempla o início de implementação de novos fatores de ponderação: por um lado, é realizado um movimento de expansão de fatores de ponderação de etapa/modalidade/tipo de ensino para além de 1,3, permitindo que se aproximem dos diferenciais de custo reais; por outro, dois novos fatores começaram a operar dentro das distribuições intraestaduais e da complementação VAAF e VAAT da União, permitindo que os entes federativos mais vulneráveis recebam mais recursos por aluno.

**No ano de 2026, a principal mudança de cenário no FUNDEB é o crescimento da Complementação da União, que enfim alcança 23% da soma dos fundos estaduais, ou seja, R\$ 69,2 bilhões.**

#### A variação dos recursos do FUNDEB paulista entre 2025 e 2026

Com a previsão de mais um ano de crescimento econômico, o Estado de São Paulo – somando governo estadual e municípios – tem previsão de ampliação de 6,7% de sua receita tributária. A esse valor se soma a quase duplicação da complementação da União aos entes federativos paulistas, saltando de R\$ 236 milhões para R\$ 458 milhões.

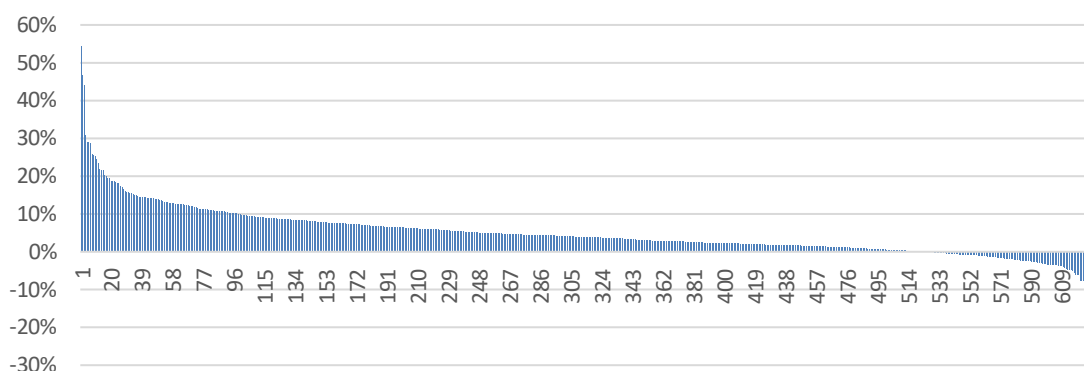
**Resultado: a estimativa é que o FUNDEB paulista alcançará R\$ 66,2 bilhões em 2026, R\$ 3,9 bilhões (6,3%) a mais que em 2025.**

Vale destacar que o aumento de 2025 para 2026 é maior que o crescimento de 2024 para 2025, quando o incremento foi de R\$ 3,3 bilhões.

Considerando os 645 municípios paulistas, o ganho comparativo é de R\$ 986 milhões, enquanto o Governo do Estado tem uma estimativa de ganho de R\$ 2,9 bilhões, invertendo a tendência dos anos anteriores.

39% dos entes federativos terão um crescimento maior que 5% em suas receitas do FUNDEB e 17% terão alguma perda de recursos oriundos do Fundo, conforme gráfico 2 abaixo. A maior variação positiva é do município Mendonça (+54,2%) e a maior variação negativa é do município Herculândia (-22,6%). Estes movimentos se dão sobretudo em função de aumento ou diminuição na soma de matrículas ponderadas.

Variação percentual de recursos do FUNDEB - 2025/2026 -  
por rede de ensino



Compreender os mecanismos vigentes do FUNDEB, os valores atualmente transferidos para cada rede pública de ensino<sup>1</sup> e as novas sistemáticas de indução que passam a operar no arranjo federativo brasileiro traz nitidez sobre as possibilidades de financiamento das políticas públicas no nível local, o que permite que os pleitos e demandas possam ser dirigidos às lideranças educacionais com fundamentação no cenário financeiro-orçamentário.

O conhecimento das regras do novo FUNDEB também abre a possibilidade de incidência para os ajustes necessários e correções de rotas na política pública nacional, no contexto da nova gestão do Governo Federal, que vem demonstrando abertura democrática e dialógica para encontrar os melhores caminhos no sentido da construção da educação pública de qualidade, com valorização dos profissionais da educação e cumprindo os demais nortes manifestos no Plano Nacional de Educação. **Vale ressaltar que anualmente há a rediscussão dos fatores de ponderação das matrículas pela Comissão Intergovernamental do FUNDEB, ocasião em que são levados em consideração novos estudos e novas pautas de políticas educacionais.** De acordo com a Lei do Fundeb, em seu Art. 17, parágrafo 2º, as definições dos fatores de ponderação devem ocorrer até 31 de julho de cada exercício para vigência no ano seguinte.

## HISTÓRICO DO NOVO FUNDEB

O novo FUNDEB é, sobretudo, uma conquista dos movimentos sociais da área da educação, apesar da gestão do Governo Federal entre 2019 e 2022. Sua inserção na agenda de votação no Congresso Nacional teve como força motriz a mobilização de diversas entidades representativas da educação de todo o território brasileiro. Sob qualquer ângulo de análise da formação dessa agenda, é nítido perceber que enquanto os movimentos sociais pressionaram pela votação de um texto pró-equidade e pró-educação pública, o Governo Federal e parte de sua base parlamentar atuaram contra sua aprovação, com representantes do Ministério da Economia chegando a defender o fim do FUNDEB e das garantias constitucionais de recursos para a Educação. No momento em que a votação do FUNDEB era uma realidade inadiável, o Governo Federal atuou pela desidratação da complementação da União e pela inclusão de mecanismos perversos como *vouchers para a educação particular* e como o incentivo para matrículas em instituições religiosas.

A crescente pressão política para a votação do novo FUNDEB deu-se, principalmente, em função do caos educacional que sua descontinuidade produziria. O ciclo constitucional do FUNDEB, iniciado em 2006 com a EC nº 53, tinha validade apenas até 31 de dezembro de 2020. Portanto, salvo votação de renovação, o FUNDEB acabaria e cessariam todos os mecanismos redistributivos inaugurados com o FUNDEF em 1996.

---

<sup>1</sup> O Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada (IBSA) divulgou nova estimativa das receitas e regras básicas de uso dos recursos do FUNDEB para os municípios paulistas, considerando o ano de 2026 (com quadros demonstrativos para cada rede municipal). Para obter informações do seu município, acesse <https://ibsa.org.br/fundeb-sp-2026/>.

Concretamente, a extinção da política de fundos, que durante duas décadas foi a base para os avanços educacionais do país, levaria a uma queda abrupta das condições de financiamento dos municípios mais vulneráveis. Os 1.220 municípios de mais baixo nível socioeconômico (onde estudam 7,5 milhões de alunos), perderiam, em média, metade da capacidade de investimento por aluno. A desigualdade entre o município com mais recursos por aluno (considerando também as outras receitas componentes do Valor Aluno/Ano Total - VAAT<sup>2</sup>) para aquele com menos recursos por aluno saltaria dos atuais 570% para 13.800%. Entre municípios paulistas, essa desigualdade passaria, segundo as estimativas com dados públicos, de 187% para 2.158%. Um dos municípios mais “pobres” do Estado de São Paulo, Francisco Morato, perderia cerca de 55% do seu VAAT – beneficiando municípios relativamente mais ricos e o governo estadual<sup>3</sup>.

Isso ocorreria porque o funcionamento do FUNDEB é, grosso modo, a redistribuição de recursos vinculados à educação em cada Estado de acordo com o número de matrículas ponderadas em cada rede de ensino. Redes com relativamente mais matrículas que impostos vinculados à educação são recebedores líquidos, enquanto redes com relativamente mais impostos arrecadados que matrículas transferem parte de seus recursos para os demais. Vale lembrar que tais recursos do FUNDEB só podem ser destinados a despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), parte delas para remuneração de profissionais da educação (conforme será discutido a seguir).

