fineduca
Revista de Financiamento da Educação

ISSN: 2236-5907

Seção Temática: Economia da Educação: contribuições e limites

Volume 16 - 2026 | n. 34

Reduzir a Desigualdade ou Elevar a Proficiência? A Condicionalidade III do VAAR-Fundeb e os incentivos à equidade racial e socioeconômica

Tássia de Souza Cruz[I]
Eduardo Heck de Sá Duarte[II]

[I]Fundação Getulio Vargas – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV EBAPE), Rio de Janeiro/RJ – Brasil
[II]Pesquisador Independente

Resumo

Este estudo analisa se as mudanças metodológicas implementadas na Condicionalidade III do VAAR-Fundeb ao longo dos biênios 2023-2024 e 2025-2026 resultaram em uma seleção mais precisa dos municípios que efetivamente produzem melhores resultados de equidade racial em aprendizagem. A partir da classificação dos 5.569 municípios em quatro grupos de transição — sempre habilitados, ganhou, perdeu e nunca habilitados —, o estudo revela que a taxa de habilitação pela Condicionalidade III caiu de 71,1% para 65,6%. Os municípios habilitados tendem a ser menores, mais rurais e com menor nível socioeconômico. Corrobora-se que os grupos habilitados registram avanços na proporção de estudantes pretos, pardos e indígenas e de NSE baixo com desempenho adequado no período analisado, reduzindo, assim, as desigualdades. Entretanto, os municípios contemplados apresentam desempenho absoluto inferior aos não contemplados para estudantes PPI e de NSE baixo.

Palavras-chave: **VAAR-Fundeb. Condicionalidade III. Equidade Racial. Desigualdade Educacional. Aprendizagem Adequada.**

Reducing Inequality or Raising Proficiency? Conditionality III of the VAAR-Fundeb and incentives for racial and socioeconomic equity

Abstract

This study analyzes whether the methodological changes implemented in Conditionality III of the VAAR-Fundeb during the 2023-2024 and 2025-2026 biennia resulted in a more precise selection of municipalities that effectively produce better racial equity outcomes in learning. Based on the classification of 5,569 municipalities into four transition groups — always eligible, gained, lost, and never eligible — the study reveals that the eligibility rate under Conditionality III fell from 71.1% to 65.6%. Eligible municipalities tend to be smaller, more rural, and of lower socioeconomic status. It is confirmed that the eligible groups recorded advances in the proportion of Black, Brown, and Indigenous students and those of low SES with adequate performance during the analyzed period, thereby reducing inequalities. However, the municipalities covered show lower absolute performance than those not covered for PPI and low-SES students.

Keywords: **VAAR-Fundeb. Conditionality III. Racial Equity. Educational Inequality. Adequate Learning.**

¿Reducir la Desigualdad o Elevar la Proficiencia? La Condicionalidad III del VAAR-Fundeb y los incentivos a la equidad racial y socioeconómica

Resumen

Este estudio analiza si los cambios metodológicos implementados en la Condicionalidad III del VAAR-Fundeb a lo largo de los bienios 2023-2024 y 2025-2026 resultaron en una selección más precisa de los municipios que efectivamente producen mejores resultados de equidad racial en el aprendizaje. A partir de la clasificación de los 5.569 municipios en cuatro grupos de transición — siempre habilitados, ganó, perdió y nunca habilitados —, el estudio revela que la tasa de habilitación por la Condicionalidad III cayó del 71,1% al 65,6%. Los municipios habilitados tienden a ser más pequeños, más rurales y con menor nivel socioeconómico. Se corrobora que los grupos habilitados registran avances en la proporción de estudiantes negros, pardos e indígenas y de NSE bajo con desempeño adecuado en el período analizado, reduciendo así las desigualdades. Sin embargo, los municipios contemplados presentan un desempeño absoluto inferior a los no contemplados para estudiantes PPI y de NSE bajo.

Palabras clave: **VAAR-Fundeb. Condicionalidad III. Equidad Racial. Desigualdad Educativa. Aprendizaje Adecuado.**

Introdução

O financiamento da educação pública brasileira é estruturado, em sua dimensão mais fundamental, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Criado em 2006 e tornado permanente pela Emenda Constitucional (EC) nº 108/2020, o Fundeb é o principal mecanismo de redistribuição de recursos entre entes federativos para a educação básica (Cruz, 2022). Sua lógica redistributiva parte de um fundo estadual, formado por impostos e transferências vinculadas à educação, redistribuído entre o estado e os municípios em cada unidade federativa. O Fundeb atua não apenas como instrumento de financiamento, mas também como dispositivo de indução de políticas, condicionando a distribuição de recursos a critérios que vão além da contagem de alunos. A EC nº 108/2020 aprofundou essa dimensão ao introduzir o VAAR, cuja nomenclatura varia de acordo com a normativa consultada, referindo-se a Valor Anual por Aluno por Resultado ou a Valor Aluno Ano Resultado de redução de desigualdades educacionais[1], mecanismo pelo qual uma parcela dos recursos passa a ser distribuída com base em indicadores de qualidade, equidade e resultados educacionais.

Trata-se de O VAAR representa uma das inovações mais discutidas do novo Fundeb. Trata-se de uma das três modalidades de complementação da União ao Fundo — ao lado da complementação-VAAF (Valor Anual por Aluno do Fundeb) e da complementação-VAAT (Valor Anual Total por Aluno) —, cujo montante corresponde, no mínimo, a 23% do total dos recursos que compõem os fundos constituídos em cada unidade federativa. Desse conjunto, 2,5 pontos percentuais são destinados à complementação-VAAR. Embora seja a menor das

[1] Conforme redação registrada na Portaria Interministerial MEC MF Nº 6, de 29 de abril de 2026 para Valor Anual por Aluno por Resultado (Brasil, 2026b), e no Guia do Módulo Fundeb VAAR Condicionalidades - Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) 2026/2027 para Valor Aluno Ano por Resultado de redução de desigualdades educacionais (Brasil, 2026a).

três modalidades, o VAAR concentra atenção desproporcional no debate acadêmico e político por introduzir condicionalidades explícitas ao recebimento de recursos adicionais. A Condicionalidade III, que exige a redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais nos exames nacionais, mobiliza o debate mais intenso, tanto pelo desafio técnico de operacionalizar indicadores de redução dessas desigualdades quanto pelo significado político de incluir a equidade racial como dimensão relevante para a habilitação.

É nesse contexto que se situa a pergunta central deste estudo. A Condicionalidade III do VAAR-Fundeb tem passado por mudanças metodológicas desde a sua criação. Essas alterações foram concebidas, ao menos em parte, com o propósito declarado de aprimorar a capacidade do instrumento de identificar e premiar os entes municipais que apresentam melhores resultados na redução das desigualdades educacionais entre grupos, com particular ênfase nas desigualdades raciais (Senkevics *et al.*, 2025). A pergunta que orienta este trabalho, portanto, é: as mudanças metodológicas implementadas na Condicionalidade III ao longo dos biênios 2023-2024 e 2025-2026 resultaram em uma seleção mais precisa dos municípios que efetivamente produzem melhores resultados de equidade racial em aprendizagem? Em outras palavras, o instrumento tem se tornado progressivamente mais capaz de distinguir e contemplar as redes municipais que apresentam menor desigualdade de desempenho entre estudantes brancos e estudantes pretos, pardos e indígenas — e, complementarmente, quais são as limitações que persistem nessa capacidade discriminatória?

É importante precisar o escopo desta investigação. Este artigo trata especificamente da Condicionalidade III do VAAR e, portanto, concentra-se exclusivamente na questão da habilitação dos municípios a partir desta condicionalidade. Não se analisa aqui a distribuição efetiva dos recursos financeiros decorrentes do recebimento do VAAR, tampouco os efeitos da melhoria dos dados de atendimento e aprendizagem sobre o montante transferido a cada rede. O foco é, precisamente, a dinâmica de inclusão e exclusão dos municípios no conjunto dos habilitados pela Condicionalidade III, ao longo dos biênios 2023-2024 e 2025-2026, e o que essa dinâmica revela sobre o funcionamento do instrumento como mecanismo de equidade racial.

