

## **Financiamento da Educação Básica: conceitos, lugares e mecanismo**

 **Davi José de Paula Soares<sup>1</sup>**

Universidade Federal do Pará, Belém, PA, Brasil

### **Resumo**

O artigo realiza uma análise exploratória, de abordagem qualitativa e metodologia bibliográfica, com o objetivo de investigar o financiamento da Educação Básica no Brasil, detalhando as principais fontes de recursos — como impostos, transferências intergovernamentais, contribuições sociais e incentivos fiscais — e os mecanismos legais que sustentam o setor, como Fundef, Fundeb e o Novo Fundeb. Os resultados indicam avanços significativos na ampliação e redistribuição dos recursos, especialmente com a implementação do Novo Fundeb, que introduziu novos critérios de complementação da União (VAAF, VAAT e VAAR) para promover maior equidade e qualidade. Contudo, o estudo conclui que persistem desafios relacionados à desigualdade regional e à gestão eficiente dos recursos, impactando a garantia do direito à educação de qualidade para todos.

**Palavras-chave:** Financiamento da Educação. Educação Básica. Fiscalização dos Recursos Financeiros.

**Financing Basic Education: Concepts, Places, and Mechanisms**

### **Abstract**

This article presents an exploratory analysis with a qualitative approach and bibliographic methodology aimed at investigating the financing of Basic Education in Brazil. It details the main sources of funding—such as taxes, intergovernmental transfers, social contributions, and tax incentives—and the legal mechanisms that support the sector, including Fundef, Fundeb, and the New Fundeb. The results indicate significant progress in the expansion and redistribution of resources, especially with the implementation of the New Fundeb, which introduced new criteria for federal complementarity (VAAF, VAAT, and VAAR) to promote greater equity and quality. However, the study concludes that challenges related to regional inequality and efficient resource management persist, impacting the guarantee of the right to quality education for all.

**Keywords:** Education Financing. Basic Education. Financial Resource Oversight.

### **1 Introdução**

O financiamento da Educação Básica (EB) constitui um dos pilares da política educacional brasileira, pois condiciona materialmente a efetivação do direito à educação e a própria dinâmica do regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Em um país marcado por profundas desigualdades

regionais, econômicas e sociais, a forma como os recursos são arrecadados, vinculados e redistribuídos se torna elemento estratégico para a promoção de equidade, qualidade e justiça social.

Nesse cenário, os fundos constitucionais, os mecanismos de complementação da União e os critérios de distribuição por matrículas e resultados integram uma estrutura complexa, que tanto podem reparar disparidades quanto reforçá-las, a depender de sua implementação (Castro, 2024). Estudos sobre financiamento da educação têm evidenciado tensões permanentes entre ampliação de acesso, garantia de padrões mínimos de qualidade e capacidade fiscal dos entes federados, indicando desafios para a consolidação de políticas estáveis e duradouras (Lamas, 2022; Zucatto *et al.*, 2023; Oliveira; Tejadas, 2024; Taporosky; Senkevics, 2025).

A EB no Brasil é uma responsabilidade compartilhada entre os diferentes níveis de governo. Os recursos destinados a ela, instituídos pelo art. 212 da Constituição Federal de 1988 (CF88), vêm de fontes geradas pela União, os estados, Distrito Federal e municípios, onde são destinadas porcentagens de suas receitas: a União contribui com 18% (mínimo); os estados, o Distrito Federal e os municípios contribuem com 25% (mínimo).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei 9.394/1996) designa a responsabilidade da Educação Infantil aos municípios, o Ensino Médio aos estados e o Ensino Fundamental como uma etapa a ser priorizada por ambos (Farenzena, 2020). O financiamento adequado é crucial para garantir não apenas a universalização do acesso à educação, mas também a qualidade do ensino.

Este estudo exploratório de abordagem qualitativa tem como objetivo principal versar de modo panorâmico sobre o financiamento da EB no Brasil, incluindo suas fontes e recursos, seu amparo nas leis nacionais e as análises possíveis diante das condições instauradas na História e nos últimos anos no território brasileiro. Organizamos as sessões em tópicos que consideramos necessários para o entendimento do fenômeno elencado. Esta é uma pesquisa bibliográfica que expõe a contribuição teórica de autores com *expertise* na área de financiamento da EB, fazendo um percurso pelos principais eixos para o entendimento do mecanismo que sustenta monetariamente a Educação Básica no território nacional e discutindo os desafios que se colocam para a equidade, a qualidade e a efetivação do direito à educação.

