UNIVERSIDADE DO VALE DO SAPUCAÍ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO, CONHECIMENTO E SOCIEDADE

ADIVAL APARECIDO DE OLIVEIRA

FINANCIAMENTO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO FUNDEB NOS MUNICÍPIOS DE SENADOR AMARAL E INCONFIDENTES (MG)

Pouso Alegre - MG
2025

ADIVAL APARECIDO DE OLIVEIRA

FINANCIAMENTO E QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA: UMA ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO FUNDEB NOS MUNICÍPIOS DE SENADOR AMARAL E INCONFIDENTES (MG)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, Conhecimento e Sociedade para a obtenção do título de Doutor em Educação, Conhecimento e Sociedade.

Área de concentração: Educação, Conhecimento e Sociedade.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas e Gestão.

Orientador: Prof. Dr. Cássio José de Oliveira Silva.

Pouso Alegre - MG

2025

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca

Oliveira, Adival Aparecido de.

Financiamento e qualidade da educação básica: uma análise da aplicação do FUNDEB nos municípios de Senador Amaral e Inconfidentes (MG) / Adival Aparecido de Oliveira -- Pouso Alegre: Univás, 2025.

219f.:graf.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Sociedade – Universidade do Vale do Sapucaí, 2025.

Orientador: Prof. Dr. Cássio José de Oliveira Silva.

Bibliotecária responsável: Michelle Ferreira Corrêa

CRB 6-3538

CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

Certificamos que a tese intitulada **"Financiamento e Qualidade da Educação Básica: Uma Análise da Aplicação do Fundeb nos municípios de Senador Amaral e Inconfidentes (MG)"** foi defendida, em 27 de novembro de 2025, por **ADIVAL APARECIDO DE OLIVEIRA,** aluno regularmente matriculado no Programa de Pós-graduação em Educação, Conhecimento e Sociedade, nível Doutorado, sob o Registro Acadêmico nº 98014226, e aprovado pela Banca Examinadora composta por:

Assinado eletronicamente por:
Cássio José de Oliveira Silva
CPF: ***.431.356-**
Data: 02/12/2025 16:10:00 -03:00

UNIVÁS

Prof. Dr. Cássio José de Oliveira Silva
Universidade do Vale do Sapucaí - UNIVÁS
Orientador

Assinado eletronicamente por:
Rosilene de Lima Machado Silva
CPF: ***.514.116-**
Data: 02/12/2025 18:16:14 -03:00

UNIVÁS

Profa. Dra. Rosilene de Lima Machado e Silva
Universidade do Vale do Sapucaí - UNIVÁS
Examinadora

Assinado eletronicamente por:
RODRIGO RIOS FARIA DE OLIVEIRA
CPF: ***.479.156-**
Data: 02/12/2025 16:21:59 -03:00

UNIVÁS

Prof. Dr. Rodrigo Rios Faria de Oliveira
Universidade do Vale do Sapucaí - UNIVÁS
Examinador

Assinado eletronicamente por:
Luiz Ricardo de Moura Gissoni
CPF: ***.544.816-**
Data: 03/12/2025 12:08:57 -03:00

UNIVÁS

Prof. Dr. Luiz Ricardo de Moura Gissoni
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais - IFSULDEMINAS
Examinador

Assinado eletronicamente por:
Antônio dos Santos Silva
CPF: ***.974.566-**
Data: 04/12/2025 17:34:25 -03:00

UNIVÁS

Prof. Dr. Antônio dos Santos Silva
Centro Universitário Vale do Rio Verde - UNINCOR
Examinador

Esse documento foi assinado por Cássio José de Oliveira Silva, RODRIGO RIOS FARIA DE OLIVEIRA, Rosilene de Lima Machado Silva, Luiz Ricardo de Moura Gissoni e Antônio dos Santos Silva. Para validar o documento e suas assinaturas acesse https://signer.techcert.com.br/validate/MKC2C-RPB48-EXGUH-VRJSV

Recredenciamento pela Portaria MEC nº 1178, de 13/09/2012 - D.O.U. de 13/09/2012, nº 178, Seção I, p. 106

Nome: Oliveira, Adival Aparecido de

Título: Financiamento e qualidade da Educação Básica: uma análise da aplicação do FUNDEB nos municípios de Senador Amaral e Inconfidentes (MG)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, Conhecimento e Sociedade da Universidade do Vale do Sapucaí para obtenção do título de Doutor em Educação, Conhecimento e Sociedade.

Aprovada em: 27/11/2025.

Banca Examinadora

_____

Orientador: Prof. Dr. Cássio José de Oliveira Silva - UNIVÁS.

_____

Examinador: Prof. Dr. Rodrigo Rios Faria de Oliveira - UNIVÁS.

_____

Examinadora: Profª. Drª. Rosilene de Lima Machado Silva - UNIVÁS.

_____

Examinador: Prof. Dr. Luiz Ricardo de Moura Gissoni - IFSULDEMINAS

_____

Examinador: Prof. Dr. Antônio dos Santos Silva - UNINCOR.

Dedico este trabalho a todas as pessoas que acreditam que a educação pode fazer o ser humano mais feliz e, por conseguinte, o mundo um lugar mais agradável.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, Senhor da vida e do tempo, Grande Arquiteto do Universo, pela graça de poder adorá-Lo.

Agradeço à minha esposa, Patrícia, à minha mãe, Maria, ao meu pai, José Divino (*in memoriam*), e aos meus irmãos Éuder e Advânia, simplesmente pelo prazer de tê-los comigo.

Agradeço ao ex-prefeito do município de Albertina, senhor João Paulo Facanali de Oliveira, pela bondade de ajustar meu horário de trabalho nos anos de 2021 a 2024, a fim de que eu pudesse participar das aulas do doutorado da UNIVÁS.

Agradeço ao professor Jesu Aparecido Alves de Oliveira, coordenador do curso de Direito do Unipinhal, pela bondade de ajustar o horário de trabalho das noites em que lecionei nos anos de 2021 a 2024, a fim de que eu pudesse participar das aulas do doutorado da UNIVÁS.

Agradeço ao programa de Pós-graduação em Educação, Conhecimento e Sociedade (PPGEduCS), pela oportunidade da realização do curso de doutorado.

Agradeço por todas as orientações recebidas dos professores doutores Rafael Lazzarotto Simioni e Cássio José de Oliveira Silva.

Ao professor Cássio, de maneira particular, agradeço pelo acolhimento e pela confiança em me assumir como orientando, na reta final de elaboração desta tese. Com a perspicácia própria dos visionários, incentivou-me a mudar de rumo na escrita, mas, de igual modo, com serenidade e firmeza, me conduziu a pensar criticamente e a escrever com consistência.

Agradeço à professora doutora Rosilene de Lima Machado Silva e ao professor doutor Luiz Ricardo de Moura Gissoni, membros da banca de qualificação e de defesa, pela oportunidade do aprendizado e pelas contribuições com este trabalho.

Agradeço aos professores doutores Rodrigo Rios Faria de Oliveira e Antônio dos Santos Silva, pelas participações na banca de defesa, com contribuições valiosas.

Agradeço aos professores doutores José Dias e Joelma, pois nossas conversas e suas aulas me mostraram uma nova forma de ver a educação e a pesquisa.

Aos professores e colegas do PPGEduCS, agradeço pelos ensinamentos e pela convivência.

Aos funcionários da Pós-graduação do doutorado da UNIVÁS, agradeço-lhes pelas orientações e pelo apoio nesta jornada.

Agradeço a todas as pessoas que, de alguma forma, contribuíram para o êxito desta pesquisa.

Não, não vou por aí! Só vou por onde me levam os meus próprios passos.
José Régio

RESUMO

Esta pesquisa está ligada à linha de Políticas Públicas e Gestão do Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Sociedade da Universidade do Vale do Sapucaí (UNIVÁS) e investigou as possíveis correlações entre a aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em dois municípios mineiros com desempenhos contrastantes, ambos pertencentes à 32ª Superintendência Regional de Ensino de Pouso Alegre, no estado de Minas Gerais. O objetivo geral do estudo foi analisar as possíveis correlações entre a aplicação dos recursos do FUNDEB e a qualidade da educação básica, mensurada pelo IDEB, em dois municípios mineiros. Os objetivos específicos envolveram realizar uma revisão sistemática da literatura no banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e no Google Acadêmico, com referência ao período de 2020 a 2025, sobre a relação entre financiamento e qualidade da educação nos municípios brasileiros, mais especificamente entre o FUNDEB e o IDEB; comparar, a partir dos dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), indicadores relacionados à gestão e aplicação dos recursos do FUNDEB em dois municípios mineiros – um com maior e outro com menor IDEB (anos iniciais) –, em relação aos exercícios de 2017 a 2024; e, verificar, a partir de indicadores educacionais, as possíveis correlações entre o FUNDEB e o IDEB nos municípios pesquisados, considerando-se, sobretudo, o contexto de cada município, os quantitativos de receitas recebidas e a forma de uso desses recursos na educação, nos exercícios de 2017, 2019, 2021 e 2023. A pesquisa adotou uma abordagem exploratória e comparativa, com o uso de métodos quantitativos e qualitativos. Está fundamentada em análise documental, levantamento bibliográfico e interpretação de dados secundários extraídos de fontes oficiais (SIOPE, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e QEdu). As hipóteses investigadas sugeriam que as variáveis de contexto de cada município, bem como o volume de recursos *per capita* e a eficiência na aplicação do FUNDEB, influenciam o desempenho no IDEB. Os resultados do estudo apontaram que os recursos do FUNDEB impactam a qualidade da educação básica pública. No entanto, o aporte de recursos financeiros na Educação, por si só, não é suficiente para indicar aprimoramento ou melhoria do IDEB. Além da alocação de recursos, a relação entre financiamento e qualidade da educação requer uma gestão eficiente que priorize a equidade, a valorização dos profissionais da educação, a melhoria da infraestrutura escolar e o acompanhamento contínuo dos resultados. O investimento direcionado com assertividade garante que escolas em contextos vulneráveis recebam apoio adequado, que professores tenham formação e condições dignas de trabalho, e que os ambientes escolares favoreçam o aprendizado. Portanto, o financiamento se transforma em ferramenta apta a promover justiça social e elevar a qualidade da educação básica municipal.

Palavras-chave: FUNDEB; financiamento da educação; gestão pública municipal; IDEB; políticas educacionais.

ABSTRACT

This research is linked to the Public Policies and Management track of the Graduate Program in Education, Knowledge, and Society at the University os Vale do Sapucaí (UNIVÁS) and investigated the possible correlations between the allocation of resources from the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and the Valorization of Education Professionals (FUNDEB) and the results of the Basic Education Development Index (IDEB) in two municipalities in the state of Minas Gerais with contrasting performance, both belonging to the 32nd Regional Superintendency of Education of Pouso Alegre, in the state of Minas Gerais. The general objective of the study was to analyze the possible correlations between the application of FUNDEB resources and the quality of basic education, as measured by IDEB, in two municipalities in Minas Gerais. The specific objectives involved conducting a systematic literature review in the thesis and dissertation database of the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES) and in Google Scholar, with reference to the period from 2020 to 2025, on the relationship between funding and quality of education in Brazilian municipalities, more specifically between FUNDEB and IDEB; comparing, based on data from the Public Education Budget Information System (SIOPE), indicators related to the management and allocation of FUNDEB resources in two municipalities in Minas Gerais – one with a higher and the other with a lower IDEB (early years) – in relation fiscal years 2017 to 2024; and to verify, based on educational indicators, the possible correlations between FUNDEB and IDEB in the municipalities surveyed, considering, above all, the context of each municipality, the amounts of revenue received, and the way these resources are used in education, in the fiscal years 2017, 2019, 2021 and 2023. The research adopted an exploratory and comparative approach, using quantitative and qualitative methods. It is grounded in documentary analysis, bibliographic review, and interpretation of secondary data extracted from official sources (SIOPE, National Institute for Educational Studies and Research Anísio Teixeira – INEP, National Fund for the Development of Education – FNDE, and QEdu). The hypotheses investigated suggested that contextual variables in each municipality, as well as the per capita volume of resources and the efficiency in applying FUNDEB, influence IDEB performance. The findings of the study indicate that FUNDEB resources do have an impact on the quality of public basic education. However, the allocation of financial investment in education alone, is not, sufficient to ensure improvement or enhancement of IDEB. Beyond resource allocation, the relationship between funding and education quality requires efficient management that prioritizes equity, the valorization of education professionals, improving school infrastructure and continuous monitoring of outcomes. Targeted and well-directed investment ensures that schools in vulnerable contexts receive adequate support, that teachers have access to training and dignified working conditions and that school environments foster learning. Therefore, funding becomes an effective tool for promoting social justice and elevating the quality of municipal basic education.

Keywords: FUNDEB; education financing; municipal public management; IDEB; education policies.

LISTA DE SIGLAS

BDE	Bônus de Desempenho Educacional
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CACS-FUNDEB	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CAQi	Custo Aluno-Qualidade Inicial
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
covid-19	Coronavirus Disease 2019
DEA	Data Envelopment Analysis/Análise Envoltória de Dados
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IEDE	Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IFDM	Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal
IFDMed	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal Educacional
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IOEB	Índice de Oportunidade da Educação Brasileira
IPI-Exp	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos
ITR	Imposto Territorial Rural
LDB/96	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
NSE	Nível socioeconômico
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PVAR	Vetores Autorregressivos para Dados em Painel
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SINAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SNE	Sistema Nacional de Educação
SRE	Superintendência Regional de Ensino
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNIVÁS	Universidade do Vale do Sapucaí
VAAF	Valor Aluno Ano FUNDEB
VAAM	Valor Aluno Ano Mínimo
VAAT	Valor Aluno Ano Total

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução municipal do IDEB de 2017 a 2023 144
Gráfico 2 – Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE de 2017 a 2023 146
Gráfico 3 – Percentual de aplicação do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério de 2017 a 2023 147
Gráfico 4 – Percentual de aplicação do FUNDEB em despesas com MDE, que não remuneração do magistério, de 2017 a 2023 149
Gráfico 5 – Percentual de aplicação geral do FUNDEB de 2017 a 2023 151
Gráfico 6 – Percentual das receitas do FUNDEB não aplicadas nos exercícios de 2017 a 2023 154
Gráfico 7 – Percentual dos recursos do FUNDEB aplicados na Educação Infantil de 2017 a 2023 156
Gráfico 8 – Percentual dos recursos do FUNDEB aplicados no Ensino Fundamental de 2017 a 2023 158
Gráfico 9 – Receitas do FUNDEB de Inconfidentes de 2017 a 2023 160
Gráfico 10 – Comparativo entre as receitas e despesas do FUNDEB de Inconfidentes de 2017 a 2023 161
Gráfico 11 – Comparativo das disponibilidades financeiras e das despesas do FUNDEB de Inconfidentes, por exercício 164
Gráfico 12 – Comparativo entre as despesas do FUNDEB de Inconfidentes, por função, de 2017 a 2023 166
Gráfico 13 – Receitas do FUNDEB de Senador Amaral de 2017 a 2023 168
Gráfico 14 – Comparativo entre as receitas e despesas do FUNDEB de Senador Amaral, de 2017 a 2023 169
Gráfico 15 – Comparativo das disponibilidades financeiras e das despesas do FUNDEB de Senador Amaral, por exercício 171
Gráfico 16 – Comparativo entre as despesas do FUNDEB de Senador Amaral, por função, de 2017 a 2023 173

SUMÁRIO

1	**INTRODUÇÃO**	**13**
1.1	Contextualização do tema e problema de pesquisa	16
1.2	Objetivos	18
1.3	Hipóteses	19
1.4	Justificativa da pesquisa	20
1.5	Delimitação do objeto e recorte temporal	22
1.6	Estrutura do trabalho	24
2	**PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**	**29**
2.1	Tipo de pesquisa	29
2.2	Objeto de estudo e amostragem	31
2.2.1	Caracterização do município de Inconfidentes	32
2.2.2	Caracterização do município de Senador Amaral	33
2.3	Procedimentos de coleta de dados	34
2.4	Análise e interpretação dos dados	34
3	**O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL: UM BREVE RESGATE HISTÓRICO**	**36**
3.1	Período Pré-Constituição de 1988	37
3.2	Período Pós-Constituição de 1988	45
3.3	A relação entre o Direito Econômico na Constituição de 1988 e o financiamento da educação pública no Brasil	58
3.4	A relação entre financiamento e qualidade da educação pública no Brasil	72
3.5	Principais conquistas e desafios atuais do direito à educação no Brasil	75
4	**POLÍTICAS PÚBLICAS E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL**	**84**
4.1	Histórico do financiamento educacional no Brasil	86
4.2	Do FUNDEF ao FUNDEB	88
4.3	O FUNDEB original (2007-2020): concepção, funcionamento e limites	91
4.4	A transição para o FUNDEB permanente (a partir da EC nº 108/2020)	94
4.5	Mudanças na composição, redistribuição e complementação da União	96
4.6	Impactos esperados na equidade e na qualidade da educação	99

5 AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA: O IDEB COMO INDICADOR 102
5.1 O IDEB e sua metodologia 102
5.2 Composição do indicador: rendimento escolar e desempenho em exames padronizados 104
5.3 Limitações do IDEB como métrica de qualidade 106
5.4 O IDEB no contexto mineiro: panorama estadual e desigualdades internas .. 110
6 REVISÃO DE LITERATURA: O QUE AS PESQUISAS TÊM A DIZER? 113
6.1 Síntese da revisão sistemática da literatura 138
6.2 Resultados da revisão sistemática da literatura sobre a aplicação dos recursos do FUNDEB e sobre os resultados do IDEB 141
7 RESULTADOS DO ESTUDO COMPARATIVO: APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO, DO FUNDEB E EVOLUÇÃO DO IDEB EM DOIS MUNICÍPIOS MINEIROS 144
7.1 Dados do estado de Minas Gerais e dos municípios com maior e menor IDEB na 32ª SRE de Minas Gerais 175
7.1.1 Dados do estado de Minas Gerais 175
7.1.2 Dados do município de Inconfidentes 177
7.1.3 Dados do município de Senador Amaral 178
7.1.4 Comparativo entre os dados do estado e os dos municípios 179
7.2 Distribuição de recursos do FUNDEB por funções de governo 183
7.3 Aplicação dos recursos do FUNDEB por funções de governo 186
7.4 Comparação da evolução do IDEB com os gastos realizados com recursos do FUNDEB 188
7.5 Discussão dos achados à luz da literatura e das bases de dados 190
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS 193
REFERÊNCIAS 199

1 INTRODUÇÃO

Sob a égide da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), a década de 1990 foi marcada por significativas mudanças no campo da administração pública, em especial com a publicação da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Brasil, 1988, 1996a), a conhecida Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996), a qual refletiu, principalmente, nos municípios brasileiros.

A CF/88 inovou ao criar um modelo federativo diferenciado, o qual incluiu os municípios entre os entes federados, dotando-os de autonomia (art. 18) (Brasil, 1988). Com isso, o Brasil torna-se um estado soberano constituído de estados federados (estados-membros), que não possuem soberania, mas, dotados de relativa autonomia, atuam com base nas atribuições que o constituinte originário lhes concedeu. O mesmo ocorre com os municípios. Essa relativa autonomia baseia-se na prerrogativa de o ente federado se organizar administrativa, política e financeiramente, nos termos da Constituição.

No que se refere mais especificamente ao financiamento da educação no Brasil, a literatura tem apontado como um dos pilares fundamentais para a garantia do direito à educação pública, gratuita e de qualidade a elaboração de políticas públicas e o aporte financeiro para o custeio destas. Cury (2007, p. 834), ao discorrer sobre as relações entre estado e políticas de financiamento da educação pública, afirma que: “com efeito, políticas públicas sem recursos se tornam declaratórias e potencialmente inócuas”.

Estruturado em um regime de colaboração entre a União, estados, Distrito Federal (DF) e municípios, o modelo brasileiro busca distribuir responsabilidades e recursos conforme a competência administrativa de cada ente federado. No entanto, ainda há desafios tanto na desigualdade da arrecadação tributária quanto na capacidade de investimento entre os entes, o que impacta na qualidade e na equidade da oferta educacional (França, 2016).

A questão do financiamento da educação pública tem desempenhado importante papel na compreensão da estrutura e administração da educação, sobretudo por meio de investigações que analisam a ligação entre financiamento, políticas educacionais e o governo brasileiro. Ao considerar as condições materiais nas quais se insere o financiamento da educação pública pátria, o debate sobre esta temática envolve os diferentes níveis de governo. Portanto, entender como este financiamento se estrutura e se sustenta é viável para toda a sociedade (Oliveira; Moraes; Dourado, [2018]).

Instrumentos como o FUNDEB têm sido essenciais para amenizar essas disparidades, garantindo repasses complementares da União a estados e municípios com menor capacidade

fiscal. Sem desconsiderar debates caracterizados por processos de centralização e descentralização, além de contendas sobre a responsabilidade pela oferta da educação escolar, a destinação de recursos e a definição de responsabilidades federativas, desde o período colonial até a República Velha, em relação ao financiamento da educação pública no Brasil, Cury (2007), Monlevade (2007), Lima e Didonet (2006) e Martins (2013), conjuntamente com Dourado, Marques e Silva (2022), enfatizam que, entre os movimentos históricos significativos para entender a defesa de um financiamento contínuo para a educação, destaca-se a importância do processo que culminou no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e sua repercussão nas discussões relacionadas à alocação de recursos públicos para a educação, sobretudo a partir da década de 30 do século passado (Dourado; Araújo, 2022).

Apesar dos avanços, o subfinanciamento da educação brasileira ainda compromete a universalização do acesso, a melhoria da infraestrutura escolar e a valorização dos profissionais da educação, o que demanda uma agenda permanente de fortalecimento e ampliação dos investimentos públicos no setor. Para França (2016, p. 189), "o financiamento da educação pública brasileira se situa no centro dos problemas e desafios que se apresentam no Brasil".

Mesmo com a previsão constitucional que alçou os municípios à condição autônoma de entes federados, conforme artigos 1º e 18 da CF/88, esta os reconhece como entidades intraestaduais. Apesar de conferir-lhes competências e rendas, deixou-os com a menor capacidade tributária e, por conseguinte, com as menores condições financeiras para o custeio de suas despesas (Carvalho, 2006). Na repartição tributária, os tributos com maior pujança arrecadatória ficaram com a União, tendo os estados ficado com a segunda categoria de tributos com maior significância de arrecadação, e, aos municípios, restaram os tributos com menor impacto arrecadador. Este cenário expõe um dos principais desafios do federalismo fiscal no Brasil: a maior parte dos recursos concentrada na União, a qual detém a maior capacidade arrecadatória, enquanto os estados e os municípios, que são responsáveis por oferecer as maiores quantidades de serviços públicos, enfrentam dificuldades financeiras (Arretche, 2004; Costa, 2010).

Desde outubro de 1988, é perceptível a necessidade de revisão do pacto federativo, de modo a ampliar a participação dos municípios no chamado "bolo tributário" pátrio, a fim de sanar a deficiência de recursos públicos destes. Os municípios precisam ter autonomia financeira, pois "essa desigualdade estrutural reforça a dependência dos entes subnacionais em relação às transferências intergovernamentais, como o FPM [Fundo de Participação dos Municípios] e o FPE [Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal], além do FUNDEB", afirma Neque (2025, p. 19).

