


---

## Financiamento da Educação Básica: o crescente protagonismo das métricas de resultados

Valdoir Pedro Wathier<sup>1</sup>

 <https://orcid.org/0000-0003-4651-0105>

Ruan Freitas Libardoni<sup>2</sup>

 <https://orcid.org/0009-0000-8015-1631>

### Resumo

O artigo trata do protagonismo que as métricas educacionais têm assumido no financiamento da Educação Básica no Brasil, especialmente pela Emenda Constitucional n.º 108/2020, que ampliou e perenizou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). O objetivo foi analisar a complementação-VAAR no Fundeb e o ICMS Educacional, quanto aos indicadores utilizados para distribuir os recursos financeiros. Os resultados apontam que esses mecanismos, em 2025, responderão pelo direcionamento de mais de R\$ 20 bilhões e que as definições de referenciais para equidade e redução de desigualdades são arenas de disputa, reforçando a importância e os desafios da avaliação de aprendizagem e da definição de parâmetros de atendimento.

*Palavras-chave:* VAAR/Fundeb. ICMS Educacional. Equidade. Redução de Desigualdades.

---

### Financing basic education: the emerging prominence of educational assessments

### Abstract

The article discusses the prominent role that educational metrics have assumed in the financing of Basic Education in Brazil, particularly through Constitutional Amendment No. 108/2020, which expanded and made permanent the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and the Valorization of Education Professionals (Fundeb). The objective was to analyze the VAAR complementation in Fundeb and the Educational ICMS concerning the indicators used for the distribution of financial resources. The results indicate that these mechanisms will account for the allocation of more than R\$ 20 billion in 2025 and that the definitions of benchmarks for equity and the reduction of inequalities are arenas of dispute, reinforcing the importance and challenges of learning assessment and the establishment of service parameters.

*Keywords:* VAAR/Fundeb. Educational Tax. Equity. Reduction of Inequalities.

---

### Considerações iniciais

Há um recorrente tensionamento no Brasil, em relação à Educação Básica, entre os que argumentam que a qualidade educacional de hoje é inferior à de décadas atrás e os que

---

<sup>1</sup> Universidade Católica de Brasília (UCB), Brasília/DF: valdoirpw@gmail.com.

<sup>2</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre/RS: ruanlibardoni@gmail.com.

entendem que a educação brasileira tem avançado, ainda que a passos mais lentos do que seria necessário para superar negligências históricas. Gois (2022) evidencia que há avanços, ainda que não ocorram em medida equivalente em todos os lugares do Brasil, e que há desafios expressivos a serem reconhecidos e superados, relativos às desigualdades educacionais quanto a diferentes níveis socioeconômicos dos estudantes e à cor da pele, estes como marcada herança da história escravista brasileira. Garantir esses avanços requer sabermos em que ponto estamos e reconhecer que os pontos são diferentes, pois “se a complexidade social de um país extremamente desigual nas suas múltiplas variáveis já impõe rigorosa vigilância ao pesquisador, deve-se acrescentar a essa complexificação o caráter federativo do Estado Brasileiro” (Cury, 2011, p. 111-112).

As nuances desses desafios precisam ser refletidas na construção de soluções, que não permitem generalizações ou simplismos, pois contrapor desigualdades exige “soluções tão mais complexas quanto maiores forem as disparidades regionais e sociais” (Rezende, 2010, p. 71). O princípio da igualdade positivado na Constituição Federal ainda é confrontado por abismos socioeconômicos, que têm características tão conhecidas quanto persistentes, com a cidadania precisando percorrer longo caminho para sua progressiva efetivação (Carvalho, 2020). Além disso, há desigualdades intra e interregionais, intra e interestaduais, intra e intermunicipais, as quais são acentuadas ou atenuadas por políticas de âmbito nacional, estadual ou municipal, em nosso atípico arranjo que reconhece também os municípios como entes autônomos (Abrucio, 2005; Avila, 2012).

Desigualdades abissais nas oportunidades educacionais são construções históricas do Brasil, as quais têm sido enfrentadas com alguma concretude, com ênfase em mudanças nos regimentos de financiamento da Educação Básica, e contra grande resistência do *status quo*. As avaliações de larga escala, apesar da limitação em relação às diversidades, fornecem dados relevantes para identificar condições gerais de aprendizado e, com isso, informam decisões políticas ao indicar áreas críticas (Rutkowski; Von Davier; Rutkowski, 2013). É razoável, portanto, que tais dados também informem e orientem as decisões acerca do financiamento.

Ainda não se passou pelo tempo em que as maiores necessidades recebiam maiores atenções no Brasil, perdurando até hoje mecanismos de preservação de privilégios e reprodução das exclusões. Mesmo assim, muitos discursos e alguns mecanismos têm assumido a lógica de

que, para direcionar mais recursos ou insumos para a Educação, primeiro os resultados precisam ser demonstrados. Ao se passar ao reconhecimento de resultados, é preciso problematizá-los, mantendo ativa a seguinte questão: é possível aplicar a mesma métrica a redes de ensino e a estudantes, cujos desafios são extremamente díspares? Sem a prévia reflexão acerca desta questão-chave, a noção de reconhecimento de resultados educacionais para fins de financiamento entrou na pauta das políticas educacionais de forma contundente. Com isso, torna-se anacrônico apenas posicionar-se contra essa medida. Cabe discuti-la para prever mecanismos que contribuam para construir condições para a equidade, não se restringindo a premiar resultados padronizados.

As profundas desigualdades socioeconômicas do Brasil estão na raiz das desigualdades educacionais, assim, a distribuição equitativa dos recursos para a Educação Básica é essencial para reduzir a desigualdade nas condições de atendimento. Portanto, o esperado seria partir da distribuição equitativa, para posteriormente avançar às exigências de resultados. Embora a Emenda Constitucional 108/2020 tenha dado um passo simultâneo com os dois pés, isso pode gerar algum desequilíbrio, até que os passos se ajustem em movimentos sucessivos, sincronizados (ainda que não síncronos). Nesse sentido, neste trabalho objetivamos analisar esse desafio de construir equilíbrio na interação entre i) equalização de recursos para promover equidade nas oportunidades educacionais; e ii) utilização dos resultados para direcionar recursos. Em outros termos: analisar o desafio da equidade, quando, ao mesmo tempo em que se constrói equilíbrio no financiamento, são cobrados resultados de aprendizagem.

Os objetivos específicos abordados são: i) analisar as complementações baseadas no Valor Aluno Ano Total (VAAT) e no Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), no âmbito do Fundeb; ii) analisar o ICMS Educacional, na forma prevista na Emenda Constitucional n.º 108/2020; iii) problematizar os conceitos de redução de desigualdades e aumento de equidade, na forma que vêm sendo tratados para fins de financiamento.