## **2 Fontes de financiamento da Educação Básica**

Os recursos destinados ao financiamento da EB, descritos no artigo 68 da LDB e também presentes na CF88, provém das seguintes fontes: (i) receita de impostos da União, estados, Distrito Federal e municípios; (ii) receita de transferências entre as esferas administrativas e outras transferências; (iii) receita de contribuições sociais (salário-educação); (iv) receita de incentivos fiscais (isenções e redução de impostos); e (v) outros recursos previstos por lei (ex.: *royalties*). Explicaremos cada uma dessas fontes separadamente.

### **2.1 Impostos**

Os impostos são uma modalidade particular de tributo não provenientes de ilícito – multas ou cobranças por atividades ilegais cometidas. No entendimento de Oliveira (2023), “[...] os impostos têm como especificidade o fato de estarem vinculados a um fato gerador. Por exemplo, imposto sobre a renda de pessoas físicas e jurídicas, e não sobre sua destinação” (p. 2). Esses impostos estão destinados ao financiamento das atividades gerais do Estado, porém não possuem um destino pré-determinado, ficando à mercê de políticas públicas para sua aplicação.

Desse modo, embora os impostos sejam a base mais ampla e estável de financiamento das políticas públicas, a ausência de vinculação a uma destinação específica faz com que a educação dispute espaço com outras áreas na agenda orçamentária, o que pode resultar em subfinanciamento mesmo em contextos de aumento da arrecadação. Além disso, diferenças na capacidade de arrecadação entre os entes federados produzem assimetrias significativas no volume de recursos disponíveis por aluno, o que reforça a importância de mecanismos redistributivos.

### **2.2 Transferências de recursos entre esferas administrativas**

As transferências de recursos entre as esferas administrativas ocorrem com a finalidade de equalizar o arrecadamento e as responsabilidades na prestação de serviços da Administração Pública (Oliveira, 2023). As transferências repassam parte do valor de recursos arrecadados e são encaminhadas para outros entes federados – na estrutura mais comum, o repasse acontece da União para os estados e municípios, ocorrendo casos em que o estado faz a transferência para os municípios.

Desse modo, as transferências intergovernamentais assumem papel central na tentativa de equalizar, ainda que parcialmente, as disparidades de capacidade fiscal entre os entes federados. Contudo, segundo Moura e Vieira (2025), a forma como tais

transferências são definidas e operacionalizadas nem sempre é suficiente para superar as desigualdades históricas, o que mantém municípios e estados em situação de maior vulnerabilidade financeira devido sua posição estruturalmente desfavorecida.

### **2.3 Contribuições sociais**

O salário-educação é um recurso destinado à Educação Básica pública para investimento em programas, projetos e demais atividades. Ele é constituído por contribuição social, responsabilização dada às empresas em que são repassados 2,5% de suas folhas de pagamento, repassando aos estados e, posteriormente, aos municípios. Em um primeiro momento, a CF88 amparava apenas o Ensino Fundamental, sendo ampliado para toda a EB apenas em 2006 por meio de Emenda Constitucional (Gadelha; d'Aguiar; Moura, 2023).

Os autores Gadelha, d'Aguiar e Moura (2023) explicam:

De acordo com a legislação que regulamentou a previsão constitucional do Salário-Educação (SE)2, cerca de 60% dos recursos do Salário-Educação são destinados para os estados, na proporção da sua arrecadação. Posteriormente, esses recursos são redistribuídos entre o estado e seus municípios, de acordo com o número de alunos matriculados nas suas redes (p. 526).

Os 40% restantes são a quota federal, divididos em duas partes: 10% são destinados a programas da rede pública de educação, como o Livro Didático, Alimentação Escolar e Dinheiro Direto na Escola; e os outros 30% constituem o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), devendo ser repassados para os estados e municípios que apresentam maiores índices de defasagens educacionais e menores condições financeiras (Oliveira, 2023).

Apesar de representarem um reforço importante aos recursos vinculados à educação, as contribuições sociais também estão sujeitas a disputas quanto à sua distribuição, o que torna imprevisível a garantia dessa fonte de financiamento. Além disso, a lógica de repartição atrelada à matrícula, embora relevante do ponto de vista da equidade, requer capacidade de gestão local para que se converta efetivamente em melhoria das condições de oferta educacional.

### **2.4 Incentivos fiscais**

Os incentivos fiscais compõem um mecanismo do governo federal previsto na LDB que permite a redução de impostos, ou mesmo a sua isenção, com vista em estimular determinado comportamento dos agentes econômicos. Segundo Oliveira

(2023), é concedido por determinado período o abatimento, ou isenção, de certo tributo “[...] a fim de que investimentos sejam feitos pelos potenciais devedores em regiões ou setores de interesse” (p. 4).