Destaca-se que a sistemática da repartição de competências tributárias criada pelo constituinte originário, por si só, não garante os recursos básicos para que os entes subnacionais consigam custear as atividades que lhes são pertinentes. O fato ocorre por ser difícil estabelecer critérios que distingam entre as competências bem como pela possibilidade de que um mesmo tributo gere valores de arrecadação distintos em diferentes unidades da federação, afirma Conti (2008, p. 56). Portanto, o constituinte de 1988 percebeu ser necessário criar mecanismos de participação direta ou indireta na arrecadação, com o intuito de minimizar as disparidades entre os entes federados, seja por meio do FPE ou do FPM (art. 159, I, "a" e "b", da CF/88) (Fernandes; Souza, 2024).

Na ótica do federalismo e à luz do texto constitucional, vê-se que estados e municípios estão inseridos em um sistema desproporcional no que diz respeito à concentração de renda e desconcentração de obrigações. Os municípios encontram-se mais vitimizados por esse sistema, haja vista ficarem com a menor parcela das receitas tributárias e a obrigação de suprir demandas educacionais maiores que a proporção dos recursos financeiros que possuem à sua disposição. É necessário que se busque o equilíbrio fiscal por meio da prática de solidariedade federativa, da preservação da igualdade de autonomias e de uma medida adequada de recursos a serem distribuídos em razão dos encargos atribuídos a cada um dos entes federados (Martins, 2013).

Deste modo, criou-se o Fundo de Participação dos Municípios (FUNDEF) no ano de 1996, como uma tentativa de diminuir as desigualdades existentes em relação ao financiamento da educação e de se estabelecer um mecanismo de financiamento que atendesse ao ensino fundamental. O FUNDEF foi instituído pela Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 12 de setembro de 1996 (Brasil, 1996b) e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, tendo sido implementado em janeiro de 1998. Vigeu de 1998 a 2006 e atendeu exclusivamente ao ensino fundamental (1ª à 8ª série). Era financiado por recursos oriundos dos estados e municípios, sem participação direta da União na complementação dos repasses. Os recursos eram compostos por 15% das receitas provenientes de impostos, os quais eram redistribuídos dentro de cada estado, conforme o número de matrículas no ensino fundamental nele existentes (Brasil, 1996b). Porém, pelo modo como foi criado, deixou de contemplar a educação infantil e o ensino médio.

Na intenção de contemplar também estas duas etapas de ensino, surgiu o FUNDEB, com o propósito de redistribuir os recursos vinculados à educação. Criado pela EC nº 53, de 6 de dezembro de 2006 (Brasil, 2006), e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelo Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, vigeu sob estes comandos normativos até 31 de dezembro de 2020. Em sua quase totalidade, o fundo era formado por recursos

provenientes dos impostos e transferências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, vinculados à educação por força do contido no art. 212 da CF/88. Além desses recursos, ainda o compunha, a título de complementação, uma parcela de recursos federais sempre que, no âmbito de cada estado, seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado era redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica pública. O FUNDEB se mostrou um avanço ao ampliar o financiamento para todas as etapas da educação básica, incluindo a educação infantil e o ensino médio, e, assim, promoveu maior inclusão (Encinas; Duenhas, 2020; Oliveira; Sousa, 2010). Pinto (2014) e Abrucio e Segatto (2014) afirmam que o FUNDEB foi um instrumento redistributivo importante, em especial para os municípios com menor capacidade de arrecadação de recursos.

O FUNDEB foi alterado pela EC nº 108, de 26 de agosto de 2020 (Brasil, 2020a), a qual entrou em vigor nessa mesma data, por ser a de sua publicação. No entanto, produziu efeitos financeiros apenas a partir de 1º de janeiro de 2021. Com essa alteração constitucional, viu-se necessário que o fundo tivesse outra normatização. Logo, o FUNDEB passou a ter uma nova lei reguladora, a de nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (Brasil, 2020b). Esta, por sua vez, foi regulamentada pelo Decreto nº 10.656, de 22 de março de 2021. O novo FUNDEB tem natureza permanente e criou mecanismo para sustentar uma política pública de continuidade, livre do ônus de corte abrupto por parte de qualquer dos entes federados ou, ainda, de questão temporal (Brasil, 2020b).

A ideia do FUNDEB foi reforçar o caixa de estados e municípios, a fim de ajudá-los no custeio das suas despesas com a educação básica. Quanto aos municípios, a execução insatisfatória da gestão educacional destes passa, entre outras situações, segundo Abreu (2018), pela ausência de objetividade na responsabilidade de cada um dos entes, de maneira particular, na escassa atividade complementar e redistributiva da União. Esse quadro tem por colaboração o fato de ainda não ter sido editada, nos termos do parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, a lei complementar que regulamenta o Sistema Nacional de Educação (SNE).

1.1 Contextualização do tema e problema de pesquisa

Sabe-se que é constitucional a previsão do FUNDEB, e este é fundamental para o financiamento da educação básica pública no Brasil. Amparado no posicionamento regulamentar vigente, este trabalho tem como tema o financiamento da educação sob a ótica da aplicação dos recursos do FUNDEB aplicados na educação básica pública municipal, no período de 2017 a 2024, em dois municípios mineiros pertencentes à 32ª Superintendência

Regional de Ensino (SRE) de Pouso Alegre, estado de Minas Gerais, com maior e menor IDEB em 2023, nos anos iniciais do ensino fundamental. É relevante compreender de que forma a gestão dessas informações pode subsidiar a elaboração de planos condignos com as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.113/2020, na intenção de alcançar os resultados que atendam ao que a legislação preconiza, bem como identificar os instrumentos a serem utilizados para o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE).

Tem-se que os profissionais da educação básica pública municipal precisam se atualizar para desempenhar suas atividades. Com a mudança contínua da legislação e o avanço tecnológico, atividades didáticas e de gestão também requerem modificações e aprimoramentos. Portanto, estudo constante e vigilância diuturna são pertinentes. Ao estudar a evolução da legislação brasileira no que diz respeito à educação, mais especificamente em relação às suas leis de diretrizes e bases, Forte *et al*. (2018), a partir da comparação entre essas leis, afirmam que elas demonstram que sua concepção e implementação evidenciam a época de sua vigência quando estabelecem as condições para assegurar o acesso a uma educação gratuita e de qualidade; este fato revela uma implicação ideológica desde o surgimento da lei até a sua execução.

Assim, o modelo da nova gestão pública destaca a importância de se focar nos resultados e na efetividade das políticas públicas (Gomes, 2009), com o uso de métodos e técnicas capazes de subsidiar decisões rápidas e eficazes. Para tanto, faz-se necessário conhecer e saber interpretar as leis, os dados e as informações existentes, pois essas contêm elementos que demonstram histórica e faticamente o que determinado serviço público possui de características. A partir disso, com conhecimento de causa, é possível que se solucione cada caso de acordo com as suas peculiaridades, em busca de resultados satisfatórios.

Para este trabalho, entende-se Gestão por Resultados como o ciclo que se inicia com a definição dos resultados desejados, com base nos objetivos do governo; seguido do acompanhamento e avaliação do desempenho da organização ou da política pública, de acordo com o alcance desses resultados; e culmina no fornecimento de informações que auxiliam no ajuste e no aprimoramento das ações, na intenção de criar um sistema de gestão mais eficiente (Gomes, 2009).

Portanto, entender o FUNDEB a partir do que foi praticado em sua gestão no âmbito municipal traz elementos que permitirão estudar e comparar tais atos com a legislação atual. Dessa forma, pode-se criar cenários e estabelecer possibilidades de avanço no gerenciamento e na efetivação da prestação de serviços públicos de qualidade na educação básica municipal, bem como no aprimoramento do IDEB dos municípios.

Como exposto, o tema financiamento da educação pública é objeto de estudo tanto em âmbito nacional e estadual, quanto municipal. Considerando a premissa de que o estado de Minas Gerais possui o maior número de municípios do Brasil, mostra-se pertinente conhecer mais detalhes sobre como ocorre a aplicação municipal dos recursos do FUNDEB, sobretudo em relação ao IDEB. A proposta do estudo de se relacionar com o IDEB decorre do fato de que esse é um dos indicadores que medem a qualidade da educação básica pública no Brasil. A escolha de municípios mineiros, mais especificamente daqueles pertencentes à 32ª Superintendência Regional de Ensino, que está sediada em Pouso Alegre, ocorre em razão de uma delimitação que permita trabalhar com municípios mais próximos da Universidade do Vale do Sapucaí (UNIVÁS), entidade na qual se desenvolveu o presente estudo.

Nesta contextualização, o problema de pesquisa eleito é: como a aplicação dos recursos do FUNDEB pode influenciar a qualidade da educação básica nos municípios?

1.2 Objetivos

O objetivo geral deste trabalho foi analisar as possíveis correlações entre a aplicação dos recursos do FUNDEB e a qualidade da educação básica, mensurada pelo IDEB, em dois municípios mineiros.

Para isso, os objetivos específicos foram:

1. realizar uma revisão sistemática da literatura, no banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e no Google Acadêmico, com referência ao período de 2020 a 2025, sobre a relação entre financiamento e qualidade da educação nos municípios brasileiros, mais especificamente entre o FUNDEB e o IDEB;
2. comparar, a partir dos dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), indicadores relacionados à gestão e aplicação dos recursos do FUNDEB em dois municípios mineiros – um com maior e outro com menor IDEB (anos iniciais) –, em relação aos exercícios de 2017 a 2024; e
3. verificar, a partir de indicadores educacionais, as possíveis correlações entre o FUNDEB e o IDEB nos municípios pesquisados, considerando-se, sobretudo, o contexto de cada município, os quantitativos de receitas recebidas e a forma de uso desses recursos na educação, nos exercícios de 2017, 2019, 2021 e 2023.

A escolha do período de pesquisa do objetivo específico número 2 ocorreu em razão do fato de que, entre 2017 e 2020, tivemos o último mandato de prefeito municipal sob a égide da

Lei nº 11.494/2007 (Brasil, 2007) e, entre 2021 e 2024, tivemos o primeiro mandato de chefe do Poder Executivo municipal já com o advento da Lei nº 14.113/2020 (Brasil, 2020b).

1.3 Hipóteses

Analisando-se as repercussões do FUNDEB a partir do processo de sua aplicação nos municípios pesquisados, nos períodos delimitados, considerando-se o atual FUNDEB como permanente, parte-se do pressuposto de que a gestão dele pode subsidiar a elaboração de planos condignos com as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.113/2020. O processo de gestão da política de uso dos recursos do FUNDEB nos municípios de Inconfidentes e de Senador Amaral, a partir dos quantitativos de receitas e de suas alocações, bem como das despesas e suas execuções, permitiu verificar como eles foram aproveitados, quais foram as prioridades administrativas e quais foram os reflexos do uso desses recursos na correlação com a manutenção do IDEB.

Estima-se que a aplicação dos recursos do FUNDEB nos municípios pesquisados, com base nos dados do SIOPE, não é suficiente para explicar a relevância do uso daqueles recursos na manutenção do IDEB municipal. A visão de médio e longo prazo pode contemplar um planejamento voltado para a qualificação profissional de professores e outros profissionais da educação, a melhoria e aprimoramento da estrutura funcional das escolas e o aprimoramento tecnológico com a consequente capacitação de servidores para sua operacionalização.

Existe a hipótese de que o maior volume de recursos *per capita* provenientes do FUNDEB esteja associado a melhores desempenhos no IDEB nos municípios mineiros. Essa hipótese parte do princípio de que o aumento do investimento em educação básica, de modo especial quando direcionado para infraestrutura, formação docente e valorização profissional, tende a melhorar as condições de ensino e, consequentemente, os resultados educacionais do IDEB. Outra hipótese considerada é a de que o impacto dos recursos do FUNDEB sobre o IDEB seja condicionado pela capacidade de gestão educacional dos municípios, sendo mais positivo naqueles com maior eficiência administrativa. Esta hipótese reconhece que apenas o aumento de recursos não garante melhoria na qualidade da educação básica pública. A forma como os recursos são aplicados (planejamento, monitoramento e gestão pedagógica) influencia os resultados obtidos no IDEB. Lucas Jr. (1988) assevera que os investimentos em educação maximizam o potencial dos profissionais da educação, o qual, em razão do crescimento da produtividade, produz crescimento econômico de forma sustentada.

O artigo de Glewwe *et al*. (2011) constitui uma das mais abrangentes revisões de literatura sobre a relação entre recursos escolares e resultados educacionais em países em desenvolvimento no período de 1990 a 2010. Os autores examinaram mais de 100 estudos empíricos, a fim de identificar padrões de evidência sobre como fatores financeiros, materiais e humanos influenciam o aprendizado. A pesquisa adotou uma abordagem meta-analítica, com foco na mensuração da eficiência dos gastos educacionais e na identificação de variáveis com maior impacto na aprendizagem. O estudo partiu da constatação de que o aumento do investimento em educação não garante, por si só, melhores resultados acadêmicos, pois a qualidade do gasto e o contexto institucional são determinantes. Essa análise rompe com o paradigma quantitativo tradicional, segundo o qual maiores insumos implicariam automaticamente maior desempenho estudantil.

Os autores organizaram os resultados dos seus estudos em três eixos: insumos físicos, recursos humanos e gestão escolar. No primeiro eixo, constataram que a infraestrutura e a disponibilidade de materiais didáticos produzem efeitos positivos, mas frequentemente modestos, sobre a aprendizagem. Para eles, o impacto desses recursos varia conforme o nível socioeconômico (NSE) e a eficiência administrativa das escolas, fato revelador de que o contexto institucional modula o retorno do investimento. No segundo eixo, quando citam os recursos humanos, eles identificaram que a qualificação docente e a experiência profissional têm expressiva correlação com o desempenho discente. Contudo, eles enfatizam que políticas salariais isoladas não produzem ganhos automáticos de aprendizagem, já que estas tendem a ser mais eficazes quando vinculadas à formação continuada e à gestão pedagógica. Em relação à gestão, no terceiro eixo, os autores apontam que as evidências indicaram que escolas com maior autonomia e mecanismos de responsabilização tendem a obter melhores resultados, em especial se inseridas em sistemas de governança educacional equilibrados (Glewwe *et al*., 2011).

1.4 Justificativa da pesquisa

A verificação das condicionantes enfrentadas na aplicação dos recursos do FUNDEB, no que se refere à governança e à qualidade dos serviços públicos em educação, permitiu demonstrar como o uso deles contribui para a qualidade da educação básica pública dos municípios pesquisados, a partir da análise do IDEB por eles alcançados.

Do ponto de vista da estratégia, vislumbra-se a necessidade de gerir riscos, promover uma gestão que contemple ações de longo prazo, monitorar o alcance dos resultados

organizacionais e, ainda, inspecionar o desempenho das funções de gestão dos órgãos e entidades responsáveis pela educação básica. Na educação básica pública e no seu financiamento, tais ações se correlacionam à nova visão de políticas públicas implementada pelo FUNDEB, instituído pela Lei nº 14.113/2020.

Entender a forma de utilização e de aplicação do FUNDEB nos últimos oito anos, nos municípios estudados, permitiu analisar como foram gerenciados estes recursos e o impacto deles na manutenção do IDEB. Permitiu ainda apontar, após um comparativo entre eles, de que forma a situação praticada gerou avanços e retrocessos educacionais.

Estudar a possível correlação existente entre o aporte e a aplicação de recursos do FUNDEB e a manutenção do IDEB possibilitou verificar como o uso de recursos deste fundo impacta na qualidade da educação básica pública. Entender como os municípios têm gerido o FUNDEB propiciou analisar suas prioridades administrativas bem como o que elas têm refletido em termos de qualificação da educação, segundo a lógica do IDEB. A partir de tal entendimento, pôde-se debater se a manutenção de diretrizes é viável em termos de gestão educacional ou se há oportunidade para que se estabeleçam políticas públicas novas e se realoquem recursos, direcionando-os em sentido diverso da forma com a qual têm sido aplicados.

Portanto, conhecer de que maneira os recursos do FUNDEB influenciam a qualidade da educação básica pública dos municípios pesquisados, medida pelo IDEB, e como a capacidade de gestão educacional interfere nessa relação é medida que se mostrou viável.

Sustentou a pesquisa uma revisão sistemática da literatura em relação ao período de 2020 a 2025, sobre a relação entre financiamento e qualidade da educação, no âmbito municipal, mais especificamente entre o FUNDEB e o IDEB. A partir dos dados do SIOPE, compararam-se indicadores relacionados à gestão e à aplicação dos recursos do FUNDEB nos dois municípios objetos do estudo. Por fim, verificaram-se as possíveis correlações entre o FUNDEB e o IDEB nos municípios pesquisados, considerando-se, precipuamente, os quantitativos de receitas recebidas e a forma de uso delas nos exercícios de 2017, 2019, 2021 e 2023.

Os resultados obtidos reforçam a importância do fundo como um dos fatores que podem garantir o direito de que todos os que estejam em idade estudantil tenham acesso à educação básica pública de qualidade. A escolha por utilizar o IDEB com base no ano referência de 2023 se deu em razão de esse ser o ano mais atualizado disponibilizado pelo INEP e, por conseguinte, aquele com melhores condições de atender aos objetivos deste estudo, considerando-se o período de 2017 a 2024.

Nos países em desenvolvimento, o impacto do financiamento é condicionado por desigualdades estruturais e pela fragilidade das instituições. Em muitos casos, os recursos adicionais são mal alocados por falhas de planejamento, corrupção ou clientelismo político, o que provoca a redução de sua efetividade. Assim, é possível que as políticas de descentralização contribuam para maior eficiência, mas também para ampliar desigualdades, quando não acompanhadas de mecanismos de monitoramento e redistribuição. Glewwe *et al.* (2011) argumentam ainda que a qualidade dos professores é o fator isolado mais importante para explicar a variação do desempenho estudantil, com expressiva superação aos efeitos de infraestrutura ou tamanho de turma, por exemplo. Contudo, eles apontam que a medição dessa qualidade ainda enfrenta limitações metodológicas, em particular diante de contextos com escassez de dados longitudinais. Eles também revisitam a literatura sobre incentivos e *accountability* e observam que modelos baseados em desempenho tendem a gerar resultados positivos apenas quando associados à transparência e à participação comunitária (Glewwe *et al*., 2011). Portanto, considerar todos estes cenários justificam a pesquisa e corroboram os resultados que ela apresentou.

1.5 Delimitação do objeto e recorte temporal

As políticas públicas de financiamento aplicadas na educação básica pública municipal, sobretudo as relativas à aplicação dos recursos do FUNDEB, no período de 2017 a 2024, nos municípios de Inconfidentes e de Senador Amaral, no estado de Minas Gerais, bem como a perspectiva de como se gerir esses recursos, constituem o objeto deste estudo. O fundo, criado em 2006 e regulamentado em 2007, que vigeu até 31 de dezembro de 2020, deu lugar a um novo, criado pela EC nº 108/2020 e delineado pela Lei nº 14.113/2020 (Brasil, 2020a, 2020b). Isso mostra que análises e estudos sobre a aplicação do FUNDEB bem como a interpretação e a compreensão da legislação devem ser aprimorados para que se criem políticas públicas educacionais assertivas, aptas a contribuir para a solução das demandas em educação e a melhorar a qualidade desta, aqui pautada pelo que expressa o IDEB.

A delimitação do objeto em estudar a gestão e a aplicação dos recursos do FUNDEB na educação básica pública municipal, no período de 2017 a 2024, de dois municípios sul mineiros pertencentes à 32ª Superintendência Regional de Ensino de Pouso Alegre, os de maior e de menor IDEB em 2023, nos anos iniciais do ensino fundamental, a fim de verificar se a forma de aplicação deles têm correlação com a evolução do mencionado índice, ocorreu em razão da intenção de poder compará-los.

No caso de Minas Gerais, as Superintendências Regionais de Ensino são órgãos descentralizados da Secretaria de Estado de Educação responsáveis por executar, supervisionar e monitorar ações de política pública de educação em nível regional. Elas visam à supervisão técnica, orientação normativa, cooperação e articulação entre o estado e os municípios, em conformidade com as diretrizes e políticas educacionais, no âmbito da região de sua abrangência (Minas Gerais, 2025).

No estado de Minas Gerais, as Superintendências Regionais de Ensino têm como competências: promover a coordenação e implantação da política educacional do estado no âmbito de sua jurisdição; orientar as comunidades escolares e prefeituras municipais na elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos, programas e projetos educacionais; promover o desenvolvimento de recursos humanos em consonância com as diretrizes e políticas educacionais do estado; coordenar os processos de organização do atendimento escolar e de apoio ao aluno; propor a celebração e acompanhar a execução de convênios e contratos e termos de compromisso; aplicar as normas de administração de pessoal, garantindo o seu cumprimento na respectiva jurisdição; planejar e coordenar as ações administrativas e financeiras necessárias ao desempenho das suas atividades; coordenar o funcionamento da inspeção escolar no âmbito da sua jurisdição; além de coordenar e promover a produção de dados e informações educacionais na sua jurisdição (Minas Gerais, 2025).

De acordo com a estrutura orgânica da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, as Superintendências Regionais de Ensino poderão ser classificadas como de porte I e II. As de porte I, até o limite de sete unidades, já as de porte II, até o limite de 48 unidades. A Superintendência Regional de Ensino de Pouso Alegre é uma superintendência regional de porte II e possui 30 municípios sob sua jurisdição: Albertina, Bom Repouso, Borda da Mata, Bueno Brandão, Cachoeira de Minas, Camanducaia, Cambuí, Careaçu, Congonhal, Córrego do Bom Jesus, Espírito Santo do Dourado, Estiva, Extrema, Heliodora, Inconfidentes, Ipuiúna, Itapeva, Jacutinga, Monte Sião, Munhoz, Ouro Fino, Pouso Alegre, Santa Rita do Sapucaí, São João da Mata, São Sebastião da Bela Vista, Senador Amaral, Senador José Bento, Silvianópolis, Tocos do Moji e Toledo (Minas Gerais, 2025).

De acordo com a delimitação e o recorte temporal proposto nesta pesquisa, na 32ª Superintendência Regional de Ensino de Pouso Alegre, os municípios de maior e de menor IDEB em 2023, nos anos iniciais do ensino fundamental, são, respectivamente, Inconfidentes e Senador Amaral, aquele com nota 7,40 e este com nota 5,50, segundo dados divulgados no portal de dados educacionais (QEdu, 2025).

Na análise da gestão e aplicação dos recursos do FUNDEB nos exercícios de 2017 a 2024 nos municípios pesquisados, considerando-se o recorte temporal de oito anos, pôde-se fazer a comparação entre dois mandatos municipais completos. O período de 2017 a 2020 marca o último mandato municipal sob a égide da Lei nº 11.494/2007 (Brasil, 2007), lei do FUNDEB original (2007-2020). Por outro lado, pela análise do período de 2021 a 2024, tem-se o primeiro mandato municipal à luz da lei do FUNDEB com caráter permanente, o qual é previsto na Lei nº 14.113/2020 (Brasil, 2020b).