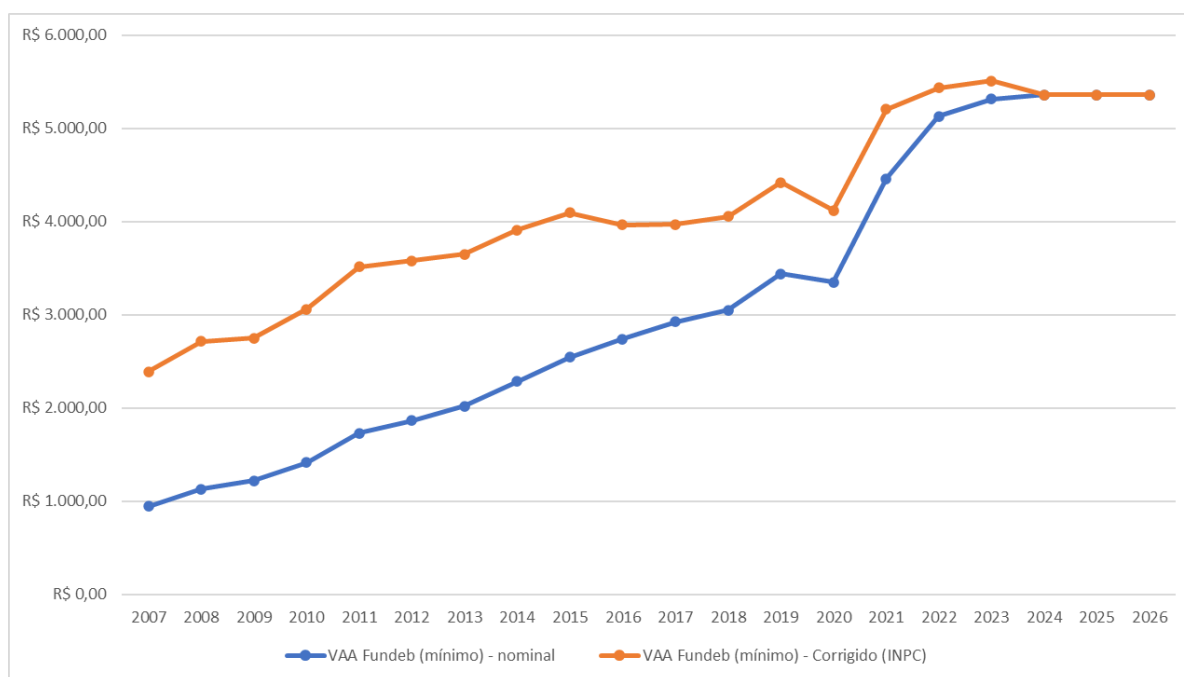
### **Inovações no âmbito do Fundeb**

O financiamento da Educação Básica no Brasil passou a ser baseado em Fundos Estaduais acrescidos de complementações da União em 1997, quando era ainda restrito ao Ensino Fundamental, com vigência de 10 anos. Em 2006, antes de esse mecanismo expirar sua vigência,

ele foi ampliado para toda a Educação Básica e prospectado para mais 14 anos de vigência. Em 2020, novamente antes de seu encerramento, ele foi outra vez ampliado, desta vez para fortalecer a complementação da União e tornar a política perene. Esse movimento progressivo tem sido estudado por diversos pesquisadores, com as fragilidades de um modelo sendo, em regra, enfrentadas no desenho seguinte, e, progressivamente, o Fundeb passa a ser reconhecido como uma referência mundial de financiamento voltado à equidade e constituiu-se como uma política de estado.

As definições ocorridas em 2006 e que passaram a vigorar em 2007 desenharam contornos do Fundeb que perduram desde então. Assim, o Fundeb vigora em uma camada desde 2007 (fundos estaduais e complementação aos fundos estaduais) e a ela foram somadas novas camadas em 2020. Primeiramente, vejamos, no Gráfico 1, o efeito da primeira camada em relação ao valor mínimo por aluno, no âmbito do Fundeb, desde 2007:

Gráfico 1 – Série Histórica do Valor Mínimo do Fundeb (VAAF-mínimo)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

O gráfico evidencia a importância do Fundeb para estimular o crescimento do valor direcionado, por matrícula, à Educação Básica. Porém, é consensual entre os pesquisadores do financiamento que esse modelo tinha uma fragilidade expressiva, ao buscar equalização a partir

de informação de apenas uma parcela dos recursos voltados à educação, sendo reconhecido que as maiores desigualdades residiam nos recursos que não estavam abrangidos no Fundeb, a exemplo da arrecadação de impostos pelos municípios, com a correspondente vinculação de 25% desta receita à Educação. Essa fragilidade era apontada por Monlevade (2000) como um dos pecados capitais do financiamento da Educação Básica.

Reconhecida a importância do Fundeb em seus primeiros desenhos, neles toda a construção era baseada em uma relação simples de valores e matrículas. Portanto, o Brasil habituou-se a pensar o financiamento da Educação Básica de forma desconectada das avaliações de aprendizagem, em regra, externas de larga escala, ou de outras métricas de resultados ou mesmo de parâmetros de oferta. Porém, esse fato mudou substancialmente a partir da Emenda Constitucional n.º 108/2020.

Um dos principais avanços do novo modelo foi conceber a complementação baseada no Valor Aluno Ano Total (VAAT), que aprimora a modelo redistributivo e atua nas desigualdades mais acentuadas entre as redes. A chamada complementação do VAAT teve sua implantação iniciada em 2021, com avanço progressivo, partindo do referencial de 2% do Fundeb, para atingir, no mínimo, 10,5% em 2026. Tais valores, por estarem vinculados constitucionalmente, não dependem do crivo de gestão ou governos, razão pela qual vêm sendo cumpridos na integralidade.

Em 2024, o Valor Anual Total por Aluno (VAAT), previamente à complementação da União, variava de R\$ 3761 a R\$ 76 855, sendo tanto o menor quanto o maior valor constatados em redes municipais. Com a complementação, o valor mínimo é elevado para R\$ 8426,10 por aluno ao longo do ano, sendo que 2161 redes de ensino, todas municipais, não chegariam a este valor se não fosse pela previsão constitucional de aporte de recursos federais, por meio da complementação da União. O mínimo alcançado representa R\$ 702 por estudante, ao mês, ou R\$ 42,13 por estudante ao dia letivo (considerados 200 dias ao ano). Também, apenas 643 redes de ensino contam com mais de R\$ 12 000 por aluno/ano, que representaria ainda um valor moderado de R\$ 1000 por matrícula ao mês, valor este que considera todos os custos da educação: professores, manutenção dos espaços físicos, transporte, material didático, alimentação escolar.

Em razão de o VAAT ser calculado por rede de ensino, cada estado, cada município e o Distrito Federal podem ter valores distintos, o que dependerá de dois fatores: i) os recursos de que cada um deles dispõe para a Educação Básica; ii) o quantitativo e o perfil das matrículas que ofertam. Assim, esta complementação passa a beneficiar cada rede de ensino por sua condição específica, não mais por uma avaliação de todas as redes de um território estadual. Isso faz com que a complementação do VAAR, embora tenha caráter essencialmente financeiro, seja também profundamente afetada pelo atendimento que cada rede garante. Nesse sentido, a complementação VAAT passou a ser uma camada do Fundeb que reconhece resultados relativos ao atendimento na Educação Básica.