A utilização de incentivos fiscais, ao reduzir a base de arrecadação de determinados tributos, suscita um debate importante sobre seus efeitos indiretos no financiamento da educação. Ao priorizar a atração de investimentos privados por meio de renúncias tributárias, corre-se o risco de comprometer a disponibilidade de recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, sobretudo em entes federados cuja estrutura fiscal já é restrita (Braz *et al.*, 2023). Essa tensão entre estratégias de desenvolvimento econômico e garantia de direitos sociais evidencia a necessidade de transparência, controle social e avaliação sistemática dos impactos dessas políticas sobre o financiamento da EB.

## 2.5 Outros recursos previstos por Lei

A LDB prevê que sejam utilizadas no financiamento da EB outros recursos previamente estabelecidos por lei. A exemplo, citamos os *royalties* – pagamentos periódicos em razão da exploração de recursos naturais –, que constituem uma forte parcela dos recursos para EB (Vicente, 2021).

Para Oliveira (2023),

Apesar de a educação pública brasileira contar com esses recursos vinculados, eles são insuficientes ou mal geridos para a implementação de um padrão de qualidade de ensino igualitário entre os entes da Federação, em decorrência das grandes disparidades financeiras e gerenciais existentes entre as redes educacionais do país (p. 3).

Em outras palavras, ainda que haja na legislação nacional nichos de amparo ao financiamento da Educação Básica que auxiliam, por meio de políticas públicas, sua manutenção e desenvolvimento, é necessário que haja esforços político-sociais para que a desigualdade seja superada e a qualidade de ensino-aprendizagem seja exercida e mantida nos ambientes educacionais como um todo. Falaremos melhor sobre esse ponto na próxima seção.

No caso específico dos *royalties*, embora possam representar um volume expressivo de receitas adicionais para determinados entes, trata-se de uma fonte marcada por forte volatilidade, vinculada a preços internacionais de *commodities* e à dinâmica de exploração de recursos naturais, colocando em questão a sustentabilidade de longo prazo do financiamento educacional de regiões que passam a depender desse recurso, reforçando a importância de combiná-los com bases mais

estáveis e redistributivas. Podemos observar essa instabilidade dos *royalties* ao fazermos a leitura do estudo de Souza e Menezes (2021), que registra o contexto de compensação financeira destinado à educação pela exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural em municípios da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, que, no momento da pesquisa, estava sendo embargada por meio de processos judiciais no Supremo Tribunal Federal.

Portanto, ainda que baseados em um princípio de compensação e reparação financeira, os recursos provenientes de *royalties* demonstram incertezas ao futuro do financiamento da EB.

### **3 Manutenção e desenvolvimento do ensino**

Chamamos Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) o conjunto de ações desempenhadas para garantir o bom funcionamento dos sistemas educacionais no território nacional. Nesta movimentação, incluímos diversos fatores que tange a relação entre Sociedade e Educação, tais como: acesso aos ambientes escolares e condições para a sua permanência, qualidade de ensino, formação e capacitação de profissionais da educação, pagamento de salários, reformas estruturais, material didático, alimentação adequada, e diversos outros.

Nesta seção, abordamos de modo explicativo algumas peças-chave do pacote de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino importantes para entendermos o financiamento da EB no Brasil: os fundos constitucionais.

#### **3.1 Fundef**

Em vista da MDE, no ano de 1996, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 14, regulamentado pela Lei nº 9.424/1996, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef). Sua implementação foi feita de modo experimental, inicialmente somente no estado do Pará, ampliando-se em 1º de janeiro de 1998 para as demais unidades federativas (Conceição; Mota Júnior; Dourado, 2021). A proposta do Fundef era a “[...] redistribuição de recursos vinculados à educação” (Conceição; Mota Júnior; Dourado, 2021, p. 319), garantindo condições objetivas no financiamento do ensino fundamental – na época, da 1<sup>a</sup> à 8<sup>a</sup> série –, bem como a valorização do serviço dos profissionais da educação. Sua vigência durou até o ano de 2006, o que já era previsto nas linhas da Emenda Constitucional nº 14/1996.

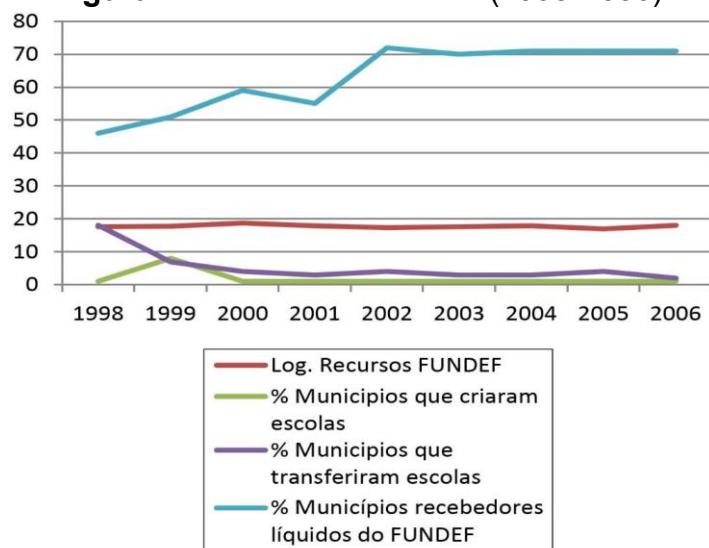
A redistribuição de recursos que o Fundef operava nos impostos previamente destinados à Educação, tendo como parâmetro o número de matrículas realizadas nas escolas públicas, com a finalidade de amenizar as desigualdades regionais nos territórios brasileiros. Isso é explicado por Oliveira (2023):