1.6 Estrutura do trabalho

O presente trabalho está estruturado em oito seções. A primeira seção contém esta Introdução, a qual apresenta o financiamento da educação básica pública como eixo estruturante do direito à educação no Brasil, com destaque para o papel da Constituição Federal de 1988 e da LDB/1996 na redefinição das competências federativas e na consolidação da autonomia municipal. O texto enfatiza que, embora o regime de colaboração entre os entes federados busque promover equidade e eficiência, ainda há desigualdades estruturais na capacidade de arrecadação e na gestão educacional, o que repercute de forma direta na qualidade da oferta de ensino. Nessa perspectiva, o FUNDEB é analisado como instrumento essencial de redistribuição de recursos para a educação básica pública municipal.

Na primeira seção, também se delimita o problema de pesquisa, o qual está centrado em verificar como a aplicação dos recursos do FUNDEB pode influenciar a qualidade da educação básica nos municípios. Nela são definidos o objetivo geral e os específicos. O estudo adota a metodologia exploratória, de caráter qualiquantitativo, com base em dados disponíveis nos sítios da internet do SIOPE, INEP, FNDE e QEdu. A seção traz, ainda, as hipóteses de pesquisa.

Por fim, a Introdução justifica a relevância científica e social da pesquisa, sob a ótica de que compreender a eficiência da aplicação do FUNDEB contribui para o aprimoramento das políticas educacionais e para a consolidação de práticas administrativas orientadas por resultados. Considerando-se o recorte temporal e espacial próprios, como orienta (Gil, 2008), o período foi delimitado entre 2017 e 2024, possibilitando analisar a transição entre o FUNDEB original (2007-2020) e o permanente, instituído pela EC nº 108/2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, o que permitiu evidenciar as implicações sobre a governança educacional municipal.

Há outras sete seções, as quais, respectivamente, cuidam dos procedimentos metodológicos; do direito à educação no Brasil, por meio de um breve relato histórico; das

políticas públicas e do financiamento da educação básica pública no Brasil; da avaliação da qualidade da educação básica pública no Brasil, tendo o IDEB como indicador; da revisão de literatura sobre o FUNDEB e o IDEB; dos resultados do estudo comparativo entre os municípios e suas análises; e das considerações finais.

A segunda seção cuidou dos procedimentos metodológicos. Ela descreve o tipo de pesquisa realizada, define o objeto de estudo como de natureza exploratória e de abordagem qualiquantitativa, além de mostrar que o desenho metodológico combina análise documental, levantamento bibliográfico e tratamento estatístico de dados obtidos nas bases oficiais do SIOPE, INEP, FNDE e QEdu. Também afirma que a pesquisa se concentrou em dois municípios mineiros vinculados à 32ª Superintendência Regional de Ensino de Pouso Alegre, em razão dos seus desempenhos extremos no IDEB de 2023, o que faz com que este trabalho configure-se como um estudo comparativo de casos.

Na citada seção, também se verifica que a metodologia da tese foi estruturada em quatro etapas: revisão sistemática da literatura; coleta e análise dos dados orçamentários e educacionais; cruzamento dos indicadores financeiros com os resultados do IDEB; e interpretação dos achados à luz do referencial teórico. O tratamento dos dados envolveu estatísticas descritivas e inferenciais, com vistas a identificar possíveis correlações entre o gasto público e a qualidade da educação básica pública.

Ao final, a seção destacou a triangulação metodológica como estratégia para aumentar a robustez analítica e reduzir vieses interpretativos. O recorte temporal de oito anos (2017-2024) permitiu comparar gestões municipais sob dois regimes jurídicos distintos do FUNDEB, o que reforça a relevância empírica e a originalidade do estudo. Assim, a metodologia proposta garantiu consistência científica e coerência com os objetivos delineados na Introdução.

A terceira seção analisou o direito à educação no Brasil e trouxe um breve resgate histórico e jurídico da consolidação dele, desde o período colonial até a Constituição de 1988. Nela revelou-se o caráter desigual, elitista e excludente que permeou a trajetória educacional brasileira. Ali se verificou que, das práticas catequéticas jesuíticas às primeiras constituições, a educação foi concebida como privilégio de classes e instrumento de manutenção de hierarquias sociais. Viu-se que apenas a partir da Constituição de 1934 esse direito passou a ser reconhecido como obrigação estatal, com a vinculação mínima de receitas e a previsão de um Plano Nacional de Educação.

O texto evidencia que a Constituição de 1988 constituiu-se um marco civilizatório ao consolidar a educação como direito social fundamental e dever do Estado e da família, capaz de exigir qualidade, universalização do acesso e equidade. Esse novo paradigma jurídico-

educacional redefine o papel do Estado no financiamento da educação pública e ao mesmo tempo amplia a participação municipal, com a instituição do regime de colaboração federativa.

A terceira seção demonstra ainda que o avanço normativo foi acompanhado de desafios persistentes, como a falta de articulação entre políticas públicas, desigualdades regionais e ineficiência administrativa. A partir desse contexto, analisou-se também o Direito Econômico na Constituição de 1988.

Por meio de uma abordagem histórico-crítica, a seção em comento concluiu que o direito à educação deve ser compreendido como um instrumento de emancipação humana e transformação social, apto a superar o caráter meramente formal das garantias constitucionais. A efetividade desse direito depende da articulação entre financiamento, gestão democrática e compromisso político com a equidade, princípios estes que fundamentam as discussões subsequentes da tese. Ao final, abordou as principais conquistas e os desafios atuais do direito à educação no Brasil, discutindo-os.

Quando falou das políticas públicas e do financiamento da educação básica no Brasil, a quarta seção o fez a partir de um coeso histórico dele. Ela situou o FUNDEF e o FUNDEB como etapas centrais no processo de redistribuição federativa de recursos, bem como contextualizou o histórico do financiamento educacional. Destacou o papel da Constituição de 1988 na vinculação de receitas e na descentralização da gestão educacional. Mencionou a criação do FUNDEF, em 1996, a qual é interpretada como avanço significativo, ainda que restrito ao ensino fundamental. Comentou sobre a substituição do FUNDEF pelo FUNDEB em 2007, ocasião em que o financiamento ampliou seu alcance para todas as etapas da educação básica pública. Ela discorreu em relação ao FUNDEB original (2007-2020), com destaque para a sua concepção, funcionamento e limites. Logo após, mencionou sobre a transição do FUNDEB original (2007-2020) para o permanente, com referência expressa ao que trouxe de inovador a EC nº 108/2020 e a Lei nº 14.113/2020, como o aumento da complementação da União e a incorporação de novos mecanismos redistributivos. Citou que tais alterações ampliaram o potencial equitativo do fundo e fortaleceram a capacidade de investimento dos municípios menos favorecidos, ao mesmo tempo que exigem aprimoramento dos instrumentos de gestão, controle social e transparência.

A seção afirma também que o financiamento educacional brasileiro expressa as tensões do federalismo fiscal, o qual é marcado pela concentração de receitas na União e pela dependência dos entes subnacionais. Nesse contexto, o FUNDEB permanente (a partir da EC nº 108/2020) é interpretado não apenas como mecanismo contábil, mas como política pública estruturante de justiça distributiva, cuja efetividade depende da competência administrativa

local e do monitoramento contínuo das condições de equidade e qualidade. Por fim, citou possibilidades de impactos esperados em relação à equidade e à qualidade da educação básica.

Na quinta seção, examinou-se o IDEB como instrumento de mensuração da qualidade da educação básica. A partir desse exame, discutiu-se sua origem, composição e limitações. De maneira formal, detalhou que o indicador combina rendimento escolar (taxas de aprovação) e desempenho em exames padronizados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o que o constitui como referência nacional de acompanhamento de metas educacionais. Mostrou que a metodologia do IDEB permite monitorar avanços e desigualdades, mas não captura, de forma plena, a complexidade do processo educacional.

A seção ressalta ainda que, embora o IDEB tenha se consolidado como ferramenta de gestão e *accountability*, ele reflete apenas parte da realidade educacional, pois ignora aspectos qualitativos, como infraestrutura, condições de trabalho docente e contextos socioculturais. Assim, sua interpretação requer uma leitura crítica que o articule a outros indicadores e variáveis contextuais, sobretudo aquelas relacionadas ao financiamento e à gestão municipal.

No contexto de Minas Gerais, a seção evidenciou profundas desigualdades entre municípios, bem como relatou que a qualidade da educação básica pública é condicionada pela capacidade financeira, pelo volume de recursos *per capita* e pela eficiência administrativa local. Constatou que o IDEB, portanto, é utilizado neste estudo como indicador estratégico para analisar a correlação entre investimento público, gestão educacional e resultados de aprendizagem.

Uma breve revisão de literatura relativa ao FUNDEB, ao IDEB e ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB) foi apresentada na sexta seção. A revisão de literatura reuniu e analisou pesquisas recentes, produzidas entre 2020 e 2025, as quais abordaram a relação entre financiamento público e qualidade da educação básica pública, com ênfase no FUNDEB e no IDEB. O levantamento, realizado em bases da CAPES e no Google Acadêmico, demonstrou o predomínio de estudos que exploram a desigualdade na distribuição de recursos, a eficácia da gestão municipal e os efeitos da EC nº 108/2020 sobre a equidade educacional. A síntese teórica reflete o estado da arte sobre a temática e identificou lacunas ainda pouco exploradas na literatura.

A revisão de literatura apontou que há consenso entre os pesquisadores quanto à centralidade do FUNDEB para a promoção da equidade no financiamento da educação, apesar de persistirem divergências sobre sua capacidade de alterar, de modo significativo, a qualidade educacional. As análises revisadas indicaram que o aumento de recursos financeiros só produz resultados positivos quando acompanhado de boa governança, planejamento estratégico e

valorização profissional docente. Assim, concluiu-se que a literatura recente converge para a ideia de que o financiamento é condição necessária, mas não suficiente, para garantir educação de qualidade. Essa constatação justifica a abordagem comparativa e qualiquantitativa adotada neste estudo ao investigar como a aplicação do FUNDEB se traduz, empiricamente, em resultados distintos entre municípios de mesmo contexto regional.

A sétima seção apresenta algumas características históricas e sociais dos municípios de Inconfidentes e de Senador Amaral, bem como os resultados empíricos da pesquisa, com o exame relativo à aplicação dos recursos do FUNDEB e a evolução do IDEB em cada um deles. Nela apontam-se diferenças substanciais na gestão orçamentária e na eficiência administrativa entre os municípios pesquisados. A análise revelou que a capacidade de planejamento e execução das políticas locais é determinante para o desempenho do IDEB.

A última seção tratou das considerações finais. Ali se sintetizam as principais conclusões do estudo e se reafirma que o financiamento da educação básica pública, mediado pela aplicação eficiente do FUNDEB, é elemento central para a garantia do direito à educação de qualidade.

O trabalho demonstra que, embora o aumento de repasses seja relevante, é a capacidade administrativa municipal que condiciona a efetividade dos investimentos. Desse modo, é perceptível que o gestor local configura-se como agente decisivo para a formação de agenda, a formulação, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação das políticas públicas educacionais locais.

A pesquisa confirmou a hipótese de que municípios com maior eficiência administrativa e planejamento estratégico obtêm melhores resultados no IDEB, mesmo sob condições orçamentárias semelhantes. Percebeu-se que o FUNDEB, portanto, atua como instrumento redistributivo que melhor alcança sua finalidade quando articulado a práticas de governança participativa, controle social e monitoramento contínuo dos resultados.

Por fim, o texto reconhece as limitações da investigação, de maneira especial no que tange à amplitude temporal e à disponibilidade de dados. Ele propõe a continuidade dos estudos sobre o financiamento da educação básica pública municipal de modo que se ampliem as amostras e se incorporem análises estatísticas distintas, o que levará a novas informações e resultados. A tese conclui com a defesa de uma política educacional sustentável, ancorada em financiamento público adequado, transparência na gestão e compromisso ético com a equidade e a qualidade da educação básica pública.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta seção está subdividida em quatro partes. Ela aborda o tipo de pesquisa e de investigação do trabalho, bem como define o objeto de estudo. Contempla quais foram os procedimentos utilizados para a realização da coleta de dados e, por fim, esclarece acerca da análise e interpretação destes.

2.1 Tipo de pesquisa

Na intenção de alcançar os objetivos propostos, a pesquisa se desenvolveu com base em um estudo de caráter exploratório (Severino, 2007). Este tipo de estudo possibilita ao pesquisador maior intimidade com o problema, com vistas a evidenciá-lo; além disso, permite que o seu planejamento seja flexível e, portanto, capaz de considerar os mais diferentes aspectos relativos ao fato estudado (Gil, 2008).

Ao buscar compreender o problema que a motiva e familiarizar-se com ele, para, ao final, apresentar hipóteses e considerações sobre como enfrentá-lo, reforça-se o caráter exploratório da pesquisa. Para tanto, é viável valer-se da revisão de literatura para auxiliá-la (Lösch; Rambo; Ferreira, 2023). Para os autores, a pesquisa exploratória pode basear-se em métodos considerados primários ou secundários. Neste trabalho, utilizou-se do método secundário para a realização da pesquisa exploratória, qual seja, o de pesquisa *on-line*. Lösch, Rambo e Ferreira (2023) assim o conceituam:

> atualmente, é uma das maneiras mais rápidas de coletar informações sobre qualquer assunto. Há muitos *sites* confiáveis que trazem inúmeros dados disponíveis na internet e o pesquisador pode baixá-los sempre que precisar. Um aspecto importante que deve ser considerado é a autenticidade da origem de onde o pesquisador busca esses dados para coletar as informações precisas. (Lösch; Rambo; Ferreira, 2023, p. 11).

No caso deste trabalho, as informações foram coletadas nos sítios eletrônicos do SIOPE, FNDE, INEP e QEdu. Os três primeiros, sítios governamentais oficiais, responsáveis pelas publicações relativas às informações do IDEB e da movimentação orçamentário-financeira dos entes federados; o quarto, um portal de dados educacionais do Brasil, o qual foi idealizado pela Meritt e pela Fundação Lemann em 2012 e está sob a gestão do Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (IEDE) desde 2020. É composto por diversas plataformas e reúne os principais indicadores da educação básica brasileira.

Nesta pesquisa, do tipo exploratória, fez-se o levantamento bibliográfico e as análises para estimular a compreensão dos dados (Creswell, 2007). Utilizou-se da pesquisa bibliográfica, caracterizada pelo levantamento e coleta de informações, com a pesquisa em obras e artigos que tratam da educação básica pública municipal, das políticas públicas a ela inerentes e do financiamento da educação básica pública, sobretudo no que se refere ao FUNDEB. A opção pela revisão bibliográfica baseou-se em Gil (2008), pois ela permite a elaboração do texto a partir de material já produzido. Tal levantamento provém de fonte secundária e

> abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc. até meios de comunicação orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão. (Marconi; Lakatos, 2003, p. 183).

Sob esse enfoque, a pesquisa bibliográfica estrutura-se em um desenho metodológico não linear, pautado na lógica das "aproximações sucessivas" (Mercado-Martínez, 2004), o que permite revisões e reformulações constantes a partir do diálogo entre teoria e dados coletados. Esse modelo exige do pesquisador uma postura crítica e atenta, que se sustenta por uma "vigilância epistemológica" permanente.

A pesquisa bibliográfica é estruturada em quatro fases interdependentes, segundo Salvador (1986): elaboração do projeto de pesquisa; investigação das soluções; análise explicativa; e síntese integradora. Destaca-se a importância de critérios objetivos para a delimitação do universo de análise (parâmetros temáticos, linguísticos, cronológicos e fontes documentais), bem como o uso de técnicas específicas de leitura (reconhecimento, exploratória, seletiva, crítica e interpretativa) e instrumentos que permitam sistematizar e categorizar os dados. A análise explicativa realiza-se a partir da organização conceitual do material, ancorada nas categorias teóricas, enquanto a síntese integradora tem como objetivo propor soluções e reflexões sobre o objeto, de maneira a permitir novas hipóteses ou interpretações teóricas (Lima; Mioto, 2007). Assim, o levantamento e a pesquisa bibliográfica mostram-se fontes capazes de sustentar o estudo, por meio de obras condizentes com a temática em análise, apropriadas para contribuir com sua elucidação (Lösch; Rambo; Ferreira, 2023).

A pesquisa contou ainda com a análise documental, a qual se deu por meio de "materiais que ainda não passaram por uma análise minuciosa, ou que podem ser reexprimidos de acordo com os objetivos da pesquisa", conforme aponta Gil (2008, p. 45). Sabe-se que a pesquisa documental é uma metodologia investigativa que utiliza os documentos como fontes primárias

de análise. Ela, ao se valer de fontes diversificadas de informações, ainda sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão etc. (Fonseca, 2002), busca alcançar respostas para o problema em estudo. Desse modo, os documentos verificados contribuíram para a realização de análises qualitativas sobre o tema estudado, ou mesmo análises quantitativas, em especial quando se pesquisam bancos de dados com informações orçamentárias e financeiras, como é o caso deste trabalho.

A exposição do resultado da pesquisa deu-se mediante uma análise explicativa de seu conteúdo. Tal análise das soluções é feita a partir dos dados obtidos no material selecionado, segundo a metodologia escolhida e sustentada no referencial teórico construído para a pesquisa. Desse modo, ela é demonstrada com fulcro nos procedimentos metodológicos definidos e nas classificações elaboradas, a fim de evidenciar os achados a partir da classificação relativa ao conteúdo dos materiais pesquisados. Assim, com base nos documentos, fez-se uma análise do conteúdo das afirmações. Nesta fase, o pesquisador já explorou o material, já o estudou e, portanto, por meio de sua capacidade crítica, explica ou justifica os dados e/ou informações contidos no material pesquisado (Lima; Mioto, 2007).

2.2 Objeto de estudo e amostragem

O objeto de estudo consistiu em verificar se as políticas públicas de financiamento aplicadas na educação básica pública municipal, em especial as relativas à aplicação do FUNDEB, no período de 2017 a 2024, nos municípios de Inconfidentes e Senador Amaral, sofreram influência sobre como foram geridos esses recursos e se impactaram a manutenção ou a evolução do IDEB. Nessa perspectiva, a pesquisa buscou compreender se e como a aplicação dos recursos do FUNDEB nos municípios pesquisados, a partir da análise do IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental, no ano de 2023, contribuiu para a melhoria da qualidade da educação básica pública municipal.

A pesquisa levantou dados sobre os recursos do FUNDEB aplicados na educação básica pública municipal, no período de 2017 a 2024, de dois municípios mineiros pertencentes à 32ª Superintendência Regional de Ensino, os de maior e de menor IDEB nos anos iniciais do ensino fundamental, no ano 2023, quais sejam, respectivamente, Inconfidentes e Senador Amaral, aquele com nota 7,40 e este com nota 5,50.

Frente à proposta deste trabalho, da delimitação do objeto de estudo e do recorte temporal estabelecidos, acredita-se que com essa amostragem o objetivo da pesquisa foi

cumprido. A amostragem é não probabilística, por julgamento, ou seja, resulta de uma escolha específica do pesquisador, quando não há uma seleção aleatória. Esta é indicada para pesquisas exploratórias. Segundo Marconi e Lakatos (2003), a amostragem não probabilística, por julgamento, consiste na seleção de elementos com base em critérios previamente definidos pelo pesquisador, que escolhe os participantes considerando as características específicas relevantes ao objeto do estudo. Para este caso, escolheram-se os municípios com maior e menor IDEB nos anos iniciais do ensino fundamental, em 2023, dentre aqueles integrantes da 32ª Superintendência Regional de Ensino de Pouso Alegre, no estado de Minas Gerais (QEdu, 2025).

A amostragem mostra-se suficiente, pois os efeitos comparativos por ela possibilitados tornaram exequível a pesquisa, propiciando-lhe viabilidade. Amostras de tamanho reduzido são frequentemente utilizadas quando a obtenção de uma amostra maior é desafiadora ou inviável. "O conceito de amostra é ser uma porção ou parcela, convenientemente selecionada do universo (população); é um subconjunto do universo" (Marconi; Lakatos, 2003, p. 223). Além disso, em determinados casos, a natureza do estudo pode exigir uma amostra diminuta, como na análise de casos individuais, tal qual se fez neste estudo. Desse modo, os dados foram interpretados com cuidado e consideraram-se as limitações que uma amostra reduzida apresenta. Assim foi feito, em particular, quando analisadas as informações constantes nos bancos de dados do SIOPE, FNDE, INEP e QEdu.

2.2.1 Caracterização do município de Inconfidentes

O município de Inconfidentes originou-se com a vinda dos bandeirantes em busca de ouro na região do sul de Minas Gerais. Instalados às margens do Rio Mogi Guaçu, eles foram os primeiros habitantes da localidade, que então pertencia ao município de Ouro Fino. Em razão da atividade mineradora não surtir o efeito esperado, o povoado de Mogi Acima, primeiro nome do lugar, dedicou-se à agricultura (Inconfidentes, 2025).

Por perceber esta vocação do povoado, Júlio Bueno Brandão, no exercício da Presidência do Estado de Minas Gerais, providenciou a aquisição, pelo Governo Estadual, de terreno necessário à criação de uma Colônia Agrícola de Estrangeiros, no sul do Estado. Tal terreno foi doado ao Governo Federal, e este, por meio do Ministério da Agricultura, iniciou a instalação da colônia em 22 de maio de 1910, sob a direção do engenheiro Carlos Pereira da Silva (Inconfidentes, 2025).

Essas terras, num total de 810 hectares, foram divididas pelo Ministério da Agricultura, por meio do Serviço do Povoamento, em 205 lotes, os quais foram distribuídos pelos colonos, que eram: italianos, espanhóis, portugueses, russos, estonianos, franceses, suíços e de outras nacionalidades. A colônia agrícola tomou o nome de Núcleo Colonial Inconfidentes, em homenagem a Minas Gerais, fazendo alusão aos heróis da Inconfidência Mineira, movimento revolucionário de 1720 (Inconfidentes, 2025).

A função agrícola do núcleo foi reforçada com a transferência, em 1920, do Patronato Agrícola Visconde de Mauá, do Rio de Janeiro para Inconfidentes. Este estabelecimento transformou-se em: Aprendizado, Escola de Iniciação Agrícola, Escola Agrícola, Ginásio Agrícola, Escola Agrotécnica Federal e, atualmente, está vinculado ao Instituto Federal do Sul de Minas (Inconfidentes, 2025).

O distrito com a denominação de Inconfidentes foi criado pela lei estadual de Minas Gerais nº 1.039, de 12 de dezembro de 1953, ficando subordinado ao município de Ouro Fino. O distrito foi elevado à categoria de município com a denominação de Inconfidentes, pela lei estadual nº 2.764, de 30 de dezembro de 1962, sendo desmembrado de Ouro Fino. Sua sede ficou no antigo distrito de Inconfidentes e sua instalação ocorreu em 1º de março de 1963. Na divisão territorial datada de 31 de dezembro de 1963, o município é constituído do distrito sede e assim permanece atualmente, desde a divisão territorial datada de 2007 (IBGE, 2025a).