Para responder a essa pergunta, o estudo adota uma abordagem de caracterização comparativa entre municípios, classificados segundo seu padrão de habilitação ao longo dos dois biênios considerados: os sempre habilitados, os que ganharam habilitação, os que perderam habilitação e os nunca habilitados. Essa classificação permite comparar os grupos em três dimensões analíticas: (a) características sociodemográficas das redes municipais; (b) desempenho educacional; e (c) indicadores de desigualdade calculados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Os resultados encontrados corroboram a pertinência da mudança metodológica implementada em 2025, ao evidenciar empiricamente a fragilidade estrutural dos indicadores relativos anteriormente utilizados. A lógica de razão entre grupos produzia situações em que municípios com baixo desempenho absoluto dos estudantes pretos, pardos e indígenas (PPI), mas com desigualdades internas reduzidas, eram habilitados — frequentemente porque o grupo de referência também apresentava desempenho baixo, aproximando mecanicamente a razão de 1. Em outros termos, o indicador era incapaz de distinguir entre dois caminhos radicalmente distintos para a redução da desigualdade: a elevação do grupo vulnerável e a

deterioração do grupo de referência. A substituição da metodologia de cálculo pelo Índice de desigualdade racial (IDPPI) e pelo Índice de desigualdade de nível socioeconômico (IDNSE) responde diretamente a esse problema, ao tornar o progresso absoluto dos grupos vulneráveis o critério central de habilitação. Entretanto, a nova metodologia, ao olhar para o crescimento e não para o nível, continua premiando municípios com menor proporção de desempenho adequado de estudantes, de todas as categorias raciais, conforme mostramos nos dados deste estudo — o que pode ser compreendido tanto como uma fragilidade do desenho metodológico quanto como uma opção deliberada de política pública, cujas implicações, contudo, merecem ser explicitadas. Tal lógica, embora coerente com o objetivo declarado de reduzir desigualdades, pode ofuscar a questão do nível absoluto de aprendizagem dos grupos vulneráveis.

O artigo está organizado da seguinte forma. O *Contexto* apresenta um referencial teórico para a análise de equidade racial e financiamento da educação, assim como o contexto do Fundeb e do VAAR, com ênfase na trajetória da Condicionalidade III e nas mudanças regulatórias ocorridas entre os biênios analisados. A *Metodologia* descreve a metodologia de análise, detalhando as fontes de dados, os critérios de classificação dos municípios e as dimensões comparativas utilizadas. A seção *Resultados* apresenta e discute os resultados, com especial atenção à caracterização dos grupos de municípios. Por fim, a seção 5 apresenta as considerações finais.

Contexto

Equidade racial e financiamento da educação

Não é possível discutir a alocação de recursos públicos sem interrogar os pressupostos normativos que a orientam e as formas pelas quais o Estado traduz — ou deixa de traduzir — princípios de justiça em regras operacionais. As desigualdades educacionais raciais não decorrem apenas de escassez de recursos, mas da forma historicamente sedimentada pela qual eles são distribuídos, reproduzindo hierarquias raciais que antecedem e transcendem o sistema escolar.

Nesse contexto, a noção de justiça corretiva adquire centralidade teórica. Tripodi, Delgado e Januário (2022) argumentam que a superação das desigualdades raciais exige que o Estado avance além da igualdade de tratamento, integrando o princípio da diferença com a justiça corretiva para tornar a raça critério indispensável à alocação equitativa de recursos — proposta que embasou a construção do VAAR no âmbito do Fundeb. A justiça corretiva, nessa leitura, reconhece que certas desigualdades derivam de injustiças históricas acumuladas — escravidão, segregação, exclusão sistemática — que não se dissolvem pela universalização do acesso, exigindo ação afirmativa deliberada no financiamento.

A aparente neutralidade racial das políticas públicas não representa ausência de racismo, mas sua forma mais eficaz de reprodução. Felix e Trinidad (2020), em análise da Política de Equidade Estudantil da Califórnia ao longo de 25 anos, demonstram como esse processo opera no ciclo político: uma política originalmente focada em grupos racialmente minorizados foi progressivamente reconfigurada para atingir "todos os estudantes", tornando-se mais palatável politicamente ao custo de sua eficácia racial. Esse conceito de "esquiva racial" é particularmente relevante para o Brasil, onde o atributo racial como critério de

alocação de recursos ainda encontra resistências significativas, inclusive no campo progressista.

No Brasil, o percurso do financiamento educacional em direção à equidade racial possui contornos históricos específicos. A política de fundos, iniciada com o FUNDEF em 1996 e ampliada pelo Fundeb em 2007, representou avanços na redistribuição de recursos, mas operou com base em critérios de matrículas estruturalmente insensíveis à dimensão racial (Tripodi; Delgado; Januário, 2022). A aprovação do Fundeb permanente pela EC n. 108/2020 e sua regulamentação pela Lei n. 14.113/2020 introduziram a medida de equidade como componente do VAAR, abrindo formalmente a possibilidade de incorporar critérios raciais na alocação da complementação da União. Santos, Callegari e Callegari (2022) estimam que o novo modelo resultaria em menor dispersão do valor aluno/ano, crescimento no valor mínimo e progressividade levemente superior no indicador de equidade. Para Carreira, Ximenes e Ramos (2021), a equidade no financiamento não pode ser dissociada do reconhecimento da dívida histórica do Estado brasileiro, o que exige não apenas a redistribuição de recursos, mas também critérios de alocação que tornem visíveis as especificidades das desigualdades raciais e étnicas no sistema educacional.

O Fundeb, o VAAR e a Condicionalidade III

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é o principal mecanismo de financiamento da educação básica pública no Brasil, redistribuindo recursos entre estados, Distrito Federal e municípios com base em critérios de matrículas e equidade (Cruz, 2022).

A EC nº 108/2020, regulamentada pela Lei nº 14.113/2020, marcou uma inflexão substantiva nesse arranjo. A principal inovação do novo Fundeb foi a estruturação da complementação da União em três modalidades. Calculada com base na soma dos recursos dos fundos constituídos em cada unidade federativa, a complementação equivale a, no mínimo, 23% desse total, assim repartidos: 10 pontos percentuais para a complementação-VAAF, 10,5 pontos percentuais para a complementação-VAAT e 2,5 pontos percentuais para a complementação-VAAR. A complementação-VAAF mantém a lógica tradicional de equalização do gasto por aluno; em 2026, beneficia 10 estados e 1.849 municípios, com R$ 30,1 bilhões estimados. A complementação-VAAT amplia a equalização ao considerar o total de recursos vinculados à educação de cada rede, com R$ 31,6 bilhões previstos para 2.479 municípios. A complementação-VAAR introduz, pela primeira vez, a vinculação entre financiamento e indicadores de desempenho e equidade, com R$ 7,5 bilhões estimados para 3.034 redes em 2026.

Embora o VAAR represente a menor parcela da complementação, sua importância transcende seu peso financeiro: é o primeiro mecanismo a condicionar transferências federais ao cumprimento de critérios de gestão e à demonstração de melhoria em indicadores de aprendizagem com atenção à equidade, operando também como instrumento de indução de políticas públicas.

A operacionalização do VAAR articula dois estágios distintos. O primeiro é a habilitação, que exige o cumprimento simultâneo de cinco condicionalidades (art. 14, § 1º, Lei nº 14.113/2020). Os entes que não cumprirem todas as condicionalidades são excluídos do VAAR, independentemente de seu desempenho nos demais indicadores. O segundo estágio

é a distribuição dos recursos entre os habilitados, com base em dois componentes: o VAAR-Atendimento, que mensura a evolução na taxa de permanência, e o VAAR Aprendizagem com Equidade, que avalia nível e avanço dos resultados no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), ponderados por participação e equidade. Enquanto a habilitação define quem pode acessar os recursos, a distribuição determina quanto cada ente receberá, com base em coeficiente que pondera matrículas e desempenho.

Este artigo concentra-se na Condicionalidade III, que dispõe sobre a "redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do Saeb, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena" (Lei nº 14.113/2020, art. 14, § 1º, III). A análise restringe-se ao primeiro estágio — a habilitação — e não abrange a distribuição de recursos. Um município que cumpre os critérios da Condicionalidade III mas é inabilitado por outra condicionalidade é classificado aqui como "habilitado", pois o foco é o critério de equidade racial e socioeconômica, não o recebimento efetivo dos recursos.

A Condicionalidade III é singular por ser a única que incorpora explicitamente a dimensão racial e socioeconômica como critério de aferição. Baseia-se na evolução do desempenho de estudantes pretos, pardos e indígenas e de baixo nível socioeconômico (NSE), medida pela variação da proporção com aprendizagem adequada entre ciclos do Saeb — transformando a equidade racial em condição operacional para o acesso a recursos federais, inovação ainda pouco comum no cenário internacional.