[O Fundef] Tratava-se de um fundo estadual, onde cada estado e seus municípios “contribuíam” com 15% da receita de alguns impostos para o Fundo (ICMS, FPM e FPE, IPI exportação e recursos da lei Kandir) e ‘retiravam’ recursos do fundo, proporcionalmente ao número de matrículas no ensino fundamental de suas respectivas redes (p. 9).

Em termos de resultados, o Fundef contribuiu para ampliar o financiamento do ensino fundamental e para colocar em evidência a necessidade de critérios mais transparentes de redistribuição de recursos entre estados e municípios. Contudo, diversos estudos apontam que a política de fundos, tal como desenhada naquele momento, não foi suficiente para superar as desigualdades regionais e, em alguns casos, acabou por consolidar assimetrias já existentes na capacidade de oferta educacional (Braz *et al.*, 2023; Oliveira, 2023; Maia, 2025; Pinto, 2025). Além disso, a centralidade conferida ao ensino fundamental, em detrimento das demais etapas da EB, evidenciou limites importantes do modelo.

Abaixo, observamos na Figura 1 as variáveis do Fundef nos anos de sua aplicação em todo o território nacional:

**Figura 1.** Variáveis do Fundef (1998-2006).



Fonte: França e Gonçalves (2016).

Em 2006, o Fundef é substituído pelo Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação.

### 3.2 Fundeb

A proposta do Fundeb se diferencia do Fundef em relação à sua abrangência às demais etapas da Educação Básica e aos demais profissionais da educação. É criado por leis federais, porém, um fundo constituído em cada estado, independentes entre si. Consideramos essa proposta evolutiva, mencionando quatro dentre os seus resultados: o resgate da EB, em todas as suas etapas, como um direito (Pinto, 2007); a distribuição mais equânime dos recursos para toda a EB (Oliveira, 2023); maior rigor fiscal perante a complementação da União, repassada aos entes federados, para o financiamento da EB (Oliveira, 2023); e a aprovação da Lei do Piso do Magistério, nº 11.738/2008.

O Fundeb foi essencial para garantir a universalização do acesso à educação básica de qualidade no Brasil. Ele financia a construção e manutenção de escolas, a compra de materiais didáticos, o transporte escolar, a formação de professores, entre outras despesas. Assim como no Fundef, visando diminuir as desigualdades sociais entre as regiões, o repasse de recursos para a educação é proporcional ao número de matrículas, com algumas alterações.

[...] para os estados, são consideradas as matrículas dos ensinos fundamental e médio e, para os municípios, as da educação infantil e do ensino fundamental. Contam as matrículas nas redes públicas e, mediante alguns critérios, matrículas de instituições conveniadas com os poderes públicos – as de creche e pré-escola para os municípios e as de educação especial e formação por alternância para os estados e os municípios (Farenzena, 2020, p. 5).

As receitas para o Fundeb podem ser visualizadas no Quadro 1:

**Quadro 1.** Receitas dos entes federados para a MDE no Fundeb.

ENTE FEDERADO	ORIGEM	INTEGRANTES DO FUNDEB	NÃO INTEGRANTES DO FUNDEB
ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	RECEITAS PRÓPRIAS	ITCMD ICMS IPVA	
	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS	FPE Compensação desoneração ICMS Cota Parte do IPI-Exportação	IRRF Cota Parte do IOF ouro
MUNICÍPIOS E DISTRITO FEDERAL	RECEITAS PRÓPRIAS		IPTU ITBI ISS ITR, caso tenha optado por cobrar e fiscalizar
	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS	FPM Cota Parte do IPI-Exportação Cota Parte do ICMS Cota Parte do IPVA Cota Parte do ITR, caso não tenha optado por cobrar e fiscalizar Compensação desoneração ICMS	IRRF Cota Parte do IOF ouro

Fonte: Tanno (2017).

O período de vigência estabelecido para o Fundeb duraria até 2020. Começou a se discutir soluções para a sua sucessão, como a proposta de o tornar permanente, conhecida como Novo Fundeb. Também se argumentou a favor de uma maior complementação da União para os estados, passando de 10 para 23% (Oliveira, 2023), proposta essa aprovada pela EC 108/2020.

