

# O FUNDEB no Estado de São Paulo em 2024

*Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada – IBSA*

*Especial para o Centro do Professorado Paulista - CPP*

No ano de 2024, o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB segue em sua terceira fase de implementação, com as novas características de funcionamento que impactam diretamente o cotidiano das redes públicas de ensino, tanto por novos recursos que começam a ser distribuídos como pelo funcionamento de mecanismos de indução de boas práticas e melhorias de indicadores educacionais. As novidades principais para o presente ano são a entrada em vigência do fator de ponderação de equidade socioeconômica e as alterações substanciais nos valores dos fatores de ponderação por etapa, tipo e modalidade de ensino.

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 (em 2024, alcançará 19%).

A terceira fase de implementação, iniciada em 2023 e que se segue para 2024, tem como marcador fundamental o início da distribuição da Complementação da União na modalidade VAAR (Valor Aluno/Ano Resultados) aos Estados e Municípios. Como veremos a seguir, 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, um novo fator começa a operar dentro das distribuições intraestaduais e da complementação VAAF e VAAT da União, permitindo que os entes federativos de menor nível socioeconômico recebam mais recursos por aluno.

### **A variação dos recursos do FUNDEB paulista entre 2023 e 2024**

Após um ano de crescimento econômico acima do esperado no Brasil, o Estado de São Paulo – somando governo estadual e municípios – teve ampliação de 3,3% de sua receita tributária, o que significou R\$ 1,7 bilhão a mais de recursos para o FUNDEB paulista. A esse valor se soma uma R\$ 21,2 milhões recebidos a mais, na comparação com 2023, da Complementação-VAAT e R\$ 288,5 milhões da Complementação da União-VAAR.

**Resultado: a estimativa é que o FUNDEB paulista alcançará R\$ 54,0 bilhões em 2024, R\$ 2,0 bilhões (3,9%) a mais que em 2023.**

Considerando os 645 municípios paulistas, o ganho comparativo é de R\$ 2,2 bilhões, enquanto o Governo do Estado tem uma estimativa de perda de R\$ 209 milhões.

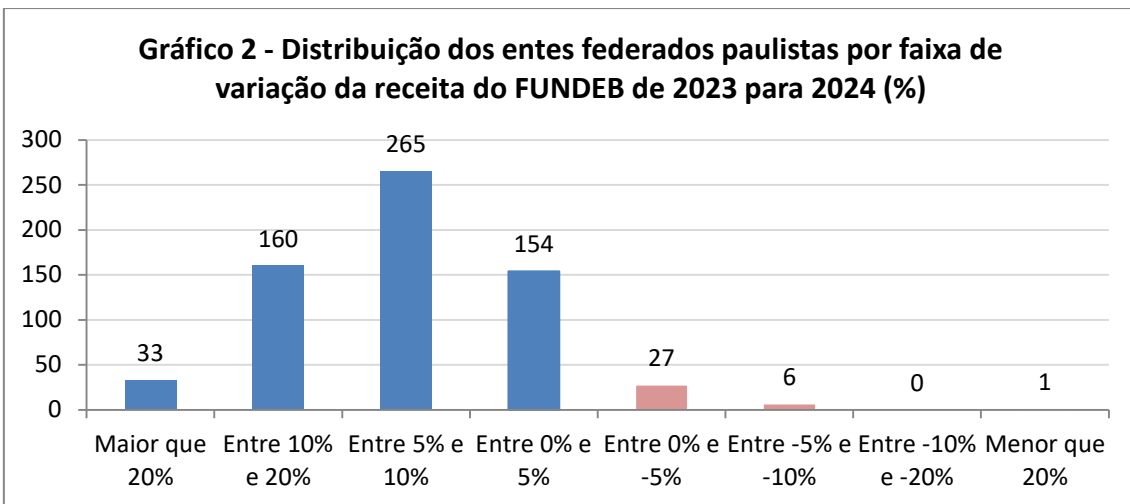
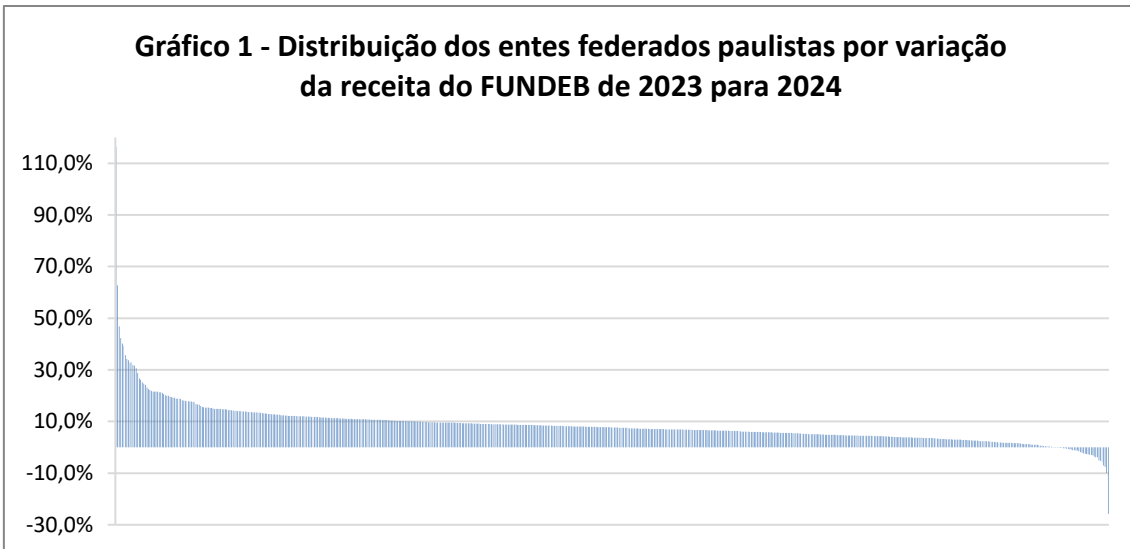
71% dos entes federativos terão um crescimento maior que 5% em suas receitas do FUNDEB e apenas 5% terão alguma perda de recursos oriundos do Fundo, conforme gráfico 2 abaixo. A maior variação positiva é do município Bastos (116,4%) e a maior variação negativa é do município Flora Rica (-25,8%).