A Emenda Constitucional nº 108/2020 igualmente criou outra complementação da União, a ser implantada entre 2023 e 2026, destinada às

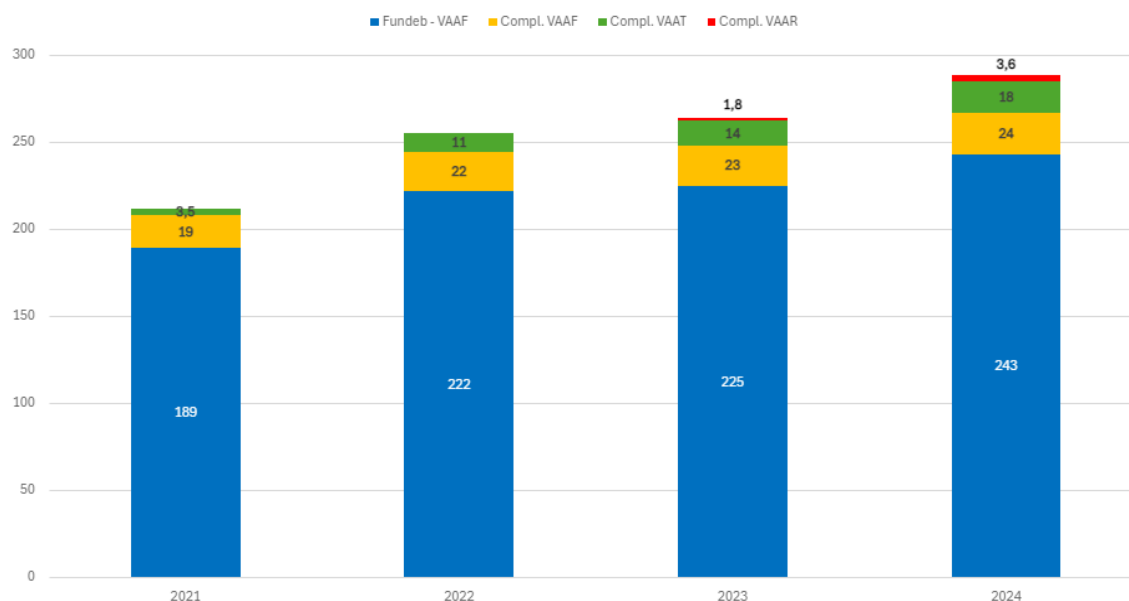
[...] redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica (Brasil, 2020a).

Neste ponto, o Fundeb assume abertamente sua inter-relação com as avaliações. Esta nova complementação foi tratada na Lei n.º 14.113, de 2020, como Complementação-VAAR e teve sua distribuição iniciada em 2023, correspondendo a 0,75% dos Fundos, com aumento progressivo até 2026, quando deve atingir 2,5% dos fundos.

O Gráfico 2 apresenta as representatividades das três complementações do Fundeb. Note-se que, em 2024, o total dos fundos era de R\$ 243 bilhões, fazendo com que cada 1 ponto percentual de complementação represente um expressivo montante de R\$ 2,43 bilhões.

Gráfico 2 – Composição do Fundeb e complementações

Valores do Brasil em Bilhões



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

A relação do VAAR com as avaliações é direta e explícita. Contudo, a análise revela que outros elementos menos destacados do Fundeb podem estabelecer essa relação de forma expressiva. O principal exemplo é a previsão constitucional de que, além das ponderações conhecidas do Fundeb, “a lei definirá outras relativas ao nível socioeconômico dos educandos” (Brasil, 2020a, p. 4). Ocorre que o Indicador de Nível Socioeconômico (INSE) conhecido da educação brasileira é produzido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para fins de contextualização dos resultados das avaliações e, com isso, sua abrangência fica restrita à participação nessas mesmas avaliações. Com isso, o INSE não dispõe de informações de 60% das mais de 50 mil escolas rurais; não alcança mais de 90% das mais de 37 mil escolas com menos de 50 estudantes, bem como mais de 80% das quase 3,5 mil escolas indígenas ficam invisibilizadas. Tornou-se evidente que “ampliar a abrangência da medida de NSE para quase a totalidade dos estabelecimentos de ensino do Brasil é de fundamental importância, especialmente após a regulamentação do Novo Fundeb” (Alves; Rodrigues; Senkevics, 2023, p. 161).

A construção de nova metodologia foi realizada no âmbito do Inep e aprovada por Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de

Qualidade (CIF), precisamente por sua capacidade de ampliar a cobertura, conforme evidencia a Tabela 1.

Tabela 1 – Comparativo de cobertura do antigo INSE (primário) com a nova metodologia de NSE

Tipo e localização das escolas	Total de escolas com matrícula de escolarização ativas em 2021	Escolas apenas com o NSE primário		Escolas apenas com o NSE do SAEB 2021		Escolas com a nova metodologia do NSE	
	N	N	%	N	%	N	%
<b>Rurais</b>	53.557	21.255	39,7	16.677	31,1	52.430	97,9
<b>Exclusivas de Educação Infantil</b>	41.885	1.123	2,7	0	0,0	32.931	78,6
<b>Pequenas</b>							
20 estudantes ou menos matriculados	14.535	319	2,2	19	0,1	12.866	88,5
21 a 50 estudantes matriculados	23.225	1.939	8,3	492	2,1	20.566	88,6
<b>Indígenas</b>	3.464	674	19,5	322	9,3	3.061	88,4
<b>Localizadas em comunidade remanescente de quilombos</b>	2.548	1.046	41,1	843	33,1	2.507	98,4

Fonte: Alves, Rodrigues, Senkevics (2023, p. 174)