O Fundeb representou um avanço ao incorporar todas as etapas e modalidades da Educação Básica e ao aprofundar a lógica redistributiva, reforçando o reconhecimento da educação como direito ao longo de toda a trajetória escolar. Ainda assim, o volume dos recursos e a forma de distribuição continuaram insuficientes para garantir patamares mínimos de qualidade na totalidade do território nacional. Persistem, portanto, tensões entre a busca por equidade federativa, os limites fiscais dos entes subnacionais e as exigências crescentes de expansão de matrículas e de qualidade da oferta.

### 3.3 Novo Fundeb

A nova versão do Fundeb apresenta as fontes de receita para o financiamento da EB da versão anterior, “com novos indicadores para a redistribuição de recursos e três critérios de distribuição da complementação da União” (Gutierrez; Farenzena, 2023, p. 1). Sua transitoriedade encerra com a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, colocando o fundo como permanente.

**Quadro 2.** Fontes de receita do Novo Fundeb.

Fontes de Receita	Esfera de Governo que Contribui		
	Estados e DF	Municípios e DF	União
Imposto Transmissão Causa Mortis e Doações de Quaisquer Bens e Direitos (ITCD)	X		
Imposto sobre sobre Oprações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) – cotas estadual e municipal	X	X	
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) – cotas estadual e municipal	X	X	
Imposto Territorial Rural – cota municipal			X
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)			X
Fundo de Participação dos Estados (FPE)	X		
IPI – Exportação - cotas estadual e municipal	X	X	
Recursos arrecadados por aumento de alíquota do ICMS sobre produtos supérfluos para fundos de combate à pobreza	X		
Dívida ativa, juros e multas advindos dos impostos que são fonte dos fundos	X	X	
Complementação			X

Fonte: Gutierrez e Farenzena (2023).

Os “três novos indicadores” citados no parágrafo anterior que se referem à complementação da União, que passa de 10% para 23% de forma gradativa até 2026

(Gonçalves *et al.*, 2023), são: Valor Aluno-Ano Fundeb (VAAF); Valor Aluno-Ano Total (VAAT); e Valor Aluno-Ano por Resultado (VAAR) – este último envolve avaliações externas.

Como expõe o inciso V do artigo 212-A sobre a sistematização do Novo Fundeb quanto à nova complementação da União:

- a) 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos do inciso III do caput dest e artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
- b) no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
- c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.

Se, por um lado, essa arquitetura amplia o potencial redistributivo do fundo e reforça a preocupação com a melhoria da aprendizagem, por outro, levanta questionamentos sobre possíveis efeitos de punição a redes que atendem populações mais vulneráveis, caso os contextos sócio-históricos não sejam devidamente considerados. Abordaremos esses indicadores da contribuição da União para o financiamento da Educação Básica de forma panorâmica.

### 3.3.1 VAAF

O VAAF é o sistema que indica o valor da receita total por aluno no ano. Seu monitoramento acontece no decorrer do ano, sistematizando os custos para vigorarem sempre no ano seguinte. Este indicador tem a responsabilidade de equiparar as desigualdades entre os entes federados, repassando os recursos para as unidades escolares que não atingem o valor mínimo por aluno definido nacionalmente, de acordo com a Lei nº 14.113/2020, Artigo 5º.

O aumento do quantitativo de matrículas nas redes de ensino municipais é o que garante o aumento de repasses do VAAT, como, de mesmo modo, a lógica inversa a essa é utilizada quanto à diminuição de valores repassados (Silva, 2023).

Ao buscar garantir um valor anual por aluno mínimo em cada unidade federativa, o VAAF atua diretamente na redução das disparidades internas entre estados e seus municípios. No entanto, sua eficácia depende da capacidade de os entes federados atualizarem adequadamente os dados de matrícula e de executarem

os recursos de forma alinhada a políticas educacionais que priorizem a equidade, sob risco de o mecanismo se limitar a uma correção parcial de desigualdades.

### 3.3.1 VAAT

A complementação VAAT é dada aos municípios que não atingiram o cálculo do custo inicial de aluno no ano definido em âmbito nacional pelos entes federados. Desse recurso, pelo menos 50% devem ser aplicados na educação infantil (Gutierrez; Farenzena, 2024), em vista dos processos de municipalização desta etapa de ensino, influenciados pelas políticas educacionais formuladas no Brasil. Também pelo fato de estudos apontarem que esta etapa exige mais custos, comparada às outras (Fineduca, 2021). Também, desse repasse, 15% são destinados a despesas de capital.