2.2.2 Caracterização do município de Senador Amaral

A história de Senador Amaral tem início em meados de 1890, quando a família Borges doou ao município de Cambuí uma área de terras para ser construída uma igreja em honra a São Sebastião. Na ocasião, o lugarejo passou a ser denominado São Sebastião dos Campos da Lagoa Grande. No ano de 1948, já com o nome de Senador Amaral, foi elevado à condição de distrito e subordinado ao município de Cambuí, conforme a lei estadual de Minas Gerais nº 336, de 27 de dezembro de 1948. Em divisão territorial datada de 1º de julho de 1960, o distrito de Senador Amaral mantém-se subordinado ao município de Cambuí, o que permanece em divisão territorial datada de 1991 (IBGE, 2025b; Senador Amaral, 2025).

No ano de 1992, o distrito de Senador Amaral é elevado à categoria de município, com denominação homônima, segundo a lei estadual nº 10.704, de 24 de abril de 1992, desmembrando-se do município de Cambuí. Sua sede é mantida no antigo distrito de Senador Amaral. É constituído de dois distritos: Senador Amaral e Ponte Segura, ambos desmembrados de Cambuí. Sua instalação ocorreu em 1º de janeiro de 1993. Em divisão territorial datada de

1995, o município permanece constituído pelos dois distritos: Senador Amaral e Ponte Segura. O mesmo ocorre na divisão territorial datada de 2007, a última realizada pelo estado de Minas Gerais. A base econômica do município é a agricultura (IBGE, 2025b; Senador Amaral, 2025).

2.3 Procedimentos de coleta de dados

Para Marconi e Lakatos (2003), os procedimentos de coleta de dados representam uma etapa fundamental da pesquisa, pois é por meio deles que se obtêm as informações necessárias à análise científica. Esses procedimentos devem ser definidos de acordo com os objetivos do estudo e requerem rigor metodológico e clareza nos instrumentos utilizados. Na elaboração e conclusão desta pesquisa, foram consultadas informações nos bancos de dados do SIOPE, FNDE, INEP e QEdu, disponíveis na internet, bem como na legislação referente ao FUNDEB e ao IDEB. A intenção foi reunir o maior número de elementos necessários para que se elucidasse o objeto pesquisado.

Mediante as consultas realizadas nas plataformas on-*line*, coletaram-se as informações pertinentes de modo a cumprir com os objetivos específicos propostos na pesquisa. Identificou-se, na jurisdição da 32ª Superintendência Regional de Ensino de Pouso Alegre, os municípios com maior e menor IDEB nos anos iniciais do ensino fundamental, em 2023, quais sejam, respectivamente, Inconfidentes e Senador Amaral, como anteriormente descrito.

Registra-se que, tanto as informações do INEP quanto do SIOPE, bem como as do QEdu, são de domínio público, o que assegura seu uso independentemente de autorização específica e sem causar qualquer exposição dos municípios pesquisados. De acordo com Marconi e Lakatos (2003), informações de domínio público são aquelas disponíveis à sociedade e que podem ser acessadas por qualquer indivíduo sem restrições legais ou institucionais. Seu uso deve pautar-se no respeito à veracidade e à confiabilidade das fontes consultadas. O uso das citadas informações também não requer aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa da UNIVÁS.

2.4 Análise e interpretação dos dados

Marconi e Lakatos (2003) destacam que o levantamento das informações constitui uma etapa da pesquisa científica que requer cautela e dedicação, pois nela se busca reunir, por meio de fontes primárias ou secundárias, dados pertinentes ao problema investigado. Após a obtenção

das informações e a verificação dos respectivos índices de cada um dos dois municípios pesquisados, utilizou-se de uma abordagem quantitativa e, com o auxílio do programa Microsoft Excel, calcularam-se os dados estatísticos pertinentes aos comparativos que a pesquisa requereu bem como criaram-se os gráficos para a correlação de análises e das variáveis estudadas.

A interpretação dos dados e das informações coletadas, tal qual aquela dos resultados estatísticos produzidos, deu-se a partir do embasamento teórico alcançado, em especial pelas pesquisas bibliográficas e documentais sustentadoras deste estudo. Estas condições possibilitaram responder aos questionamentos propostos e cumprir com os objetivos estabelecidos. Conforme apontam Marconi e Lakatos (2003), a interpretação dos dados e das informações coletadas expressa a forma pela qual o pesquisador atribui sentido aos resultados obtidos, relacionando-os com os objetivos do estudo e com o referencial teórico adotado.

Essa etapa exigiu análise crítica, capacidade de síntese e discernimento. A partir dela, pautaram-se as conclusões do estudo, com base na realidade investigada. Para Gil (2008), a interpretação dos dados é uma etapa que vai além da simples descrição, visto exigir do pesquisador um esforço de análise crítica e de articulação entre os resultados empíricos e os fundamentos teóricos do estudo. É nesse momento que os dados coletados ganham significado e contribuem para responder ao problema de pesquisa. Assim, foi possível compreender as circunstâncias pesquisadas e elaborar propostas que, segundo o conjunto das análises, têm pertinência com a solução do problema estipulado. Acredita-se que a partir das proposições elaboradas é possível contribuir com os municípios pesquisados e seus gestores, em termos de propostas e possibilidades de aplicação de recursos do financiamento da educação básica pública municipal.

3 O DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL: UM BREVE RESGATE HISTÓRICO

O direito à educação no Brasil consolidou-se tardiamente e de forma desigual, o que refletiu as estruturas sociais excludentes que marcaram a formação do Estado brasileiro. Durante o período colonial, a educação esteve sob o domínio da Companhia de Jesus, com foco na catequese indígena e na formação das elites coloniais. A educação era meramente literária, já que os indivíduos que a ela tinham acesso não requeriam uma formação capaz de os habilitar para o mercado de trabalho que a sociedade exigia. Nesse sentido, ensina Romanelli (1986, p. 34):

> o ensino que os padres jesuítas ministravam era completamente alheio à realidade da vida da Colônia. Desinteressado, destinado a dar cultura geral básica, sem a preocupação de qualificar para o trabalho, uniforme e neutro (do ponto de vista nacional, como quer Fernando de Azevedo), não podia, por isso mesmo, contribuir para modificações estruturais na vida social e econômica do Brasil, na época. Por outro lado, a instrução em si não representava grande coisa na construção da sociedade nascente. As atividades de produção não exigiam preparo, quer do ponto de vista de sua administração, quer do ponto de vista da mão-de-obra.

O ensino era basicamente religioso, acrítico e elitista, não acessível às camadas populares. Com a expulsão dos jesuítas em 1759, houve uma desarticulação do sistema escolar vigente, e apenas no século XIX, com a chegada da Família Real e a posterior Independência, o Estado passou a assumir, mesmo que de forma tímida, a responsabilidade educacional, mantendo, porém, um modelo seletivo e voltado à formação das classes dirigentes (Piletti, 1991; Souza; Santos, 2019).

Foi a partir da Constituição de 1934 que o direito à educação ganhou contornos mais definidos como direito social, com a previsão de percentuais mínimos de aplicação de recursos públicos na área. A partir desse diploma normativo, o Estado assumiu a organização do ensino. Esse caminho foi ampliado e consolidou-se por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (Brasil, 1961), reformulada pela Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 (Brasil, 1971), e, posteriormente, substituída pela Lei nº 9.394/1996, as quais regulamentaram e sistematizaram a política educacional brasileira em seus diferentes contextos históricos e ideológicos (Saviani, 2008).

No entanto, a efetivação desse direito só se fortaleceu com a Constituição de 1988, que consagrou a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, com a exigência não apenas de acesso, mas também de um padrão mínimo de qualidade (Jeduca, 2019). Apesar disso, as desigualdades entre regiões e grupos sociais persistem, o que exige do poder público

políticas redistributivas e de equidade que corrijam as assimetrias históricas de oferta e qualidade da educação básica (Bof; Rodrigues; Oliveira, 2023).

Nesse sentido, a escola é compreendida não somente como espaço de ensino, mas como instrumento de transformação social. Fundamentada em uma perspectiva histórico-crítica e dialética, a educação pode contribuir para a emancipação dos sujeitos e para o enfrentamento das injustiças sociais. A superação do caráter reprodutor da escola exige práticas pedagógicas comprometidas com a totalidade do sujeito e com a realidade concreta na qual ele está inserido. Assim, o direito à educação deve ser entendido como direito à formação humana integral, capaz de produzir consciência crítica e transformação social (Rocha; Rufato; Rossetto, 2021).

Com tal perspectiva, esta seção analisa o direito à educação no Brasil, por meio de um breve resgate histórico. Ela começa por discorrer sobre o período pré-Constituição de 1988, trata, em seguida, do período pós-Constituição de 1988, para, na sequência, mencionar o Direito Econômico na Constituição de 1988 e o financiamento da educação pública no Brasil. Logo após, cuida da relação entre o financiamento e a qualidade da educação pública no Brasil e, por fim, apresenta e discute as principais conquistas e os desafios atuais do direito à educação brasileiro.

3.1 Período Pré-Constituição de 1988

O Brasil teve como sua primeira Constituição a de 1824, a qual ficou conhecida como Constituição Política do Império do Brasil (Silva, 2017). Ela foi outorgada ao povo brasileiro por Dom Pedro I, no dia 25 de março daquele ano e, a partir de seu conteúdo, estruturou o sistema que sustentaria o Império do Brasil (Brasil, 1824). Nas palavras de Agra (2012, p. 63), "a emancipação política precisou de uma emancipação jurídica, e quem realizou essa tarefa foi a Carta Constitucional".

Em relação à educação, o pensamento pré-constitucional à época idealizava um "Sistema Nacional de Educação" com as perspectivas de graduação das escolas com a distribuição racional delas por todo o país (Ribeiro, 1998, p. 45). Segundo Silva (1969, p. 192), existia a pretensão de que o texto constitucional dispusesse em seu art. 250 que "haverá no Império escolas primárias em cada termo, ginásios em cada comarca, e universidades nos mais apropriados locais". É perceptível que se pretendia criar um sistema educacional popular que fosse abrangente sobre o território nacional.

No entanto, o que se viu em termos de educação no texto constitucional de 1824 foi o insculpido no art. 179, o qual declarou, em dois de seus incisos, previsões relativas às questões

educacionais. No inciso XXXII, assegurou a instrução primária e gratuita a todos os cidadãos; e, no XXXIII, previu a criação de colégios e universidades nos quais se ensinariam os elementos das ciências, letras e artes (Brasil, 1824).

Percebe-se, pela redação constitucional, a previsão de direitos educacionais aos brasileiros em diferentes níveis de ensino, tendo o Estado a obrigação de assegurá-los. No entanto, não se vê a previsão de qual ente político (municipal, provincial ou nacional) deveria garantir o direito de acesso à educação a ser implementada pelo Estado. Entendia a Constituição de 1824 que a educação era preponderantemente de responsabilidade da família e da Igreja, tendo esta significativa atuação no processo educacional das pessoas (Luna; Oliveira, 2017).

Sessenta e sete anos depois da proclamação da Independência, foi proclamada a República no Brasil, em 15 de novembro de 1889. Com ela surge também a necessidade de se reformular a Carta Constitucional vigente para alterar a estrutura jurídica, pois se modificou a forma de Estado e de governo e implementou-se a forma federativa e da república (Agra, 2012). Assim, em 24 de fevereiro de 1891, foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, nossa primeira Constituição republicana, a qual foi criada com o propósito de consolidar o regime republicano e a forma federal de ser do Estado brasileiro (Mendes, 2023).

Segundo Ribeiro (1998), o Brasil adota o modelo político norte-americano em sua Constituição de 1891. No que se refere à educação, ela foi tratada nos artigos 35 e 72, enquanto o art. 34 cuidou, em seu item 30, da competência privativa do Congresso Nacional para legislar sobre ensino superior. O artigo 35 afirmava que era incumbência do Congresso, porém não de maneira privativa, animar no país o desenvolvimento das letras, artes e ciências, item 2º; criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados, item 3º; e prover a instrução secundária no Distrito Federal, item 4º. Já o artigo 72, § 6º, assegurou como regra a laicização do ensino ministrado nos estabelecimentos públicos do país (Brasil, 1891).

Com a Constituição de 1891, os estados deixaram de ter prerrogativas na oferta de instrução, visto que a competência para o desenvolvimento das ciências, artes e letras, tal como a criação de estabelecimentos de nível superior e secundários de ensino nos estados e a promoção da instrução secundária no Distrito Federal, passaram a ser da competência do Congresso Nacional (Brasil, 1891). O ensino deixa de estar centralizado no poder central. Com a possibilidade de os estados poderem legislar sobre os direitos aos quais a Constituição não guardou reserva à União, tem-se certa a competência residual daqueles. Para Ribeiro (1998, p. 71), a ideia de "descentralização atendia aos interesses tanto dos setores liberais da camada média, como a facção dominante que participa do processo (senhores do café ou burguesia

agroexportadora)". Essa visão embasa a criação, na Primeira República, de uma organização escolar pautada na dualidade, a partir da descentralização (Ribeiro, 1998).

A Revolução de 1930 marca o fim da Primeira República e faz subir ao poder Getúlio Vargas. Entre as ações do novo Presidente da República estão o fim da política dos governadores e a preparação de um novo sistema eleitoral para o Brasil, com a edição de decreto que cria o Código Eleitoral, em fevereiro de 1932. Em maio, também de 1932, o Presidente marca eleições para a Assembleia Constituinte, a serem realizadas em 3 de maio de 1933. Com isso, estoura em São Paulo, em julho de 1932, a Revolução que viria a ser chamada de Constitucionalista. Getúlio a sufoca e derrota os revoltosos, mantendo a convocação das eleições para a Constituinte. As eleições ocorrem no prazo determinado e permitem que se organize e elabore a nossa segunda Constituição republicana, esta promulgada em solo pátrio aos 16 dias do mês de julho do ano de 1934. Dentre as inovações que trouxe, inscreveu um título sobre a família, a educação e a cultura (Silva, 2017).

A nova ordem constitucional teve como sua fonte de inspiração a norma alemã, a Constituição de Weimar, de 1919 (Agra, 2012). De forma específica, a Constituição de 1934 tratou da educação nos artigos 5°, XIV, ao afirmar que competia privativamente à União traçar as diretrizes da educação nacional; 138, ao estabelecer que incumbia à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas, estimular a educação eugênica; e 148 a 158, quando, em capítulo próprio, cuidou da educação e da cultura (Brasil, 1934).

Segundo o artigo 149 da Constituição de 1934, a educação era direito de todos e devia ser ministrada pela família e pelos poderes públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no país, de modo que possibilitasse eficiência aos fatores da vida moral e econômica da nação e desenvolvesse no espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana (Brasil, 1934). A garantia do direito à educação aos estrangeiros residentes no país continuou como marca pátria de inscrever uma declaração de direitos em favor também dos não nacionais que aqui residiam, bem como demonstrou o viés social de seu conteúdo normativo; fez isso também sobre outros temas como o fez noutras constituições brasileiras (Silva, 2017). Foi significativa a previsão relativa à busca pelo desenvolvimento da consciência de solidariedade humana a partir dos bancos escolares, o que possibilitava que a instrução auxiliasse na formação de cidadãos solidários.

Com a educação oferecida em todos os níveis de ensino, cabia ao poder público custeá-la. Foi na Constituição de 1934 que se instituiu a destinação de receitas para a educação. O artigo 156 dela determinava que a União e os municípios aplicassem nunca menos de 10%, e

os estados e o Distrito Federal, nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos (Brasil, 1934).

A Constituição estabeleceu ainda, em seu artigo 157, que a União, os estados e o Distrito Federal reservariam uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação. Os mencionados fundos, criados como fundos especiais, eram constituídos pelas sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros na União, nos estados e nos municípios, com seus saldos aplicados exclusivamente em obras educativas determinadas em lei. Finalmente, apontava que se aplicaria parte dos mesmos fundos no auxílio a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas (Brasil, 1934).

Para Raposo (2005), a Constituição de 1934 continha mecanismos que estruturavam a educação nacional por meio de elementos capazes de sustentar a elaboração de um Plano Nacional de Educação e atribuía competência ao Conselho Nacional de Educação para elaborá-lo. Estabelecia os sistemas educativos nos estados e previa os órgãos que os comporiam. Além disso, apontava que recursos seriam destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Ainda, sentenciava imunes de impostos os estabelecimentos particulares que ofertassem serviços de educação, garantia aos professores a liberdade de cátedra e assegurava auxílio aos alunos que necessitassem do apoio do governo, bem como exigia que os cargos do magistério oficial fossem providos por concurso (Raposo, 2005). O diploma constitucional de 1934 teve breve existência, pois durou pouco mais de três anos.

Com o Golpe de Estado perpetrado por Getúlio Vargas em 1937, viu-se necessário alterar o texto constitucional. Assim, em 10 de novembro daquele mesmo ano, o Presidente outorgou ao país uma nova Constituição, a qual, em virtude da influência da Constituição Polonesa de 1935, ficou conhecida como Constituição Polaca (Mendes, 2023). Esta foi a nossa segunda constituição outorgada e a quarta constituição pátria. Getúlio Vargas instituiu a Constituição dos Estados Unidos do Brasil com a missão de fortalecer o Poder Executivo, atribuir-lhe condições para uma intervenção mais direta e eficaz na elaboração das leis, bem como reduzir o papel do Parlamento nacional em sua função legislativa (Silva, 2017).

Em relação à educação, dela trataram os artigos 15, IX, ao fixar as bases e determinar os quadros da educação nacional, além de prever o traço das diretrizes que deviam ser obedecidas na formação física, intelectual e moral da infância e da juventude; 16, XXIV, quando estabelecia a competência privativa da União legislar sobre as diretrizes da educação

nacional; e 124 a 134, os quais traziam tanto direitos quanto responsabilidades da família ou do Estado (Brasil, 1937).

No âmbito da família, o artigo 125 previa que a educação integral da prole era o primeiro dever e o direito natural dos pais. Porém, o Estado não seria estranho a esse dever, já que deveria colaborar, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular (Brasil, 1937). Constata-se que a função atribuída ao Estado pela Constituição na execução da educação é suplementar, posto ela entender que o papel principal, nesta atividade, compete aos pais. Com base neste contexto interpretativo, a Constituição de 1937 privilegiou o ensino privado e designou ao Estado só a função suplementar, com vistas a suprir naquele eventuais insuficiências que apresentasse (Herkenhoff, 1987).

Já o artigo 127 determinava que a infância e a juventude eram objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, a quem cabia verificar situações de abandono moral, intelectual ou físico por parte dos responsáveis pela guarda e educação, o que se caracterizava como falta grave e criava para o Estado o dever de prover-lhes o conforto e os cuidados indispensáveis à preservação física e moral. Além disso, aos pais miseráveis assistia o direito de invocar o auxílio e a proteção do Estado para a subsistência e a educação da sua prole (Brasil, 1937).

O artigo 129 previa que à infância e à juventude a que faltassem os recursos necessários à educação em instituições particulares, a Nação, os estados e os municípios deveriam assegurar, por meio da fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais. O dispositivo também garantia o ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas em matéria de educação, reconhecendo-o como o primeiro dever de Estado, cumprindo-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos estados, dos municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais. Por último, determinava o dever das indústrias e dos sindicatos econômicos de criar, na esfera da sua especialidade, escolas de aprendizes destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados, cabendo à lei regular o cumprimento desse dever, os poderes que do Estado sobre essas escolas e os auxílios, facilidades e subsídios que lhes poderiam ser lhes concedidos pelo poder público (Brasil, 1937).

A Constituição de 1937, por meio do artigo 130, manteve a gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário. A gratuidade, por sua vez, não excluía o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, era exigida dos que não

alegassem ou notoriamente não pudessem alegar escassez de recursos uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar, a fim de contribuir com o custeio educacional (Brasil, 1937).

A educação física, o ensino cívico e o de trabalhos manuais eram obrigatórios em todas as escolas primárias, normais e secundárias, e não podia nenhuma escola de qualquer desses graus ser autorizada ou reconhecida sem que satisfizesse esta exigência, segundo o artigo 131 da Constituição de 1937. Conforme o artigo 132, cabia ao Estado fundar instituições ou dar o seu auxílio e proteção às fundadas por associações civis, desde que elas organizassem para a juventude períodos de trabalho anual nos campos e oficinas, assim como promovessem a disciplina moral e o adestramento físico, de maneira a prepará-la ao cumprimento dos seus deveres para com a economia e a defesa da Nação (Brasil, 1937). Vê-se que tais disciplinas passam a ser tidas como obrigatórias (Souza; Ribeiro, 2021). Por fim, a Carta Constitucional de 1937 previa, em seu artigo 133, que o ensino religioso poderia ser contemplado como matéria do curso ordinário das escolas primárias, normais e secundárias. No entanto, não poderia constituir-se objeto de obrigação dos mestres ou professores, nem ser de frequência compulsória por parte dos alunos (Brasil, 1937).

Um dos resultados do Golpe de Estado que instaurou em solo pátrio o Estado Novo foi a outorga da Carta Constitucional de 1937. Esta, no que diz respeito à educação, impingiu ao país forte retrocesso e coibiu muitos dos avanços educacionais alcançados em diplomas constitucionais anteriores (Flach, 2011).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o modelo autoritário de poder se esvai e tornam-se sem sentido as bases normativas que o estruturavam. O mundo se vê em meio a um processo de redemocratização e o Brasil passa pelas mesmas circunstâncias. Desse modo, é iminente pensar na elaboração de uma nova Constituição para o Brasil (Agra, 2012). O Presidente Getúlio Vargas providenciou a recomposição do quadro constitucional pátrio a fim de que o Parlamento pudesse promover as modificações constitucionais necessárias. A situação evoluiu, e a conclusão foi de que era conveniente a eleição de uma Assembleia Constituinte, instalada em 2 de fevereiro de 1946 (Silva, 2017).

Tendo por base as Constituições de 1891 e de 1934, a Assembleia Constituinte, após desempenhar seus trabalhos, promulgou, em 18 de setembro de 1946, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (Silva, 2017). Esta Constituição superou o Estado autoritário e recompôs a democracia representativa brasileira ao assegurar o exercício do poder por mandatários escolhidos pelo povo para atuarem em seu nome, por prazo determinado e legítimo (Mendes, 2023). Entre as mudanças que contempla, a Constituição de 1946 promove o federalismo cooperativo de maneira a articular a ação de todos os seus componentes. Dentro

desta conjuntura de federalismo cooperativo democrático é que estão inseridas as políticas de educação (Mascarenhas, 2021).

No tocante à educação, a Constituição de 1946 a contempla nos artigos 5º, XV, "d," e nos artigos 166 a 175. Nesta Constituição, "a educação foi definida como direito de todos, baseada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana" (Luna; Oliveira, 2017, p. 7). Disciplinava a Carta Magna que cabia à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 5º, XV, "d"); que a educação era direito de todos e deveria ser ofertada em casa e na escola (art. 166); que o ensino seria ministrado pelos poderes públicos, assegurada à iniciativa privada a liberdade de ofertá-lo, obedecidas as normas legais que o regulavam (art. 167); que o ensino primário era obrigatório e só oferecido na língua nacional (art. 168, I); que a gratuidade do ensino primário seria oficial para todos e, no caso do ensino oficial ulterior ao primário, somente aos que provassem falta ou insuficiência de recursos (art. 168, II); que era garantido o ensino religioso nas escolas oficiais, com matrícula facultativa e ministração conforme a confissão religiosa do aluno (art. 168, V); que aos professores eram asseguradas a liberdade de cátedra e a vitaliciedade (art. 168, VI e VII); e que, obrigatoriamente, cada sistema de ensino deveria manter serviços de assistência educacional que assegurassem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar (art. 172) (Brasil, 1946).