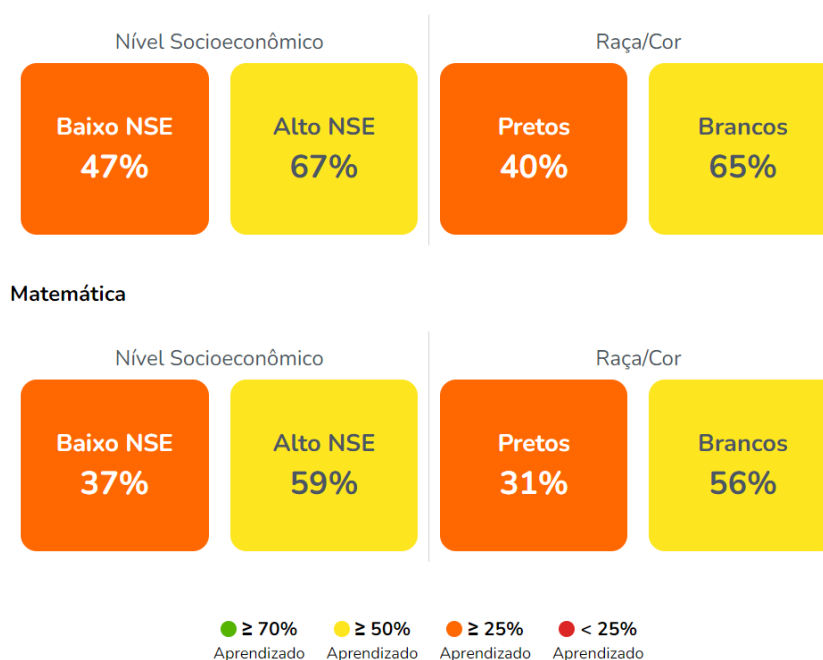
Embora a construção de um indicador de nível socioeconômico não seja tarefa precípua dos sistemas de avaliação, bem como não deva estar inscrita nas finalidades de financiamento, foi a partir da necessidade do Fundeb que se mobilizou o aprimoramento de um indicador antes inscrito na esfera da avaliação. Para aplicação no Fundeb, ficou definido que serão adotados, para a ponderação relativa ao nível socioeconômico dos educandos, valores entre 0,95 e 1,05. Essa variação é aplicada para distribuição dos valores da composição base do Fundeb e dos valores da complementação da União ao VAAF e ao VAAT. Contudo, em razão de se tratar de uma metodologia que procura externar um valor intrínseco à realidade local, não tem sido este o componente que gera as maiores tensões. Esse protagonismo é mais evidente na complementação do VAAR.

Em leitura inicial, tem-se que o VAAR é objeto de disputa entre, por um lado, por uma corrente que defende que os recursos sejam destinados a quem demonstra alto desempenho, em detrimento dos demais; por outro lado, por quem defende que a garantia dos recursos é

parte do dever do Estado para garantir o direito à Educação e que o cumprimento deste dever precede às exigências por desempenho. Nuances do mecanismo revelam que no VAAR/Fundeb “integra-se aos pressupostos selecionados um princípio de diferença e de justiça corretiva, de modo a evidenciar o peso do atributo racial na medida de equidade” (Tripodi *et al.*, 2022, p. 1).

O caráter que confere ao ‘R’ do VAAR um significado para além do resultado pode ser percebido no seu desdobramento, que foca também em R como mecanismo de redução de desigualdades, e entre os enfoques do R como aspecto racial. A letra R, presente na legislação, mas não definida nela, assume caráter polissêmico, no qual interpretamos o VAAR como valor anual destinado ao reconhecimento de redução de desigualdades educacionais, em relação a aspectos raciais e socioeconômicos. É sabido que se trata de um conceito em disputa, pois há muitas bandeiras à sua aceção focada em eficiência e desempenho médio. A Figura 1 expressa os desafios da equidade na educação brasileira, razão pela qual é preciso considerar que aumentar o desempenho dos grupos que já têm seu desempenho mais bem reconhecido nas avaliações não é conferir qualidade, mas sim, fazer com que a educação seja mecanismo de acentuação das desigualdades, papel que historicamente têm cumprido e que exige reversão.

Figura 1 – Comparação de resultados médios entre diferentes grupos  
Português



Fonte: QEdu, com base nos dados do SAEB (2019)

O VAAR configurou-se progressivamente como mecanismo que assume o compromisso com a redução dessas disparidades. Da Constituição deriva que serão definidas em lei condicionalidades de melhoria de gestão, que atuam como critérios de elegibilidade para que as redes se habilitem ao recebimento do VAAR, e que o Inep deve propor indicadores de atendimento e aprendizagem com redução de desigualdades, para fins de aprovação de CIF, para definir a distribuição dos recursos da complementação do VAAR. Apenas com o cumprimento de todas as condicionalidades e com a verificação de avanço em pelo menos um dos indicadores é que as redes de ensino serão beneficiadas com a distribuição dos recursos do VAAR.

A Figura 2 mostra as cinco condicionalidades definidas para fins de habilitação ao recebimento de recursos da complementação-VAAR:

Figura 2 – Comparação de resultados médios entre diferentes grupos

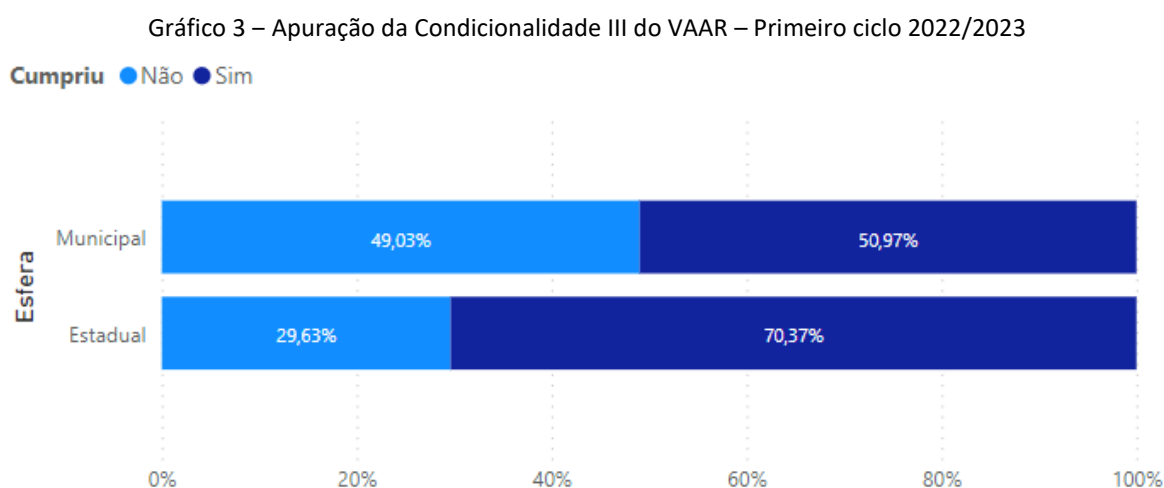
Condicionalidade I	Condicionalidade II	Condicionalidade III	Condicionalidade IV	Condicionalidade V
<p>Provimento do cargo ou função de <b>gestor escolar</b> de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir da escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho.</p>	<p><b>Participação</b> de pelo menos <b>80%</b> dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos <b>exames nacionais</b> do sistema nacional de avaliação da educação básica.</p> <p>Excepcionalidade</p>	<p><b>Redução das desigualdades</b> educacionais, socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades.</p>	<p>Regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020.</p> <p>(ICMS Educação)</p>	<p><b>Referenciais curriculares</b> alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino.</p>

Fonte: Brasil (2020b)

Para fins deste trabalho, interessam-nos especialmente as condicionalidades II, III e IV. A condicionalidade II estabelece uma exigência diretamente relacionada às avaliações externas de larga escala, pois requer participação de, pelo menos, 80% dos estudantes em cada ano escolar nos exames nacionais. O não cumprimento desse requisito implica em inabilitação da rede de ensino. Porém, em razão dos efeitos da Pandemia Covid-19, essa exigência esteve suspensa nos primeiros dois anos de apuração das condicionalidades (2022 e 2023, para distribuição de recursos em 2023 e 2024). Com isso, a apuração de 2024, para fins de distribuição de recursos em 2025, é o primeiro exercício a considerar essa exigência para fins de habilitação, sendo ainda