A aprovação do novo FUNDEB significou, portanto, um alívio para as redes municipais de ensino mais vulneráveis, que puderam manter os níveis de remuneração dos profissionais da educação e os orçamentos dedicados às escolas públicas. Mais do que isso, sua inserção na parte permanente da Constituição Federal, sem prazo de validade, garantiu a **perenidade da política pública** – que será aprimorada ao longo do tempo e não poderá mais ser extinta sem que haja uma profunda mudança na Constituição.

## CARACTERÍSTICAS DO NOVO FUNDEB

Como enunciado anteriormente, o novo FUNDEB não é uma cópia do antigo. Ele mantém os mecanismos existentes até 2020, mas traz **17 inovações** que alteram seu funcionamento e, em alguns casos, mudam os fluxos de impostos vinculados à educação, elementos para os quais os gestores públicos e profissionais da educação devem estar atentos. Abaixo, são elencadas tais transformações principais, considerando a atualização da Lei em Dezembro de 2021.

---

<sup>2</sup> O Valor Aluno/Ano Total é um conceito que foi constitucionalizado pela EC 108/2020 no § 1º do Art. 212-A. Trata-se da soma de toda a disponibilidade fiscal vinculada à educação nas redes de ensino (recursos recebidos do Fundeb, outros impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino que não compõem a cesta do Fundeb e os recursos do salário-educação, recursos de exploração de petróleo e gás natural vinculados à educação e as transferências decorrentes dos programas de distribuição universal do MEC), que então é dividida pela soma ponderada de matrículas na respectiva rede de ensino.

<sup>3</sup> Números calculados a partir do Estudo Técnico nº 24/2017 da Consultoria de Orçamento e Finanças da Câmara dos Deputados.

- 1) **Alteração da cesta de impostos redistribuídos pelo FUNDEB:** foram excluídos da redistribuição os recursos relativos à Lei Kandir e incluídos os recursos relativos às alíquotas adicionais de ICMS para os Fundos de Combate à Pobreza (no Estado de São Paulo, adicional de 2% na alíquota do ICMS de bebidas alcóolicas e de fumo e seus sucedâneos manufaturados);
- 2) **Matrículas contabilizadas na distribuição de recursos dos FUNDEBs estaduais e da complementação da União:** inclui matrículas em instituições privadas conveniadas na educação profissional técnica de nível médio, incluídas aquelas do Sistema S, o que tende a beneficiar os governos estaduais em detrimento dos municípios, uma vez que matrículas de nível médio só são contabilizadas em redes estaduais (conforme Art. 211 da Constituição Federal)  
  
Cabe registrar que essas matrículas deverão ser comprovadas pelas instituições conveniadas e conferidas pelo Poder Executivo do respectivo ente subnacional, em momento anterior ao repasse dos recursos recebidos pela via do FUNDEB;
- 3) **Prazo de retificação das matrículas do Censo Escolar:** os municípios e estados terão apenas 30 dias para retificar – quando necessário – os dados preliminares do Censo Escolar, não podendo alterar os dados após a publicação final das informações.
- 4) **Fatores de ponderação das matrículas para distribuição de recursos dos FUNDEBs estaduais e da complementação da União:** cria contabilização de dupla matrícula para a educação profissional técnica de nível médio articulada ao ensino regular. A dupla matrícula era computada, até 2020, apenas para atendimento educacional especializado. Isso significa uma vantagem para as redes estaduais. Adicionalmente, a Lei do novo FUNDEB vincula conceitualmente a definição dos fatores de ponderação à definição do Custo Aluno Qualidade (CAQ), embora na prática tais fatores não estejam sendo definidos a partir de diferenciais de custo entre as etapas, modalidades e tipos de ensino. A partir de 2025, os ponderadores de matrículas do campo, indígenas e quilombolas passam a ser aplicados como “multiplicadores” dos demais fatores de ponderação: matrículas do campo (em todas as etapas, modalidades e tipos de ensino) tem ponderação 15% superiores às matrículas urbanas, enquanto o multiplicador adicional para matrículas indígenas e quilombolas é de 40%. Todas as definições de fatores de ponderação de 2025 seguem valendo para o ano de 2026.

**Quatro conceitos diferentes de valor aluno/ano – VAAF, VAAT, VAAR e CAQ**

**VAAF** – O valor aluno/ano FUNDEB (VAAF) foi a métrica fundamental do financiamento da educação no Brasil ao longo das últimas décadas. Trata-se da divisão dos impostos constituintes de um fundo estadual do FUNDEB pela soma de matrículas ponderadas de todas as redes, resultando em um VAAF igual para todos os municípios de um estado. Ela continua válida: estados

com VAAF inferior ao VAAF mínimo definido nacionalmente recebem complementação da União. É também a métrica de referência para a atualização anual do Piso Salarial do Magistério (PSPN).

**VAAT** - O valor aluno/ano total (VAAT) é a métrica de referência da distribuição de parte da complementação da União ao FUNDEB e que poderá servir como unidade comparativa de disponibilidade fiscal entre municípios de um mesmo estado – embora sua fórmula de cálculo atual não permita tal comparação. O VAAT é a soma de todos os impostos e transferências vinculados à educação em rede de ensino (incluindo os impostos fora do FUNDEB, o salário-educação, os royalties do petróleo e gás e as transferências universais do MEC), dividida por sua soma ponderada de matrículas na educação básica (soma ponderada que tem diferido da soma ponderada utilizada para o VAAF, conforme **tópico de Inovação 13**). Cada rede de ensino possui seu próprio VAAT. Conforme regulamentação de 2021, o VAAT é calculado com as informações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

**VAAR** - O termo VAAR diz respeito à nova complementação da União por resultados educacionais, que será discutida mais adiante. O “R”, portanto, refere-se a resultados, medidos a partir de indicadores educacionais que futuramente serão decididos pela Comissão Intergovernamental do FUNDEB. A fórmula dessa transferência entrou em vigência em 2023, fundamentada pela Portaria MEC nº 947/2022, construída naquele momento sem a participação dos participantes da Comissão Intergovernamental. A distribuição entre os entes federativos habilitados ao recebimento da complementação da União “VAAR” considera a melhoria em dois indicadores: 1) nível e avanço dos resultados de aprendizagem (ponderado por indicadores de equidade socioeconômica e racial e taxa de participação), ponderados pela taxa de aprovação; 2) atendimento escolar das crianças e dos jovens na educação básica presencial, de modo a captar o abandono no ensino fundamental e médio, com ponderação pela não-informação de fluxo dos estudantes. 50% da complementação VAAR é distribuída de acordo com o indicador 1 e 50% de acordo com o indicador 2. Caso uma rede cumpra as condicionalidades mas não melhore nem o indicador 1 nem o indicador 2, não receberá complementação VAAR.

**CAQ** – O conceito de Custo Aluno Qualidade (CAQ) está presente no debate educacional desde a década de 1980 e reflete ao necessário investimento por aluno para garantir condições de qualidade do ensino. Seu valor é uma referência de “mínimo existencial”, o que difere dos conceitos atuais de VAAF, VAAT e VAAR, guiados por indicadores da realidade objetivamente observada nas redes de ensino. **Novidade importante:** a Lei Complementar nº 220/2025, que estabelece o Sistema Nacional de Educação, determina que a Comissão Intergestores Tripartite da Educação (Cite) deverá aprovar a metodologia de cálculo do CAQ para a educação básica, com base em estudos técnicos elaborados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e, caso necessário, a critério da Cite, por outras instituições e

órgãos públicos por ela designados. O Art. 41 desta Lei estabelece o CAQ como referência de investimento por aluno da educação básica, que será progressivamente elevado de modo a contribuir para a consecução das metas de financiamento da educação básica do PNE. De acordo com a Lei, o cálculo do CAQ será referido aos padrões mínimos de qualidade da oferta da educação básica pactuados, passíveis de monetização, e considerará a definição de um conjunto mínimo de insumos e seus correspondentes custos, em âmbito nacional, de acordo com as características das etapas e das modalidades de ensino; e a variação de insumos e de custos, de acordo com a diversidade regional e local de cada rede de ensino.