Essa singularidade pode ser dimensionada pela perspectiva comparada. Embora países como Reino Unido (*Pupil Premium*), Estados Unidos (*Title I*) e Califórnia (*Local Control Funding Formula*) adotem financiamento com critérios socioeconômicos progressivos (Bishop; Noguera, 2019), a incorporação explícita da raça como critério operacional permanece rara — inclusive na América Latina, onde as desigualdades raciais são profundas. A Condicionalidade III posiciona o Brasil em um debate emergente sobre financiamento e equidade racial (Elacqua *et al.*, 2025).

Contudo, a tradução do princípio de equidade racial em critérios mensuráveis tem se mostrado um desafio técnico e político de considerável complexidade. Desde 2023, a metodologia passou por mudanças significativas, incluindo a transição de métricas baseadas em razões entre grupos para métricas baseadas na evolução das proporções de estudantes vulneráveis com desempenho adequado.

As mudanças ocorridas na Condicionalidade III

A Condicionalidade III passou, assim, por transformações metodológicas substanciais desde sua implementação em 2023, sintetizadas no Quadro 1. Essas mudanças configuram uma reorientação paradigmática na mensuração das desigualdades educacionais, com duas transições centrais: da medida relativa para a absoluta de crescimento do desempenho dos grupos vulneráveis, e da lógica de redução de lacunas para a de elevação de patamares mínimos.

Na formulação original, vigente em 2023 e 2024, a Condicionalidade III operava com dois indicadores relativos. O Índice Racial de Diferença de Desempenho (IDERaça) correspondia à razão entre a média de desempenho dos estudantes PPI e a dos estudantes brancos e amarelos (BrAm), e o Índice Socioeconômico de Diferença de Desempenho (IDESocial) à razão entre a média do primeiro quartil de nível socioeconômico (25% de menor

NSE) e a do quarto quartil (25% de maior NSE). A medida utilizada era a média de proficiência padronizada de 0 a 10, ponderada pelas matrículas de referência do Saeb, para o 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e o 3º ano do Ensino Médio. A habilitação exigia evolução positiva — ou estabilidade — em ambas as razões entre as edições do Saeb de 2017 e 2019. Essa formulação incorporava ainda uma série de salvaguardas estatísticas: médias com coeficiente de variação superior a 15% eram excluídas; a diferença de NSE entre quartis era testada pelo teste de Wilcoxon e razões de desigualdade acima de 0,95 em ambas as edições do Saeb indicavam ausência de desigualdade detectável; e variações inferiores a 0,01 nos índices IDERaça e IDESocial entre edições eram desconsideradas.

A Nota Técnica nº 5/2024/CGEE/DIRED do Inep, aprovada pela Resolução CIF nº 4/2024, reformulou integralmente a metodologia para 2025 (Brasil, 2025), em quatro dimensões. Primeiro, a medida de desempenho deixou de ser a proficiência média padronizada e passou a ser a proporção de estudantes abaixo do nível adequado no Saeb. Os pontos de corte adotados — Língua Portuguesa (LP) > 200 e Matemática (MT) > 225 para o 5º ano; LP > 275 e MT > 300 para o 9º ano; LP > 300 e MT > 350 para o Ensino Médio — correspondem ao nível a partir do qual o estudante demonstra as competências esperadas para sua etapa. Segundo, os indicadores deixaram de ser razões entre grupos e passaram a ser proporções específicas de cada grupo vulnerável. O indicador racial passou a medir a proporção de estudantes PPI abaixo do adequado (e não mais a razão PPI/BrAm), e o socioeconômico, a proporção de estudantes de baixo NSE abaixo do adequado (e não mais a razão Quartil 1/Quartil 4 de NSE). Os índices IDPPI e IDNSE são calculados como a diferença entre as proporções de 2023 e 2019: valores menores ou iguais a zero (manutenção ou redução na proporção abaixo do adequado) habilitam o ente. Terceiro, as edições do Saeb consideradas mudaram de 2017/2019 para 2019/2023, o que, além de incorporar dados mais recentes, desconsidera o ano de 2021. Tal descarte do ano de 2021 se deu devido aos efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a qualidade dos resultados do Saeb deste mesmo ano. Quarto, os critérios de precisão estatística foram reformulados: substituiu-se o coeficiente de variação por margens de erro diferenciadas por porte da rede, distribuídas em seis grupos — de 1,0 p.p. para redes com mais de 10 mil estudantes a 15,0 p.p. para redes com até 100 —, reconhecendo a maior variabilidade amostral das redes menores.

Para 2026, a Nota Técnica nº 4/2025 do Inep introduziu um ajuste conceitualmente simétrico na formulação dos indicadores. Em vez de medir a proporção de estudantes abaixo do adequado (como em 2025), os indicadores passaram a medir a proporção igual ou acima do adequado — invertendo a condição de habilitação: índices maiores que zero passaram a indicar melhoria. Conforme a própria Nota Técnica esclarece:

> Essa alteração não produz nenhuma modificação na situação de habilitação ou de não-habilitação dos entes verificada no exercício financeiro de 2025, e visa apenas aperfeiçoar a inteligibilidade dos indicadores ao fazer com que valores maiores representem a melhora na situação das redes de ensino (Brasil, 2025, p. 2).

Trata-se de uma mudança de enquadramento, sem consequências práticas sobre a classificação dos entes. A metodologia de 2026 introduziu ainda um teto de 90% para a proporção de estudantes vulneráveis com desempenho adequado, acima do qual variações negativas entre dois ciclos do Saeb não são consideradas para efeito de inabilitação.

A mudança metodológica entre 2023-2024 e 2025-2026 representa uma transição entre duas concepções distintas de equidade. A metodologia original inscrevia-se na lógica da redução de hiatos: a equidade era aferida pela redução da distância relativa entre grupos privilegiados e desfavorecidos, tendo sempre o grupo de melhor desempenho como referencial. A nova metodologia adota uma lógica de elevação do piso: a equidade é aferida pelo aumento na proporção absoluta de estudantes vulneráveis que atingem um patamar mínimo, independentemente do que ocorre com o grupo de referência.

Essa distinção tem consequências práticas não triviais. Sob a lógica de redução de hiato, um município pode ser habilitado mesmo quando o desempenho absoluto de todos os grupos piora, desde que o grupo desfavorecido piore menos — a razão melhora porque o denominador piora mais. Inversamente, a melhoria absoluta dos estudantes PPI pode não gerar habilitação se o grupo de referência melhorar na mesma proporção. Sob a lógica de elevação do piso, essas situações paradoxais não ocorrem: a melhoria absoluta é diretamente reconhecida, independentemente da trajetória do grupo de comparação.

A adoção do patamar de adequação como referência, contudo, introduz suas próprias limitações. Em específico, é importante problematizar o uso da proporção de estudantes com desempenho "adequado" como principal métrica, pois ela depende de pontos de corte arbitrários na escala do Saeb, sem base pedagógica inequívoca. Embora facilite a comunicação, esse tipo de indicador pode distorcer a interpretação dos dados: como argumentam Ho, Lewis e MacGregor Farris (2009) e Ho (2008), pequenas mudanças na distribuição das proficiências — especialmente entre alunos próximos ao ponto de corte — podem gerar variações expressivas no percentual "adequado" sem refletir melhorias reais na aprendizagem, além de permitir conclusões inconsistentes dependendo da posição do corte. Ademais, a centralidade desses limiares tende a criar incentivos para concentrar esforços justamente nos estudantes próximos ao nível de adequação, em detrimento de ganhos mais amplos ao longo da distribuição, o que pode limitar o alcance substantivo das melhorias educacionais observadas.