Quanto à organização do sistema de ensino, a Constituição atribuía à União a organização do sistema federal e do sistema dos territórios (art. 170). Por sua vez, permitia que os estados e o Distrito Federal organizassem os seus sistemas de ensino e determinava que, com vistas à cooperação para o desenvolvimento desses sistemas, a União lhes prestasse auxílio pecuniário (art. 171). No que se refere ao custeio, estabelecia que a União aplicaria nunca menos de 10%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) (art. 169) (Brasil, 1946). Assim, a Carta Constitucional de 1946 restabeleceu a vinculação de receitas para o custeio da educação, fato que não fora mantido em nossa quinta Constituição, a de 1967, consoante se vê na disposição expressa do § 3º de seu art. 65 (Mascarenhas, 2021).

No mês de março do ano de 1964, após circunstâncias de agitação política marcarem um intervalo da vida nacional, embasadas em atos institucionais e em contínuas emendas à Constituição de 1946, as Forças Armadas intervieram na condução do país. A intervenção militar de 1964 é tratada por Furtado (1984) como um momento de transição política no Brasil. Mesmo diante de tantas alterações, não se via equivalência entre a Constituição e a conjuntura política vivida pelo Brasil na ocasião. Dessa forma, em janeiro de 1967, o Congresso Nacional aprovou uma nova Constituição, a qual foi promulgada a 24 de janeiro daquele ano (Mendes,

2023). Embora tenha mantido o nome da forma de Estado como federativa, pouco se vê de descentralização político-administrativa na Constituição de 1967, a ponto de levar Bonavides (1980, p. 121) a afirmar que havia "mais unitarismo no Brasil do que em todos os Estados unitários membros da Comunidade europeia", quando se referia ao federalismo nacional. De aspecto centralizador, a Constituição de 1967 dotava o Presidente da República de abundantes poderes (Mendes, 2023).

A Constituição do regime autoritário, ao tratar da educação, o fez por meio dos artigos 8º, incisos XIV e XVII, "q", § 2º, e dos artigos 168 a 172 (Brasil, 1967). O inciso XIV do art. 8º estabelecia que competia à União definir os planos nacionais de educação; já a alínea "q" do inciso XVII do mesmo artigo previa que à União se reservava a competência para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (Brasil, 1967). Vieira (2007, p. 302) realça outros pontos sobre a educação na Carta Constitucional de 1967, nos seguintes termos:

> orientações e princípios de Cartas anteriores são reeditados, tais como: o ensino primário em língua nacional (Constituição de 1946, art. 168, I, e Constituição de 1967, art. 176, §3°, I), a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino primário (Constituição de 1946, art. 168, I e II, e Constituição de 1967, art. 176, §3°, II), o ensino religioso, de matrícula facultativa como disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio (Constituição de 1946, art. 168, §5º, e Constituição de 1967, art. 176, §3°, V). À noção de educação como 'direito de todos', já presente no texto de 1946 (art. 166), a Constituição de 1967 acrescenta 'o dever do Estado' (art. 176).

Após a edição da EC nº 1, de 17 de outubro de 1969 (Brasil, 1969), a Constituição de 1967 fica marcada pela censura e pela falta de liberdade de expressão, bem como por restrições relativas à liberdade das artes, ciências e letras (Luna; Oliveira, 2017). Este fato repercutiu na educação nacional e na forma de ministração do ensino nas escolas.

Também foi objeto da EC nº 1/1969, da Junta Militar, manter a desvinculação de receitas para a educação por parte da União e dos Estados-membros, porém conservou a obrigatoriedade de os municípios aplicarem o percentual mínimo de 20% da arrecadação de impostos no ensino primário de suas redes (Mascarenhas, 2021). Essa condição orçamentária somente foi modificada no ano de 1983, com a edição da EC nº 24, de 1º de dezembro de 1983, a qual fixou que todo ano a União aplicaria nunca menos de 13%, e os estados, o Distrito Federal e os municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Brasil, 1983).

3.2 Período Pós-Constituição de 1988

A 5 de outubro de 1988 foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, a qual hoje vige no país. É considerada aquela mais benéfica ao povo e, por este motivo, é chamada de Constituição Cidadã, sendo também considerada, na dicção de Agra (2012, p. 71), "pródiga em direitos". Em sua forma original, a Constituição da República de 1988 trouxe a educação como o primeiro dos direitos sociais elencados no *caput* de seu art. 6º (Brasil, 1988). Em que pese três alterações ao *caput* deste artigo, a primazia desta condição permaneceu inalterada (Brasil, 2000, 2010, 2015a).

Os direitos sociais são entendidos como parte de um conjunto de prestações positivas a que se vê obrigado a proporcionar o Estado, de forma direta ou indireta, a fim de criar melhores condições de vida às pessoas que mais necessitam de sua proteção, diante do estabelecimento de um Estado Democrático de Direito que busca minimizar as desigualdades sociais e promover a igualização de direitos (Silva, 2017). Enquanto fundamentais, eles contêm não só uma vedação de intervenção, mas também uma premissa de proteção, o que impede uma ação medíocre ou exígua do Estado na sua garantia (Mendes, 2023). A ideia é a da prestação desses direitos em sentido amplo, fundamentada nos princípios que os sustentam. Sobre princípios, ensina Canotilho (1999, p. 1.177) que eles

> [...] são normas que exigem a realização de algo, da melhor forma possível, de acordo com possibilidades fácticas e jurídicas. Os princípios não proíbem, permitem ou exigem algo em termos de 'tudo ou nada'; impõem a optimização de um direito ou de um bem jurídico, tendo em conta a 'reserva do possível', fáctica ou jurídica. Canotilho.

No artigo 7º, ao afirmar que são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social, a Constituição estabelece, no inciso IV, que o salário-mínimo deve ser fixado em lei, nacionalmente unificado, e possuir capacidade de atender às necessidades vitais básicas desses trabalhadores e de sua família, tais como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social (Brasil, 1988). Percebe-se, pelo enunciado do art. 7º, que, quando o constituinte mencionou as condições básicas que devem possuir os trabalhadores brasileiros e suas famílias, por meio do que pode e deve pagar o salário-mínimo que os remuneram, entre elas está a educação. Vê-se que a Constituição prescreve que os trabalhadores e suas famílias tenham meios de, com a remuneração de seu trabalho, suprir as demandas educacionais que possuem. Essa disposição consta do texto constitucional originário e não sofreu alterações. Tal menção é uma espécie de

garantia secundária, pois, quando cuidou especificamente da educação, o constituinte estabeleceu a gratuidade dela em certos casos e os modos para alcançá-la (Silva, 2017).

No que concerne à competência para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional, o constituinte originário reservou-a, em caráter privativo, à União, conforme se vê no inciso XXIV do art. 22 (Brasil, 1988). A condição de privatividade mantém-se inalterada em favor da União. Logo depois de assegurar à União a prerrogativa de conduzir legalmente as diretrizes e bases da educação nacional, o constituinte estabeleceu como comum, pelo inciso V do art. 23, a competência para que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios proporcionassem os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (Brasil, 1988).

Em 2015, por meio da EC nº 85, o Congresso Nacional acrescentou ao citado inciso V do art. 23 a possibilidade de competência comum ao se legislar sobre a condição de proporcionar meios de acesso à tecnologia, à pesquisa e à inovação também (Brasil, 2015b). É relevante a alteração constitucional, já que tecnologia, pesquisa e inovação estão intrinsecamente ligadas à educação.

Quando da competência concorrente para legislar, no seu texto original, a Constituição de 1988 assegurou, pelo inciso IX do art. 24, tal prerrogativa à União, aos estados e ao Distrito Federal, quando o assunto fosse educação, cultura, ensino e desporto (Brasil, 1988). Tem-se que, para assegurar os direitos referentes à educação, a Constituição valeu-se de um sistema de distribuição de competências legislativas frente aos entes federados, especificando o que é próprio de cada um (Ranieri, 2013).

O Congresso Nacional, também pela EC nº 85/2015, alterou o inciso IX do art. 24 da CF/88 para acrescentar em sua redação a ciência, a tecnologia, a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação como temas sobre os quais é possível a competência concorrente para legislar (Brasil, 2015b). Veja-se que nem na forma constitucional originária nem depois da alteração de 2015 os municípios foram alçados à condição de possuírem competência concorrente para legislar sobre educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação. O fato demonstra que o legislador prefere que a legislação sobre estes assuntos não tenha competência tão pulverizada nem seja tão distinta no país. Por isso, concentra nos entes federados União, estados e Distrito Federal a prerrogativa de legislar sobre o tema, o que faz com que a cada município caiba seguir as orientações da União e do respectivo estado a que pertence.

Segundo Silva (2017, p. 649), ao município foi "reconhecido o poder de auto-organização, ao lado do governo próprio e de competências exclusivas, e ainda a ampliação destas". Conforme incisos I e II do art. 30, sabe-se que a Constituição reservou aos municípios

competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (Brasil, 1988), também quando se trata de educação. Assim, o viés legislativo para o município em matéria educacional restringe-se a tratar de algum assunto que tenha relevância e interesse que lhe seja particular. Esta condição para legislar é restrita, pois a complementariedade limita a ação municipal a acrescentar no universo jurídico apenas em relação àquilo que a legislação federal e a estadual previamente tenham legislado, bem como entendido como suscetível do exercício desta capacidade.

O mesmo art. 30, em seu inciso VI, na sua forma original, afirmava competir aos municípios manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental (Brasil, 1988). Tem-se aqui que o constituinte, em 1988, viu a necessidade de que a União e os estados ajudassem de forma cooperativa, técnica e financeiramente os municípios em seus programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental. Reconheciam os legisladores que os municípios tinham carências de pessoal e de expertise para a atuação de gestão e pedagógica no âmbito da educação, bem como possuíam insuficiência financeira para custear, com recursos próprios, os programas educacionais que deveriam desenvolver.

Percebe-se, pela dicção do citado inciso VI do art. 30, em sua redação original, que as creches foram excluídas do auxílio técnico e financeiro anteriormente tratado. Apenas 18 anos depois, elas, as creches, como integrantes do ensino infantil, vieram a ser contempladas com a possibilidade de cooperação técnica e financeira por parte da União e dos estados. Por meio da EC nº 53, de 2006, o art. 30, em seu inciso VI, foi alterado para ver alargada a possível cooperação técnica e financeira da União e dos estados para os programas de educação infantil e de ensino fundamental (Brasil, 2006) e permitir, desse modo, que as creches fossem incluídas nesta ação educativa conjunta, contando, assim, com a participação das três esferas de governo em sua oferta aos que dela precisassem.

No quesito tributário, a CF/88, por meio do art. 150, VI, “c”, afirma que, sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios instituir impostos sobre patrimônio, renda ou serviços, entre outros, das instituições de educação sem fins lucrativos, desde que atendidos aos requisitos da lei (Brasil, 1988). Nota-se certo estímulo fiscal à iniciativa privada sem fins lucrativos na prestação de serviços educacionais, pois, nas condições mencionadas, não lhe serão cobrados os impostos constitucionalmente previstos.

De maneira específica, a Constituição Federal de 1988 tratou da educação no Título VIII, da Ordem Social, no Capítulo III, da Educação, da Cultura e do Desporto, e na Seção I,

dedicada exclusivamente à Educação, disciplinada nos artigos 205 a 214. Inaugura a Seção I com o art. 205 e afirma que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, o qual deve ser promovido e incentivado com a colaboração da sociedade, de maneira que vise ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1988). A natureza constitucional da educação evidencia características distintas quanto a objeto e titularidade, e aponta quatro consequências que derivam de sua condição de ser direito fundamental: prioridade quanto aos outros direitos previstos pela ordem jurídica, desdobramento em diferentes direitos e garantias, conteúdo material tido como direito ao mínimo existencial e norma de aplicabilidade e eficácia imediata (Ranieri, 2013).

Quanto à dualidade de Estado e família terem para si o dever de assegurar o direito à educação para todos, repete o que outras constituições nacionais já haviam previsto. Destarte, como direito social que é, a educação também se torna um compromisso social quando de sua oferta, pois, além de envolver Estado e família, sua promoção e incentivo dependem da sociedade, a qual atuará de modo colaborativo. Para Agra (2012), seu objetivo é desenvolver o cidadão como ser humano, a fim de que contribua com a sociedade e esteja apto a enfrentar os desafios do dia a dia.

O direito à educação é alçado, com a CF/88, a uma condição de destaque. A educação obrigatória adquire *status* de direito público subjetivo. E o que isto significa? Cury (2002) auxilia na resposta a esta pergunta ao afirmar ser direito público subjetivo aquele direito por meio do qual o titular pode, de maneira direta ou indireta, exigir que o Estado cumpra um dever ou satisfaça uma obrigação. Ranieri (2013) mostra a educação básica pública como direito subjetivo que o Estado está obrigado a promover, proteger e garantir; que a sociedade tem obrigação de financiá-lo; e que, à família, cabe impulsionar o educando para que a ele tenha acesso e dele desfrute.

E, para que o direito ao ensino se concretize, é necessário que se saiba como ministrá-lo. Para tanto, determina a Constituição que ele siga alguns princípios, os quais elenca no art. 206 (Brasil, 1988): (I) igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; (II) liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; (III) pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; (IV) gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; (V) valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas, este com redação alterada pela EC nº 53/2006 (Brasil, 2006); (VI) gestão democrática do ensino público, na forma da lei; (VII) garantia de padrão de qualidade; (VIII) piso salarial

profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal, consoante inclusão feita em 2006 pela EC nº 53 (Brasil, 2006); e (IX) garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida, dispositivo também incluso neste artigo, porém pela EC nº 108/2020 (Brasil, 2020a). O inciso V que menciona a valorização dos profissionais da educação está em sua terceira redação, já que a forma original havia sido modificada pela EC nº 19, de 1998. Esta, por sua vez, foi novamente modificada em 2006, conforme se vê da menção anteriormente exposta.

Na sua versão original, o art. 206 não possuía parágrafo, restringindo-se ao *caput* e aos seus incisos. Em 2006, a Emenda Constitucional que alterou e incluiu incisos ao artigo, também lhe conferiu, por inclusão, um parágrafo único. Este aponta que a lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (Brasil, 2006). Vê-se que o dispositivo determinou caber a uma lei específica dispor sobre que categorias de trabalhadores seriam consideradas profissionais da educação básica pública, para efeitos das garantias constitucionais, bem como a mesma lei deveria estipular prazo para que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios adequassem os seus planos de carreira, a fim de que as prerrogativas legais alcançassem estes mesmos profissionais da educação.

Sobre as universidades, o art. 207 previu que elas gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, bem como obedecem ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (Brasil, 1988). Esta previsão assegura a menor interferência política possível neste segmento de ensino, pois lhe permite, a partir da administração de seus orçamentos, a gestão que lhes seja mais favorável segundo os seus interesses. As universidades ganharam relevância com a Constituição Federal de 1988, pois esta, ao conceder *status* constitucional ao princípio da autonomia universitária, garantiu-lhes prevalência didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (Agra, 2012).

Em meados da década de 1990, o legislador entendeu que deveria incluir no art. 207 da Constituição dois parágrafos. O primeiro permitiu às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei (§ 1º) (Brasil, 1996a), o que possibilitou a ampliação do conhecimento e do intercâmbio com a presença de elementos internacionais e viabilizou "o incremento do manancial intelectual do País pela contribuição dos professores estrangeiros" (Agra, 2012, p. 848). O segundo estendeu a aplicação das disposições do art. 207 também às instituições de pesquisa científica e tecnológica (§ 2º) (Brasil, 1996a), de maneira a

ampliar a possibilidade e o alcance das pesquisas nacionais bem como oportunizar o aprimoramento de seus resultados.

Conforme redação inicial do *caput* do art. 208, o dever do Estado com a educação era efetivado mediante a garantia de ensino fundamental, obrigatório e gratuito (Brasil, 1988). Percebe-se que o constituinte garantiu que o Estado ofereceria de forma obrigatória e gratuita ensino fundamental àqueles que o procurassem. Nota-se que a oferta poderia não ter compatibilidade com a demanda. Por meio da EC nº 14, de 1996, o inciso I passa a prever que o ensino fundamental seria obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos, inclusive aos que a ele não tiveram acesso na idade própria (Brasil, 1996b). Observa-se que a oferta gratuita do ensino fundamental deve ser para todos, inclusive aos que a ele não tiveram acesso na idade própria, ou seja, amplia-se o acesso e há sinais inequívocos de inclusão daqueles que não puderam estudar na idade adequada.

Apesar do avanço em termos inclusivos no ensino fundamental, o Estado continuou desobrigado de oferecer, de forma obrigatória e gratuita, a educação infantil. Não havia compromisso do Estado com esta modalidade de ensino. Em 2009, nova mudança constitucional alterou o inciso I do art. 208 e estabeleceu que a educação básica passou a ser obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (Brasil, 2009). Passa-se, assim, a estabelecer uma delimitação de idade que evidencia a inclusão da educação infantil como etapa de estudos que poderá ser ofertada de forma gratuita e obrigatória pelo Estado.

Mesmo com a EC nº 59/2009, não se tem na Constituição a obrigatoriedade e gratuidade para essa faixa etária, o que demonstra que o legislador constitucional optou por não garantir na Carta Magna este direito. Foi a Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013 (Brasil, 2013), a qual alterou a LDB/1996, que fez constar no inciso II do artigo 4º desta a garantia de "educação infantil gratuita às crianças até cinco anos de idade", o que alça os direitos das crianças à condição de prioridade. Assim surge o direito; agora, busca-se a sua efetivação.

Para Silva e Strang (2020), a legislação brasileira é suficiente para garantir educação infantil, mas há uma grande lacuna entre o que está previsto na lei e a sua aplicação prática. De igual maneira, também o ensino médio, posto que a educação básica o engloba. Essa disposição vem ao encontro do que determinou a EC nº 14/1996 (Brasil, 1996b), a qual alterou o inciso II do art. 208 e redefiniu o dever do Estado com a educação, deslocando-o da progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade no ensino médio para uma progressiva universalização dessa etapa, assegurada a sua oferta gratuita.

O Estado também deve oferecer, segundo o art. 208 da Constituição Federal de 1988, atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino, e assegurar-lhes inclusão e melhoria da qualidade de vida (III); acesso à educação infantil em creche e pré-escola às crianças com até cinco anos de idade (IV); acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um (V); e oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando (VI) (Brasil, 1988, 2009).

Outro avanço significativo é percebido pela alteração do inciso VII do art. 208, o qual previa o atendimento ao educando, no ensino fundamental, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Nota-se, inequivocamente, que os alunos da educação infantil e do ensino médio ficaram fora dessa prerrogativa constitucional. Foram necessários mais de 20 anos para que tal condição fosse alterada, pois somente em 2009 a EC nº 59 passou a estabelecer como dever do Estado o atendimento ao educando em todas as etapas da educação básica, o qual precisa ocorrer por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (Brasil, 2009). Ao trazer a expressão educação básica, incluiu a educação infantil e o ensino médio e, com essa medida, mostrou-se mais inclusiva e atenta à necessidade de tornar o acesso à educação um direito, de fato, acessível a todos os que o possuem e querem dele gozar.

Por fim, os parágrafos do art. 208 da CF/88 (Brasil, 1988) apontam que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo (§ 1º), o que evidencia que o titular desse direito possui a faculdade de exigi-lo do Estado quando entender viável, cabendo a este atendê-lo no instante em que for exigido. Ademais, o não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente (§ 2º), fato significativo, pois, identificada a autoridade responsável pela prática ou omissão de determinado ato administrativo, esta responderá por sua ação e até, eventualmente, será compelida por danos que decorrentes de sua conduta. Por último, compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, realizar a chamada escolar e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (§ 3º). O cuidado para com os educandos do ensino fundamental é relevante, porém parece viável que este zelo de frequência se estenda também aos demais níveis de ensino, haja vista que, em sede de serviços públicos de educação básica e uso de recursos públicos para custeá-los, a boa utilização, o zelo e a transparência são medidas recomendáveis em quaisquer circunstâncias ou situações.

Em relação à possibilidade de a iniciativa privada participar da oferta de ensino no País, a CF/88 não foi omissa. Previu, no art. 209, duas condições que, se obedecidas, possibilitam que o setor privado atue na prestação de serviços educacionais. São elas: cumprir as normas gerais da educação nacional e obter autorização e avaliação de qualidade pelo poder público (Brasil, 1988).

Em tese, as exigências são simples: cumprir as normas gerais que determinam a forma e as condições de oferta da educação no País, considerando-se que cabe à União definir as diretrizes da política nacional educacional; bem como estar autorizada pelo poder público a funcionar, cumprindo, dessa maneira, não apenas as exigências educacionais, mas também as normas administrativas, fiscais e de saúde correlatas à prestação de serviços educacionais. No campo da avaliação, o serviço de educação oferecido pela iniciativa privada deve sujeitar-se às avaliações curriculares e de desempenho pertinentes ao ramo de ensino desenvolvido, de modo que seja constante o aprimoramento e a melhoria do ensino aos educandos. Nesse contexto, a busca por bom desempenho em avaliações como o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) e o IDEB tem sido frequentemente utilizada como argumento para impulsionar o estabelecimento de Parcerias Público-Privadas na educação, reforçando, por conseguinte, a concepção neoliberal de que a iniciativa privada tem maior eficácia em educação que a Administração Pública (Cássio, 2019).

A fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental com a intenção de assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais, é outra determinação constitucional insculpida no art. 210. Para Agra (2012, p. 847), "se vivemos em uma democracia, temos de aprender a conviver com as mais diferentes posições ideológicas e pedagógicas". A CF/88 entendeu que o ensino fundamental deve obedecer a um padrão mínimo considerado básico, em condições de garantir uniformidade do ensino e aprendizagem satisfatória dos conteúdos a ele relativos.

Mais uma vez, a fim de demonstrar a laicidade do Estado brasileiro e de garantir a proteção da crença das pessoas e a liberdade religiosa, a Constituição Federal de 1988 determinou que o ensino religioso é de matrícula facultativa e constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental (§ 1º) (Brasil, 1988). Percebe-se esta condição apenas no ensino fundamental, o que exclui o ensino religioso da educação infantil e do ensino médio. Assim, por ser o Brasil um país laico, o qual não possui religião oficial, a matrícula na disciplina de ensino religioso é facultativa. Portanto, o aluno não sofrerá sanção caso recuse cursá-la (Agra, 2012).

Quanto à condição de ministração do ensino fundamental regular, prevê que ela se dê em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem (art. 210, § 2º) (Brasil, 1988). Há a garantia de que a língua portuguesa será a principal língua usada nas salas de aulas. Sabiamente, a Constituição Federal de 1988 assegurou às comunidades indígenas a utilização de suas línguas maternas e as autorizou usarem meios próprios de aprendizagem, sobretudo de modo a valorizarem questões culturais e hábitos que favoreçam o ensino, bem como garantam melhores condições de assimilação e positivação de resultados em favor dos educandos.