- 5) Mínimo de recursos que devem ser destinados à remuneração de profissionais da educação e vedação de uso para pagamento de inativos:** estipula que pelo menos 70% dos recursos recebidos do FUNDEB em cada rede precisam ser gastos com remuneração de profissionais da educação na ativa, sendo estes docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional. Antes, a subvinculação era de 60% para profissionais do magistério na ativa. A alteração tende a possibilitar valorização de categorias para além do magistério, sem que já seja possível estimar o efeito específico na remuneração dos professores.

A definição acima foi a principal alteração na atualização da Lei em 2021. Até 27 de dezembro de 2021, a definição de profissionais da educação se restringia àqueles que tivessem formação em educação, nos termos do Art. 61 da LDB, além dos psicólogos e assistentes sociais atuantes em equipes multiprofissionais na educação. Com a alteração realizada, o conceito de profissionais da educação se expandiu para todos aqueles em efetivo exercício na educação básica. Contudo, permanecem de fora dessa categorização os profissionais que atuam nas redes mas em funções sem ligação à Educação (devem ser remunerados com recursos do Tesouro ou da vinculação de 25% da receita líquida de impostos), e os psicólogos e assistentes sociais atuantes em equipes multiprofissionais na educação que deixaram de ser considerados na subvinculação do FUNDEB 70% (passando a ser autorizado o uso do restante dos recursos do FUNDEB para o pagamento desses profissionais).

Além disso, o novo FUNDEB veda explicitamente o uso de recursos vinculados à educação para pagamento de inativos – o que no Governo do Estado de São Paulo significará bilhões de reais adicionais para investimento educacional.

- 6) Utilização dos recursos do FUNDEB 70%:** com a nova forma da Lei aprovada em 2021, fica explicitamente autorizado o uso dos recursos subvinculados à remuneração dos profissionais da educação para bonificações, abonos, aumentos de salário, atualizações ou correções salariais.

**7) Prazo para uso de resíduos do FUNDEB no exercício seguinte:** passa a ser autorizado o uso de 10% do FUNDEB do exercício anterior no primeiro quadrimestre do ano seguinte; antes, essa autorização era de 5% no mês de janeiro do ano seguinte.

**8) Instâncias de fiscalização e controle:** poderá haver litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados para a fiscalização da aplicação dos recursos dos Fundos que receberem complementação da União.

**9) Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS-FUNDEB):** inclui-se 2 representantes de organizações da sociedade civil nos CACS, 1 representante das escolas indígenas, 1 representante das escolas do campo e 1 representante das escolas quilombolas. O mandato dos membros dos conselhos do Fundeb será de 4 anos, vedada a recondução, e se iniciará no 3º ano de mandato do Poder Executivo. Os CACS deverão se reunir no mínimo trimestralmente e o Poder Executivo Federal poderá criar e manter redes de formação e conhecimento dos Conselheiros. Os novos conselhos dos Fundos estão sendo instituídos por leis de cada ente federativo.

Se desejarem, os Municípios poderão integrar, nos termos da legislação local específica, o Conselho do FUNDEB ao Conselho Municipal de Educação, instituindo câmara específica para o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo.

**10) Siope e monitoramento dos dados:** passa a ser obrigatório o registro bimestral no sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação (Siope), mantido pelo MEC e com acesso dos CACS e dos Tribunais de Contas, sob pena de suspensão de transferências voluntárias. O Sistema terá interoperabilidade e a integração de dados com os demais sistemas eletrônicos de dados contábeis, orçamentários e fiscais no âmbito do Poder Executivo federal e dos Tribunais de Contas. Conforme atualização da lei em 2021, as informações do Siope que serão utilizadas para os cálculos do VAAT serão aquelas que constarem no sistema no dia 31 de agosto do exercício posterior ao exercício a que se referem os dados enviados.

**11) Comissão Intergovernamental do FUNDEB:** passa a ter nova composição, com 5 representantes da UNDIME, 5 do CONSED, 3 do MEC, 1 do INEP e 1 do FNDE, cada qual com seu suplente. A Comissão deliberará sobre o conjunto de fatores de ponderação, levando em conta o CAQ e os estudos do INEP sobre custos médios das etapas, modalidades e tipos de ensino, nível socioeconômico dos estudantes, disponibilidade de recursos vinculados à educação e potencial de arrecadação de cada ente federado. A Comissão também avaliará as condicionalidades da complementação-VAAR e aprovará as metodologias de cálculo do

VAAR, do VAAT-EI e dos fatores de ponderação de equidade – elementos que serão discutidos a seguir.

De acordo com a atualização da Lei em 2021, a deliberação da Comissão Intergovernamental referente ao indicador de disponibilidade de recursos vinculados à educação ocorrerá até o dia 31 de outubro do ano anterior ao exercício de referência.

Todas as 11 alterações acima já significaram mudanças concretas que caracterizam o novo FUNDEB. Do ponto de vista das relações federativas, as mudanças expostas melhoram a posição relativa dos governos estaduais em função da valorização das matrículas na educação profissional; em 2024, esse ganho relativo perde força com o aumento relativamente maior dos fatores de ponderação da creche, mas há um reequilíbrio com os aumentos relativamente maiores dos fatores de ponderação do Ensino Médio e da educação profissional. A mudança nos fatores de ponderação das modalidades de ensino não gera um motivo contundente que altere essa balança de recursos.

A compreensão do potencial redistributivo do novo FUNDEB precisa considerar as mudanças sensíveis na complementação da União, cujos efeitos começaram a ser sentidos no ano de 2021 em algumas regiões do Brasil e foram intensificados ao longo dos anos seguintes. Essas mudanças se dão no valor da complementação e também nos formatos de distribuição dos recursos – que passam a ser três (VAAF, VAAT e VAAR) no lugar do modelo único que vigorou entre 1998 e 2020.

Além disso, é necessário entender que a perspectiva de equidade se expande a partir de novos fatores de ponderação das matrículas relacionados a critérios socioeconômicos e de equalização fiscal. O fator de ponderação por nível socioeconômico teve metodologia de cálculo aprovada pela Comissão Intergovernamental do FUNDEB e começou a ser aplicado em 2024, enquanto o fator de ponderação para equalização fiscal teve sua implementação iniciada em 2025, como explicaremos na inovação #15.

Os efeitos redistributivos do FUNDEB têm sido amplamente apresentados em estudos nacionais. Em audiência pública no Senado Federal, em 01/10/2025, o técnico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Adriano Senkevics, demonstrou como o Novo FUNDEB – com a complementação-VAAT e os fatores de ponderação de equidade – consegue reduzir a desigualdade no financiamento da educação básica brasileira.

Por sua vez, Caio Callegari, Coordenador-Geral de Equidade Educacional no Ministério da Educação, apresentou na mesma audiência pública que o Novo FUNDEB:

- Elevou na média em 45% o valor aluno/ano total dos municípios de menor condição fiscal, entre 2022 e 2025;
- Teve crescimento mais substancial dos recursos por aluno para os municípios de menor Índice de Desenvolvimento Humano;
- Logrou valorizar as modalidades de ensino da Educação do Campo, da Educação Escolar Quilombola, da Educação Escolar Indígena, da EJA e da Educação Especial;

- Promoveu a entrada da “equidade” na agenda da política educacional das redes de ensino;
- Promoveu a equalização de capacidades estatais relacionadas, por exemplo, à organização de processos seletivos técnicos para gestores escolares.