Quadro 1 – Características da Condicionalidade III do VAAR-Fundeb

	2023 & 2024	2025	2026
Cálculo de Desempenho	Média da proficiência obtida nos testes de Língua Portuguesa e Matemática para 5º e 9º do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio de cada rede de ensino, padronizadas de 0 a 10, e ponderada pelo número de matrículas de referência do Saeb.	Média aritmética entre a proporção de estudantes nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática com desempenho abaixo do nível adequado (inadequado).	Média aritmética entre a proporção de estudantes nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática com desempenho igual ou acima do nível adequado.
Indicador de Nível Socioeconômico (INSE)	IDESocial: razão entre a média de desempenho dos estudantes da rede no 1º quartil do INSE (25% menor NSE) em relação aos do 4º quartil (25% maior NSE).	Proporção de estudantes de baixo nível socioeconômico com desempenho abaixo do nível adequado no Saeb. Calcula-se o IDNSE a partir da diferença entre a proporção de 2023 e 2019.	Proporção de estudantes de baixo nível socioeconômico com desempenho igual ou acima do nível adequado no Saeb. Calcula-se o IDNSE a partir da diferença entre a proporção de 2023 e 2019.
Indicador de Raça	IDERaça: razão entre a média de desempenho dos estudantes identificados na Categoria 2 (PPI) em relação aos da Categoria 1 (BrAm).	Proporção de estudantes PPI com desempenho abaixo do nível adequado no Saeb. Calcula-se o IDPPI a partir da diferença entre a proporção de 2023 e 2019.	Proporção de estudantes PPI com desempenho igual ou acima do nível adequado no Saeb. Calcula-se o IDPPI a partir da diferença entre a proporção de 2023 e 2019.

Cumprimento da Condicionalidade III	A redução da desigualdade é caracterizada pela evolução da razão de desempenho entre os grupos de comparação entre edições do Saeb. Redes habilitadas devem apresentar melhorias nas desigualdades raciais (IDERaça_t − IDERaça_{t-1} > 0) e socioeconômicas (IDESocial_t − IDESocial_{t-1} > 0).	Índices (IDPPI e IDNSE) menores que 0 evidenciam redução das desigualdades entre 2019 e 2023. Índice igual a 0 indica estabilidade. O ente é habilitado quando reduz ou mantém estável a desigualdade racial e socioeconômica.	Índices (IDPPI e IDNSE) maiores que 0 evidenciam redução das desigualdades entre 2019 e 2023. Índice igual a 0 indica estabilidade. O ente é habilitado quando aumenta ou mantém estável a proporção de estudantes PPI e de baixo NSE com desempenho adequado.
Margem de erro e precisão	(i) Representatividade de INSE e Raça medida por CV: médias com CV > 15% não são consideradas; (ii) Diferença estatisticamente significativa entre quartis de INSE pelo teste de Wilcoxon; (iii) Quando a razão excede 0,95 em ambos os anos, infere-se ausência de desigualdade detectável; (iv) Somente variações acima de 0,01 do IDERaça e IDESocial são consideradas.	Margens de erro diferenciadas por tamanho da rede: Grupos 1 a 6 (de > 10 mil a ≤ 100 estudantes), com margens de 1,0 p.p. a 15,0 p.p., respectivamente.	(i) Margens de erro diferenciadas por tamanho da rede: Grupos 1 a 6 (de > 10 mil a ≤ 100 estudantes), com margens de 1,0 p.p. a 15,0 p.p.; (ii) Teto de 90% para a proporção de estudantes vulneráveis com desempenho adequado — acima desse nível, variações negativas não contam para inabilitação.
Edições do Saeb consideradas	2017 e 2019	2019 e 2023	2019 e 2023

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2025) e das Notas Técnicas do Inep.

O padrão de transições entre os dois períodos — apresentado na Tabela 1 — sugere que as duas metodologias não são alternativas simétricas: ao substituir a razão de desempenho entre grupos por uma proporção absoluta em nível adequado, a nova metodologia redistribuiu significativamente o conjunto de entes habilitados. Municípios com desempenho relativo favorável sob o critério anterior podem não atingir o patamar absoluto exigido pelo novo — e vice-versa —, evidenciando que as duas abordagens capturam dimensões distintas, e não necessariamente hierarquizadas, da equidade educacional.

Metodologia

Os dados utilizados neste estudo foram obtidos junto ao Inep, a partir das bases de dados do Fundeb disponibilizadas no portal oficial do governo federal (Brasil, [S.d.]). Essas bases contêm as informações necessárias para identificar, para cada estado e município, a situação de habilitação ou não habilitação em relação à Condicionalidade III do VAAR nos exercícios financeiros de 2023 a 2026.

Do ponto de vista metodológico, são considerados não habilitados exclusivamente os entes que não cumpriram os requisitos da Condicionalidade III. Entes inabilitados por outras condicionalidades, mas que atenderam aos critérios da Condicionalidade III, são aqui classificados como habilitados — opção que decorre do foco do artigo em analisar a Condicionalidade III de forma isolada.

Quanto à comparabilidade entre exercícios, os dados de 2024 foram essencialmente os mesmos de 2023, razão pela qual os entes habilitados permaneceram idênticos nos dois anos. Os exercícios de 2025 e 2026 também compartilham a mesma base, mas foram processados sob metodologias formalmente distintas (Quadro 1). Essa distinção não implicou alteração nos entes habilitados: a mudança restringiu-se a uma reformulação na direção dos indicadores, sem impacto sobre a habilitação, conforme discutido acima.

A análise central deste estudo parte da Tabela 1, que apresenta a distribuição da habilitação na Condicionalidade III por ano e por período metodológico, organizada em três painéis. O Painel A revela uma redução expressiva na proporção de entes habilitados entre os dois períodos metodológicos. Entre os municípios, a taxa de habilitação pela Condicionalidade III caiu de 71,1% no período 2023-2024 para 65,6% no período 2025-2026, o que representa 302 municípios a menos habilitados no segundo período. A queda é ainda mais acentuada entre os estados: de 77,8% (21 estados habilitados) no período 2023-2024 para apenas 40,7% (11 estados habilitados) no período 2025-2026.

Tabela 1 – Distribuição da habilitação na Condicionalidade III por ano

Painel A: Número de entes habilitados por ano

	Entes	Total	Habilitados	% Habilitados
2023-2024	Municípios	5.569	3.957	71,1%
2025-2026	Municípios	5.569	3.655	65,6%
2023-2024	Estados	27	21	77,8%
2025-2026	Estados	27	11	40,7%

Painel B: Transições entre períodos metodológicos (municípios)

Categoria de transição	**N**	**%**
Sempre habilitado	2.611	46,9%
Ganhou habilitação	1.044	18,7%
Perdeu habilitação	1.346	24,2%
Nunca habilitado	568	10,2%
Total	5.569	100,0%

Painel C: Transições entre períodos metodológicos (estados)

Categoria de transição	**N**	**%**
Sempre habilitado	9	33,3%
Ganhou habilitação	2	7,4%
Perdeu habilitação	12	44,4%
Nunca habilitado	4	14,8%
Total	27	100,0%

Nota: 2023 e 2024 usam a mesma metodologia (IDERaça/IDESocial, Saeb 2017/2019). 2025 e 2026 usam nova metodologia (proporção acima/abaixo do adequado, Saeb 2019/2023). Fonte: Inep/Fundeb. Elaboração própria.

Esses dados indicam que a mudança metodológica introduzida a partir de 2025 produziu uma reconfiguração substancial do conjunto de entes contemplados pela Condicionalidade III, particularmente entre os estados. Os Painéis B e C detalham essa reconfiguração. Entre os municípios (Painel B), 46,9% foram sempre habilitados nos dois períodos, enquanto 10,2% nunca foram habilitados em nenhum dos dois. No segundo período, 18,7% dos municípios ganharam habilitação — ou seja, não eram habilitados em 2023-2024 e passaram a ser em 2025-2026 — e 24,2% perderam habilitação, isto é, eram habilitados no primeiro período e deixaram de sê-lo no segundo. O saldo líquido negativo dessas transições — com mais municípios perdendo do que ganhando habilitação — é consistente com a queda observada no Painel A. Entre os estados (Painel C): apenas 33,3% foram sempre habilitados, 7,4% ganharam habilitação e 44,4% perderam habilitação entre os dois períodos, com 14,8% nunca tendo sido habilitados em nenhum dos dois.

A elevada proporção de estados que perderam habilitação com a mudança metodológica de 2025 — quase metade do total — reforça que a nova metodologia, ao alterar

os indicadores e a base de dados do Saeb utilizada, redistribuiu de forma significativa o conjunto de entes aptos a receber os recursos adicionais previstos pela Condicionalidade III, com implicações relevantes para a análise da equidade na distribuição do VAAR.

No entanto, a perda de habilitação pela Condicionalidade III não é o único mecanismo de exclusão do VAAR. Como discutido na seção *Contexto*, o acesso aos recursos exige o cumprimento cumulativo das cinco condicionalidades. Em 2025, apenas 50,7% das redes públicas foram habilitadas, e cerca de 68,9% dos estudantes estavam matriculados em redes inabilitadas em ao menos uma das condicionalidades (Todos pela Educação, 2025). Assim, a inabilitação pela Condicionalidade III representa apenas parte de um universo mais amplo de exclusão — e os números aqui reportados, por se referirem exclusivamente a essa condicionalidade, tendem a ser mais elevados do que a proporção de entes que efetivamente receberam os recursos adicionais.