O incremento nas receitas do FUNDEB não é suficiente para equilibrar a perda de R\$ 4,3 bilhões que o Estado como um todo terá em 2024, em função do julgamento do Supremo Tribunal Federal, a respeito da distribuição do Salário-Educação. A ADPF 188/2022 decidiu por uma redistribuição os recursos deste tributo, em prejuízo sobretudo do Estado de São Paulo. A projeção do FNDE/MEC é que a receita desta fonte cairá 54% em cada um dos entes federados paulistas, na comparação com a regra anterior vigente até 2023.

Para ver mais, acesse: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/salario-educacao/efeito-da-adpf-188-stf>

Agregando as variações orçamentárias previstas com o FUNDEB e o Salário-Educação para 2024 no Estado de São Paulo, temos uma variação total de - 2,3 bilhões (-3,9%), considerando que:

- A perda estimada de recursos para o Governo do Estado de São Paulo é de R\$ 2,3 bilhões (-8,2%), na comparação com 2023;
- A perda estimada de recursos é praticamente nula para o conjunto de municípios paulistas (-0,03%), em um valor negativo de R\$ 11,0 milhões na comparação com 2023.



Fonte: FNDE/MEC e STN. Elaboração: Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada.

É essencial aos atores do campo da educação 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. Por um lado, ter nitidez sobre as possibilidades de financiamento das políticas públicas no nível local 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

<sup>1</sup> O Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada (IBSA), em parceria com o Centro do Professorado Paulista (CPP), divulgou nova estimativa das receitas e regras básicas de uso dos recursos do FUNDEB para os municípios paulistas, considerando o ano de 2024 (com quadros demonstrativos para cada rede municipal). Para obter informações do seu município, acesse [ibsa.org.br](http://ibsa.org.br).

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.**

## 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.

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 - VAAAT<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

---

<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.

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.

- 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 alcólicas 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)

---

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

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.

#### **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 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 socio-econômica 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 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.