Em seguida, destacamos as outras 6 inovações fundantes do novo FUNDEB que produzem os resultados acima destacados:

**12) Valor da complementação da União ao FUNDEB:** uma das grandes inovações do novo FUNDEB é a maior participação da União no pacto federativo de financiamento da educação básica pública. A complementação, até 2020, era destinada aos estados mais pobres do país, cujo valor aluno/ano no FUNDEB se encontrasse abaixo do mínimo nacional (o modelo conhecido como “VAAF”). Na prática, esse valor mínimo nacional era definido após o rateio equalizador de um montante federal equivalente a *10% da soma de todos os fundos estaduais do país*. No novo FUNDEB, esse montante federal *passa a ser no mínimo 23%* da soma de todos os fundos estaduais do país, alcançando mais entes federativos e cumprindo novos propósitos, conforme se explicita abaixo. O crescimento de 10% para 23% se deu gradualmente ao longo de seis anos:

- 2021: 12,5%, sendo 10% no modelo VAAF (atual) e 2,5% no modelo VAAT (implementado apenas no 2º semestre de 2021);
- 2022: 15,0%, sendo 10% no modelo VAAF (atual) e 5,0% no modelo VAAT;
- 2023: 17,0%, sendo 10% no modelo VAAF (atual) e 6,25% no modelo VAAT e 0,75% no modelo VAAR;
- 2024: 19,0%, sendo 10% no modelo VAAF (atual) e 7,5% no modelo VAAT e 1,5% no modelo VAAR;
- 2025: 21,0%, sendo 10% no modelo VAAF (atual) e 9% no modelo VAAT e 2% no modelo VAAR;
- 2026: 23,0%, sendo 10% no modelo VAAF (atual) e 10,5% no modelo VAAT e 2,5% no modelo VAAR.

**13) Modelo de complementação VAAT e VAAT-EI:** redes de ensino mais pobres do país – independente do Estado de origem – passaram a receber recursos para equalização de baixo para cima do valor aluno/ano total (VAAT), métrica que considera também os outros impostos vinculados à educação fora do FUNDEB, o salário-educação, os royalties vinculados à educação e as transferências federais universais<sup>4</sup>. Esse mecanismo destina recursos

---

<sup>4</sup> Contudo, redes vulneráveis que não informarem seus dados contábeis até 30 de abril não receberão essa complementação.

federais para os entes que mais precisam e ampliam o grau de equidade dessa transferência<sup>5</sup>.

Na distribuição desses recursos federais, as matrículas na educação infantil são contabilizadas com peso diferenciado, significando que a complementação VAAT também contempla uma distribuição de recursos estimulante das matrículas em educação infantil nas localidades mais vulneráveis do país. Os fatores de ponderação diferenciados aplicáveis para a complementação-VAAT em 2026 foram definidos pela Comissão Intergovernamental do FUNDEB e estão disponíveis em:

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/FatoresdeponderaoFundeb2025.pdf>

*Nota 1: o link está vinculado a 2025, porque não houve mudança nos fatores para 2026.*

*Nota 2: a coluna “FP Final VAAT” representa o fator de ponderação válido para o cálculo da matrícula no cálculo da complementação-VAAT, após as incidências dos multiplicadores de campo, indígena ou quilombola, se for o caso. A matrícula na creche em tempo integral, que tem fator de ponderação típico de 1,55, conta com peso 1,90 na distribuição da complementação VAAT. Caso esta matrícula seja no campo, contará com peso 2,1850. Se for indígena ou quilombola, contará com peso 2,66.*

Tais recursos da complementação-VAAT têm regras próprias de uso: globalmente, 50% deverão ser destinados para a oferta de educação infantil nas redes beneficiadas, sendo que esse percentual varia entre as redes de acordo com o déficit de atendimento na Educação Infantil (creche e pré-escola) e com o nível de vulnerabilidade da rede. Quanto maior a vulnerabilidade e quanto maior o número de crianças fora da Educação Infantil, maior o percentual de recursos da complementação VAAT deverão ser destinados para essa etapa. O percentual específico de aplicação é calculado pelo FNDE e divulgado na Portaria Interministerial que estabelece os parâmetros de funcionamento do FUNDEB para um determinado ano<sup>6</sup>.

Paralelamente, todas as redes beneficiadas deverão destinar 15% dos recursos recebidos via complementação VAAT para despesas de capital (por ex., construção e ampliação de escolas).

**14) Modelo de complementação VAAR:** o terceiro modelo de complementação da União, paralelo à complementação VAAF e à complementação VAAT, começou a vigor em 2023 é destinado às redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores definidos, de atendimento e melhoria

---

<sup>5</sup> Para mais informações sobre equidade redistributiva, ver: “Equidade educacional na Federação brasileira: o papel das transferências federais aos municípios”, dissertação de mestrado na FGV de autoria de Caio Callegari (2020).

<sup>6</sup> Os valores percentuais de aplicação de cada rede podem ser acessados aqui: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/2024/IEIPortariaInterm.n14de27.12.2024.pdf>

da aprendizagem com redução das desigualdades. O “R” dessa complementação se refere a “resultados educacionais”.

Apesar da previsão inicial, a fórmula da complementação VAAR não foi definida na atualização da Lei de regulamentação do FUNDEB em 2021. A atualização da Lei do Fundeb em 2021, na realidade, dispôs que essa fórmula fosse definida por regulamento, o que vem sendo uma atribuição da Comissão Intergovernamental do FUNDEB. As condicionalidades previstas para recebimentos desses recursos são aquelas previstas em lei:

- Critérios técnicos ou de eleição na seleção de diretores;
- Participação mínima de 80% dos alunos nos exames do Saeb;
- Redução das desigualdades socioeconômicas e raciais;
- Aprovação e execução do ICMS-Educação nos estados;
- Referenciais curriculares que contemplem a BNCC.

Desde 2023, a CIF avançou na determinação de critérios de apuração destas condicionalidades, com normatização infralegal expedida pela própria CIF. As determinações estão consolidadas na página de Atos da Comissão <sup>7</sup> e estão resumidas abaixo:

- Condicionalidade I - Critérios técnicos ou de eleição na seleção de diretores:
  - possuir legislação própria normatizando o provimento do cargo de gestor escolar – necessário informar tipo de normativa, número, data de publicação, artigos de referência e fazer o upload da norma;
  - indicar a forma de provimento – de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho (com ou sem consulta à comunidade escolar) ou por meio de seleção ou concurso público específico para o cargo ou função de gestor escolar;
  - ter publicado edital ou equivalente para abrir o processo seletivo para gestor escolar – com data, upload e informação de vigência;
  - alcançar percentual de gestores escolares cujo provimento da função ou cargo foi feito com critérios técnicos de mérito e desempenho (com ou sem participação da comunidade) – **necessidade de ser maior que 50%**;
- Condicionalidades II e III apresentam fórmulas de cálculo definidas a partir de Notas Técnicas do INEP, a partir dos dados do SAEB 2023;
- Condicionalidade IV - Aprovação e execução do ICMS-Educação nos estados:
  - Informar número e data da Lei que institui o ICMS-Educação no estado;
  - Informar artigo que especifica o percentual relacionado a indicadores educacionais;

---

<sup>7</sup> <https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-intergovernamental-fundeb/atos-da-comissao>

- Percentual distribuído de acordo com indicadores educacionais previstos da EC nº 108/2020 – **no mínimo 10%**;
  - Necessidade de indicador levando em conta a melhoria da aprendizagem entre dois ciclos de avaliação;
  - Necessidade de levar em conta o aumento da equidade na aprendizagem;
  - Necessidade de considerar o nível socioeconômico dos estudantes;
  - Anexar a legislação aprovada e os atos comprobatórios da distribuição do ICMS-Educação.
- Condicionalidade V - Referenciais curriculares que contemplem a BNCC:
- Ter referencial curricular alinhado à BNCC (próprio ou do estado), com upload e informação de aprovação pelo respectivo sistema de ensino (inclusive upload do ato de aprovação);
  - Contemplar as normas sobre a BNCC-Computação (vigência prevista na apuração de 2026 para 2027).