As autoras Gutierrez e Farenzena (2024) elucidam quanto à apuração de dados da complementação da União (COUN) tanto para o VAAF quanto do VAAT:

O VAAF é resultado da distribuição de recursos que compõem os Fundos no âmbito intraestadual, ou seja, de cada unidade da federação (UF). O valor anual total por aluno de cada ente (VAAT) resulta da divisão dos recursos recebidos do Fundeb (incluindo a COUN VAAF, onde houver) e outras receitas da educação – receita de impostos vinculada à MDE não incluída no Fundeb, salário-educação, recursos dos programas de distribuição universal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e parcela da participação pela exploração de petróleo e gás natural vinculada à educação. Ambos VAA são calculados para fins de distribuição da COUN, nas modalidades COUN VAAF e COUN VAAT (p. 7).

Os recursos do VAAT consideram a demanda e oferta de cada município e a vulnerabilidade socioeconômica da população, beneficiando regiões que apresentam, por esses fatores, baixa qualidade educacional. Cabe informar que a disponibilidade de valores repassados por esta complementação também é afetada pela provisão e não-provisão de entes subnacionais, seguindo uma lógica métrica que distribui fatias maiores quando há menos locais de demanda, e fatias menores quando há a necessidade de dividir os recursos entre uma maior quantia de entes federados.

A ênfase do VAAT no volume total de recursos por aluno, incorporando diferentes fontes de financiamento, permite uma visão mais ampla da capacidade de gasto educacional dos entes. Essa abordagem tende a beneficiar redes com menor capacidade de arrecadação e maior necessidade de recursos, mas também exige atenção à complexidade dos critérios utilizados, sob pena de tornar pouco transparente para a sociedade os fundamentos da distribuição (Abreu, 2025).

### 3.3.1 VAAR

Gonçalves *et al.* (2023) explicam as condicionalidades necessárias à complementação VAAR:

Os entes federados, para receberem os recursos do VAAR, deverão cumprir as condicionalidades previstas no Artigo 14, composto de quatro incisos que discriminam as condicionalidades, sendo o primeiro referente ao provimento ao cargo ou função de gestor escolar, estabelecendo que seja por meio de critérios técnicos de mérito ou desempenho ou com a participação da comunidade escolar. Mediante o cumprimento dessas condicionalidades, o ente federado será considerado apto ao recebimento do recurso referente ao VAAR (p. 4).

Desse modo, o VAAR repassará 2,5% da complementação para as redes públicas de ensino que apresentarem melhorias na gestão, no acesso e na aprendizagem (Gonçalves *et al.*, 2023). Destacamos que, para a avaliação de tais condicionalidades, não há a consideração dos contextos sócio-históricos de cada região, sendo uma complementação totalmente incentivadora de disputas internas e guiada pela lógica empresarial de cumprimento de metas e alto desempenho, parâmetros os quais não oferecem dados sólidos da realidade dos sistemas educacionais, apenas visam o lucro.

### 3.4 Custo Aluno-Qualidade (CAQ)

Criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) analisa as condições reais das escolas e dos setores que se correlacionam com as mesmas e indicam os insumos necessários para o atendimento com padrão mínimo de qualidade para as demandas da Educação (Araújo; Codes, 2021).

Existe, para esse indicador, um ponto de partida que é chamado Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), elaborado conjuntamente com a participação de professores e gestores educacionais (Araújo; Codes, 2021), onde cada nível de ensino é considerado em vista da melhoria no quadro geral da Educação nacional. O autor José Marcelino de Rezende Pinto (2019) explica que

[...] a palavra ‘inicial’ identifica a ideia de um padrão básico de qualidade que deve evoluir ao longo do tempo, com melhorias progressivas na quantidade e qualidade dos insumos até atingir o CAQ (Custo Aluno Qualidade) que seria um padrão de oferta mais próximo àquele oferecido nos países desenvolvidos e que no Brasil, teria como exemplo mais próximo, a rede federal de educação básica, com escolas de excelente qualidade em sua maioria

Importante ressaltar que o CAQ não estima seus valores considerando a análise das receitas do fundo educacional vigente, ou de qualquer receita destinada à Educação – na realidade acontece o movimento contrário, pois o CAQi deve ser

parâmetro para o repasse do fundo educacional (Pinto, 2019). As estimativas são elaboradas com base em pesquisas realizadas que ponderam a oferta de insumos necessários a uma educação de qualidade, não tendo o compromisso/responsabilidade da negociação de “valores acessíveis” – que não pesem no bolso – aos fundos de financiamento da EB.