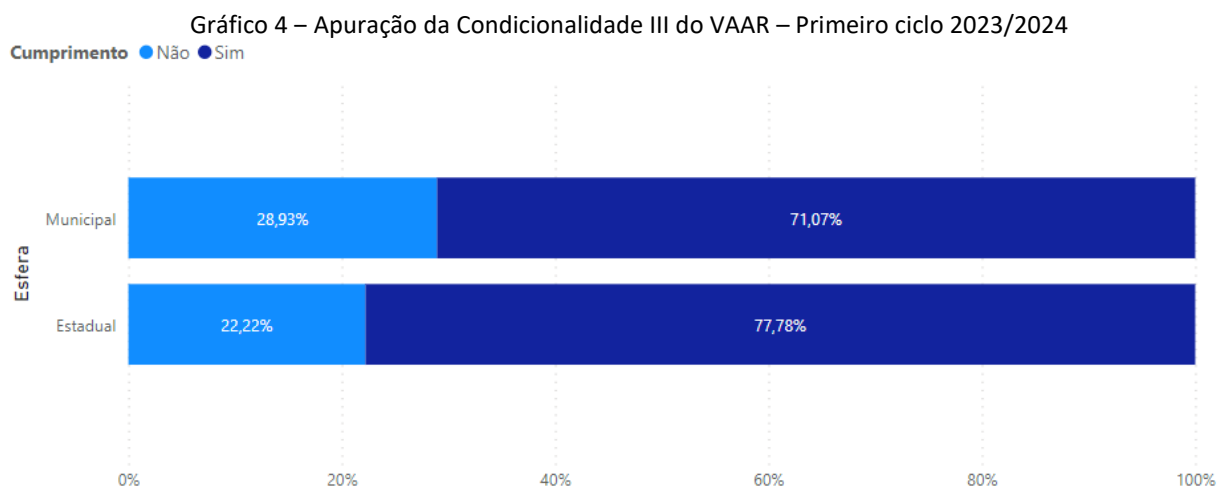
uma questão em aberto os seus efeitos quanto ao VAAR, o que poderá ser mais bem verificado a partir de dezembro/2024.

A condicionalidade III, por sua vez, está em vigência desde o primeiro ciclo de apuração e tem demonstrado o menor índice de habilitações, em relação às demais condicionalidades. Seus resultados decorrem diretamente das avaliações nacionais, sendo que, em 2022, para fins de distribuição dos recursos do VAAR em 2023, foram utilizados os comparativos de resultados das avaliações de 2017 com as de 2019, em razão do prejuízo aos resultados das avaliações aplicadas em 2021 (Brasil, 2022). O Gráfico 3 ilustra os resultados de habilitação ou não habilitação no primeiro ciclo.



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Inep e do FNDE

Entre 5568 municípios, 26 estados e o Distrito Federal, a condicionalidade não foi cumprida por 2738 redes. Destas, 1832 não reduziram desigualdade educacional nem para diferentes grupos socioeconômicos nem raciais; 381 não reduziram desigualdade educacional apenas na comparação socioeconômica; e 525 não reduziram desigualdades educacionais tão só para diferentes grupos raciais. Os resultados fizeram com que a condicionalidade III fosse a principal causa de não habilitação das redes de ensino, haja vista que, nas demais condicionalidades, a habilitação foi da ordem de 90%. No ciclo 2023/2024, foi considerado de forma suplementar o comparativo das avaliações entre as avaliações de 2019 e as de 2021. O Gráfico 4 apresenta os resultados do segundo ciclo (2023/2024):



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Inep e do FNDE

Houve manutenção dos critérios aplicados em 2022, com acréscimo da habilitação dos entes federados que, embora em período pandêmico, tenham conseguido reduzir desigualdades na comparação dos resultados de 2019 a 2021. Isso tornou a metodologia mais inclusiva, conforme expresso no Quadro 2, em relação às redes municipais:

Quadro 1 – Apuração da Condicionalidade III do VAAR – Primeiro ciclo 2023/2024

Biênio 2017-2019	Biênio 2019-2021			Total
	Não cumpriu (Não habilitados)	Cumpriu (Habilitados)	Não foi possível avaliar	
Não cumpriu (Não habilitados)	1.611	500	631	2.742
Cumpriu (Habilitados)	1.407	90	258	1.755
Não foi possível avaliar (Habilitados)	361	0	710	1.071
<b>Total</b>	<b>3.379</b>	<b>590</b>	<b>1.599</b>	<b>5.568</b>

Fonte: Nota Técnica da Dired/Inep (Brasil, 2023a)

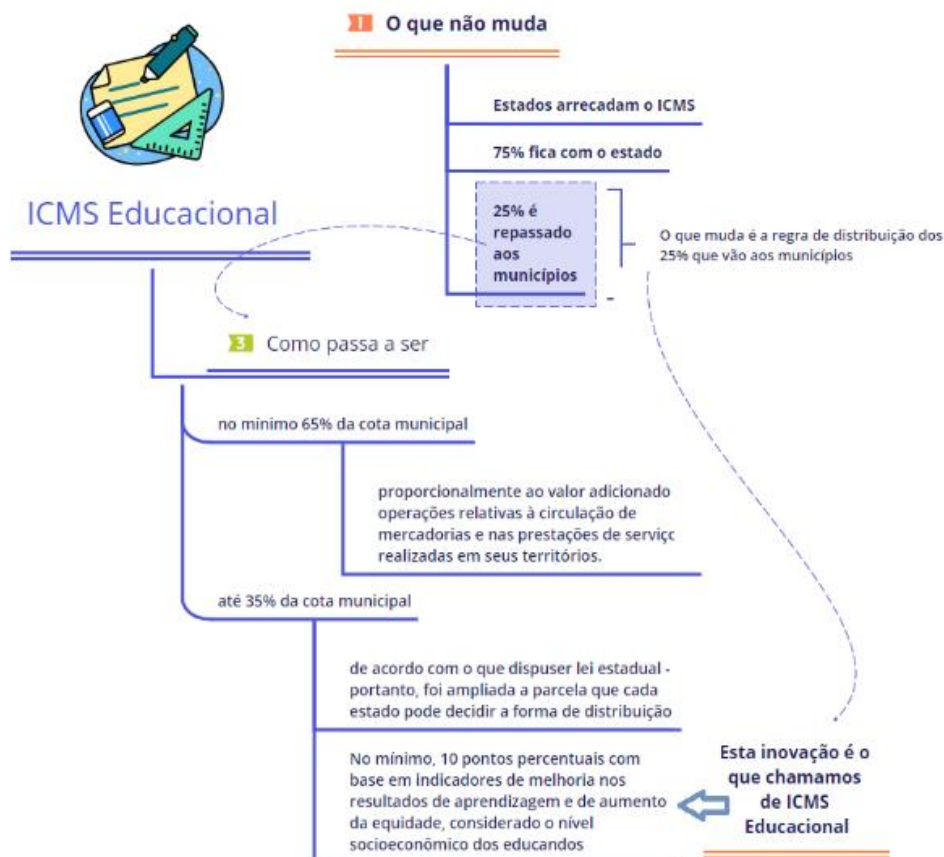
Tais decisões são determinantes para definir as redes de ensino que recebem ou não recurso da complementação-VAAR, bem como o valor a que cada uma dessas redes terá direito, o que é estabelecido por meio dos indicadores de atendimento e aprendizagem, cuja discussão escapa aos limites deste artigo. De todo modo, os resultados de atendimento, os resultados de aprendizagens obtidos em avaliações externas de larga escala e, inclusive, os elementos de

melhoria de gestão, passam a definir o direcionamento de parcela significativa de recursos para a Educação Básica.