A tabela abaixo demonstra o grau de cumprimento dos municípios paulistas em relação às condicionalidades da complementação-VAAR em 2024 – *as informações podem ter passado por eventual revisão de INEP e FNDE após a coleta dos dados:*

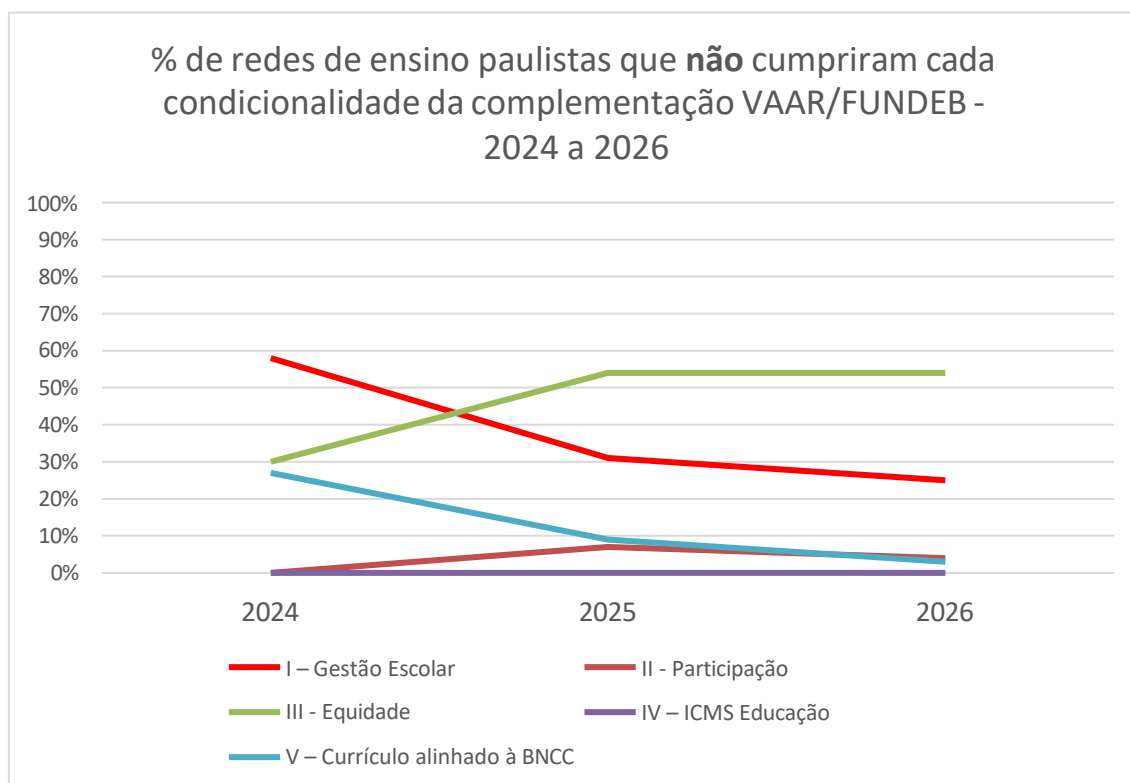
| Condicionalidade              | % dos municípios que cumpriram | % que não cumpriram |
|-------------------------------|--------------------------------|---------------------|
| I – Gestão Escolar            | 42%                            | <b>58%</b>          |
| II - Participação             | 100%                           | 0%                  |
| III - Equidade                | 70%                            | <b>30%</b>          |
| IV – ICMS Educação            | 100%                           | 0%                  |
| V – Currículo alinhado à BNCC | 73%                            | <b>27%</b>          |

Já a tabela abaixo demonstra o grau de cumprimento dos municípios paulistas em relação às condicionalidades da complementação-VAAR em 2025 – as informações podem ter passado por eventual revisão de INEP e FNDE após a coleta dos dados:

| Condicionalidade              | % dos municípios que cumpriram | % que não cumpriram |
|-------------------------------|--------------------------------|---------------------|
| I – Gestão Escolar            | 69%                            | <b>31%</b>          |
| II - Participação             | 93%                            | 7%                  |
| III - Equidade                | 46%                            | <b>54%</b>          |
| IV – ICMS Educação            | 100%                           | 0%                  |
| V – Currículo alinhado à BNCC | 91%                            | <b>9%</b>           |

Já a tabela abaixo demonstra o grau de cumprimento dos municípios paulistas em relação às condicionalidades da complementação-VAAR em 2026 – as informações podem ter passado por eventual revisão de INEP e FNDE após a coleta dos dados:

| Condicionalidade              | % dos municípios que cumpriram | % que não cumpriram |
|-------------------------------|--------------------------------|---------------------|
| I – Gestão Escolar            | 75%                            | <b>25%</b>          |
| II - Participação             | 96%                            | 4%                  |
| III - Equidade                | 46%                            | <b>54%</b>          |
| IV – ICMS Educação            | 100%                           | 0%                  |
| V – Currículo alinhado à BNCC | 97%                            | 3%                  |



Observa-se, portanto, que houve um aumento considerável dos municípios paulistas que cumpriram as condicionalidades I e V, demonstrando que há uma convergência crescente para dois importantes mecanismos de política pública: seleção técnica de gestores escolares e implementação de currículos alinhados à BNCC. Nesse ponto, contudo, chama a atenção que um quarto dos municípios paulistas ainda não comprovou os critérios técnicos de seleção de gestores escolares para mais da metade de seus gestores – o que segue sendo uma pauta relevante de ação coordenada no ano de 2026.

Cabe maior destaque à condicionalidade III, que mede a redução das desigualdades raciais e socioeconômicas nos resultados de aprendizagem do Saeb. Há uma ampliação das redes paulistas inabilitadas nessa condicionalidade. Isso se dá por dois motivos: em 2024, houve

um abrandamento das regras de aferição que não seguiu para 2025<sup>8</sup>; em 2025, foi analisada a redução do percentual de aprendizagem inadequada para os grupos mais vulneráveis (raciais e socioeconômicos) entre 2019 e 2023 – período em que efetivamente se observou um aumento das desigualdades de aprendizagem na maior parte dos municípios brasileiros afetados pela pandemia de COVID 19; e, para 2026, mantém-se o mesmo critério e a mesma base de dados – com ajustes marginais por parte do INEP na metodologia de cálculo.

**A condicionalidade também é aquela que inabilitou a rede estadual de São Paulo a receber a complementação-VAAR em 2026.** A rede não melhorou o percentual de estudantes negros e de baixo nível socioeconômico com aprendizado adequado entre 2019 e 2023. Estes percentuais caíram, respectivamente, 3 pontos entre estudantes negros (30% para 27%) e 2 pontos entre estudantes de baixo nível socioeconômico (27% para 25%).

#### **A Condicionalidade III em foco no Estado de São Paulo em 2026**

Conforme descrito acima, o cumprimento da condicionalidade III é o principal desafio das redes paulistas, uma vez que a maioria delas não conseguiram reduzir as desigualdades raciais e socioeconômicas no SAEB entre 2019 e 2023.

Na média das redes do Estado de São Paulo, o percentual de aprendizagem adequada dos estudantes pretos, pardos e indígenas (PPI) caiu de 60% para 54%, uma redução de 6 pontos percentuais. Entre os estudantes de baixo nível socioeconômico, a queda foi ainda maior, de 8 pontos percentuais – de 56% para 48%.

Neste cenário, considerando a margem de erro aplicada pelo Inep/MEC, 108 redes paulistas pioraram no percentual de aprendizagem adequada dos estudantes de baixo NSE, mas não pioraram entre os estudantes PPI; 35 redes pioraram no percentual de aprendizagem adequada entre alunos PPI, mas não pioraram entre os estudantes de baixo NSE; e 208 redes pioraram a taxa aprendizagem adequada nos dois grupos.