Resultados

Características de habilitados pela Condicionalidade III em 2025/2026

Ao analisarmos a habilitação na Condicionalidade III em 2025/2026 especificamente, o Nordeste registrou a maior taxa de habilitação (75,9%; n = 1.793), seguido pelo Centro-Oeste (71,5%; n = 467), Norte (69,8%; n = 450) e Sul (67,7%; n = 1.191). O Sudeste teve a menor taxa, com apenas 50,4% de seus 1.668 municípios habilitados.

A grande maioria dos municípios habilitados em 2025/2026 é de menor porte. Ou seja, observa-se relação inversamente proporcional entre porte da rede e taxa de habilitação: municípios muito pequenos (até 500 matrículas) apresentaram a maior taxa (77,5%), seguidos pelos de pequeno porte (501–2.000 matrículas; 68,3%) e médio porte (2.001–10.000 matrículas; 64,1%). Municípios de grande porte (mais de 10.000 matrículas) registraram a menor taxa, de apenas 33,9%.

Observa-se relação semelhante entre nível socioeconômico e habilitação. Municípios do primeiro quintil — os de menor INSE — alcançaram a maior taxa (77,9%), que decresce quase monotonicamente: 73,4% no Quintil 2, 61,3% no Quintil 3, 56,3% no Quintil 4 e 56,5% no Quintil 5. A diferença de aproximadamente 21 pontos percentuais entre extremos indica que municípios de maior nível socioeconômico apresentam menor aderência à condicionalidade avaliada.

Em conjunto, os resultados apontam para um padrão consistente: municípios menores, localizados em regiões como Nordeste e Centro-Oeste, e com populações de menor nível socioeconômico tendem a apresentar maiores taxas de habilitação na Condicionalidade III de 2025-2026. Esse padrão pode refletir tanto características intrínsecas desses municípios — como maior dependência relativa dos recursos do Fundeb e, consequentemente, maior incentivo ao cumprimento das exigências — quanto diferenças na capacidade de gestão de redes maiores e mais complexas. A baixa taxa de habilitação observada nos municípios de grande porte e nos quintis superiores de INSE merece investigação adicional, uma vez que esses municípios concentram parcelas significativas das matrículas da educação básica no país.

Análise da habilitação entre os períodos

A Tabela 2 decompõe os municípios em quatro grupos definidos pela trajetória de habilitação entre os dois períodos metodológicos — municípios que mantiveram a habilitação ("Sempre", N = 2.611), que ganharam habilitação com a mudança metodológica ("Ganhou", N = 1.044), que perderam a habilitação com os novos critérios ("Perdeu", N = 1.346) e que nunca foram habilitados ("Nunca", N = 568). A quinta coluna da Tabela 2 indica a diferença entre os municípios que sempre tiveram a habilitação versus os que nunca tiveram, a sexta coluna registra a diferença entre os municípios que ganharam e os que nunca tiveram, e a sétima indica a diferença entre os que perderam e os que nunca tiveram. Os asteriscos indicam se essas diferenças são estatisticamente significativas, medidas pelo teste t.

Tabela 2 – Perfil dos municípios habilitados e não habilitados na Condicionalidade III

	Sempre hab. (A)	Ganhou hab. (B)	Perdeu hab. (C)	Nunca hab. (D)	Dif. A-D	Dif. B-D	Dif. C-D
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
INSE médio (a)	4,801	4,824	4,958	5,016	-0,214***	-0,192***	-0,058***
	(0,473)	(0,474)	(0,422)	(0,423)			
Matrículas rede municipal (log) (b)	7,263	7,215	7,899	7,516	-0,254***	-0,302***	0,383***
	(1,191)	(0,974)	(1,363)	(1,163)			
% matrículas rurais (c)	0,246	0,240	0,155	0,162	0,084***	0,078***	-0,007
	(0,232)	(0,227)	(0,187)	(0,195)			
Prop. estudantes PPI (d)	0,596	0,549	0,528	0,454	0,142***	0,095***	0,074***
	(0,294)	(0,294)	(0,276)	(0,273)			
% adequado total 5º ano (e)	0,487	0,510	0,490	0,515	-0,028***	-0,005	-0,025***
	(0,203)	(0,196)	(0,159)	(0,159)			
% adequado total 9º ano (e)	0,222	0,238	0,249	0,274	-0,051***	-0,035***	-0,025***
	(0,141)	(0,138)	(0,120)	(0,131)			
% adequado PPI 5º ano (f)	0,469	0,490	0,462	0,481	-0,012	0,009	-0,019***
	(0,200)	(0,196)	(0,152)	(0,156)			
% adequado PPI 9º ano (f)	0,197	0,209	0,212	0,229	-0,032***	-0,019**	-0,017***
	(0,136)	(0,140)	(0,105)	(0,125)			
% adequado BrAm 5º ano (g)	0,507	0,534	0,527	0,554	-0,047***	-0,021*	-0,027***
	(0,230)	(0,225)	(0,186)	(0,184)			
% adequado BrAm 9º ano (g)	0,264	0,280	0,299	0,325	-0,061***	-0,045***	-0,026***
	(0,167)	(0,161)	(0,149)	(0,153)			
% adequado NSE baixo 5º ano (h)	0,415	0,437	0,389	0,403	0,012	0,035***	-0,014
	(0,211)	(0,202)	(0,161)	(0,169)			
% adequado NSE baixo 9º ano (h)	0,179	0,186	0,185	0,202	-0,023***	-0,015*	-0,017***
	(0,153)	(0,144)	(0,114)	(0,129)			
IDPPI (i)	0,024	0,024	-0,102	-0,107	0,131***	0,131***	0,005
	(0,086)	(0,089)	(0,083)	(0,088)			
IDNSE (j)	0,033	0,032	-0,125	-0,141	0,175***	0,174***	0,016
	(0,099)	(0,104)	(0,099)	(0,111)			
INE-R 5º ano (k)	0,884	0,877	0,864	0,848	0,036***	0,029***	0,016***
	(0,155)	(0,160)	(0,141)	(0,147)			
INE-R 9º ano (k)	0,721	0,706	0,715	0,682	0,039***	0,024	0,033***
	(0,238)	(0,244)	(0,205)	(0,235)			
INE-S 5º ano (l)	0,710	0,711	0,653	0,629	0,082***	0,082***	0,024***
	(0,215)	(0,209)	(0,184)	(0,193)			
INE-S 9º ano (l)	0,594	0,584	0,591	0,558	0,036**	0,026	0,033
	(0,288)	(0,278)	(0,249)	(0,271)			

Gap racial 5º ano (m)	0,017	0,020	0,028	0,034	-0,017***	-0,014***	-0,006***
	(0,071)	(0,070)	(0,056)	(0,058)			
Gap racial 9º ano (m)	0,025	0,029	0,037	0,045	-0,020***	-0,016***	-0,008***
	(0,064)	(0,070)	(0,060)	(0,067)			
N municípios	2.611	1.044	1.346	568			

Nota: * p < 0,10; ** p < 0,05; *** p < 0,01. Desvios-padrão entre parênteses. Hab. = habilitados na Condicionalidade III em 2023-24 e/ou 2025-26. (a) INSE médio: Indicador de Nível Socioeconômico médio da rede municipal (Inep, 2023). Escala de 1 a 8, onde valores maiores indicam maior NSE. (b) Matrículas rede municipal (log): Logaritmo da média de matrículas da rede municipal por município (Censo Escolar 2023, todas as etapas, urbana + rural). (c) % matrículas rurais: Proporção das matrículas da rede municipal localizadas em área rural. (d) % estudantes PPI: Proporção de estudantes pretos, pardos e indígenas no total de matrículas do município (Censo Escolar 2023, todas as redes). (e) % adequado total: Média aritmética entre a proporção de estudantes com desempenho adequado em Língua Portuguesa e Matemática (Saeb 2023). Pontos de corte: 5º EF LP > 200, MT > 225; 9º EF LP > 275, MT > 300. (f) % adequado PPI: Idem, calculado apenas para estudantes pretos, pardos e indígenas (PPI=1). (g) % adequado BrAm: Idem, calculado apenas para estudantes brancos e amarelos (PPI=0). (h) % adequado NSE baixo: Idem, calculado apenas para estudantes do grupo de nível socioeconômico baixo. (i) IDPPI: Índice de desigualdade racial = % de estudantes PPI com desempenho escolar adequado 2023 − % de estudantes PPI com desempenho escolar adequado 2019. (j) IDNSE: Índice de desigualdade de nível socioeconômico = % de estudantes com baixo NSE com desempenho escolar adequado 2023 − % de estudantes com baixo NSE com desempenho escolar adequado 2019. (k) INE-R: Índice de Equidade Racial = min(% adequado PPI / % adequado BrAm, 1). Valores mais próximos de 1 indicam maior equidade. (l) INE-S: Índice de Equidade Socioeconômica = min(% adequado NSE baixo / % adequado NSE alto, 1). (m) Gap racial: Diferença entre % adequado total e % adequado PPI. Valores positivos indicam desvantagem dos estudantes PPI. Fonte: Inep/Saeb 2023, INSE 2023, Censo Escolar 2023. Elaboração própria.