Em termos de organização dos sistemas de ensino, a Constituição entendeu, segundo o art. 211, que a regra deve ser a colaboração entre os entes federados (Brasil, 1988). Silva (2017, p. 856) ensina que "a preferência constitucional pelo ensino público importa em que o Poder Público organize os sistemas de ensino de modo a cumprir o respectivo dever com a educação".

O § 1º do art. 211, em sua versão original, previa que a União organizaria e financiaria o sistema federal de ensino e o dos Territórios, bem como prestaria assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. Em 1996, por meio da EC nº 14, o texto do § 1º do art. 211 ganhou nova redação, a qual perdura até hoje. Ele aponta que a União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (Brasil, 1996b). Observa-se que, com o acréscimo da determinação de que a União exerça, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva capaz de assegurar que se equalizem as oportunidades educacionais e se estabeleça um padrão mínimo de qualidade do ensino no País, o Congresso Nacional buscou estabelecer condições estruturais capazes de promover o avanço da educação brasileira.

Também o § 2º do art. 211 foi alterado pela EC nº 14/1996, ocasião em que os municípios deixaram de atuar prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar para passarem a atuar de modo prioritário no ensino fundamental e na educação infantil (Brasil, 1996b). Depreende-se disso que, mais uma vez, o legislador explicita que a educação infantil passa a ser de responsabilidade dos municípios, e, assim, o oferecimento do serviço público educacional de creche ganha em amplitude e condições de garantia em favor dos que o procuram. Para Silva (2017, p. 856), "o ensino infantil compreende creches e pré-escola". Sabe-

se que “existe atualmente uma demanda muito grande por vagas em creches e estabelecimentos similares” (Silva; Strang, 2020, p. 1).

Com a expectativa de definir papéis dentro do sistema de ensino, foi incluído no texto constitucional do art. 211 o parágrafo 3º, com o enunciado de que os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (Brasil, 1996b). É óbvia a ação legislativa no sentido de reforçar a responsabilidade dos estados quanto ao ensino médio e, de outra parte, certificar-se de que tanto estados como municípios deverão proporcionar ensino fundamental aos educandos de seus territórios. Essa condição se deu nos moldes da legislação e regulamentação própria dos entes federados, a partir das disposições gerais emanadas da União.

Prova disso é a inclusão também, pela mesma emenda, do § 4º ao art. 211. Na intenção de universalizar o ensino obrigatório que devem oferecer, os estados e os municípios teriam o encargo de definir as formas de colaboração da organização de seus sistemas de ensino (Brasil, 1996b). Tal medida ensejou que estes entes da Federação dialogassem e encontrassem a melhor forma de atuarem no fornecimento dos serviços educacionais que lhes são pertinentes.

Em 2009 a União foi incluída na organização dos sistemas de ensino do País, com vistas a atuar na padronização e busca de unidade de diretriz de ação, em conjunto com os estados, o Distrito Federal e os municípios, para formularem e definirem, de forma colaborativa, mecanismos aptos a possibilitar a universalização do ensino obrigatório (Brasil, 2009). Novamente foi alterado o § 4º do art. 211, desta vez com a inclusão, em seu texto, de duas características que os sistemas de ensino organizados pela União, estados, Distrito Federal e municípios deveriam observar: qualidade e equidade (Brasil, 2020a). O legislador constitucional entendeu ser necessário que o ensino apresentasse padrão de qualidade, de positividade em sua forma de oferecimento e, ainda, de equidade, ou seja, que todos os que a ele tivessem acesso o tivessem em condições e oportunidades equânimes. Desde 2006, a Constituição determina que a educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular (Brasil, 2006).

Por meio de inclusão feita ao texto constitucional no ano de 2020, os parágrafos 6º e 7º do art. 211 passaram a prescrever, respectivamente, que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios exercerão ação redistributiva em relação às suas escolas e que o padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º do referido artigo considerará as condições adequadas de oferta, tendo como referência o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), pactuado em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, nos termos da Constituição (Brasil, 2020a). Vê-se que foi criado um referencial para a apuração da qualidade do ensino, e a sua regulamentação foi

reservada à legislação infraconstitucional, o que ocorreu com a edição da legislação do FUNDEB. Pesquisas como a de Pinto (2014) mostram que as reformas no FUNDEB, com a inserção de novos critérios redistributivos, podem diminuir as desigualdades em termos de financiamento da educação básica e contribuírem para a melhoria da qualidade da educação, porém demandam aperfeiçoamentos contínuos.

Em relação à aplicabilidade de recursos públicos na manutenção e no desenvolvimento do ensino, o art. 212 da Constituição determina que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% e que os estados, o Distrito Federal e os municípios aplicarão, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências (Brasil, 1988). A previsão constitucional de percentuais mínimos de gastos com a educação expressa o que já se praticava em constituições anteriores, mesmo que com valores distintos (Brasil, 1934, 1946, 1967), bem como a definição das fontes de receitas a partir de determinados grupos de impostos elencados.

Quanto à parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, ou pelos estados aos respectivos municípios, esta não é considerada, para efeito do cálculo previsto no artigo 212 da CF/88, receita do governo que a transfere, uma vez que passa a integrar a receita do ente que a recebe. É requisito para a efetivação dos gastos em educação que a distribuição dos recursos públicos assegure prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório no que se refere à universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do Plano Nacional de Educação, já que este é o parâmetro a ser seguido pelas redes de ensino (Brasil, 2009).

Como fonte adicional de financiamento para a educação básica pública, o sistema de ensino conta com a contribuição social do salário-educação, a qual é recolhida pelas empresas segundo o que prevê a legislação de regência, e as respectivas cotas estaduais e municipais desta arrecadação são distribuídas de acordo com o número de alunos matriculados na educação básica das próprias redes públicas de ensino (Brasil, 2006). Caso alguns dos impostos componentes do rol daqueles cuja aplicabilidade na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino deva ser feita venham a ser extintos ou substituídos, é preciso que se revejam os percentuais referidos no art. 212 e art. 212-A da Constituição Federal de 1988, a fim de ajustar os recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino em aplicações equivalentes às anteriormente praticadas, já que a alteração das receitas consideradas impacta para mais ou para menos as fontes de recursos capazes de financiar o sistema. No que tange às normas de fiscalização, de avaliação e de controle das despesas com educação, caberá à legislação

determinar como ela se dará frente às ações de estados, do Distrito Federal e dos municípios (Brasil, 2020a).

Por determinação incluída em 2020, o art. 212-A estabelece que será destinada parte dos recursos citados no art. 212 da Constituição para a manutenção e o desenvolvimento do ensino na educação básica e para a remuneração condigna dos profissionais dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, nos moldes do que as normas constitucionais e infraconstitucionais assim definirem (Brasil, 1988, 2020a). Entre elas estão a distribuição dos recursos e de responsabilidades para o Distrito Federal, os estados e seus municípios por meio da instituição, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, de natureza contábil. Para Agra (2012), este fundo é uma ferramenta capaz de auxiliar no desenvolvimento educacional brasileiro, em razão da quantidade de recursos públicos que aporta e destina para a educação básica pública.

A composição desses fundos com as receitas constitucionalmente definidas no inciso II do art. 212-A; a distribuição dos recursos do fundo entre cada estado e seus municípios, de forma proporcional ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial matriculados nas respectivas redes, nos âmbitos de atuação prioritária; a obrigatoriedade de complementação de recursos dos fundos por parte da União, quando e nos termos que a norma determinar, obedecendo-se a fórmula de cálculo também definida em lei; a obrigatoriedade de aplicação pelos estados e pelos municípios dos recursos de complementação da União, exclusivamente nos respectivos âmbitos de atuação prioritária daqueles; lei que disponha, observadas as garantias constitucionais e as metas próprias do Plano Nacional de Educação, sobre a organização dos fundos e a distribuição proporcional de seus recursos, forma de cálculo do valor por aluno, forma de cálculo para distribuição, ações de transparência, monitoramento, fiscalização e o controle interno, externo e social dos fundos, permitida a possível criação, manutenção e consolidação de conselhos de acompanhamento e controle social; e ainda, a periodicidade da avaliação, por parte do órgão responsável, dos efeitos redistributivos, da melhoria dos indicadores educacionais e da ampliação do atendimento, nos termos legais (Brasil, 2020a), constituem-se em prerrogativas asseguradas à educação pública.

Pela regra do art. 213 da Constituição, os recursos públicos serão destinados às escolas públicas. Porém, eles poderão ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que a lei assim definir, desde que estas comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação (I); e provem que destinam seu patrimônio

a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, caso venham a encerrar as suas atividades (II) (Brasil, 1988).

Sobre o Plano Nacional de Educação, o qual tem duração de dez anos, ele será estabelecido por lei e terá o objetivo de encadear todo o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração dos seus integrantes. Deverá ainda o plano definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação capazes de garantir a manutenção e o desenvolvimento do ensino pelos entes federativos, nos diversos níveis, etapas e modalidades em que são oferecidos, a fim de que trabalhem pela erradicação do analfabetismo, pela universalização do atendimento escolar em suas várias modalidades, na busca de melhorar a qualidade do ensino, assegurar formação para o trabalho, promover humana, científica e tecnologicamente o país e projetar meta de aplicação de recursos públicos em educação de acordo com parte do Produto Interno Bruto (PIB) (Brasil, 2009).

No tocante à família, a Constituição afirma no art. 227 que é dever desta, em conjunto com a sociedade e o Estado, assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, em termos prioritários, entre outros direitos, o relativo à educação (Brasil, 1988, 2010).

No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, sobretudo em seu artigo 60, já alterado pelo constituinte derivado, vê-se hoje, com a redação de 2020, norma relativa à forma de complementação da União citada no inciso IV do *caput* do art. 212-A da Constituição Federal de 1988. O dispositivo afirma que a complementação será implementada progressivamente até que alcance a proporção estabelecida no inciso V do *caput* do mesmo artigo, considerando os valores mínimos que elenca a partir de 1º de janeiro de 2021 (Brasil, 2020a). São eles: 12%, no primeiro ano; 15%, no segundo ano; 17%, no terceiro ano; 19%, no quarto ano; 21%, no quinto ano; e 23%, no sexto ano (Brasil, 1988, 2020a).

A sociedade livre, justa e solidária prevista pelo constituinte de 1988 efetivar-se-á com a plenitude dos direitos fundamentais também elencados na Constituição Cidadã. O direito à educação é um deles. Para Vieira (2015), o papel dos diferentes poderes do Estado frente às políticas é distinto e ativo. Quando olhamos para a CF/88 como uma carta de direitos políticos e sociais dos brasileiros, deparamo-nos com as bases das diferentes políticas. Portanto, ao estipular que a educação é "direito de todos e dever do Estado e da família" (Brasil, 1988, art. 205), o Poder Legislativo indica ao Poder Executivo o caminho a seguir, e este, por sua vez, por meio de ações específicas, deve garantir o cumprimento dessa responsabilidade social constitucionalmente estabelecida (Vieira, 2015).

A valorização da pessoa humana e a dignidade do cidadão passam por uma educação de qualidade, a qual promova liberdade de consciência e pensamento. Mendes (2023, p. 744)

aponta que “dentre os direitos sociais, o direito à educação tem assumido importância predominante para a concretização dos valores tutelados pela Constituição e, principalmente, para a construção de patamar mínimo de dignidade para os cidadãos”.

3.3 A relação entre o Direito Econômico na Constituição de 1988 e o financiamento da educação pública no Brasil

Dá-se o nome de Ordem Econômica à parte do sistema jurídico capaz de regular, por meio de normas e instituições, as relações próprias das atividades econômicas. Eros Grau entende que a ordem econômica pode ser utilizada para consignar a parcela da ordem jurídica que integra um sistema de princípios e regras que encerra uma ordem pública, uma ordem privada, uma ordem econômica e uma ordem social (Grau, 2004). Para Tavares (2006, p. 81), a ordem econômica é “[...] a expressão de um certo arranjo econômico, dentro de um específico sistema econômico, preordenado juridicamente. É a sua estrutura ordenadora, composta por um conjunto de elementos que confronta um sistema econômico”. Tem-se que a Constituição de 1988 estabelece a ordem econômica com base na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, o que faz o Estado agir como regulador para promover o desenvolvimento econômico e a justiça social, segundo Mendes (2023).

A ordem econômica na CF/88 apresenta normas programáticas e princípios. Princípio é uma espécie genérica de norma jurídica, a qual, enquanto regra geral, influencia o administrador, o legislador e o juiz. Os princípios contidos na Constituição Federal de 1988 conferem aos particulares direitos subjetivos contra o Estado e de uns contra os outros, no caso dos particulares. No que concerne à Administração Pública, eles embasam decisões sobre normas programáticas, as quais, por exemplo, estabelecem metas para que o Estado desenvolva programas suscetíveis de atender às demandas sociais e aos interesses de sua população. Mendes (2023) declara que os princípios constitucionais da ordem econômica funcionam como diretrizes fundamentais para a atuação estatal e a proteção dos direitos individuais, pois proporcionam harmonia entre a livre iniciativa e a justiça social. Para Canotilho (1999), as normas programáticas orientam o Estado na implementação de políticas públicas que lhe conferem um papel ativo na promoção do bem-estar coletivo e na concretização dos objetivos constitucionais.

Sabe-se que é obrigação do Estado criar um conjunto normativo que regulamente a norma programática. A partir dessa ação, surge a necessidade de se instituírem políticas públicas para que se atenda ao previsto na norma, pois, assim, se efetivará a realização ou não

do direito. Nesse sentido, Mendes (2023) enfatiza que as normas programáticas da Constituição exigem a atuação do Estado para que seus preceitos sejam concretizados, o que torna essencial a formulação de políticas públicas para assegurar direitos fundamentais. Com similaridade de olhar, Canotilho (1999) destaca que a efetividade dos direitos sociais depende da atuação estatal, a qual deve criar mecanismos regulatórios e institucionais para dar concretude aos objetivos constitucionais, de maneira que possibilite a justiça social e o equilíbrio econômico. Ante essas condições, o Direito Econômico se mostra como um aliado oportuno.

O Direito Econômico se ocupa de regular as atividades econômicas e tem por objetivo garantir que o funcionamento do mercado se ordene de maneira que promova o desenvolvimento econômico e a justiça social. Ele se caracteriza pela integração das normas constitucionais, infraconstitucionais e até internacionais, com foco no equilíbrio entre a liberdade do mercado e a intervenção estatal (Almeida, 2010). A definição de Direito Econômico não é unívoca e, em grande parte, é vista sob a ótica de sua aplicação prática: a regulação do mercado e a intervenção do Estado para a realização dos direitos sociais (Silva, 2017).

Há relação direta entre o Direito Econômico e o Direito Constitucional, pois a Constituição estabelece princípios e normas que orientam a ordem econômica e a atuação do Estado. Nesse contexto, o Direito Econômico procura materializar as normas constitucionais que visam à regulação da economia e à proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos (Bonavides, 2017). No entanto, o Direito Econômico não deve ser entendido apenas como um conjunto de normas técnicas ou de regulação do mercado. Ele é, sobretudo, um instrumento de justiça social destinado a distribuir equitativamente riqueza e garantir o bem-estar dos indivíduos, nos termos da Constituição de 1988. Pela interação do Direito Constitucional com o Direito Econômico, busca-se, por meio de sua regulação e intervenção, a realização dos direitos fundamentais, essenciais para a dignidade humana (Pereira, 2021).

O Estado, quando atua como regulador da economia, pretende implementar políticas econômicas capazes de corrigir desigualdades sociais e articular o desenvolvimento sustentável. Nesse cenário, o Direito Econômico estabelece as bases legais para a intervenção estatal e garante que a economia se desenvolva de modo eficiente e aliado ao bem-estar coletivo (Ferraz, 2015). Percebe-se que a intervenção do Estado na economia tem o condão de assegurar e respeitar os direitos fundamentais, assim como atender ao interesse público, nos termos da lei.

A Constituição de 1988 atribui ao Estado a responsabilidade de garantir que a atividade econômica propicie justiça social. Seu artigo 170 destaca princípios que, em essência, zelam pelo desenvolvimento econômico sustentável e orientam as políticas públicas do Estado

(Almeida, 2010). Vê-se que é função do Direito Econômico atuar como ferramenta que viabilize a redução das desigualdades entre as pessoas, conforme mandamento constitucional. É preciso considerar as necessidades da população, especialmente das suas camadas mais vulneráveis, quando da instituição de políticas públicas voltadas à garantia da universalização dos direitos constitucionalmente estabelecidos (Santos, 2020).

As normas e os princípios sobre a economia previstos na CF/88 sustentam a atribuição dada ao Direito Econômico de promover uma sociedade justa e igualitária. Essas normas pretendem oferecer mais equidade na distribuição da riqueza e assegurar mecanismos para que o Estado controle ativamente a economia (Pereira, 2021). Desse modo, tem-se que o Direito Econômico embasa a análise das políticas econômicas, sobretudo aquelas relacionadas à redistribuição de recursos e à promoção da inclusão social.

A partir das disposições constitucionais, o Direito Econômico auxilia na compreensão de como o ordenamento jurídico brasileiro se articula para enfrentar as desigualdades sociais e os desafios econômicos contemporâneos (Santos, 2020). Portanto, analisar o Direito Econômico no aspecto constitucional permite entender o valor de sua contribuição para o alcance da dignidade humana no cenário da economia, bem como que se depreendam as possibilidades e limitações da intervenção estatal e das relações entre os diversos atores econômicos.

A Constituição de 1988 elenca os fundamentos, os objetivos e os princípios da República Federativa do Brasil. Eles estão em seu preâmbulo, nos artigos 1º, 3º, 170 e seguintes. Estes últimos compõem o Título VII de nossa Carta Magna, que trata do Direito Econômico. Grau (2004) ressalta que os princípios constitucionais da ordem econômica buscam equilibrar o desenvolvimento econômico com a justiça social, bem como estabelecem diretrizes para a atuação estatal e a proteção dos direitos fundamentais.

O preâmbulo da Constituição assegura o exercício de diversos direitos sociais, bem como liberdade, segurança, bem-estar, igualdade e justiça. Por essa premissa, nota-se que o Estado se estabelece porque quer criar uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e com o compromisso de garantir a solução pacífica das controvérsias (Brasil, 1988). Esses direitos assegurados pelo Estado brasileiro influenciam nossa economia. Mendes (2023) explica que a Constituição de 1988 consagra a ordem econômica em consonância com os direitos fundamentais, fato que garante que o crescimento econômico esteja atrelado à promoção do bem-estar social. Canotilho (1999), por sua vez, ressalta que a proteção dos direitos sociais é essencial para a estabilidade econômica, pois cria

condições para uma sociedade mais equilibrada e produtiva, com menos desigualdades e mais inclusão.

O artigo 1º da CF/88 evidencia como é formada a base e quais são os fundamentos que sustentam o nosso Estado Democrático de Direito. Sabe-se que esses fundamentos impactam a economia. Por exemplo, a soberania, que ora pode se preocupar com a proteção da empresa nacional, ora com a dignidade da pessoa humana. A estrutura da economia preza, sobretudo, por construir uma sociedade na qual as pessoas vivam dignamente e exerçam a sua cidadania. Assim, os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa associam-se em nossa economia para que esta não busque proteção irrestrita para o trabalhador nem tão pouco proteja, de maneira incondicional, a livre iniciativa. Espera-se que haja equilíbrio entre as ações e que estas contemplem a sociedade como um todo. Ao citar que a harmonia entre os princípios constitucionais e a ordem econômica permitem que o Estado atue como regulador do mercado e assegure que a economia esteja ajustada com os interesses coletivos, Grau (2004) enaltece as ações que almejam o equilíbrio.

Por meio do artigo 3º, a Constituição de 1988 apresenta os objetivos fundamentais que a constituem. Alguns desses objetivos interessam diretamente à nossa economia. O inciso I elenca a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. O país deve buscar a concretização deste objetivo, pois, se a nossa sociedade for livre, justa e solidária, nossa economia também o será. A construção de uma economia baseada na cooperação e solidariedade fortalece o pacto social e assegura a efetividade dos direitos fundamentais. Vislumbra-se que a construção de uma economia cooperativa, solidária e que busque a liberdade seja capaz de assegurar ao seu integrante que goze, em plenitude, os direitos e garantias que lhe são prometidos pelo Estado. Mendes (2023) indica que os objetivos fundamentais da Constituição influenciam diretamente a estrutura econômica, pois determinam que a atuação do Estado deve voltar-se à promoção da justiça social e à redução das desigualdades. Da mesma maneira, Grau (2004) enfatiza que a ordem econômica prevista na Constituição de 1988 busca um equilíbrio entre a livre iniciativa e a função social da propriedade, já que pretende que o desenvolvimento econômico ocorra de forma justa e solidária.

O exercício desses direitos contribui com a promoção do desenvolvimento nacional. Para que ele ocorra, é necessário erradicar a pobreza e a marginalização, além de reduzir as desigualdades sociais e regionais, afirma o texto constitucional. Acabar com a má distribuição de renda, minorar as desigualdades entre as regiões e entre aspectos da nossa estruturação social, bem como diminuir a distância entre as classes sociais, são circunstâncias que, por sua relevância econômica e estrutural, ajudam a construir uma sociedade que dignifica as pessoas

que a formam. A CF/88 consagrou a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades como objetivos fundamentais do Estado, o que exige a adoção de políticas públicas e econômicas voltadas para o bem-estar social (Mendes, 2023). Para Grau (2004), a ordem econômica prevista na Constituição visa equilibrar a livre iniciativa com a justiça social, no interesse de que o crescimento econômico esteja atrelado à inclusão e à distribuição equitativa da riqueza.

Quando o Estado se alicerça em fundamentos sólidos e os cumpre, gera sentimento e crença nacional que conduzem à obediência, por si e por seus integrantes, aos objetivos que o constituem. Tais valores criam princípios e normas de comportamento aptas a proporcionar a promoção do bem comum, sem discriminações ou preconceitos de qualquer natureza. Mendes (2023) salienta que a Constituição de 1988 estabelece princípios fundamentais que orientam a atuação estatal e garantem a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Já Canotilho (1999) assevera que a legitimidade do Estado depende do cumprimento de seus objetivos constitucionais, pois a estabilidade política e social decorre da efetivação dos direitos fundamentais e do compromisso com a justiça social.

A economia brasileira ainda é marcada pela má distribuição de renda, pela pobreza e pela segregação dos mais pobres. Há desigualdades entre as regiões e entre os aspectos da nossa estruturação social, pois as classes sociais também são desiguais. Mendes (2023) salienta que a Carta Magna de 1988 incorporou como objetivo fundamental do Estado a redução das desigualdades sociais e regionais, com a intenção de buscar a inclusão e a justiça social. Ela estabeleceu que a ordem econômica constitucional seja capaz de equilibrar a livre iniciativa com mecanismos que promovam o bem-estar social e diminuam a concentração de renda, ampliando, por conseguinte, as oportunidades para a população mais vulnerável (Brasil, 1988).