Os municípios de destaque na condicionalidade III, ou seja, os que mais avançaram na aprendizagem adequada dos grupos sociais vulneráveis de 2019 para 2023, foram:

**Para estudantes PPI (equidade racial):** São João das Duas Pontes (alcançando 91% de aprendizagem adequada); Três Fronteiras (alcançando 83%); e Parisi (alcançando 86%). Além de São João das Duas Pontes, Nova Canaã Paulista e Alto Alegre também superaram o patamar de 90%. O município de médio porte com melhor desempenho é Junqueirópolis (81%).

**Para estudantes de baixo NSE (equidade socioeconômica):** Espírito Santo do Turvo (alcançando 74% de aprendizagem adequada); Tejuapá (alcançando 59%); e Flora Rica (alcançando 54%). Embaúba e Floreal alcançam 100% de aprendizagem adequada. O município de médio porte com melhor desempenho é Penápolis (76%).

<sup>8</sup> Em 2024, foram consideradas habilitadas as redes municipais e estaduais que haviam reduzido a diferença da nota média no Saeb entre grupos mais e menos vulneráveis (raciais e socioeconômicos) entre 2017 e 2019 ou entre 2019 e 2021.

Entre os entes federativos habilitados ao recebimento da complementação da União “VAAR”, a distribuição efetiva dos recursos considera a melhoria em dois indicadores: 1) nível e avanço dos resultados de aprendizagem (ponderado por equidade e taxa de participação), ponderados pela taxa de aprovação; 2) atendimento escolar das crianças e dos jovens na educação básica presencial, de modo a captar a evasão no ensino fundamental e médio. 50% da complementação VAAR é distribuída de acordo com o indicador 1 e 50% de acordo com o indicador 2. Caso uma rede cumpra as condicionalidades, mas não melhore nem o indicador 1 nem o indicador 2, não receberá complementação VAAR.

**Na complementação VAAR em 2026, serão beneficiados 197 municípios paulistas, 43 a mais que em 2025, com um total de R\$ 285,5 milhões – variando de R\$ 31,0 milhões para Itaquaquecetuba a R\$ 37 mil para Santa Salete.**

**É fundamental que as redes de ensino observem que o desempenho em qualidade e equidade no Saeb 2025 é o definidor do recebimento de recursos da complementação VAAR nos anos de 2027 e 2028.** Isso porque a distribuição da complementação em 2026 ainda deve tomar por base os dados comparativos entre os Saeb 2019 e 2023, uma vez que os dados do Saeb 2025 não terão sido tempestivamente processados. Mas a distribuição entre 2027 e 2028 tende a tomar por base a comparação entre os Saeb 2023 e 2025.

**15) Fatores de ponderação de equidade:** a Emenda Constitucional nº 108/2020 inovou na criação de 3 novos fatores de ponderação das matrículas do FUNDEB, adicionais aos 19 pré-existentes. São *fatores de ponderação de equidade*, formulados para valorizar as matrículas em contextos mais vulneráveis e assim tornar o FUNDEB uma política mais progressiva, destinando mais recursos para aqueles com menos oportunidades. O primeiro fator é relativo ao nível socioeconômico do educando. O segundo fator é relativo à disponibilidade fiscal da rede de ensino (quanto menos recursos fora do FUNDEB, maior a ponderação de suas matrículas). E o terceiro fator é relativo ao esforço de arrecadação de cada ente federativo: quanto mais um município se esforçar para arrecadar impostos (e ampliar sua disponibilidade fiscal), independente de suas potencialidades econômicas, maior a ponderação de suas matrículas. Este terceiro fator será implementado somente a partir de 2027, conforme determinação legal.

A ponderação pelo nível socioeconômico, em consonância com a proposição da Nota Técnica nº 17/2023/CGEE/DIREN/Inep, funciona como um multiplicador do total de matrículas de uma rede de ensino. O fator multiplicador assume valores de 0,95 a 1,05, de acordo com o nível socioeconômico do ente federativo<sup>9</sup>. Todos os demais entes federativos têm um valor entre os dois extremos, de acordo com sua posição relativa de nível socioeconômico.

---

<sup>9</sup> Os dados relativos ao fator de ponderação por nível socioeconômico estão disponíveis em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/2025-1/PonderadorNSEFundeb2025.pdf>

Desse modo, quanto menor o NSE de um município em relação aos demais, maior o multiplicador, maior a receita do FUNDEB. Vale sublinhar que o NSE médio de um ente federativo é calculado pela média do INSE (Indicador de Nível Socioeconômico do INEP/MEC, construído a partir dos questionários contextuais do SAEB) de todas as escolas públicas que estão no território daquele ente federativo.

Como o fator de nível socioeconômico é calculado pela média do Índice de Nível Socioeconômico das escolas públicas, um indicador nacional, no Estado de São Paulo há poucos municípios com fator de ponderação maior que 1,0. Mas isso não significa que o Estado de São Paulo esteja perdendo recursos por isso. Esse fator de ponderação é usado na distribuição intraestadual, então o que vale é a comparação dos fatores dos municípios dentro do próprio Estado. Vale destacar que os dados são oriundos do SAEB, portanto não sofreram alteração até a liberação de dados do SAEB 2025.

O fator de ponderação de equidade socioeconômica, apesar de ser construído a partir de variáveis que não são diretamente influenciadas no curto prazo pelas ações de uma Secretaria de Educação, pode sim ser alterado por efeito das decisões administrativas e pedagógicas de uma rede de ensino.

Isso pode acontecer quando se amplia o atendimento e a permanência das crianças e jovens de menor nível socioeconômico, o que pode eventualmente provocar uma queda na média de NSE de uma escola em função do processo de maior inclusão. Uma vez que o NSE médio é reduzido, o fator de ponderação cresce.

Por sua vez, o ponderador de disponibilidade de recursos (“DRec”, implementado de forma inédita em 2025) tem sua fórmula de cálculo institucionalizada pela Comissão Intergovernamental do FUNDEB<sup>10</sup>, a partir da Nota Técnica nº 11/2024/CGEE/DIREN-INEP. Diferentemente do fator socioeconômico, este novo fator varia de 0,965 a 1,035. Os menores multiplicadores são das redes de ensino que contam com maior valor aluno/ano total (anterior ao recebimento da complementação-VAAT), enquanto os maiores multiplicadores são para as redes de menor valor aluno/ano total. Também em diferença ao fator socioeconômico, este novo fator é aplicado apenas na redistribuição intraestadual de recursos, sem ser aplicado na distribuição da complementação-VAAT.

- 16) Avaliação periódica do FUNDEB:** a cada 2 anos, o INEP deve realizar a avaliação dos efeitos redistributivos, da melhoria dos indicadores educacionais e da ampliação do atendimento, além de estudos para avaliação da eficiência, eficácia e da efetividade na aplicação dos recursos dos fundos. Contudo, isso ainda não foi disponibilizado publicamente pelo INEP de maneira sistemática e permanente, mas há estudos relevantes publicados pelo órgão no último período<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2024/resolucao-no-10-de-17-de-dezembro-de-2024-resolucao-no-10-de-17-de-dezembro-de-2024-dou-imprensa-nacional.pdf/view>

<sup>11</sup> Estudos do INEP/MEC sobre o Fundeb: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/fundeb/estudos-e-pesquisas>

**17) Revisão periódica do FUNDEB:** apesar de permanente, o FUNDEB passa a ter revisão periódica definida pela Constituição Federal. A primeira revisão ocorreu em dezembro de 2021, particularmente para complementar a regulamentação atual no que tange aos fatores de ponderação das matrículas. Outra atualização era prevista para ocorrer em 31 de outubro de 2023, mas não aconteceu. A próxima revisão legalmente programada será em 2026 e após este ano, decenalmente: em 2036, 2046, 2056 e assim por diante.

#### **Olhares para o futuro do FUNDEB – espaços para aprimoramento**

Após período de implementação bem-sucedida do Novo FUNDEB, com quase a totalidade dos mecanismos legalmente previstos em operação, a revisão da política de financiamento da educação tende a ter alterações menos estruturantes para o próprio ciclo.