Observamos que os municípios do grupo que ganhou habilitação entre 2023-2024 e 2025-2026, assim como os que sempre estiveram habilitados, são significativamente menores, em termos de matrículas de estudantes, do que os municípios nunca habilitados e daqueles que perderam a habilitação após a mudança de critério. Ou seja, o porte das redes, medido pela média do log das matrículas por município, indica que os municípios dos grupos Perdeu e Nunca operam redes sistematicamente maiores do que os dos grupos Sempre e Ganhou.

Os municípios sempre habilitados e que ganharam a habilitação também apresentam contextos socialmente mais desafiadores, seguidos pelos municípios que perderam a habilitação e, por fim, pelos nunca habilitados. Esse padrão aparece de forma nítida no INSE médio, que é o menor para o grupo Sempre (4,401), seguido do grupo Ganhou (4,824), e maior para os grupos Perdeu (4,958) e Nunca (5,016). No mesmo sentido, a proporção de estudantes PPI é mais elevada entre os sempre habilitados, intermediária entre os grupos que ganharam ou perderam, e menor entre os Nunca. Para a proporção de matrículas rurais, os municípios sempre habilitados e os que ganharam habilitação são mais ruralizados que os grupos que perderam a habilitação ou que nunca foram habilitados.

Em relação ao desempenho educacional, os municípios nunca habilitados tendem a apresentar, em geral, maior desempenho médio tanto no 5º quanto no 9º ano, seguidos por aqueles municípios que perderam e ganharam habilitação. Essa vantagem dos municípios que nunca foram habilitados se mantém quando analisamos os indicadores desagregados por raça, com exceção apenas do percentual de alunos PPI com desempenho adequado no 5º ano — nesse caso específico, a proporção de estudantes PPI com desempenho adequado é estatisticamente equivalente para aqueles que sempre foram habilitados, aqueles que ganharam e aqueles que nunca se habilitaram.

Os indicadores por nível socioeconômico seguem lógica semelhante. Enquanto no 9º ano os municípios que nunca foram habilitados possuem melhor resultado, no 5º ano o percentual de alunos de baixo NSE com desempenho adequado é estatisticamente similar entre os Sempre e Nunca habilitados.

Os indicadores sintéticos de equidade, entretanto, invertem o padrão emergente nas variáveis sociodemográficas e de adequação de desempenho. Analisamos, inicialmente, o INE-R e o INE-S, os quais foram concebidos para orientar a distribuição de recursos e não para a habilitação na Condicionalidade III, mas, neste trabalho, estamos utilizando-os como lentes para compreender a estrutura de desigualdade entre grupos nas redes municipais. No 5º e 9º anos, tanto o INE-R quanto o INE-S são mais elevados entre os municípios sempre habilitados do que nos demais grupos, indicando menor desigualdade de desempenho em termos raciais e sociais, enquanto o grupo Nunca tem os piores resultados no INE-R e INE-S para ambos os anos escolares analisados. Os indicadores IDPPI e IDNSE nos permitem entender variações ocorridas entre 2019 e 2023. Novamente se verifica o padrão relativo aos outros indicadores de igualdade de aprendizagem, isto é, os grupos Nunca e Perdeu registram as maiores deteriorações nos indicadores IDPPI e IDNSE, enquanto os grupos Sempre e Ganhou registram incrementos de valor semelhante. Por fim, os gaps raciais reforçam a interpretação geral. Tanto no 5º quanto no 9º ano, o gap é menor entre os municípios Sempre do que entre os Nunca, com diferença significativa.

Em síntese, a Tabela 2 revela uma característica importante dos indicadores sintéticos que olham para a relação entre grupos, a de que eles não refletem necessariamente um melhor desempenho dos estudantes PPI. Isso ocorre particularmente no 9º ano, onde, apesar de a desigualdade entre os grupos ser menor nos municípios habilitados, conforme apresentado por todos os indicadores de desigualdade, a proporção de municípios que nunca receberam recursos tem sistematicamente melhores resultados para os estudantes PPI.

Esse achado merece atenção especial, pois ilumina uma potencial fragilidade estrutural dos indicadores que comparam o desempenho entre grupos raciais e socioeconômicos. Por exemplo, como discutido acima, observamos que, no 5º ano, a proporção de estudantes PPI com desempenho adequado é estatisticamente equivalente entre três dos quatro grupos de transição, e apenas cerca de dois pontos percentuais mais baixa para Perdeu que para Nunca. Todavia, o indicador INE-R (razão entre o percentual de adequados PPI e o percentual de adequados BrAm) é sistematicamente mais favorável para os grupos Sempre e Ganhou do que para os grupos Perdeu e Nunca. Essa aparente contradição se resolve quando se examina o desempenho dos estudantes brancos e amarelos: nos municípios sempre habilitados e que ganharam habilitação, o percentual de adequados entre brancos e amarelos é mais baixo, o que aproxima mecanicamente a razão de 1 — e, portanto, melhora o indicador de equidade — sem que o desempenho dos estudantes PPI tenha se elevado. Em outros termos, o indicador sugere maior igualdade, e em certo sentido há maior igualdade, mas ela decorre em parte da piora relativa do grupo de referência, e não da melhora do grupo vulnerável.

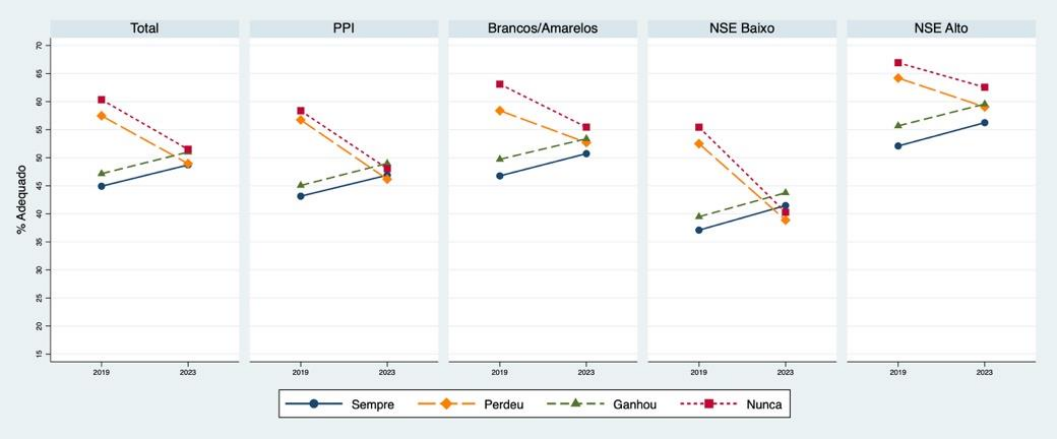
Os 1.044 municípios que ganharam habilitação com a mudança metodológica ocupam posição intermediária em termos de nível socioeconômico e proporção de estudantes PPI, ainda que mais próximos do grupo Sempre habilitado do que do grupo Nunca habilitado. Os 1.346 municípios que perderam a habilitação, por sua vez, possuem indicadores socioeconômicos, de adequação de desempenho e de igualdade de aprendizado mais próximos do grupo nunca habilitado.