### Inovações no âmbito do ICMS – Regime de Colaboração

A Emenda Constitucional n.º108/2020 que trouxe inovações ao Fundeb também previu alteração no regramento de distribuição da cota municipal do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, amplamente conhecido como ICMS. Essa inovação prevê a distribuição de, no mínimo, 10 pontos percentuais da cota municipal com base em “indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos” (Brasil, 2020a, p. 1). A Figura 3 ilustra essa modificação:

Figura 3 – Esquematização das regras de distribuição do ICMS a partir da Emenda Constitucional n.º 108/2020

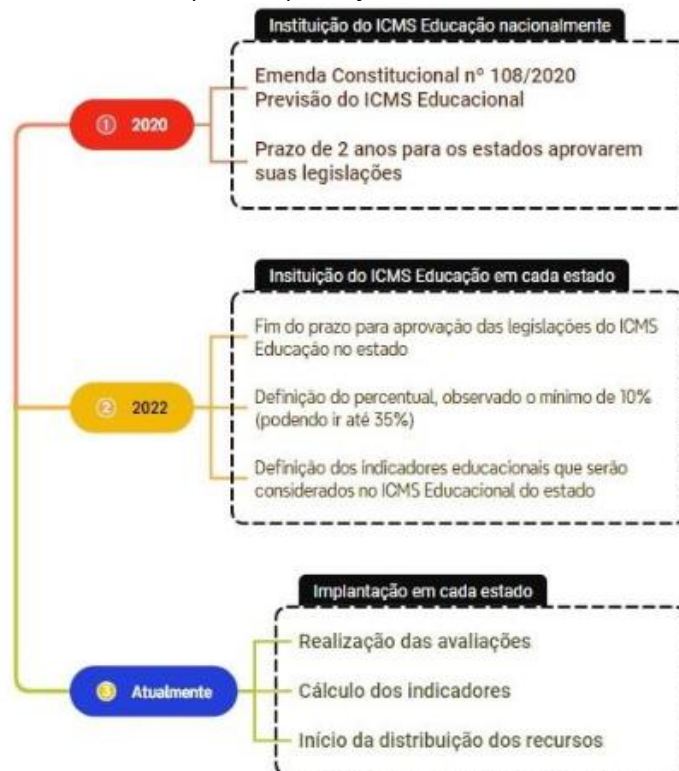


Fonte: Elaboração própria

Essa alteração, conhecida como ICMS Educação ou ICMS Educacional, foi inspirada em iniciativa do estado do Ceará (Sasso; Varela; Righetto, 2021), na última década, o qual foi pioneiro na distribuição de recursos com base em indicadores educacionais. O que a alteração constitucional fez, na prática, foi exigir que todos os estados adotassem iniciativas similares, especificando que os indicadores adotados deverão, obrigatoriamente, considerar a melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos. Porém, a especificação de tais indicadores e a forma como seriam definidos os referenciais para melhorar a aprendizagem ou aumentar a equidade, bem como a forma como seria ponderado o nível socioeconômico dos educandos, ficou como questão em aberto, para normatização em cada estado.

Conforme tratado anteriormente, a própria definição de um indicador de nível socioeconômico com boa abrangência em âmbito nacional só foi realizada em 2023. Porém, aos estados foi imposto o prazo de agosto de 2022 para aprovar as legislações específicas. O esquema, mostrado na Figura 4, ilustra a linha do tempo do ICMS Educação.

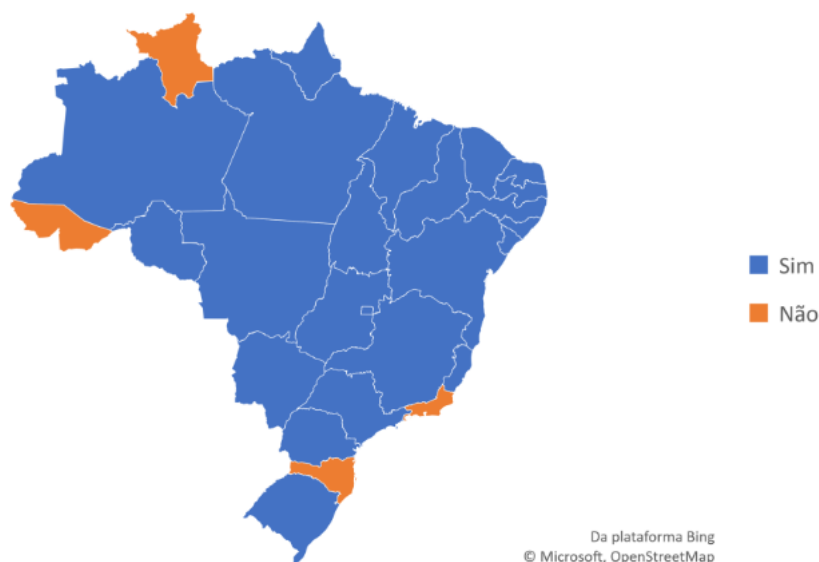
Figura 4 – Linha do tempo da implantação do ICMS Educacional nos estados



Fonte: Elaboração própria

Para dar conta dos prazos, surgiu a necessidade de que fossem construídas soluções locais, as quais assumem as mais diversas nuances. Em 2023, todos os estados tinham legislação do ICMS Educacional aprovadas em suas respectivas assembleias legislativas, à exceção do Rio de Janeiro, que se encontrava impedido de legislar sobre o tema até que superado imbróglio judicial envolvendo o ICMS no estado. Pelas limitações também já discutidas dos referenciais nacionais, os estados tenderam a utilizar avaliações locais, de abrangência estadual. Por meio de levantamento realizado no âmbito da Diretoria e Monitoramento, Avaliação e Manutenção da Educação Básica, mapeou-se a existência de avaliações estaduais, ilustradas na Figura 5:

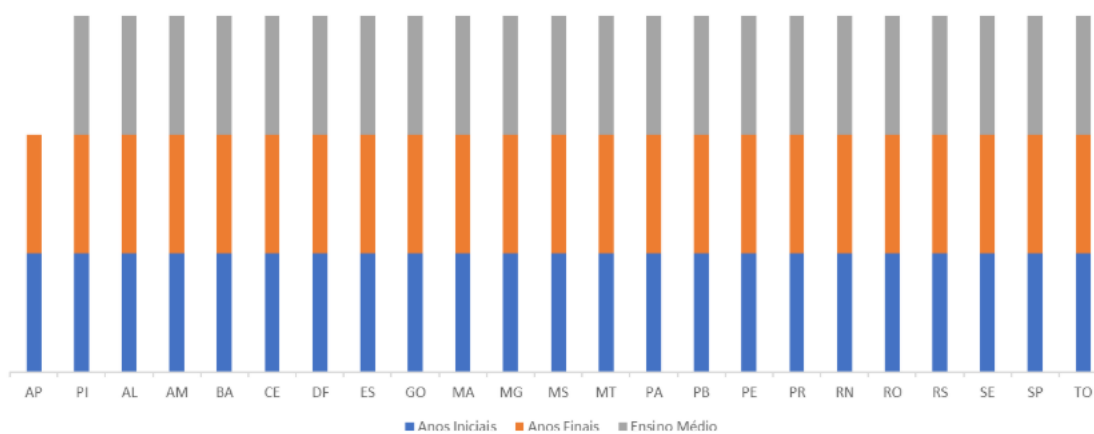
Figura 5 – Identificação geográfica quanto à existência de avaliações estaduais



Fonte: Diretoria de Monitoramento, Avaliação e Manutenção da Educação Básica (Brasil, 2023b)

Ademais, o mesmo levantamento revela a expressiva abrangência de tais avaliações, conforme apresentado no Gráfico 5:

Gráfico 5 – Identificação geográfica quanto à existência de avaliações estaduais



Fonte: Diretoria de Monitoramento, Avaliação e Manutenção da Educação Básica (Brasil, 2023b)

O ICMS representa 82,42% da arrecadação estadual no Brasil. Em 2023, a arrecadação do ICMS foi cerca de R\$ 700 bilhões em todo o País, dos quais 25% (R\$ 175 bilhões) são direcionados para as cotas municipais. De tais cotas, 65% (R\$ 113,75 bilhões) são distribuídas com base na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios. Dos outros 35% (R\$ 61,25 bilhões), pelo menos 10 pontos percentuais (R\$ 17,5 bilhões) serão distribuídos, anualmente, com base nos indicadores educacionais definidos. Nosso objetivo, neste trabalho, não é tratar dos pormenores acerca dessa distribuição, mas analisar o potencial impacto das avaliações educacionais e outros indicadores de resultados em relação ao financiamento. Desse modo, fica evidenciado que, por definições em âmbito estadual, indicadores educacionais, em grande parte derivados de avaliações de abrangência estadual, serão destinados aos municípios aproximadamente R\$ 17,50 bilhões ao ano, relativos ao ICMS Educacional.

O ICMS Educação tem se mostrado uma ferramenta capaz de mobilizar a gestão governamental em torno da distribuição dos recursos públicos com base em indicadores educacionais. Entretanto, de iniciativa pioneira, passa-se à abrangência nacional, com 26 desenhos distintos de indicadores que balizam a distribuição, os quais se alimentam de resultados de avaliações, o que requer que tais indicadores passem a estar dentro do espectro de finalidades dos sistemas avaliativos. Apesar de se tratar, em muitos casos, de uma finalidade nova, desconsiderar esses efeitos potenciais é também delegar a distribuição de recursos a

outras fontes bem menos significativas do que avaliações sistêmicas e sistemáticas, que igualmente incorporem o preceito de que a qualidade da educação requer equidade.

Trata-se de um mecanismo complexo, cujo capacidade não se restringe a premiar resultados, pois estende-se à geração de informações para direcionar assistência técnica, formação e, inclusive, recursos, para dar visibilidade às desigualdades e criar condições para efetivar a equidade. Os mecanismos citados fazem distribuição entre entes federados, todavia muitas desigualdades também são intestinas à rede e mesmo às escolas. Assim, é preciso dar efeito à necessidade de exercício da função redistributiva dentro de cada rede em relação às suas escolas (Brasil, 2020b), avançando para estratégias de enfrentamento das disparidades internas às escolas e, potencialmente, internas às turmas.

É reconhecido que os resultados de avaliações internacionais repercutem e influenciam as políticas educacionais. Porém, tais dados não trazem granularidade suficiente para nortear políticas educacionais no Brasil. De fato, ao se avançar na implementação dessas medidas, tem-se percebido que mesmo as avaliações nacionais têm severas limitações para de fato orientar as políticas educacionais. Será preciso construir séries históricas, dar continuidade, para avaliar quais tendências se configuram, além de aprimorar a representatividade para que haja melhor visualização das múltiplas realidades.

Durante este processo, cabe ter cautela para que regiões, redes, escolas ou estudantes historicamente negligenciados não sejam agora preteridos pelo fato de que não alcançam resultados similares aos dos que sempre receberam melhor atenção e melhores condições. Também é preciso considerar que os processos em andamento constituirão um novo *status quo*, que pode reproduzir as desigualdades ou representar expressivos avanços em relação à equidade.

### Considerações finais

Ao longo deste trabalho, vimos que, no campo do financiamento da Educação, está consolidando-se o uso de métricas de resultado para direcionamento de recursos. Tal uso era praticamente inexistente antes de 2020. Entre tensões, o Brasil parece estar assumindo que é preciso considerar as disparidades de resultados para definir a alocação financeira. O grande impasse reside em como interpretar esses resultados e quais critérios adotar.

Antes pouco valorizados no campo do financiamento, os dados gerados pelas avaliações não estavam qualificados em abrangência e enfoque para dar conta deste novo desafio, que surge em um cenário de mais disputas do que diálogos. Assim, impõe-se um esforço de reinvenções e aprimoramentos que tendem a elevar o patamar das políticas educacionais brasileiras em suas interações com evidências de resultados, o que pode aprimorá-las ou prejudicá-las, a depender de como serão construídas tais interações. Também se exige que os mecanismos avaliativos passem a derivar informações mais específicas, notadamente aquelas que possam orientar caminhos para a equidade: as médias nacionais são uma péssima referência para isso, por se tratar de uma medida que, ao mesmo tempo que é altamente influenciada por valores extremos, é também capaz de ocultá-los.

Não se trata de ter dados que determinem decisões, mas de decidir por planejar a obtenção desses dados, considerando esta nova finalidade, a fim de que as decisões sejam construídas com base em conhecimento sustentado e relevante. Dados estes que não podem ser disponibilizados apenas para fins de financiamento, mas ser de amplo acesso.

Há elementos suficientes para que não seja questionada a relevância de aproximar as decisões de financiamento dos resultados de avaliações. Porém, essa relação precisa ser dialógica: não cabe apenas direcionar recursos para onde houver resultados, mas sim, direcionar recursos para que seja possível perseguir melhores resultados. Além disso, e sobretudo, cumpre ampla discussão sobre quais resultados se deseja obter.