Entre os temas de discussão no debate público, estão:

- Vinculação do VAAT-mínimo a valor de referência do Custo Aluno-Qualidade, cuja definição está atrelada ao início dos trabalhos da comissão tripartite instituída no âmbito do Sistema Nacional de Educação (SNE);
- Revisão das regras de uso dos recursos do FUNDEB, tais como a subvinculação do VAAT para a educação infantil e para despesas de capital, bem como a recém-instituída vinculação de recursos para a criação de vagas em tempo integral, considerando estudos de eficácia na aplicação dos recursos;
- Alteração nos percentuais de complementação da União por tipo de complementação;
- Atualização das condicionalidades da Complementação-VAAR;
- Maior parametrização das informações sobre aplicação dos recursos no Siope, de forma a permitir estudos comparados.

A Emenda Constitucional nº 108/2020, que instituiu o Novo FUNDEB, também teve como contribuição uma substantiva mudança na forma como a cota-parte municipal do ICMS é repartido em cada estado – o que coincide com a já discutida condicionalidade IV da complementação-VAAR. De 2021 em diante, até 35% da cota-parte municipal do ICMS deve ser distribuída de acordo com o que “dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos”. Todos os Estados já fizeram as alterações legais pertinentes para atender a Constituição Federal, mas as fórmulas de distribuição são diferentes em cada local.

---

Vale conhecer também o estudo do IPEA/2021:

[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10557/1/td\\_2641.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10557/1/td_2641.pdf)

O artigo de Ursula Peres e coautores para o Nexo Jornal em 2023<sup>12</sup> demonstrou as diferenças de cada lei estadual. O Estado de São Paulo, por exemplo, aprovou a Lei Estadual nº 17.575/2022<sup>13</sup>, que estipula que a parcela distribuída por critérios educacionais será de 13% da cota-parte municipal (em implementação gradual até 2028). O repasse efetivamente se inicia neste ano, 2025.

A fórmula de distribuição no Estado de São Paulo considera o Índice de Qualidade da Educação Municipal – IQEM (calculado pelas notas no SARESP de 2º e 5º anos do Ensino Fundamental, pela taxa de aprovação dos estudantes nos anos iniciais do Ensino Fundamental e pela taxa de participação no SARESP), a população do município, o total de matrículas do município e o seu nível socioeconômico.

O artigo de Lauana Pereira e coautores para o Nexo Jornal em 2024<sup>14</sup> mostra que o Governo do Estado de São Paulo tem considerado apenas parcialmente a redução das desigualdades educacionais em sua fórmula de cálculo, o que é preconizado pela Constituição Federal. As desigualdades de aprendizagem por cor/raça não são levadas em conta na fórmula de distribuição, em que pese tenhamos visto (na condicionalidade III) que esse é um problema grave e persistente na educação paulista.

Finalizamos o presente documento introdutório do *Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada*, base para a compreensão das estimativas do FUNDEB 2026 para o Estado de São Paulo e seus municípios, com um resumo de principais informações relevantes para a atuação das entidades educacionais na forma de **perguntas e respostas**.

---

<sup>12</sup> <https://pp.nexojornal.com.br/opinio/2022/09/01/icms-educacional-o-que-avancou-nos-estados-e-quais-os-riscos-e-incertezas-para-a-educacao>

<sup>13</sup> <https://www.al.sp.gov.br/norma/?tipo=Lei&numero=17575&ano=2022>

<sup>14</sup> <https://pp.nexojornal.com.br/opinio/2024/03/06/icms-educacional-como-os-estados-abordam-a-eguidade-em-seus-normativos>

## PARA ENTENDER O NOVO FUNDEB: PERGUNTAS E RESPOSTAS

### **Por que o novo FUNDEB é mais equitativo e diminui a distância entre municípios mais ricos e os mais pobres?**

O novo FUNDEB combina aumento da complementação da União ao FUNDEB com um formato mais equitativo de distribuição dos recursos (a complementação VAAT) que permite que estes cheguem nos municípios com menor capacidade de investimento em educação. Municípios pobres do país receberão maior fatia dos recursos federais, corrigindo parte da distorção que destinava recursos federais para capitais do Norte e Nordeste. Além disso, os novos fatores de ponderação de equidade fiscal e socioeconômica também diminuem a distância entre municípios mais ricos e mais pobres, já que as matrículas dos mais pobres valerão mais e assim estes municípios receberão montantes maiores dos fundos estaduais<sup>15</sup>.

De acordo com a pesquisa “Avaliação da equidade redistributiva da Complementação da União no Novo FUNDEB” (2022), publicada por Alexsandro Santos, Caio Callegari e Cesar Callegari na Revista *Education Policy Analysis Archives*, “a nova Complementação produz dispersão no valor aluno/ano total (VAAT) 14% menor, crescimento de 31% no VAAT mínimo e progressividade mensurada pelo IERRE levemente superior (ainda que tenha se ampliado o número de entes federativos beneficiados)”.

Os 57 municípios paulistas de menor arrecadação receberam, ao todo, R\$ 172,5 milhões de Complementação-VAAT em 2026.

Com a fórmula da complementação VAAR, o FUNDEB ser também é mais equitativo ao estimular a redução das desigualdades socioeconômicas e raciais em termos de aprendizagem. As análises realizadas pelo IBSA mostram que a complementação VAAR vem beneficiando mais os municípios paulistas de menor nível socioeconômico e com maior participação de estudantes negros na rede municipal.

Ainda, a introdução dos fatores de ponderação de nível socioeconômico e de disponibilidade de recursos promovem uma redistribuição de recursos dentro de cada Unidade da Federação, com ganho líquido para os municípios cujas escolas têm em média menor nível socioeconômico em termos das condições das famílias atendidas. No Estado de São Paulo, em 2024 (primeiro ano de vigência do novo fator de ponderação), os 100 municípios mais vulneráveis receberam R\$ 17,1 milhões a mais em função da regra, um ganho médio de 1,4% nos recursos do FUNDEB.

Por fim, a regulamentação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), agora preceito constitucional, poderá elevar a barra mínima do financiamento educacional.

---

<sup>15</sup> Conforme demonstrado em Nota Técnica do INEP/MEC: [https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-intergovernamental-fundeb/Nota\\_Tecnica11\\_2024\\_CCGE\\_DIRET\\_INEP.pdf](https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-intergovernamental-fundeb/Nota_Tecnica11_2024_CCGE_DIRET_INEP.pdf)

### **Há novos fatores de ponderação por tipo/etapa/modalidade de ensino no FUNDEB 2026?**

Não, a Comissão Intergovernamental do FUNDEB deliberou a manutenção dos fatores de ponderação por tipo/etapa/modalidade de ensino de 2025 para 2026.

Os valores podem ser conferidos no seguinte link<sup>16</sup>:

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/FatoresdeponderaoFundeb2025.pdf>

Vale chamar a atenção que, de 2024 para 2025, os maiores aumentos relativos foram dos fatores de ponderação da Educação Especial e da Educação indígena e quilombola, um importante avanço em termos de equalização de oportunidades educacionais para populações mais vulneráveis.

Isso porque uma ampliação de um determinado fator de ponderação favorece com mais recursos as redes municipais e estaduais que têm relativamente mais matrículas na respectiva etapa, modalidade ou tipo de ensino. O jogo redistributivo, portanto, se altera sempre que há mudança nos fatores de ponderação. Além disso, um fator de ponderação maior sinaliza aos gestores públicos que focar na ampliação de matrículas na respectiva etapa, modalidade ou tipo de ensino pode gerar, no exercício seguinte, maior receita do FUNDEB.

### **O que ainda falta regulamentar no FUNDEB?**

Em relação à previsão constitucional e legal do FUNDEB, o único ponto a ser regulamentado é o fator de ponderação por capacidade arrecadatória, que somente será criado em 2027, e que terá como objetivo evitar distorções na redistribuição de recursos do FUNDEB (como reduzir arrecadação própria para poder ampliar o recebimento de recursos do Fundo).