Embora os níveis de proporção de estudantes com desempenho adequado em 2023 sejam em geral maiores para os municípios nunca habilitados, seguidos daqueles que

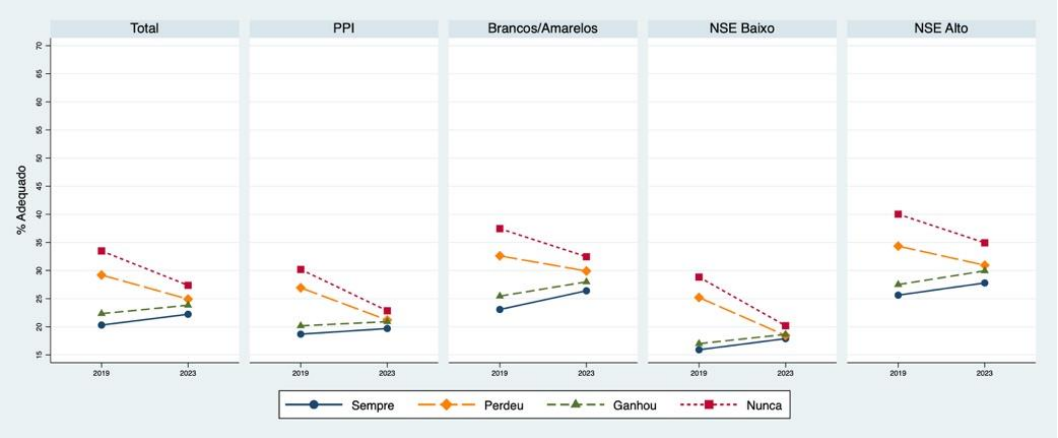
perderam habilitação, o Gráfico 1 permite observar que a diferença entre os grupos reduziu drasticamente devido ao aumento substancial das taxas de adequação dos grupos Sempre e Ganhou, bem como à deterioração substancial para os grupos Perdeu e Nunca. O critério de habilitação pós-mudança se baseia justamente nessa variação, incentivando e habilitando aqueles entes que progridem e desincentivando os que regridem. A tendência se repete em todos os subgrupos de raça e renda. Em alguns casos, como o do grupo de estudantes de NSE baixo, os grupos Sempre e Ganhou ultrapassam os grupos Perdeu e Nunca na proporção de estudantes em nível adequado.

Gráfico 1 – Evolução da proporção de estudantes com desempenho adequado por grupo de transição quanto à habilitação na Condicionalidade III do VAAR-Fundeb

Painel A: 5º ano



Painel B: 9º ano



Fonte: Saeb 2019 e 2023 (Brasil, [S.d.]). Notas: Sempre = hab. em ambos os ciclos; Perdeu = hab. apenas em 2023/24; Ganhou = hab. apenas em 2025/2026; Nunca = não hab. em nenhum ciclo. Elaboração própria.

Discussão e Conclusão

A Condicionalidade III do VAAR-Fundeb constitui uma inovação no financiamento educacional ao condicionar repasses federais à redução das desigualdades raciais e socioeconômicas na aprendizagem. A análise aqui empreendida situa-se em um momento de inflexão metodológica: entre 2023-2024 e 2025-2026, o Inep substituiu indicadores relativos — que mediam a convergência entre grupos por meio de razões de desempenho — por indicadores absolutos, que mensuram a evolução na proporção de estudantes vulneráveis com desempenho adequado. Este estudo mapeia as consequências dessa transição — que redefine o conceito de equidade operacionalizado pelo instrumento — sobre o perfil dos municípios habilitados.

A relevância desta investigação reside no fato de que, embora o VAAR represente apenas 2,5% do Fundeb, seu impacto simbólico é desproporcional ao peso orçamentário. Ao fixar a equidade racial como critério de alocação, a Condicionalidade III coloca o Brasil em posição única internacionalmente. Este estudo identifica três achados centrais que revelam as potencialidades e fragilidades do desenho da Condicionalidade III.

Em primeiro lugar, observamos que a taxa de habilitação pela Condicionalidade III caiu de 71,1% para 65,6% entre os municípios, com 1.346 redes perdendo a habilitação e 1.044 ganhando-a. Os municípios que sempre foram habilitados e os que ganharam habilitação compartilham um perfil sociodemográfico de menor nível socioeconômico, maior proporção de estudantes PPI, maior ruralidade e redes de menor porte. Em contrapartida, os municípios que perderam habilitação ou que nunca foram habilitados tendem a operar redes maiores, mais urbanas e com indicadores socioeconômicos mais elevados.

Em segundo lugar, os indicadores de variação temporal utilizados para a habilitação no biênio 2025-2026 — o IDPPI e o IDNSE — apresentam resultados internamente coesos entre os quatro grupos de transição. Os grupos Sempre e Ganhou registraram incrementos positivos e de magnitude semelhante no IDPPI e no IDNSE, indicando aumento na proporção de estudantes PPI e de baixo NSE com desempenho adequado entre 2019 e 2023. Os grupos Perdeu e Nunca, inversamente, registraram deteriorações expressivas e também comparáveis entre si. Esses resultados mostram que a nova metodologia, ao priorizar crescimento, e não nível de adequação, também está priorizando a redução das desigualdades.

Em terceiro lugar, e de forma aparentemente paradoxal, os dados revelam que os municípios nunca habilitados apresentam, em geral, desempenho absoluto superior ao dos municípios sempre habilitados — inclusive para os próprios estudantes PPI. No 9º ano, por exemplo, a proporção de estudantes PPI com desempenho adequado é mais alta nos municípios nunca habilitados do que nos sempre habilitados.

Essa constatação é particularmente relevante porque corrobora, no plano empírico, a decisão do Inep de retirar os indicadores baseados em razões entre grupos do critério de habilitação da Condicionalidade III — substituindo o IDE-Raça e o IDE-Social pelos indicadores que medem diretamente a evolução do desempenho dos grupos vulneráveis. É importante registrar, contudo, que a lógica de comparação entre grupos não desapareceu inteiramente do VAAR: os indicadores INE-R e INE-S, que também operam como razões entre o desempenho de grupos vulneráveis e de referência, permanecem em uso na etapa de

distribuição dos recursos entre os entes habilitados, como componentes do Indicador de Equidade (IndEqui) do VAAR-Aprendizagem. A mudança, portanto, foi circunscrita à porta de entrada do mecanismo — a habilitação —, mantendo-se a métrica relativa na fórmula de repartição dos recursos.

Com a mudança de critério, o desempenho dos estudantes brancos e amarelos e de NSE alto deixou de ser relevante para a habilitação. O que importa é que a proporção de "adequados" entre os estudantes PPI e de NSE baixo aumente, independentemente do que ocorra com os demais grupos. Essa desvinculação é coerente com a lógica de elevação do piso de aprendizagem e elimina os possíveis incentivos perversos associados aos indicadores relativos, mas, ao mesmo tempo, implica que a dimensão da desigualdade entre grupos — a equidade em sentido estrito — deixa de ser diretamente aferida pela condicionalidade.

Os resultados deste estudo devem ser interpretados à luz de algumas limitações importantes. A primeira e mais evidente diz respeito à natureza descritiva e comparativa da análise. A classificação dos municípios em grupos de transição e a comparação de seus perfis médios permitem identificar padrões de associação, mas não estabelecer relações causais entre a habilitação na Condicionalidade III e quaisquer resultados educacionais. Não é possível afirmar, com base nos dados apresentados, que o recebimento dos recursos do VAAR — ou a perspectiva de recebê-los — tenha causado a melhoria nos indicadores de desempenho dos grupos vulneráveis nos municípios habilitados. A endogeneidade é inerente ao desenho: os municípios que apresentam melhores trajetórias de desempenho para estudantes PPI são, por definição, os habilitados, uma vez que essa trajetória é o próprio critério de habilitação.

A segunda limitação refere-se à dependência dos resultados em relação aos pontos de corte adotados para definir o desempenho "adequado" na escala do Saeb. Conforme argumentam Ho (2008) e Ho, Lewis e MacGregor Farris (2009), indicadores baseados em proporções de estudantes acima ou abaixo de um limiar são sensíveis à posição desse limiar na distribuição de proficiências, podendo gerar variações expressivas na métrica sem que a distribuição subjacente de aprendizagem tenha se alterado substancialmente. Essa limitação afeta tanto a mensuração do desempenho dos grupos quanto a própria definição de habilitação, uma vez que pequenos deslocamentos de estudantes próximos ao ponto de corte podem determinar, por si sós, a inclusão ou exclusão de um município do conjunto dos habilitados.