**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.

- 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.** Contudo, 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 serão intensificados ao longo dos próximos anos. 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 – *terreno fértil para incidências dos gestores e educadores, uma vez que ainda não há propostas técnicas suficientemente pactuadas.* **Somente o fator de ponderação por nível socioeconômico teve metodologia de cálculo aprovada pela Comissão Intergovernamental do FUNDEB e começa a ser aplicado em 2024, como explicaremos na inovação #15.**

Em seguida, destacamos as outras 6 inovações fundantes do novo FUNDEB:

**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 dará 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 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 2024 são<sup>6</sup>:

- Creche integral pública: 1,8;

---

<sup>4</sup> Contudo, redes vulneráveis que não informarem seus dados contábeis até 30 de abril não receberão essa complementação. No ano de 2023, abriu-se exceção de recebimento das informações até o final do mês de agosto.

<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> Fonte: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/2024/FatoresdeponderaoFundeb2024.pdf>.

- Creche parcial pública: 1,6;
- Creche integral conveniada: 1,5;
- Creche parcial conveniada: 1,1;
- Pré-escola integral pública: 1,75;
- Pré-escola parcial pública: 1,5;
- Pré-escola integral conveniada: 1,5;
- Pré-escola parcial conveniada: 1,1;
- Educação especial – creche: 1,6;
- Educação especial – pré-escola: 1,5;
- Educação indígena e quilombola – creche: 1,6;
- Educação indígena e quilombola – pré-escola: 1,5.

Tais recursos terão 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>7</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 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,

---

<sup>7</sup> Os valores percentuais de aplicação de cada rede podem ser acessados aqui: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/2024/IEICompl.VAAT2024PortariaInterm.n6de28.12.2023.pdf>

sem considerar os demais atores educacionais. Contudo, não há alteração quanto às condicionalidades previstas para recebimentos desses recursos:

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

A tabela abaixo demonstra o grau de cumprimento dos municípios paulistas em relação às condicionalidades da complementação-VAAR em 2024:

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>

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 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. **Esse é precisamente o caso da rede estadual de São Paulo, tanto em 2023 como em 2024.**

**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 único oficialmente formulado até aqui. 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/DIRED/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. O valor de 0,95 é atribuído ao ente federado com maior nível socioeconômico do País (São Caetano do Sul-SP), enquanto o valor de 1,05 é atribuído para o menor nível socioeconômico (Belágua-MA). Todos os demais entes federativos têm um valor entre os dois extremos, de acordo com sua posição relativa de nível socioeconômico.

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 (apenas 10 municípios paulistas estão nessa situação); a média no Estado é de 0,982. 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. Os municípios mais beneficiados com a regra são Ribeirão Branco, Itapirapuã Paulista e Barra do Chapéu; os mais prejudicados são: São Caetano do Sul, Águas de São Pedro e Saltinho. Ao todo, 441 entes federados paulistas (inclusive o Governo do Estado) são beneficiados com a nova regra, com R\$ 71,9 milhões mudando de mãos.

O cálculo do IBSA é que os 100 municípios de menor nível socioeconômico no Estado de São Paulo receberão R\$ 17,1 milhões a mais do FUNDEB em 2024 especificamente em função deste novo dispositivo. Este é um incremento médio de 1,4% nas receitas a receber do Fundo.

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.

**16) Avaliação periódica do FUNDEB:** a cada 2 anos, o INEP deveria 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 realizado publicamente pelo INEP de maneira sistemática, apenas pela via de estudos pontuais<sup>8</sup>.

**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.

Finalizamos o presente documento introdutório do *Instituto Brasileiro de Sociologia Aplicada*, base para a compreensão das estimativas do FUNDEB 2024 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**.

## **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 tendem a diminuir 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>8</sup> Estudo do INEP/2022 sobre alterações nos fatores de ponderação:

<http://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/5386/4096>

Estudo do INEP/2023 sobre custos médios por etapa no FUNDEB:

<http://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/5968/4345>

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)

De acordo com a pesquisa “Avaliação da equidade redistributiva da Complementação da União no Novo FUNDEB” (2022), publicada por Aleksandro 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)”.

A depender da fórmula da complementação VAAR, o FUNDEB poderá ser também 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 do fator de ponderação de nível socioeconômico promove 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 receberão 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 CAQ, agora preceito constitucional, poderá elevar a barra mínima do financiamento educacional.