Ao propor um padrão de qualidade definido a partir dos insumos indispensáveis à oferta educacional, o CAQ se contrapõe a abordagens que definem qualidade prioritariamente com base em resultados de avaliações em larga escala. Essa perspectiva desloca o foco da responsabilização exclusiva de escolas e redes pelos resultados e recoloca no centro do debate a obrigação do poder público de garantir condições mínimas de funcionamento, infraestrutura, carreira docente e apoio pedagógico. A incorporação do CAQi/CAQ como referência no desenho dos fundos educacionais implicaria, portanto, não apenas redistribuir recursos existentes, mas também ampliar o patamar global de investimento em educação.

#### **4 Considerações finais**

Nessa produção, discutimos de modo panorâmico os conceitos, as fontes de recursos e os principais mecanismos que estruturam o financiamento da Educação Básica no Brasil, evidenciando como essa teia financeira se entrelaça a disputas políticas e federativas em um país marcado por profundas desigualdades. A análise das fontes de financiamento, dos fundos constitucionais e do Novo Fundeb indica avanços importantes em termos de ampliação e redistribuição de recursos, mas também revela limites significativos para a superação do subfinanciamento e para a garantia de padrões mínimos de qualidade em todas as redes.

Os desafios colocados à política educacional brasileira envolvem, entre outros aspectos, o fortalecimento do papel redistributivo da União, a revisão crítica de mecanismos que podem reforçar assimetrias – como determinados formatos de incentivos fiscais e de responsabilização por resultados – e a consolidação do CAQi/CAQ como referência de qualidade ancorada em insumos.

Nesse sentido, torna-se fundamental ampliar a produção de pesquisas sobre os impactos concretos do Novo Fundeb, especialmente das complementações VAAT e VAAR em contextos de maior vulnerabilidade, bem como fortalecer espaços de participação e controle social na definição de prioridades de financiamento.

O futuro do financiamento da EB no Brasil dependerá de várias questões, incluindo mudanças demográficas, crescimento econômico e novas

políticas públicas. A construção de uma política de financiamento que articule equidade, qualidade e sustentabilidade fiscal permanece, assim, como agenda estratégica para a efetivação do direito à educação no Brasil.

## REFERÊNCIAS

- AREU, Mariza. Complementações VAAF, VAAT e VAAR: da União ao novo FUNDEB. In: LIMA, Alessio Costa (Org.). **Educação em movimento 4:** financiamento da educação pública brasileira: dilemas e perspectivas. São Paulo: Fundação Santillana, 2025.
- ARAÚJO, Herton; CODES, Ana. O CAQ e o IDEB como orientadores para uma educação de qualidade no Brasil. SOUZA, Marcelo Lopes de; ALVES, Fabiana de Assis; MORAES, Gustavo Henrique (Orgs.). **Custo Aluno-Qualidade (CAQ):** contribuições conceituais e metodológicas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021.
- BRAZ, Marleton Souza *et al.* Incentivos fiscais são efetivos na melhoria dos serviços educacionais? Cota-parte do ICMS no acesso à educação. **Revista Brasileira de Economia**, v. 77, 2023.
- CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação pública e a condição educacional no Brasil: 1995–2020. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 45, 2024.
- CONCEIÇÃO, Sérgio Henrique; MOTA JÚNIOR, Antônio Macêdo; DOURADO, Gilson Barbosa. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos profissionais da educação (FUNDEB): uma década da política pública na região metropolitana de Salvador (RMS). **Revista Educação e Políticas em Debate** – v. 10, jan./abr. 2021. Disponível em:  
<https://www.researchgate.net/profile/Antonio-De-Mota-Junior/publication/350151444>  
Acesso em: 30 ago. 2024.
- FARENZENA, Nalú. A Política de Fundos e as Responsabilidades Federativas pela Oferta de Educação Básica. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 21, 2020. Disponível em:  
<https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/103641/58637> Acesso em: 26 ago. 2024.
- FINEDUCA. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. **Sem atendimento não há aprendizado. O VAAR é muito mais que resultado.** São Paulo, dezembro de 2022. Disponível em: [https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2022/12/2022\\_COUN-VAAR\\_Fineduca\\_VF.pdf](https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2022/12/2022_COUN-VAAR_Fineduca_VF.pdf) Acesso em: 07 set. 2024.
- FRANÇA, Marco Túlio Aniceto; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. O FUNDEF e a eficiência na provisão municipal de ensino fundamental. **Production**, v. 26, n. 1, p. 235-248, 2015.
- GADELHA, Sérgio Ricardo de Brito; D'AGUIAR, Renata Mesquita; MOURA, Rodrigo Leandro. Avaliação do impacto da distribuição dos recursos do Salário-Educação,

após a implementação do E-Social, quanto à equalização das desigualdades educacionais entre os estados brasileiros. **Revista do Serviço Público**, [S. I.], v. 74, n. 3, p. 523-546, 2023. Disponível em:  
<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/785> Acesso em: 25 ago. 2024.