Especialmente quando se trata de garantir o direito à educação para crianças e jovens mais vulnerabilizados, há uma grande e persistente dívida social em relação à garantia de atendimento, com qualidade. Assim, não podemos, antes de pagar essa dívida, cobrar dessas mesmas pessoas que entreguem resultados. Por isso, destaca-se o fato de que, no atual modelo, há espaço para contemplar métricas que não sejam apenas relativas a avaliações de aprendizagem: é possível e necessário incluir elementos relacionados ao dever do Estado quanto à oferta e à qualidade de atendimento, além de considerar parâmetros de aprendizagem de diferentes grupos e estruturar mecanismos para que os estudantes, que têm sido historicamente negligenciados pelo sistema educacional brasileiro, ganhem alguma visibilidade e sejam reconhecidos sujeitos prioritários do direito à educação.

Há, também, necessidade de envolvimento dos principais atores do campo educacional. Gestores federais, estaduais e municipais participam de instâncias que lhes exigem essa atenção. Porém, embora os mecanismos do VAAR e do ICMS Educacional tratem de resultados de atendimento e de aprendizagem, com equidade, os quais dependem da ação de educadores, as definições não preveem, em nenhum momento, estratégias específicas de engajamento dos professores.

Por fim, retomando o que nos propusemos a fazer neste artigo – analisar o desafio da equidade quando, ao mesmo tempo que se constrói equilíbrio no financiamento, são cobrados resultados de aprendizagem –, apresentamos nossa resposta provisória:

Se as redes mais carentes de recursos estão tendo avanços expressivos no financiamento, caberá a elas decidir por direcionar este incremento da periferia ao centro, e não o contrário. Com isso, poderá haver reduções – e talvez até inversões – da histórica desigualdade educacional brasileira e, inclusive, a possibilidade de que, em cerca de uma década, tais redes tornem-se as menos desiguais do Brasil. Trata-se das redes que, em regra, são as menores do País. Por outro lado, redes que, em regra, tiveram melhores condições de financiamento e que, também, negligenciaram de forma mais acentuada os estudantes mais vulnerabilizados, terão condições de utilizar sua vantagem financeira para reduzir desigualdades educacionais que, por serem acentuadas, terão mais margem para redução. Temos elementos, também, para prospectar que o primeiro movimento será predominante.

Por um lado, o sistema de financiamento reconhece a dívida histórica e, mesmo que não a pague, ao menos evita formar nova dívida do presente ao futuro. Por outro lado, nos espaços de privilégio, é preciso pagar para que a desigualdade seja reconhecida e o trabalho educacional direcionado para reduzi-la, ainda que a motivação venha do dinheiro, não da equidade. É a realidade brasileira, que nos exige sempre pensar em brasis, plurais, no melhor e no pior dos sentidos.

Historicamente, temos sido capazes de construir desigualdades e sabemos muito sobre elas, contudo, somos iniciantes no aprendizado do caminho para a equidade. Este é o desafio a ser enfrentado, especialmente, nos próximos dois anos, pois há uma revisão constitucional do Fundeb prevista para 2026, e o conhecimento construído acerca deste campo poderá inspirar o redesenho da principal política de financiamento da Educação Básica brasileira. Afinal, como

argumentou Paulo Freire, “a leitura acurada da peça orçamentária revela as opções político-ideológicas dos que se acham no poder” (Freire, 2007, p. 102).

### Referências

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 41-67, 2005. DOI:

<https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>

ALVES, M. T. G.; RODRIGUES, C. G.; SENKEVICS, A. S. Nível socioeconômico das escolas brasileiras: metodologia para ampliar sua cobertura e potenciais usos. In: SENKEVICS, A. S.; BASSO, F. V. Basso; RODRIGUES, C. G. Rodrigues (org.). *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, Contribuições ao novo Plano Nacional de Educação II (v. 9). Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2023, p. 159-189. Disponível em: [inep.gov.br](http://inep.gov.br). Acesso em: 30 jun 2024.

AVILA, M. M. A federação brasileira, a entidade municipal e a repartição de competências: aspectos controversos. *Interesse Público*, Porto Alegre, v. 14, n. 75, set./out. 2012.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera o artigo 212 da Constituição Federal para tornar permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e dá outras providências. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 2020a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm). Acesso em: 10 jun 2024.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 2020b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm). Acesso em: 10 jun 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Diretoria de Estatísticas Educacionais. Coordenação-Geral de Estatísticas Educacionais. *Nota Técnica n.º 12/2023/CGEE/DIRED/INEP*. Brasília: INEP, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-intergovernamental-fundeb/notas-tecnicas>. Acesso em: 16 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *1.º Relatório de Monitoramento e Avaliação do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada*. Brasília, DF: MEC, 2023b.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: um longo caminho*. 16. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

CURY, C. R. J. Direito à Educação: Direito à Igualdade, Direito à Diferença. *Cadernos de Pesquisa*, n. 116, p. 245 - 262, jul./2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742002000200010>

CURY, C. R. J. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C. *Políticas Públicas e Gestão da Educação*: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Editora Liber Livro, 2011.

FREIRE, P. *Política e educação*. 8.ed. Indaiatuba/SP: Villa das Letras, 2007.

GOIS, A. *O ponto a que chegamos*: duzentos anos de atraso educacional e seu impacto nas políticas do presente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2022.

GOMES, N.L.; SILVA, P.V.B.; BRITO, J.E. Ações afirmativas de promoção da igualdade racial na educação: lutas, conquistas e desafios. *Educação & Sociedade*, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES.258226>

MONLEVADE, J. *Os pecados capitais do Fundef*: financiamento do ensino fundamental e responsabilidade social. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2000.

OLIVEIRA, R. P. Educação e financiamento público no Brasil: uma análise histórica. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 33, p. 86-108, 2006.

REZENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (org.). *Educação e Federalismo no Brasil*: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, p. 71-88, 2010. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/1873336por.pdf>

RUTKOWSKI, L.; VON DAVIER, M.; RUTKOWSKI, D. (ed.). *Handbook of international large-scale assessment*: background, technical issues, and methods of data analysis. CRC Press, 2013.

SASSO, M.; VARELA, P. S.; RIGHETTO, P. Distribuição da cota-parte do ICMS: como pode ser utilizada para promover melhores resultados na educação? *Revista Brasileira de Educação*, v. 26, p. e260071, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782021260071>

TRIPODI, Z. F.; DELGADO, V. M. S.; JANUÁRIO, E. Ação afirmativa na Educação Básica: subsídios à medida de equidade do Fundeb. *Educação & Sociedade*, v. 43, p. e254823\_pt, 2022. DOI: [https://doi.org/10.1590/ES.254823\\_pt](https://doi.org/10.1590/ES.254823_pt)

Submetido em: 30.06.2024.

Aprovado em: 05.02.2025.