



SENADO FEDERAL
Comissão de Educação e Cultura

PLANO DE TRABALHO

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (RESOLUÇÃO Nº 44, DE 2013)

Tema: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

Presidenta: **SENADORA TERESA LEITÃO**
Relatora: **SENADORA PROFESSORA DORINHA SEABRA**

Julho de 2025

1. INTRODUÇÃO

Nos termos do inciso X do art. 49 da Constituição Federal (CF), o Congresso Nacional tem competência exclusiva para fiscalizar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta. Com fundamento nessa competência, a Resolução nº 44, de 17 de setembro de 2013, acrescentou o art. 96-B ao Regimento Interno do Senado Federal (RISF) para incorporar e sistematizar a avaliação como efetivo instrumento para as práticas de fiscalização promovidas pelo Senado Federal, no âmbito das políticas públicas.

Em atendimento a esse dispositivo regimental, no dia 1º de abril de 2025, a Comissão de Educação e Cultura (CE) aprovou o Requerimento nº 8, de 2025, que elegeu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) como uma das políticas públicas a serem avaliadas pelo colegiado no ano em curso.

De acordo com o requerimento, o Fundeb deve ser avaliado, *especialmente em relação à sustentabilidade financeira, aos critérios de distribuição da complementação da União e à regulamentação de fontes adicionais de financiamento da educação, no exercício de 2025.*

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

O Fundeb, em sua formatação atual, foi instituído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020, e regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. O Fundeb, na verdade, é um conjunto formado pelos fundos estaduais e do Distrito Federal, compostos com parte dos recursos,

próprios desses entes, já vinculados à educação por força do art. 212 da Constituição Federal (CF). A União entra com uma complementação, que em 2026 chegará a 23% do total de recursos totais dos fundos estaduais.

Essa complementação da União é distribuída em três modalidades (VAAF, VAAT e VAAR), cada uma delas com critérios diferentes de cálculo e de distribuição. A parcela VAAF, que corresponde a 10% do total dos fundos, é distribuída aos fundos estaduais, com base nas matrículas nas diferentes etapas e modalidades, ponderadas conforme os custos estimados. Na base do seu cálculo são consideradas receitas que compõem a cesta do Fundeb, conforme disposto no art. 212-A da CF.

A parcela VAAT, que corresponde a no mínimo 10,5% do total dos fundos, tem sua distribuição calculada a partir das mesmas receitas utilizadas no cálculo do VAAF, acrescidas de outras receitas e de transferências vinculadas à educação, conforme aponta o inciso VI do mesmo artigo da CF. Os recursos dessa parcela chegam a numerosas redes de ensino, ampliando o potencial do Fundeb como equalizador das oportunidades educacionais em todo o território nacional.

A parcela VAAR, por sua vez, representa 2,5% do total dos fundos e é distribuída às redes que alcançarem evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades educacionais, cumpridas previamente as condicionalidades previstas em lei.

Além da ampliação da complementação da União, o Fundeb permanente trouxe diversas inovações que aperfeiçoaram o desenho da política pública, tais como a previsão de novos ponderadores relativos ao nível socioeconômico dos educandos e aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e de potencial de arrecadação tributária de

cada ente federado. Também merece destaque a subvinculação de, pelo menos, 70% (setenta por cento) dos recursos de cada fundo para pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, bem como a exigência de que metade dos recursos recebidos pelas redes com base na parcela VAAT sejam destinados à educação infantil.

No quinto ano do Fundeb permanente, a complementação da União ainda não atingiu o seu máximo, estando atualmente em 21% do total dos fundos. Apesar de a política não ter ainda sido completamente implementada, é necessário que comecemos a avaliar seu alcance e os problemas enfrentados na sua implementação, bem como vislumbrar possíveis alterações necessárias para garantir que o Fundeb seja um instrumento eficaz de garantia do direito à educação, que, nos marcos da CF de 1988, devem ser assegurados a todos.

Essa avaliação, observe-se, é bastante oportuna, uma vez que o art. 60-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) prevê que no sexto ano de vigência do Fundeb permanente deve-se proceder a uma primeira revisão dos critérios de distribuição da complementação da União e dos fundos, seguindo-se outras revisões a cada dez anos.

3. ESCOPO E EIXOS DA AVALIAÇÃO

O Fundeb é o principal mecanismo de financiamento da educação básica e a espinha dorsal da articulação federativa no financiamento educacional. Seu modelo, reformulado em 2020, quando o fundo se tornou permanente, ainda se encontra em implementação gradual. Sua receita total estimada para 2025 é da ordem de R\$ 325,5 bilhões, dos quais R\$ 56,5 bilhões corresponderão à complementação da União.

Diante das profundas mudanças ensejadas pela EC nº 108, de 2020, no Fundeb, entendemos que a avaliação a ser feita pela CE deve se dirigir ao funcionamento geral do Fundo, abordando especialmente os aspectos relacionados aos novos critérios atribuídos à complementação federal e à sustentabilidade financeira, no que se refere às vinculações constitucionais de recursos para a educação e à possibilidade de novas fontes de receitas, como aquelas derivadas da exploração do petróleo e gás. Combinando aspectos relativos ao desenho do modelo de financiamento instituído pelo Fundeb e a seu processo de implementação em sentido amplo, os trabalhos da Comissão não deverão perder de vista os riscos impostos por constrangimentos macroeconômicos e desafios orçamentário-financeiros que podem afetar o cumprimento das finalidades do fundo.

Assim, a avaliação que propomos abarcará os seguintes eixos:

- Funcionamento geral do Fundeb e possíveis entraves em sua implementação;
- Adequação dos critérios de distribuição atuais da complementação federal (VAAF, VAAT, VAAR) e do chamado “ICMS educacional” como condicionalidade do VAAR; e
- Sustentabilidade financeira, especialmente quanto às vinculações constitucionais para a educação e às fontes adicionais de recursos para o Fundo.