GONÇALVES, Ítalo Bruno Paiva *et al.* O Fundeb permanente e as condicionalidades do VAAR em municípios tocantinenses. **Revista Brasileira de Educação do Campo**, v. 8, 2023. Disponível em:  
[https://www.researchgate.net/publication/374917133\\_O\\_Fundeb\\_permanente\\_e\\_as\\_condicionalidades\\_do\\_VAAR\\_em\\_municípios\\_tocantinenses](https://www.researchgate.net/publication/374917133_O_Fundeb_permanente_e_as_condicionalidades_do_VAAR_em_municípios_tocantinenses) Acesso em: 05 set. 2024.

GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães; FARENZENA, Nalú. O Novo Fundeb e a Sistematica de Redistribuição dos Recursos. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 13, 2023.

LAMAS, Rodrigo. Fatores determinantes da qualidade da educação básica da rede pública no Brasil. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 9, 2022.

MAIA, Maurício Holanda. Fundef, Fundeb, novo Fundeb: a evolução da cooperação federativa no financiamento da educação pública brasileira. In: LIMA, Alessio Costa (Org.). **Educação em movimento 4:** financiamento da educação pública brasileira: dilemas e perspectivas. São Paulo: Fundação Santillana, 2025.

MOURA, Crislayne dos Santos; VIEIRA, Dhébora Teixeira. **Estrutura e financiamento da educação básica no brasil:** o papel dos diferentes atores na viabilização das políticas educacionais. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia) – Centro de Educação, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2025.

OLIVEIRA, Fabiana Aguiar de; TEJADAS, Silvia da Silva. O direito à educação básica de qualidade: possíveis contribuições do serviço social. **Temporalis**, v. 24, n. 47, p. 222-243, 2024.

OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de. O Financiamento da Educação Básica no Brasil. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 13, n. 17, 2023. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/135613/90595> Acesso em: 25 ago. 2024.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade. **Propuesta Educativa**, n. 52, p. 24-40, 2019.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Do Fundef ao Fundeb: aprendendo com a política de fundos. In: LIMA, Alessio Costa (Org.). **Educação em movimento 4:** financiamento da educação pública brasileira: dilemas e perspectivas. São Paulo: Fundação Santillana, 2025.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302007000300012&lng=pt&nrm=issn](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300012&lng=pt&nrm=issn) Acesso em: 30 ago. 2024.

SILVA, Alexirley Ramos da. As complementações da união (VAAT e VAAR) à luz do novo FUNDEB. **Seven Editora**, p. 243-250, 2023.

SOUZA, Fábio Araújo de; MENEZES, Janaina Specht da Silva. A aplicação dos royalties na educação dos municípios da região metropolitana do rio de janeiro. **Revista Teias**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 64, p. 20-40, jan., 2021. Disponível em: [http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1982-03052021000100020&lng=pt&nrm=iso](http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-03052021000100020&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: 23 jan. 2026.

TANNO, Cláudio Riyudi. **Universalização, qualidade e equidade na alocação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)**: proposta de aprimoramento para a implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Brasília: Câmara dos Deputados; CONOF; Estudo Técnico n. 24/2017, out. 2017.

TAPOROSKY, Barbara Cristina Hanauer; SENKEVICS, Adriano Souza. **Estado da arte das teses e dissertações sobre o financiamento da educação básica (2007-2024)**. (Relatório Institucional) Brasília: Ipea, 2025.

VICENTE, Débora da Silva. **Os royalties do petróleo e o financiamento da educação pelo Estado do Rio de Janeiro**. 2021. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2021. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/23773> Acesso em: 25 ago. 2024.

---

<sup>1</sup>**Davi José de Paula Soares**, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8261-8282>  
Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará (PPGED/UFPA). Especialista em Linguagens, suas Tecnologias e o Mundo do Trabalho – Universidade Federal do Piauí (UFPI). Graduação em Educação Física (Licenciatura) - Universidade do Estado do Pará (UEPA).  
Contribuição de autoria: Curadoria de Dados, Escrita – Primeira Redação, Escrita – Revisão e Edição, Investigação, Metodologia, Recursos, Software, Validação e Visualização.  
Lattes: <https://lattes.cnpq.br/8104674631867878>  
E-mail: [davi.soares@iced.ufpa.br](mailto:davi.soares@iced.ufpa.br)

#### **Como citar este artigo (ABNT):**

SOARES, Davi José de Paula. Financiamento da educação básica: conceitos, lugares e mecanismo. **Revista de Instrumentos, Modelos e Políticas em Avaliação Educacional**, Fortaleza, v. 7, e026001, 2026. DOI: <https://doi.org/10.51281/impa.e026001>

*Recebido em 06 de agosto de 2025  
Aprovado em 24 de novembro de 2025  
Publicado em 12 de fevereiro de 2026*