A terceira limitação concerne ao período de análise. A janela temporal 2019-2023 inclui os efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a aprendizagem dos estudantes, o que torna particularmente complexa a interpretação das variações observadas nos indicadores. A deterioração generalizada dos indicadores de desempenho entre 2019 e 2023 pode ter redistribuído a habilitação de formas que refletem mais as trajetórias de perda de aprendizagem do que os esforços efetivos de promoção da equidade. Esse confundimento não pode ser inteiramente resolvido com os dados disponíveis.

Uma quarta limitação diz respeito ao escopo da análise, que se restringe à habilitação na Condicionalidade III, sem examinar a distribuição efetiva dos recursos entre os municípios habilitados nem seus eventuais efeitos sobre as políticas educacionais locais. A habilitação é condição necessária, mas não suficiente, para o recebimento dos recursos. Por fim, os indicadores utilizados para caracterizar os municípios — INSE, proporção de PPI, porte,

ruralidade — constituem médias municipais que podem ocultar heterogeneidades internas significativas. Municípios com o mesmo INSE médio podem apresentar distribuições de nível socioeconômico bastante distintas, e a proporção agregada de estudantes PPI pode mascarar padrões de segregação intraescolar que são relevantes para a compreensão das desigualdades de desempenho.

Os resultados deste estudo têm implicações de natureza tanto técnica quanto política para o aperfeiçoamento da Condicionalidade III do VAAR-Fundeb. Do ponto de vista técnico, os achados sugerem que a nova metodologia, ao focalizar a evolução absoluta do desempenho dos grupos vulneráveis, avançou na direção de eliminar a possibilidade de habilitação decorrente da deterioração do grupo de referência, e não da melhoria do grupo vulnerável. Esse avanço, entretanto, não esgota o problema. A adoção exclusiva de indicadores absolutos implica que a dimensão da desigualdade entre grupos deixa de ser diretamente monitorada pela condicionalidade.

Do ponto de vista político, os resultados reforçam a importância de manter a raça como categoria explícita e autônoma nos critérios de habilitação, resistindo às pressões de subsumi-la em indicadores socioeconômicos genéricos. A Condicionalidade III representa uma afirmação institucional de que a redução das desigualdades raciais na aprendizagem é um objetivo legítimo e exigível da política de financiamento educacional. Essa afirmação, contudo, só se sustenta se os indicadores utilizados forem efetivamente capazes de capturar a especificidade das desigualdades raciais, distinguindo-a das desigualdades socioeconômicas. O aprimoramento dos indicadores não é, portanto, apenas uma questão de precisão técnica, mas de coerência entre os fins declarados da política e os meios operacionais empregados para alcançá-los.

Com a mudança de 2025, a equidade passou a operar em dois registros dentro do mesmo mecanismo: na habilitação, por indicadores absolutos que medem o progresso do grupo vulnerável, e na distribuição dos recursos, pelo Indicador de Equidade (IndEqui), que preserva a lógica de razão entre grupos via INE-R e INE-S. Essa cisão cria uma estrutura de incentivos em dois níveis: um município que ultrapassa o limiar de habilitação ao melhorar o desempenho absoluto dos estudantes PPI recebe, na etapa seguinte, recursos proporcionais à equidade relativa — e essas duas dimensões podem apontar em direções distintas. Investigar como os municípios respondem a essa dupla sinalização é essencial para avaliar a coerência interna do VAAR e identificar eventuais contradições entre seus componentes.

Em síntese, a Condicionalidade III constitui um experimento institucional singular, cujo potencial depende da revisão contínua dos seus fundamentos técnicos e do compromisso político com a raça como categoria estruturante do financiamento. A transição metodológica de 2025 representou um avanço, mas o aperfeiçoamento do instrumento exige atenção à tensão entre melhoria absoluta e redução de desigualdades, entre universalismo socioeconômico e especificidade racial, e entre rigor técnico e legibilidade operacional. Trata-se, em última instância, de uma questão sobre qual conceito de equidade o Estado brasileiro pretende operacionalizar — e quais compromissos normativos está disposto a sustentar.

Referências

BISHOP, Joseph P.; NOGUERA, Pedro A. The Ecology of Educational Equity: Implications for Policy. **Peabody Journal of Education**, v. 94, n. 2, p. 122-141, 15 mar. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Bases de dados do Fundeb**. Brasília, DF, [S.d.]. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/fundeb/bases-de-dados/base-de-dados-capa. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Nota Técnica nº 4/2025/CGEE/DIRED-Inep**. Brasília, DF: Inep, 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia do Módulo Fundeb VAAR Condicionalidades**: Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (Simec) 2026/2027. Brasília, DF: MEC, 2026a. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-intergovernamental-fundeb/arquivos/guia-de-orientacoes-das-condicionalidades-vaar. Acesso em: 31 jul. 2026.

BRASIL. Ministério da Educação; Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial MEC/MF nº 6, de 29 de abril de 2026. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ed. 80-B, 30 abr. 2026b.

CARREIRA, Denise; XIMENES, Salomão Barros; RAMOS, Maria Elizabete Gomes. Racismo e Equalização: o Novo Fundeb e o Direito à Educação Escolar Indígena e Quilombola e em Territórios de Vulnerabilidade Social. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 11, 8 maio 2021.

CRUZ, Tássia. Governança e o financiamento da educação. *In:* CALLOU, Raphael; GAETANI, Francisco; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). **Governança da educação**: governança e o regime de colaboração. Brasília, DF: FGV Editora, 2022.

ELACQUA, Gregory *et al.* **Smart Spending in Education in Latin America and the Caribbean**. Washington, DC: IDB Publications, 5 ago. 2025.

FELIX, Eric R.; TRINIDAD, Adrián. The decentralization of race: tracing the dilution of racial equity in educational policy. **International Journal of Qualitative Studies in Education**, v. 33, n. 4, p. 465-490, 20 abr. 2020.

HO, Andrew Dean; LEWIS, Daniel M.; MACGREGOR FARRIS, Jason L. The Dependence of Growth-Model Results on Proficiency Cut Scores. **Educational Measurement: Issues and Practice**, v. 28, n. 4, p. 15-26, 2009.

HO, Andrew Dean. The Problem With “Proficiency”: Limitations of Statistics and Policy Under No Child Left Behind. **Educational Researcher**, v. 37, n. 6, p. 351-360, set. 2008.

SANTOS, Alexsandro do Nascimento; CALLEGARI, Caio de Oliveira; CALLEGARI, Antonio Cesar Russi. Avaliação da equidade redistributiva da Complementação da União no Novo Fundeb. **Education Policy Analysis Archives**, v. 30, art. 46, 5 abr. 2022.

SENKEVICS, Adriano Souza *et al.* Redução das desigualdades socioeconômicas e raciais no âmbito do VAAR/Fundeb. *In:* CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 22., 2025, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: USP, 15 jul. 2025.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Panorama da Complementação-VAAR em 2025**. São Paulo: Todos pela Educação, 2025. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/noticias/novo-fundeb-panorama-da-complementacao-vaar-nos-municipios-em-2025/. Acesso em: 6 abr. 2026.

TRIPODI, Zara Figueiredo; DELGADO, Victor Maia Senna; JANUÁRIO, Eduardo. Ação afirmativa na educação básica: subsídios à medida de equidade do Fundeb. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 43, art. e254823, 2022.

Tássia de Souza Cruz é professora da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (FGV EBAPE). Possui PhD em Economia da Educação e mestrado em Economia pela Universidade de Stanford. Foi coordenadora de ensino da graduação na FGV-Brasília, e já publicou artigos na área da economia da educação em revistas internacionais e nacionais. É especialista em financiamento e avaliação de políticas educacionais, tendo passado por instituições como Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e Banco Mundial.
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1627-9467
E-mail: tassia.cruz@fgv.br

Eduardo Heck de Sá Duarte é mestre em Política Educacional pela Universidade de Stanford (2023) e graduado em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2012). Atuou como consultor em políticas educacionais para organizações como MEC, UNESCO, Secretarias de Educação Municipal do Rio de Janeiro e de Niterói. Foi pesquisador associado do projeto *Mindsets: estudantes, professores e a influência de teorias de inteligência sobre resultados educacionais*, pesquisa aplicada realizada em parceria entre a FGV e a Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro.
ORCID: https://orcid.org/0009-0007-0876-9761
E-mail: eduardoheckdesa@gmail.com

Recebido em 21 de abril de 2026
Aprovado em 01 de setembro de 2026

Editora responsável: Theresa Adrião

CC BY