Ainda será necessário continuamente aperfeiçoar o funcionamento da complementação VAAR, o que inclui a potencial repactuação das condicionalidades para recebimento dos recursos e da fórmula de coeficiente de distribuição de recursos em função de resultados educacionais.

### **Qual o cronograma de aumento da participação da União no FUNDEB?**

Em 2026, a complementação da União alcança enfim os 23% da soma de todos os fundos estaduais, completando o aumento gradativo previsto pela Emenda Constitucional nº 108/2020.

### **O Governo Federal contribui com o FUNDEB no Estado de São Paulo?**

---

<sup>16</sup> De 2024 para 2025, as mudanças mais expressivas foram: aumento do fator de ponderação do tempo integral, sobretudo na creche (1,5 → 1,55) e no Ensino Médio (1,4 → 1,52); aumento do fator de ponderação da Educação Profissional e Tecnológica (1,3 → 1,35); transformação dos fatores de educação do campo, indígena e quilombola em multiplicadores (Campo: antes era ponderador de 1,15, agora é multiplicador x15%; Indígena e Quilombola: antes era ponderador de 1,40, agora é multiplicador x40%).

Sim. Em 2026, o recurso federal chegará via complementação da União para um total de 236 municípios paulistas, em um valor estimado de R\$ 458,0 milhões.

Considerando apenas a complementação na modalidade VAAT, 57 municípios paulistas são beneficiados (mais que o dobro do que em 2025), totalizando R\$ 172,5 milhões. O Estado de São Paulo não é beneficiário da complementação no modelo VAAF.

Já na complementação VAAR, são beneficiados 197 municípios (contra 154 em 2025) com um total de R\$ 285,5 milhões (um crescimento contundente em relação a 2025) – variando de R\$ 31,0 milhões para Itaquaquetuba a R\$ 37 mil para Santa Salete.

### **Com o FUNDEB, há mais recursos para a remuneração dos profissionais da educação?**

Sim, o que ocorre por duas vias. O aumento da subvinculação de 60% para 70% para remuneração de profissionais da educação amplia recursos destinados à folha de pagamentos naquelas redes que cumprem no limite mínimo a regra do FUNDEB. Além disso, a proibição de uso de recursos vinculados à MDE para pagamento de inativos liberará bilhões de reais do Governo do Estado de São Paulo para investimento em pessoal da ativa.

### **Qual é a definição atual de profissionais da educação a partir da atualização da Lei em 2021?**

A atual definição de profissionais da educação abarca os docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, desde que estejam em efetivo exercício na educação básica pública.

A definição acima foi a principal alteração na atualização da Lei em 2021. Até 27 de dezembro de 2021, a definição de profissionais da educação se restringia àqueles que tivessem formação em educação, nos termos do Art. 61 da LDB, além dos psicólogos e assistentes sociais atuantes em equipes multiprofissionais na educação. Com a alteração realizada, o conceito de profissionais da educação se expandiu para todos aqueles em efetivo exercício na educação básica. Contudo, permanecem de fora dessa categorização os profissionais que atuam nas redes mas em funções sem ligação à Educação (devem ser remunerados com recursos do Tesouro ou da vinculação de 25% da receita líquida de impostos), e os psicólogos e assistentes sociais atuantes em equipes multiprofissionais na educação deixaram de ser considerados na subvinculação do FUNDEB 70% (passando a ser autorizado o uso do restante dos recursos do FUNDEB para o pagamento destes).

### **Apesar de estar na Constituição Federal, o FUNDEB ainda corre riscos?**

Sim. No Congresso Nacional há correntes que sustentam como pauta legislativa a desvinculação de recursos da educação, e o tema é corriqueiramente defendido por alguns governadores e prefeitos municipais. A garantia constitucional de 25% dos impostos para manutenção e

desenvolvimento do ensino em estados e municípios é a base do funcionamento do FUNDEB. Por isso, o fim da vinculação pode significar, por tabela, o fim do FUNDEB.

Além disso, há setores da sociedade que criticam que o aumento nos recursos do FUNDEB não estão associados a melhoria nos resultados de aprendizagem dos estudantes. Contudo, não há indícios nesta linha, inclusive considerando que os resultados do SAEB 2023 foram pouco impactados – do ponto de vista temporal – pelo incremento de recursos de complementação da União e que o início da implementação do FUNDEB foi marcado pelo cenário pandêmico.

Por outro lado, os dados do Censo Escolar 2025 revelam a melhoria em diversos indicadores de condição de oferta de ensino, tais como: melhoria da infraestrutura escolar e da conectividade nas escolas; aumento das matrículas em tempo integral; e ampliação da inclusão em classes comuns de um número cada vez maior de estudantes do público da Educação Especial.

### **Em quais pontos os municípios e as organizações representativas de profissionais da educação podem incidir na estruturação das próximas mudanças do FUNDEB e quando?**

Com o início da operação da Cite/SNE, novas discussões acerca da modelagem do financiamento da educação tendem a surgir entre os representantes federais, estaduais e municipais. Acompanhar este novo fórum de pactuação pode ser decisivo para a incidência tempestiva nas próximas tomadas de decisão, inclusive acerca do desenho do Custo Aluno Qualidade, que será referência para o sistema de financiamento da educação.

Além disso, outra janela de oportunidade relevante para que os educadores atuem na melhoria do FUNDEB é a discussão anual da Comissão Intergovernamental, na qual estão representados UNDIME, CONSED e Ministério da Educação – entidades que podem receber pleitos e propostas da sociedade civil. Nessa ocasião, estão em discussão os diferenciais de ponderação entre as etapas. Ainda, este é o momento para a definição das fórmulas dos fatores de ponderação de equidade, que alterarão a partilha de recursos no FUNDEB paulista.

A previsão legal é que os fatores de ponderação devem ser definidos até 31 de julho, e a tendência histórica é de aprovação das metodologias da complementação-VAAR ainda dentro do primeiro semestre.

Além disso, é importante frisar que a aprovação da lei instituindo o novo Plano Nacional de Educação deverá ser concluída neste ano e poderá estabelecer as bases de orientação para mudanças no FUNDEB nos próximos períodos. O PL nº 2.614/2024, aprovado em versão substitutiva pela Câmara dos Deputados e atualmente em tramitação no Senado Federal, propõe atualmente metas de ampliação do investimento educacional e estratégias diretamente relacionadas ao FUNDEB:

- Estratégia 19.2, que propõe aprimorar o VAAT para que reflita a disponibilidade de recursos totais das redes de ensino, tendo por horizonte o alcance do CAQ;
- Estratégia 19.3, que propõe o aprimoramento do VAAF a partir de padrões de qualidade definidos para as etapas, modalidades, jornadas e tipos de ensino e públicos da educação;

- Estratégia 19.5, que propõe a definição de critérios de equidade para a alocação de recursos adicionais no financiamento da educação, mirando vulnerabilidades socioambientais e de sexo, além das raciais, regionais e socioeconômicas já existentes.

Por fim, cabe registrar que o prazo de revisão constitucional do FUNDEB é 2026. Esta sinalização legal pode ampliar a movimentação no Congresso Nacional em termos de proposições acerca do FUNDEB, fruto de diferentes posicionamentos políticos e matizes ideológicos. Portanto, é fundamental acompanhar com proximidade as iniciativas parlamentares que possam surgir e atuar para garantir a melhoria da legislação do FUNDEB, ao passo que se evita retrocessos potenciais.

São Paulo, março de 2026.

**Cesar Callegari**

Presidente do IBSA

ELABORAÇÃO:



Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada - IBSA  
Rua Maranhão, 584 cj 82 Higienópolis - São Paulo - SP - 01240-000  
Fone 11-3825-7955  
[www.ibsa.org.br](http://www.ibsa.org.br) e-mail: [ibsa@ibsa.org.br](mailto:ibsa@ibsa.org.br)