Um dos objetivos fundamentais do País é o de erradicar a pobreza e reduzir a marginalização que ela impinge a uma parcela do povo. Para tanto, é necessário que as previsões de fundamentos e objetivos que estão no preâmbulo e nos artigos 1º e 3º da CF/88 sejam respeitadas pelo Estado e garantam a todos os direitos individuais e sociais. Tais direitos são alçados à categoria de políticas públicas permanentes, apropriadas a, quando bem formuladas e executadas, entregar tempestiva e eficazmente bons resultados às pessoas que delas precisam. Espera-se que do Estado emane um planejamento que concatene os fundamentos e os objetivos do País a uma estrutura econômica que contemple o poder público e a iniciativa privada, de modo que se alcance o que prevê a Constituição. A erradicação da pobreza e a promoção do bem-estar social são compromissos constitucionais que demandam a implementação de políticas públicas eficazes, as quais requerem que a atuação do Estado esteja alinhada com os

princípios da justiça social (Mendes, 2023). Em sentido paralelo, Grau (2004) ressalta que a Constituição estabelece um modelo econômico que pretende conciliar a livre iniciativa com o papel regulador e interventor do Estado, a fim de que o crescimento econômico ocorra de forma equilibrada e inclusiva.

O Título VII da CF/88 cuida, especificamente, da Ordem Econômica e Financeira. Ele está dividido em quatro capítulos. O primeiro traz os Princípios Gerais da Atividade Econômica; o segundo menciona a Política Urbana; o terceiro descreve a Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária; e, por fim, o capítulo quarto trata do Sistema Financeiro Nacional. Este último é o que nos interessa neste estudo. Nossa Constituição confere ao Estado o papel de regulador do sistema financeiro e lhe confere meios para intervir, sempre que necessário, de modo a evitar crises e garantir o equilíbrio do mercado. Mendes (2023) destaca que o Sistema Financeiro Nacional, expresso no artigo 192 da Constituição, é estruturado para garantir a estabilidade econômica e viabilizar o desenvolvimento sustentável do País, com capacidade para promover a inclusão financeira e assegurar a proteção dos agentes econômicos.

A estrutura do artigo 170 da Constituição de 1988 trata da ordem econômica e apresenta primeiro os fundamentos, depois os objetivos e, por fim, os princípios. O primeiro fundamento da ordem econômica que se encontra no artigo 170 é a valorização do trabalho humano. Vê-se nele sintonia com um dos fundamentos da República, contido no artigo 1º da Constituição. Grau (2004) ressalta que a valorização do trabalho humano na ordem econômica constitucional exige que o Estado crie políticas públicas que garantam a equidade no acesso aos direitos fundamentais. A valorização do trabalho humano significa que o poder estatal deve oferecer meios para que o homem sobreviva dignamente, tão somente do seu trabalho, do seu esforço e de conformidade com os direitos sociais constitucionalmente definidos. Permitir que o homem alcance, por meio de seu trabalho, educação, saúde, alimentação, moradia, lazer e previdência social, por exemplo, é condição que evidencia compromisso social e valorização desse trabalho humano, se com este o trabalhador puder alcançar aqueles. A Constituição de 1988 estruturou a ordem econômica sobre os pilares da dignidade da pessoa humana e da valorização do trabalho, a fim de proporcionar que o crescimento econômico esteja atrelado à promoção do bem-estar social (Mendes, 2023). Ao afirmar que a função social da economia deve estar voltada para a inclusão e a justiça social, Canotilho (1999) também afirma que isso ocorre pois é necessário permitir que os trabalhadores tenham acesso às condições necessárias para uma vida digna. Aqui, a educação está incluída.

A CF/88 estabelece ainda como fundamento da ordem econômica a livre iniciativa. Há, de novo, junção de um fundamento da República brasileira com uma disposição do artigo 170.

Vislumbra-se com este dispositivo o caráter liberal da Carta Magna de 1988. A liberdade se manifesta na expressão e no pensamento, no ir e vir e na liberdade econômica. Desse modo, a livre iniciativa garante à iniciativa privada meios para, obedecidas as normas legais, atuar conforme lhe aprouver, como vimos, também na educação. O Estado precisa respeitar tal condição e não criar embaraços ou regulamentos que restrinjam o exercício da atividade econômica, exceto quando for para proteger o consumidor e a sociedade. Para Canotilho (1999), a intervenção estatal na economia deve ser pautada pelo princípio da razoabilidade, de modo a certificar-se de que a livre iniciativa seja preservada, mas sem comprometer os interesses coletivos e a proteção dos direitos fundamentais.

O parágrafo único do artigo 170 da Constituição de 1988 preconiza o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos. Embora exista tal permissão, a fim de mostrar que a livre iniciativa não é absoluta, ressalva o dispositivo, em seu final, os casos previstos em lei, ou seja, as situações que ensejam regramento específico por parte do Estado. Mendes (2023) explica que a livre iniciativa é um dos pilares da ordem econômica constitucional e, portanto, representa o equilíbrio entre a atuação estatal e a liberdade de mercado. A CF/88 consagrou um modelo de economia mista no qual o Estado deve garantir a liberdade econômica, mas sem negligenciar sua função reguladora capaz de assegurar a justiça social, de forma que haja proteção de direitos e garantias (Grau, 2004).

O art. 170 cuida ainda da dignidade da pessoa humana. Nota-se que a existência digna obriga que o Estado brasileiro desenvolva políticas públicas suficientes para erradicar a miséria e minimizar as desigualdades sociais. Deve fazê-lo com políticas públicas que ofertem melhor distribuição de renda e condições satisfatórias para que as classes menos favorecidas vivam com dignidade, de maneira que supram suas necessidades materiais e tenham acesso ao básico em serviços e produtos para a sua sobrevivência. Ter educação pública de qualidade é um desses serviços básicos necessários. Mendes (2023) menciona que a dignidade da pessoa humana como fundamento constitucional orienta a atuação estatal na construção de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades e à promoção do bem-estar social. Grau (2004) entende que a ordem econômica deve ser interpretada à luz da função social, pois é necessário que o crescimento econômico ocorra de forma que contribua para a erradicação da miséria e promova a equidade social.

Quanto aos princípios, o artigo 170 do texto constitucional enumera, em primeiro lugar, o da soberania. Trata-se também de um fundamento da República brasileira, contido no art. 1º da Carta Constitucional. Sob sua ótica, são necessárias algumas restrições à atividade econômica, de modo especial em relação à globalização, pois, para assegurar condições que

valorizem a soberania nacional, justificam-se determinadas ações na economia que protejam os interesses nacionais. Mendes (2023) ressalta que a soberania econômica nacional embasa a atuação do Estado na regulação de setores estratégicos, a fim de proteger os interesses nacionais diante da globalização e da concorrência internacional.

Cita ainda o art. 170 o princípio da propriedade privada, insculpido no inciso XXII do artigo 5º da nossa Constituição. Em termos econômicos, a ideia de propriedade privada significa que o particular pode atuar na produção e circulação de mercadorias e riquezas, desde que obedeça ao que determina a lei. A Constituição destaca que a propriedade privada não é absoluta. Ela aparece ao lado de sua função social. Para Grau (2004) a propriedade privada, embora prevista como direito fundamental, deve ser exercida em conformidade com a sua função social, com o objetivo de evitar quaisquer tipos de desigualdades, o que, todavia, vislumbra haver limites ao seu uso, considerando-se a necessidade de atender ao interesse coletivo.

A atuação estatal precisa se pautar no interesse público. Portanto, eventual intervenção na economia deve promover o bem-estar coletivo. É a partir dessa premissa que o Estado usa diferentes formas para intervir direta ou indiretamente na economia, com base em disposições previstas na Constituição. Uma das formas de atuação do Estado na economia ocorre por meio da regulação e da normatização, com base no desenvolvimento de ações fiscalizatórias que controlem e reprimam as atividades econômicas particulares que contrariem as políticas e interesses tidos como adequados pelo governo. Para Grau (2004), a presença do Estado na economia pode ocorrer tanto na função regulatória, por meio da normatização e fiscalização, quanto na participação direta em atividades econômicas estratégicas, por meio de empresas estatais.

De forma direta, o Estado opera nas atividades econômicas de caráter lucrativo. O Estado o faz ao desenvolver atividade econômica em sentido estrito, na forma de empresa estatal que opere sob o regime do direito privado e em competição com aquelas assemelhadas e do mesmo ramo de atuação. O Estado também empreende na economia ao prestar serviços públicos por meio de delegação, concessão ou permissão. Mendes (2023) destaca que a Constituição de 1988 estabelece a atuação do Estado na economia de maneira excepcional, para que garanta a livre iniciativa. No entanto, permite que a intervenção estatal ocorra se for necessária para assegurar o equilíbrio e a proteção dos interesses sociais.

Segundo o art. 174 da CF/88, o Estado pode se manifestar como agente normativo e regulador ao criar regras e desempenhar funções de fiscalização. Nos termos da lei, cabe-lhe reprimir o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados e à eliminação da

concorrência. Segundo Grau (2004), a intervenção estatal, seja por meio de regulação, fiscalização ou incentivos fiscais, deve pautar-se pela necessidade de harmonização dos interesses econômicos com o desenvolvimento sustentável e a justiça social. Por meio de atos administrativos, o Estado acompanhará a atividade econômica e a fiscalizará, a fim de que ela se desenvolva de acordo com a legislação.

Outra forma de interferência do Estado na economia ocorre quando ele concede isenção tributária para que empresários ou sociedades empresárias se instalem em um determinado local ou para que exerçam atividades que sejam do interesse governamental, em uma circunstância previamente estipulada. A Constituição de 1988 estabelece o papel regulador do Estado na economia como mecanismo essencial para garantir a livre concorrência e coibir práticas abusivas que comprometam o equilíbrio do mercado e coloquem em risco os interesses nacionais (Mendes, 2023). Esta atuação do Estado, no entanto, deve ser comedida e compatível com o ordenamento jurídico. Essa consonância entre interesses nacionais e disposições legais deve ser coesa e levar o Estado a respeitar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade quando interferir na economia, posto que sua interferência precisa ser direcionada ao bem-estar coletivo e ao fortalecimento da ordem econômica constitucional, sob pena de tornar-se inadequada e inoportuna.

Portanto, em suas ações de regulação e regulamentação, o Estado agirá conforme determinam a Constituição e as leis, perante cada caso concreto. A regulamentação é um ato político do Chefe do Poder Executivo, o qual o pratica ao expedir decreto que especifique como uma lei será executada. Dessa forma, o regulamento se materializa no decreto, o qual possui o condão de estabelecer a maneira como a norma será posta em prática e executada no ordenamento jurídico. Mendes (2023) destaca que a regulamentação é um mecanismo essencial para garantir a efetividade das normas constitucionais e viabilizar que as políticas públicas sejam implementadas em conformidade com os princípios do Estado de Direito e em obediência à legislação.

Por sua vez, a regulação, como função administrativa de gestão, consiste no conjunto de normas que determinam, controlam e influenciam o comportamento dos agentes econômicos, conforme interesses previstos na legislação. Para Grau (2004), a regulação desempenha papel fundamental na estrutura da economia nacional, pois é por meio dela que se garante a previsibilidade das relações econômicas e o equilíbrio entre os interesses do mercado e os objetivos sociais do Estado. Já Canotilho (1999) relata que a regulação deve ser utilizada como um instrumento de governança econômica, pois cabe-lhe possibilitar que a atuação estatal

seja legítima, proporcional e orientada para a estabilidade e o desenvolvimento sustentável, em conformidade com os mandamentos constitucionais.

Percebe-se que ao Estado cabe respeitar tanto os interesses públicos quanto os privados, sem que jamais se descuide da arrecadação dos recursos públicos nem se omita no planejamento de seus gastos. Deve também atentar-se para que não interfira nas atividades da iniciativa privada a ponto de paralisá-las ou torná-las inviáveis, de modo que, ao fazê-lo, comprometa o desenvolvimento e o crescimento nacionais. A regulação tem o propósito de assegurar ao Estado o efetivo controle econômico, porém não deve impedir a livre concorrência e a evolução do setor financeiro da economia. Consoante o final do *caput* do art. 174 da Constituição, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Ou seja, baseado em normas prévias, ele aponta caminhos, mas permite que o setor privado escolha qual meio ou método lhe é mais favorável. Canotilho (1999) sublinha que o planejamento estatal deve atuar como guia para o setor privado, pois, em virtude de sua capacidade de normatização, pode promover um ambiente econômico previsível e estruturado, sem restringir indevidamente a autonomia dos agentes econômicos nem desestimular o crescimento econômico.

Há na Constituição de 1988 mecanismos para que o Direito Econômico favoreça a proteção dos direitos fundamentais. Ela cuida do impacto da regulação econômica na proteção dos direitos sociais, dos direitos fundamentais no contexto da ordem constitucional e do impacto das políticas econômicas no exercício dos direitos fundamentais.

A regulação econômica protege os direitos sociais visto que a CF/88 prevê a interdependência entre o desenvolvimento econômico e a promoção do bem-estar social. A Constituição também prevê que a função regulatória do Estado assegure que a distribuição da riqueza gerada pela atividade econômica promova inclusão social e reduza as desigualdades existentes. Sob tal perspectiva, as políticas públicas de regulação econômica precisam afiançar que os direitos sociais da população lhes sejam garantidos (Moraes, 2020).

Ela, a regulação econômica, pode ainda ser um instrumento de defesa dos direitos sociais. O é quando combate a concentração de poder econômico nas mãos de poucas pessoas. Nesse caso, a regulação do mercado de bens e serviços deve possibilitar que os agentes econômicos cumpram com sua responsabilidade social e usem seus recursos de modo que o bem-estar coletivo e a sustentabilidade sejam oferecidos às pessoas (Pereira, 2021). Tal fato leva à percepção de que a regulação econômica seja vista como um instrumento organizador do mercado, apto a promover e proteger os direitos sociais. A intervenção estatal deve atuar no sentido de equilibrar os interesses econômicos privados com os interesses públicos e, assim,

responsabilizar-se por assegurar que a atividade econômica auxilie na realização dos direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição de 1988. Tal equilíbrio permite ao Estado cumprir seu papel de promotor da justiça social e redutor de desigualdades (Rodrigues, 2021).

O contexto da ordem econômica constitucional impõe uma interação constante entre o direito à livre iniciativa e a proteção dos direitos fundamentais, com destaque para os direitos sociais. Quando a CF/88 reconhece a função social da economia, ela orienta para que a liberdade econômica seja exercida com respeito aos direitos humanos e aos direitos sociais. A visão de que a economia sirva à realização dos direitos fundamentais exige constante vigilância e intervenção do Estado para certificar que os interesses privados não prevaleçam sobre os públicos (Silva, 2017).

A Constituição, em seu artigo 5º, reconhece os direitos fundamentais como direitos que devem ser respeitados e protegidos pelo Estado. Por sua vez, consoante o art. 170 do mesmo diploma normativo, a liberdade econômica e a autonomia dos agentes econômicos podem ser limitadas caso sejam conflitantes com a promoção e a proteção dos direitos sociais. Há que se ter equilíbrio na intervenção estatal em favor dos direitos fundamentais frente aos interesses econômicos, a fim de que o mercado obedeça aos limites previstos na Constituição de 1988 (Moraes, 2020).

A proteção dos direitos fundamentais no contexto da ordem econômica também se relaciona à defesa da cidadania e ao fortalecimento do Estado de bem-estar social. A Constituição impõe ao País um modelo econômico com forte presença do Estado e determina que a atuação deste na economia oriente o acesso igualitário da população a bens e a serviços essenciais, entre os quais se incluem os educacionais. Com isso, nota-se que a proteção dos direitos fundamentais no âmbito da ordem econômica supera a simples regulação do mercado e se faz verdadeiro instrumento de justiça social (Pereira, 2021).

Percebe-se que as políticas econômicas têm impacto direto no exercício dos direitos fundamentais, em particular no que se refere às políticas públicas voltadas à redução das desigualdades sociais e à promoção da inclusão econômica. A CF/88 consagra o desejo de que a atividade econômica efetive o bem-estar coletivo e que as políticas econômicas sejam planejadas para viabilizar a igualdade de oportunidades, a redução da pobreza e a garantia universal de acesso aos direitos sociais (Moraes, 2020).

As políticas econômicas de regulação também desempenham papel expressivo na proteção dos direitos fundamentais. A intervenção do Estado, por meio de agências reguladoras, pretende evitar abusos de poder econômico, como a formação de monopólios e cartéis, os quais prejudicam os consumidores e geram desequilíbrio no acesso a bens e a serviços essenciais.

Desse modo, regular o mercado contribui para a proteção dos direitos fundamentais na medida em que assegura que as condições dele sejam justas e que os consumidores não sejam explorados por ele (Rodrigues, 2021).

No âmbito do setor público, as questões econômicas e financeiras obedecem a regras próprias. A CF/88 prescreve que o Estado valer-se-á de planos e programas nacionais e regionais para planejar e desenvolver as políticas públicas necessárias ao seu funcionamento. Para tanto, valer-se-á do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesse sentido, o governo jungirá os objetivos consignados em termos de planos e programas nacionais, regionais e setoriais, conforme o § 4º do art. 165 da Constituição, com as leis orçamentárias, para estabelecer o seu programa de governo a ser desenvolvido. Mendes (2023) destaca que a estrutura orçamentária prevista na Constituição almeja garantir que o planejamento governamental seja eficiente e obediente aos princípios da responsabilidade fiscal e da justiça social. Com o pensamento de que a correta aplicação dos instrumentos de planejamento orçamentário possibilita a implementação de políticas públicas de forma sustentável e equilibrada, pois permite que o Estado atue na promoção do desenvolvimento econômico e social, posiciona-se Grau (2004).

A ideia tripartite de se planejar as questões orçamentárias é reflexo da Constituição alemã de 1919. O modelo estabelecido no Brasil é similar ao que a Carta de Weimar previu no início do século passado. Mendes (2023) aponta que o planejamento orçamentário estruturado em três instrumentos, PPA, LDO e LOA, busca assegurar previsibilidade e eficiência na gestão dos recursos públicos, inspirado em modelos europeus de governança fiscal. Da mesma forma, Canotilho (1999) expõe que a tradição jurídica e constitucional da Carta de Weimar influenciou diversas constituições modernas, entre elas a brasileira, ao mostrar a necessidade de um planejamento financeiro que viabilize estabilidade econômica e desenvolvimento social, em condições que atendam às demandas sociais.

A previsão das leis orçamentárias constante dos arts. 165 a 169 da Constituição fundamenta as normas constitucionais sobre a questão orçamentária. Há outras menções constitucionais sobre o tema, no entanto estas são as principais. Segundo o inciso I do artigo 165, lei complementar deve dispor sobre condições relativas ao orçamento público. Porém, ainda não foi aprovada lei complementar específica que cuide do assunto.

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (Brasil, 1964), recepcionada como lei complementar pelo atual ordenamento jurídico pátrio, disciplina as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Até que venha a ser substituída, cabe a ela, em conjunto com

a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Brasil, 2000), a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), assegurar que as mudanças implementadas pela CF/88 sobre as leis orçamentárias efetivem-se. Mendes (2023) ensina que o sistema orçamentário brasileiro baseia-se em um arcabouço normativo consolidado, ainda que a ausência de uma lei complementar específica gere desafios na consolidação de um modelo uniforme. Ao falar de mudança de paradigmas e de mentalidade em relação à gestão fiscal, Grau (2004) afirma que a LRF trouxe importantes avanços na gestão orçamentária e financeira do País, em especial pelo que estabeleceu como condicionantes para garantir maior controle e transparência no uso dos recursos públicos.

Segundo Canotilho (1999), o planejamento de médio e longo prazo é essencial quando se fala em eficiência da gestão pública, posto que ele permite que os recursos sejam alocados de forma racional e estratégica nas leis orçamentárias, conforme as necessidades sociais e econômicas. O PPA é o instrumento legal que estipula as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública a serem desenvolvidas no médio prazo. Ele prevê os programas governamentais e as obras públicas a serem realizadas pelo Estado em um período de quatro anos. Em razão de sua perduração no tempo e por se caracterizar como uma lei de aplicabilidade entre dois mandatos de gestão, já que começa a vigorar a partir do segundo ano de um mandato e termina no primeiro ano do mandato seguinte, convém que ele seja elaborado observando-se os critérios legais, de gestão e de princípios orçamentário-financeiros específicos, capazes de expressar a visão estratégica da gestão pública em uma determinada ocasião. Para Mendes (2023), o PPA representa um dos pilares da governança fiscal no Brasil, sobremodo quando viabiliza que as ações governamentais sejam planejadas de forma a atender aos objetivos estratégicos do Estado.

O PPA contempla programas temáticos nos quais são inseridas, em termos numéricos, as metas a serem desenvolvidas nos exercícios financeiros seguintes. O legislador constituinte atribuiu relevância ao PPA quando, por meio do § 1º do art. 167 da Constituição de 1988, determinou que, sob pena de crime de responsabilidade, nenhum investimento cuja execução ultrapasse o período de um ano (um exercício financeiro) seja iniciado sem que tenha sido incluído no PPA. Grau (2004) ensina que a previsão constitucional do PPA proporciona maior transparência e previsibilidade na Administração Pública. Assim, evita investimentos desordenados e propicia a continuidade das políticas públicas. Tais disposições asseguram a perspectiva de zelo à gestão pública e às suas ações.

A LDO é elaborada todos os anos, e, conforme previsão constitucional, até o dia 15 de abril de cada ano, o projeto de lei correspondente deve ser encaminhado pelo Poder Executivo

ao Poder Legislativo. Tal projeto deve ser votado pelo Poder Legislativo até o recesso do mês de julho. Amparada nas disposições do PPA, a LDO tem como objetivo indicar as prioridades do governo para o ano seguinte. Além disso, também é seu papel orientar a elaboração da LOA a partir do que foi anteriormente insculpido no PPA. A LDO procura ajustar, em cada ano, as metas inseridas no PPA e, ainda, estabelecer as diretrizes da política de aplicação das agências oficiais de fomento. Mendes (2023) mostra que a LDO funciona como um elo entre o planejamento de médio prazo estabelecido no PPA e a execução anual prevista na LOA, para que assim haja coerência na gestão fiscal e financeira do Estado. Em observação pertinente, Grau (2004) aponta a LDO como detentora de papel fundamental na definição das prioridades governamentais, já que ela possui a capacidade de prever que os recursos públicos sejam alocados em sintonia com os objetivos estratégicos do governo.

Os objetivos governamentais efetivam-se por meio do orçamento público. Segundo Canotilho (1999), a estabilidade e previsibilidade do orçamento público são fundamentais para a governança estatal, visto ser essencial que o Estado garanta a compatibilidade entre planejamento e execução orçamentária. A LOA, em regra, prevê os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das empresas estatais. Por princípio, a lei de orçamento deve conter, de modo detalhado, todos os gastos do governo para o exercício financeiro seguinte. Para se firmar como lei que obedece ao princípio do equilíbrio orçamentário, a LOA conterá a estimativa da receita e a fixação das despesas, em igual valor, do ente federado, para o período de um ano. Dividida por temas, funções, subfunções, programas e categorias econômicas, ela aponta as possibilidades que a Administração Pública tem para executar os seus gastos e concretizar as políticas públicas preestabelecidas. De forma didática, Grau (2004) ressalta que a LOA materializa o planejamento fiscal e econômico do governo, de modo particular quando estabelece limites e diretrizes para a gestão dos recursos públicos que contempla.