Esses três eixos de avaliação devem ser norteados pelo entendimento de que a consolidação e o fortalecimento do Fundeb estão relacionados não só a sua implementação eficaz, garantindo o funcionamento

regular de todas as etapas e modalidades da educação básica pública a que se destina, mas também a sua efetividade como política pública indutora da melhoria contínua da qualidade e da equidade educacional no País.

4. METODOLOGIA

A avaliação será realizada com base na coleta e análise de dados de diversas fontes, incluindo a própria legislação e normas infralegais que regem o funcionamento do Fundeb, dados orçamentário-financeiros, auditorias realizadas pelos órgãos de controle, estudos e pesquisas conduzidas por órgão oficiais e pesquisadores independentes.

Para tanto, além de buscas sistemáticas em bancos de dados de pesquisas acadêmicas, serão realizadas consultas nos sítios de internet das diversas instituições envolvidas na implementação do Fundeb. Também serão realizadas reuniões técnicas com gestores do Fundeb, nas diferentes esferas de governo, bem como com especialistas e técnicos dos órgãos de controle.

Em princípio, sem prejuízo de outras que venham a ser propostas conforme o andamento dos trabalhos, as reuniões técnicas serão realizadas junto às seguintes organizações: Ministério da Educação (MEC); Tribunal de Contas da União (TCU); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG); e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

A pesquisa documental e os diálogos técnicos com os atores envolvidos na formulação e implementação do Fundeb serão

complementados por cinco audiências públicas a serem realizadas ao longo desta sessão legislativa, organizadas da seguinte forma:

Audiência Pública	Tema	Potenciais participantes
1	O Novo Fundeb: funcionamento e desafios	MEC FNDE CONSED UNDIME CNTE Frente Norte Nordeste pela Educação
2	Novos critérios de distribuição da complementação da União: operacionalização e lacunas	INEP IPEA CNM CONSEC Todos pela Educação
3	O ICMS educacional como condicionalidade do VAAR: avanços e desafios	Representantes de secretarias estaduais e municipais de educação Cívitas Consultoria CEM/USP ATRICON Pesquisadores convidados de universidades e do terceiro setor
4	Garantia de direitos com sustentabilidade financeira: O FUNDEB e as vinculações constitucionais	Ministério da Fazenda FINEDUCA IFI CONFAZ Campanha Nacional pelo Direito à Educação

5	Resultados do Fundeb e perspectivas: o que mostram as pesquisas e auditorias	Banco Mundial BID TCU Ministério Público Órgãos de controle estaduais Pesquisadores convidados de universidades e do terceiro setor
6	Novas fontes de financiamento para o Fundeb e a educação: as receitas do petróleo e gás	ANP FUP Pesquisadores convidados de universidades e do terceiro setor

Em relação ao eixo **funcionamento geral do Fundeb**, propomos utilizar como referência a avaliação de implementação. Esse tipo de abordagem tem por finalidade examinar se a política pública está sendo executada conforme o desenho original proposto, identificando eventuais falhas nos processos, problemas de gestão, desvios operacionais e entraves que possam afetar a entrega de bens e serviços ao público-alvo, no caso, a manutenção e desenvolvimento da educação básica e a valorização dos profissionais da educação.

No tocante ao eixo **adequação dos critérios de distribuição do Fundeb**, nossa abordagem terá como referência a avaliação de desenho. Esse modelo visa verificar se os critérios e mecanismos definidos no desenho da política (ou seja, na formulação dos critérios de repasse) são consistentes com os objetivos propostos e se refletem uma lógica coerente para a alocação dos recursos, bem como se os recursos empregados correspondem aos custos para oferecimento de uma educação de qualidade, conforme preconizado na Constituição Federal. Essa abordagem permitirá responder: se o modelo

lógico que sustenta os critérios de distribuição de recursos (como VAAF, VAAT e VAAR) está corretamente estruturado; se os incentivos criados por esses critérios estão alinhados com a promoção da equidade e qualidade educacional; e se existem falhas ou distorções no desenho que poderiam comprometer os impactos desejados. Além disso, esse eixo enfocará a utilização do chamado ICMS Educacional, estabelecido como condicionalidade para o recebimento do VAAR, destacando os avanços e desafios enfrentados pelos entes federativos nesse aspecto.

Para o eixo **sustentabilidade financeira do Fundeb**, utilizaremos como referência a análise de eficiência, especialmente sob a ótica alocativa, à luz da garantia do direito à educação inscrito na Constituição Federal. Essa abordagem possibilita avaliar se os recursos utilizados estão alocados da forma mais econômica possível entre diferentes alternativas, considerando a relação do Fundeb com as vinculações constitucionais voltadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, os efeitos de medidas de ajuste fiscal sobre os recursos do Fundo, e, ainda, a necessidade de justificar a alocação de recursos adicionais e novas fontes de receitas, como aquelas ligadas à exploração de petróleo no Pré-Sal.

5. CRONOGRAMA

A seguir, apresentamos proposta de cronograma para a execução dos trabalhos no âmbito da CE. Vale ressaltar que o cronograma proposto poderá sofrer ajustes nas datas e atividades ao longo de sua execução.

Atividade	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Votação do Plano de Trabalho		X				
Pesquisa documental e coleta de informações		X	X	X		
Audiências Públicas		X	X	X	X	
Reuniões técnicas		X	X	X		
Análise e consolidação das informações			X	X	X	
Elaboração do Relatório preliminar					X	X
Apresentação e votação do Relatório Final						X