### **Há novos fatores de ponderação por tipo/etapa/modalidade de ensino no FUNDEB 2024? Como isso muda o financiamento da educação?**

Sim, a Comissão Intergovernamental do FUNDEB deliberou mudanças significativas nos fatores de ponderação por tipo/etapa/modalidade de ensino. Além das alterações nos fatores especificamente utilizados na distribuição da Complementação-VAAT (explicado na página nas páginas 10 e 11 desta Nota), houve um aumento dos seguintes fatores de ponderação:

- Aumento do fator de ponderação da creche (integral e parcial)
- Aumento do fator de ponderação da pré-escola integral
- Aumento do fator de ponderação do tempo integral no Ensino Fundamental e no Ensino Médio
- Aumento do fator de ponderação da Educação Especial
- Aumento do fator de ponderação da EJA
- Aumento do fator de ponderação da Educação indígena e quilombola

Os novos valores podem ser conferidos no seguinte link:

<https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/2024/FatoresdeponderaoFundeb2024.pdf>

Vale chamar a atenção que 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 outubro de 2023, uma série de modificações definidas pela Comissão Intergovernamental do FUNDEB alterou os fatores de ponderação das matrículas – tanto mudando os pesos entre as etapas quanto criando as fórmulas do primeiro dos três fatores de ponderação de equidade (socioeconômica, de disponibilidade fiscal e de capacidade arrecadatória). Tais mudanças eram esperadas para a revisão de 2021, mas não ocorreram à época. O fator de ponderação por capacidade arrecadatória somente será criado em 2027, mas espera-se que o fator de ponderação por disponibilidade fiscal seja regulamentado ainda em 2024 ou em 2025.

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 2024, a complementação da União alcançou 19% da soma de todos os fundos estaduais. Em 2025, chegará a 21%. E em 2026, 23%.

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

Sim. Em 2024, o recurso federal chegará via complementação da União para um total de 146 municípios paulistas, em um valor estimado de R\$ 439,7 milhões.

Considerando apenas a complementação na modalidade VAAT, apenas 8 municípios paulistas são beneficiados, totalizando R\$ 25,4 milhões. O Estado de São Paulo não é beneficiário da complementação no modelo VAAF.

Já na complementação VAAR, são beneficiados 139 municípios com um total de R\$ 414,2 milhões – variando de R\$ 185 milhões para São Paulo a R\$ 22 mil para Marinópolis.

### **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.

Contudo, especial atenção deve ser dedicada aos efeitos de uma eventual aprovação de Proposta de Emenda Constitucional apresentada pelo Poder Executivo paulista, reduzindo de 30% para 25% a parcela de impostos vinculados especificamente à manutenção e desenvolvimento do ensino. Se aprovada, pode produzir impactos negativos para a remuneração dos profissionais da educação.

### **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.

Ainda, a revisão constitucional do FUNDEB em 2026 poderá ser oportunidade para ações de desidratação da política por interesses contrários à promoção de justiça social do país – como as pautas de partidos liberais que pretendem destinar recursos públicos para instituições particulares de ensino.

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

É atualmente observada como ponto-chave do novo ciclo político federal a proposta de Sistema Nacional de Educação, dentro da qual se discute a regulamentação do CAQ. A definição de seu conceito e valor poderá ter influência nos desenhos futuros do FUNDEB.

Mas a grande janela de oportunidade 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, estarão em discussão os diferenciais de ponderação entre as etapas, com probabilidade de que a pauta principal seja a majoração dos pesos da Educação Infantil e do Ensino Médio em tempo integral, em detrimento do Ensino Fundamental parcial. 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.

Além disso, é importante frisar que a discussão do Plano Nacional de Educação neste ano poderá estabelecer as bases de orientação para mudanças no FUNDEB nos próximos períodos. Por isso, os educadores e as suas entidades de representação deverão estar ainda mais atentos nas discussões sobre as metas e estratégias relacionadas ao financiamento da educação nos debates que seguirão no Congresso Nacional a partir da apresentação do texto-base do PNE pelo Poder Executivo.

Por fim, o prazo de revisão constitucional do FUNDEB é 2026. As entidades educacionais brasileiras poderão organizar sua agenda de pesquisas em financiamento a partir de tal perspectiva temporal.

São Paulo, fevereiro de 2024.

**Cesar Callegari**

Presidente do IBSA e responsável técnico pelo Estudo