É imperioso que a LOA esteja em consonância com as metas e os objetivos que o PPA determina para determinado exercício financeiro. Pelo que dispõe a CF/88, a LOA precisa ser enviada ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano, e sua aprovação deve ocorrer até o dia 22 de dezembro desse mesmo ano. Porém, se a aprovação pelos parlamentares não ocorrer até essa data, o fato não impede o recesso parlamentar de final de ano. Assim, o processo legislativo é retomado, quando do retorno das atividades, na sessão legislativa posterior, e a execução orçamentária do ano seguinte dar-se-á à razão de um duodécimo do orçamento do exercício anterior, até que seja aprovada a nova proposta orçamentária. Ao tratar da LOA, Mendes (2023) ensina que ela é o principal instrumento de execução financeira do Estado, o

qual possibilita que as políticas públicas sejam implementadas conforme as previsões de arrecadação das receitas e a previsão das despesas.

3.4 A relação entre financiamento e qualidade da educação pública no Brasil

A relação entre o financiamento público e a qualidade da educação pública no Brasil é tema de interesse da literatura acadêmica. Neque (2025, p. 14) aponta ser necessário estudar "[...] como os recursos do FUNDEB impactam a qualidade da educação em diferentes contextos municipais, considerando porte populacional e mudanças ao longo do tempo". Para Castro (2024), a conexão entre o financiamento da educação e a condição educacional da população, influenciada por suas diversas dimensões, é uma preocupação constante para pesquisadores, formuladores e implementadores de políticas públicas, além de organizações da sociedade civil envolvidas com a educação. Todavia, o autor também destaca que, mesmo em períodos de crescimento dos investimentos, como entre 2004 e 2014, persistiram desafios estruturais que impediram melhorias mais expressivas na qualidade da educação. Esses desafios incluem a má gestão dos recursos e a falta de políticas públicas que garantam a equidade no acesso e na permanência dos estudantes no sistema educacional (Castro, 2024).

Estudos como o de Alves, Silveira e Schneider (2019) indicam que o aumento dos gastos públicos em educação não se traduz automaticamente em melhorias no IDEB. A pesquisa aponta para a ausência de uma correlação linear entre o volume de recursos investidos e os resultados educacionais alcançados. Ela sugere que fatores como a eficiência na aplicação dos recursos e a qualidade da gestão educacional são determinantes para o sucesso das políticas de financiamento. Desse modo, mostra-se viável que as políticas de financiamento da educação no Brasil sejam acompanhadas de estratégias que propiciem a aplicação dos recursos com foco na equidade e na qualidade do ensino, o que inclui a implementação de mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas educacionais, bem como o fortalecimento da gestão escolar e a valorização dos profissionais da educação.

A qualidade da educação pública no Brasil tem estreita correlação com o modo como os recursos financeiros são alocados, geridos e distribuídos. Estudos demonstram que não basta o simples aumento de verbas para garantir melhores resultados educacionais, sendo necessário compreender as dinâmicas institucionais, políticas e técnicas que sustentam o sistema. Neque (2025, p. 14) menciona estes casos quando cita que

> o problema das desigualdades educacionais persistentes no Brasil se reflete nas discrepâncias no desempenho escolar entre municípios, sendo agravado por fatores como porte populacional, capacidade fiscal e condições socioeconômicas locais. Parte das pesquisas sobre financiamento e qualidade da educação concentra-se em análises de nível municipal, como o estudo de Lourenço e Angotti (2017), que examina os 250 maiores municípios do país, ou o trabalho de Silva, Galvão e Silva (2021), que analisa 185 cidades de Pernambuco. Além disso, trabalhos como os de Castro e Campos (2019) e Souza e Santos (2020) destacam as disparidades entre municípios pequenos e médios, reforçando a importância de investigar como mecanismos redistributivos podem contribuir para a redução dessas desigualdades.

O financiamento público, por meio do FUNDEB, tem auxiliado na equação da equidade e da qualidade da educação básica. Sabe-se que o FUNDEB representa a principal fonte de financiamento da educação básica pública brasileira. Segundo o Ministério da Educação (MEC), o FUNDEB conta com complementações mensais da União para promover maior equidade entre as redes de ensino. Os repasses são realizados pelo FNDE conforme os critérios estabelecidos na legislação vigente.

Este fundo foi concebido com a intenção de corrigir desigualdades regionais ao redistribuir recursos entre estados e municípios, bem como assegurar um valor mínimo por aluno. No entanto, apesar da estrutura distributiva do FUNDEB, ainda persistem disparidades na aplicação desses recursos e na eficiência do gasto educacional, sobretudo nos municípios. Alves e Frio (2022) declaram que a alocação de recursos do FUNDEB impacta de maneira direta os resultados do IDEB, porém a eficiência na utilização deles varia conforme a capacidade administrativa de cada município bem como dos fatores socioeconômicos locais.

Segundo Braga e Silva (2019), os recursos do FUNDEB contribuem para uma equidade federativa relativa, mas não asseguram, por si só, a superação de disparidades estruturais nos sistemas municipais de ensino. A análise que fazem esses autores em redes municipais de Minas Gerais evidencia que o volume de recursos recebidos pode não se traduzir em melhoria do IDEB sem que haja planejamento e gestão eficazes.

Nesse contexto, ressalta-se a constatação de Alves, Silveira e Schneider (2019, p. 410), para quem “mesmo com o aumento dos recursos, a qualidade da educação não melhora automaticamente, sendo necessário um planejamento estratégico e uma gestão eficiente dos recursos”. Essa afirmação aponta a necessidade de se olhar para além dos investimentos. É preciso atentar para a sua efetiva aplicação, sobretudo em áreas vulneráveis e com menor capacidade técnica de gestão. O FUNDEB tem contribuído de forma positiva para melhorar a qualidade da educação. No entanto, fazer com que esse investimento seja realmente eficiente é um desafio, já que a forma como os recursos são geridos pelos municípios influencia os resultados (Grillo *et al*., 2024).

O trabalho realizado por Almeida *et al*. (2016) sobre a eficiência dos gastos do FUNDEB nos municípios mineiros entre 2007 e 2013 reforça essa perspectiva. Por meio do uso da metodologia de Análise Envoltória de Dados (*Data Envelopment Analysis* – DEA), os autores identificaram que muitos municípios operam com baixos níveis de eficiência, o que compromete os resultados esperados, mesmo quando os investimentos aumentam. A concentração dos municípios mais eficientes em regiões economicamente mais desenvolvidas aponta para um desafio adicional: a dependência do contexto socioeconômico para o sucesso das políticas educacionais.

Para os autores, "os resultados mostram que, mesmo com o aumento dos gastos públicos em educação, não houve uma melhoria significativa nos indicadores de desempenho escolar, indicando a necessidade de uma gestão mais eficiente dos recursos" (Almeida *et al*., 2016, p. 18). O fato confirma a tese de que o financiamento, embora legítimo, paute-se em estratégias que atendam às disposições legais e sejam capazes de melhorar a aprendizagem dos alunos.

Outro ponto de destaque relaciona-se à adoção de parâmetros de qualidade, como os propostos pelo Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi). A análise de Alves, Silveira e Schneider (2019) mostra que a distância entre o investimento atual e o necessário para garantir o CAQi ainda é ampla, mesmo em municípios de porte semelhante, o que revela desigualdades ocultas pela lógica *per capita* do FUNDEB.

A ampliação do investimento acompanhada do fortalecimento da capacidade gestora e da adoção de critérios de qualidade faz parte dos elementos aptos a transformar a qualidade da educação. A superação dos entraves históricos da educação básica pública passa, portanto, por políticas públicas comprometidas com a justiça social, a gestão adequada e a efetividade dos resultados educacionais. Estudos referentes ao financiamento educacional sugerem que investimentos contínuos em educação são capazes de influir no desempenho escolar ao longo do tempo, em especial se existe estabilidade nos repasses e regular definição das políticas de alocação de recursos (Besley; Persson, 2014; Sousa; Silva, 2022). Quanto ao FUNDEB, acredita-se que o aumento de seus recursos, com o tempo, ajude na melhoria dos indicadores educacionais assim como reflita em investimentos cumulativos em infraestrutura, formação docente e gestão dos ambientes educacionais (Neque, 2025).

Firmino e Leite Filho (2018) analisam a eficiência da aplicação dos recursos públicos da educação básica nos municípios da Paraíba, tendo como foco as transferências do FUNDEB e outras fontes de financiamento da área educacional. O estudo parte da premissa de que os instrumentos de transparência e *accountability*, instituídos pela Lei de Responsabilidade Fiscal,

constituem mecanismos fundamentais para avaliar a eficiência do gasto público e o desempenho das políticas educacionais.

Os autores adotam a metodologia empírica *Data Envelopment Analysis*, em sua vertente DEA-BCC, com retornos variáveis de escala e orientação *output/outcome*, para maximizar os resultados educacionais em função dos insumos utilizados. Essa abordagem permite mensurar o índice de eficiência técnica dos municípios e identificar *benchmarks* de referência. As variáveis analisadas compreendem as receitas provenientes do FUNDEB e de outras fontes da educação básica como *inputs*, e os resultados do IDEB como *outputs*, considerando os anos de 2007 e 2009.

Os resultados iniciais revelam que apenas 8,70% dos municípios foram eficientes em 2007, índice que subiu para 9,40% em 2009, o que sinalizou uma leve evolução no uso eficiente dos recursos. Verificou-se que os municípios mais eficientes eram, em geral, de pequeno porte, com baixa densidade populacional e limitado desenvolvimento econômico, o que implica contextos de *inputs* semelhantes. O município de Várzea destacou-se por se manter eficiente nos dois períodos, alçando-o como referência para diversos outros. Em contrapartida, municípios como Gurinhém e Nova Olinda apresentaram os menores índices de eficiência. Tal fato evidenciou a importância de relacionar eficiência fiscal e resultados educacionais, uma vez que o aumento dos investimentos públicos não se traduziu, necessariamente, em melhoria proporcional do IDEB.

A análise reforça a relevância da transparência e da prestação de contas para aprimorar a qualidade do gasto público em educação, além de destacar a heterogeneidade entre as realidades municipais. Firmino e Leite Filho (2018) observam que a DEA, por se basear em comparações entre unidades de decisão, é sensível a variações estruturais e contextuais, o que explica o desempenho diferenciado de municípios maiores, como João Pessoa e Campina Grande, que apresentaram escores relativamente inferiores. A pesquisa conclui que a eficiência na educação básica não depende apenas do volume de recursos aplicados, mas da capacidade de gestão local e da racionalização dos gastos.

3.5 Principais conquistas e desafios atuais do direito à educação no Brasil

A escola encontra-se inserida em uma sociedade marcada pela divisão de classes e, portanto, não pode ser compreendida como um espaço neutro. Conforme argumentam Rocha, Rufato e Rossetto (2021), a escola é permeada por contradições sociais que refletem os interesses da classe dominante e pode atuar tanto como mecanismo de reprodução das

desigualdades como espaço estratégico de transformação social. Essa compreensão dialoga com a Pedagogia Histórico-Crítica, proposta por Saviani (2013), a qual reconhece o caráter contraditório da prática educativa, pois, por um lado, ela pode reforçar os valores e estruturas do sistema capitalista, por outro, ao garantir o acesso sistemático ao conhecimento produzido, pode instrumentalizar os sujeitos para a leitura crítica da realidade e para a superação das condições de opressão. Assim, ao se compreender a educação como prática social, situada em um contexto de disputa ideológica, é possível vislumbrar na escola um campo fértil de resistência e de formação de consciência, desde que o trabalho pedagógico comprometa-se com a emancipação humana e com a transformação das relações sociais historicamente postas.

Nessa mesma direção, Frigotto (2001) afirma que a educação não pode ser compreendida de forma isolada das condições materiais e históricas que a estruturam, pois está diretamente ligada ao processo de produção e reprodução das relações sociais. Ao adotar o método do materialismo histórico-dialético, o autor defende que a investigação dos fenômenos educacionais vá além da aparência imediata e revele as contradições internas que os constituem. A escola, portanto, ocupa um lugar ambíguo: ao mesmo tempo que pode reforçar a lógica da exploração e do conformismo, também pode fomentar a crítica e a consciência de classe, desde que os sujeitos nela envolvidos compreendam sua inserção nas estruturas sociais e se engajem em práticas educativas comprometidas com a emancipação (Frigotto, 2001).

Esse entendimento remonta à própria concepção de Marx (2008), para quem a realidade social é produto da ação histórica dos homens e encontra-se em constante movimento de transformação. Segundo o autor, cabem à ciência e à educação, por extensão, não apenas interpretar o mundo, mas transformá-lo por meio da práxis, isto é, da unidade entre teoria e ação consciente. Assim, a escola deixa de ser apenas uma instância de transmissão de saberes e passa a ser compreendida como espaço de construção de novos sentidos e práticas que rompam com a lógica da alienação e da reprodução social vigente. Oliveira (2000, p. 181) aponta nesta direção ao citar que “Locke adverte, o caminho que leva à construção desta sociedade implica um processo gigantesco de educação, e não apenas a educação entendida no sentido da transmissão do conhecimento, mas no sentido da formação da cidadania”.

A CF/88, no art. 205, reconhece a educação como um direito fundamental de todos e um dever do Estado e da família, com o objetivo de promover o desenvolvimento integral da pessoa, preparando-a para o exercício da cidadania e para o trabalho (Brasil, 1988). Dessa forma, é fator diferencial na vida democrática, econômica e social do País e de seu povo, de maneira que integra o indivíduo na sociedade em que ele vive. Tal concepção, embora apresente uma perspectiva democrática e inclusiva, não está isenta de tensões quando observada à luz da

crítica marxista e das correntes pedagógicas que denunciam o caráter estruturalmente desigual da sociedade capitalista.

Conforme proclamam Frigotto (2001) e Saviani (2013), a educação, mesmo prevista constitucionalmente como promotora da cidadania e da emancipação, pode acabar sendo instrumentalizada para a reprodução das relações de dominação, a depender de como é concebida e operacionalizada nas instituições escolares. Ao mesmo tempo, autores como Rocha, Rufato e Rossetto (2021) ressaltam que a própria escola, situada nesse contexto contraditório, pode se tornar um espaço de resistência e de transformação social, desde que comprometida com a superação das desigualdades e com a construção de uma consciência crítica capaz de tensionar a lógica da exclusão e da alienação presentes no modelo econômico vigente. Assim, a materialização do princípio constitucional da educação como direito fundamental exige mais do que sua garantia formal, pois requer práticas pedagógicas efetivamente comprometidas com a justiça social, a equidade e a transformação da realidade.

Nesse contexto, a educação firma-se, nos termos do texto constitucional de 1988, como uma conquista dos brasileiros, marcada pelo seu caráter universal e inalienável (art. 205). Desde então, avanços importantes foram alcançados, como a ampliação da matrícula na educação básica, a obrigatoriedade da escolarização dos 4 aos 17 anos (EC nº 59/2009), a aprovação do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014) e a institucionalização de políticas de inclusão e financiamento público. Este último, um dos eixos deste estudo (Brasil, 2009, 2014).

O financiamento público da educação básica é uma das principais condições estruturais para a efetivação do direito educacional previsto constitucionalmente. A Constituição determina que os entes federados devem aplicar um percentual mínimo da receita resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino (Brasil, 1988). A LDB/96 reafirma essa obrigatoriedade quando vincula o financiamento à garantia da equidade e da qualidade social da educação. No entanto, como demonstra Pinto (2014), a histórica insuficiência de recursos aliada à má distribuição entre as etapas e modalidades de ensino compromete a universalização do acesso e a permanência com qualidade dos alunos, especialmente nas redes municipais.

Dessa maneira, como destaca Saviani (2013), discutir o financiamento público educacional não é apenas tratar de números, mas de enfrentar a questão de qual projeto de educação se quer consolidar: se a intenção é um projeto voltado à formação integral e emancipadora do sujeito histórico ou outro ajustado às demandas do capital e à lógica da produtividade. Ante o exposto, mostra-se viável que as políticas públicas educacionais reafirmem o financiamento como expressão do compromisso com uma educação pública

gratuita, laica, democrática e de qualidade. Nesse sentido, ao se pensar as políticas públicas em cenário geral, no qual se insere a educação, é válida a visão de Bezerra *et al*. (2018) quando citam Scarpin e Slomski (2007) e ponderam que as políticas públicas estão entre os mecanismos capazes de ajustar a alocação ineficiente de recursos em razão de fatores externos. Em conta disso prosseguem, pois acreditam que ao Estado cabe agir de modo a atenuar as externalidades negativas oriundas do mercado ou provocadas pelos próprios agentes públicos (Bezerra *et al*., 2018).

No Brasil, o direito à educação teve conquistas importantes, como a expansão da cobertura escolar, a implementação de políticas de inclusão e a valorização dos professores. Apesar disso, o País ainda enfrenta desafios como a desigualdade social, a baixa qualidade do ensino e a má alocação de recursos. Gemelli Savian e Bezerra (2013) estudaram a eficiência dos gastos públicos em educação nas séries iniciais do ensino fundamental nos municípios paranaenses nos anos de 2005 e de 2009, por meio da DEA. Eles concluíram que a maioria dos municípios, quando se trata de alocação de recursos na área educacional, foi ineficiente. Apontaram ainda que no ano de 2005 apenas 4,20% dos municípios paranaenses eram eficientes neste quesito, enquanto em 2009 o percentual caiu para 3,41%.

Em termos de conquistas, a expansão da cobertura escolar é uma das mais significativas. Um dos avanços trazidos pela nova ordem constitucional foi a ampliação da cobertura escolar, especialmente no que se refere à educação infantil e ao ensino fundamental (Brasil, 2009). Pela primeira vez, a creche e a pré-escola passaram a ser reconhecidas como etapas integrantes da educação básica pública, ainda que com diferentes níveis de obrigatoriedade. O artigo 208 da Constituição estabeleceu como dever do Estado a oferta de educação infantil em creche e pré-escola às crianças de até cinco anos de idade, bem como o ensino fundamental obrigatório e gratuito. Em 2009, tornou a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos. Esse reconhecimento jurídico criou as bases para a formulação de políticas públicas de expansão da oferta, particularmente nas redes municipais, a quem coube a responsabilidade pela educação infantil. Os fundos de manutenção contribuíram para a oferta deste serviço público. Segundo Almeida *et al*. (2016), o FUNDEB teve o seu raio de abrangência majorado em relação ao fundo anterior, o FUNDEF, já que abrangeu a educação básica por completo.

Cury (2002) já afirmava que a ampliação da cobertura escolar no Brasil, embora impulsionada pelo texto constitucional, só se efetivou parcialmente nos anos seguintes a 1988. E por qual motivo? Por ter encontrado barreiras estruturais, como o subfinanciamento, a desigualdade regional e a fragilidade da articulação federativa. Contudo, progressos foram vistos com o aumento convincente das matrículas na pré-escola e a universalização quase que

completa do ensino fundamental. A expansão da cobertura escolar após 1988 deve ser compreendida como um processo tensionado entre melhoramentos legais e entraves políticos, o qual exige o fortalecimento do regime de colaboração e do financiamento público como pilar para garantir o acesso universal, equitativo e com qualidade social.

No entanto, a educação infantil, sobretudo no que tange à oferta de vagas em creches, persiste como um desafio, o qual demonstra a distância entre o direito formal e a sua efetivação concreta. Silva e Strang (2020, p. 7) abordam este desafio quando afirmam que

> [...] o legislador constituinte não estendeu a garantia da obrigatoriedade para as crianças de zero a seis anos de idade, conforme consta no inciso IV do mesmo artigo 208. Mais tarde, a EC 53/2006 alterou esse inciso, reduzindo o limite de seis para cinco anos de idade. Contudo, mesmo com a EC 59/2009, não há menção a obrigatoriedade e gratuidade para essa faixa etária. Embora a CF não mencione textualmente "gratuidade" ou "obrigatoriedade" para o atendimento em creche e pré-escola, a Lei 12.796/2013 alterou a LDB, fazendo constar no inciso II do artigo 4º: "educação infantil gratuita às crianças até cinco anos de idade", o que se justifica pela teoria da proteção integral e o consequente atendimento dos direitos das crianças com absoluta prioridade.

A CF/88 avançou ao consagrar a educação como direito social fundamental e dever do Estado, pautado na promoção da cidadania, da igualdade de oportunidades e da dignidade da pessoa humana. Porém, como argumenta Cury (2002), o direito à educação deve ser compreendido em uma dupla dimensão: como direito à igualdade, no sentido de garantir o acesso, a permanência e a aprendizagem para todos; e como direito à diferença, no reconhecimento das múltiplas identidades, culturas e necessidades que compõem o tecido social brasileiro. Essa concepção amplia o alcance normativo referente à educação, supera a lógica da homogeneização e exige políticas públicas que reconheçam e respeitem as diversidades, sejam elas étnico-raciais, culturais, de gênero ou de condição física e socioeconômica.

Cury (2002) destaca que a efetivação do direito à educação implica não apenas o cumprimento formal da legislação, mas a criação de condições materiais, simbólicas e pedagógicas que permitam a todos os sujeitos desenvolverem-se plenamente como cidadãos. Em conta disso, a promoção da equidade educacional requer a articulação entre igualdade de acesso e respeito às singularidades, a fim de que o sistema educacional não se restrinja à função reprodutora, mas se torne espaço real de formação democrática, crítica e humanizadora. O autor ainda menciona que

> o direito à educação parte do reconhecimento de que o saber sistemático é mais do que uma importante herança cultural. Como parte da herança cultural, o cidadão torna-se capaz de se apossar de padrões cognitivos e formativos pelos quais tem maiores

> possibilidades de participar dos destinos de sua sociedade e colaborar na sua transformação (Cury, 2002, p. 260).

Outra conquista na conjuntura da educação pátria é a política pública de valorização dos professores, sobretudo a iniciada pelo FUNDEF. Esta, substituída pelo FUNDEB, bem como por ele ampliada e agora com alcance também para outros profissionais da educação (Brasil, 1996, 2020b). A valorização dos profissionais do magistério é uma das diretrizes fundamentais da política educacional brasileira. Com expressiva ascensão ao longo dos anos, de modo especial a partir de 1996, segue em processo de evolução, principalmente em razão do que prevê a Lei nº 14.113/2020.

Por meio do inciso V do art. 206, nosso texto constitucional estabelece como princípio do ensino a valorização dos profissionais da educação escolar, com a garantia de planos de carreira, ingresso exclusivamente por concurso público e remuneração condigna. A LDB/96 reforçou essa diretriz, assim como o PNE 2014-2024, em função da Meta 17, a qual equipara o rendimento médio dos professores ao de outros profissionais com escolaridade equivalente. No entanto, conforme analisa Saviani (2013), as condições concretas de trabalho docente continuam distantes dos preceitos legais e mostram a lonjura entre a valorização discursiva e a realidade vivida nas escolas públicas brasileiras, marcadas por baixos salários, jornadas exaustivas, múltiplos vínculos empregatícios e fragilidade no desenvolvimento profissional. Cury (2002) afirma que a valorização docente é condição essencial para que o direito à educação se concretize como um direito substantivo, pois a mediação do professor é o elo entre o direito formal e a formação humana efetiva. Dessa forma, a valorização dos professores não pode ser compreendida apenas como um aspecto administrativo ou financeiro, mas como um compromisso político com a função social da escola e com a dignidade do trabalho docente. Este, uma das bases da democracia.

A título de desafio, três questões são analisadas. A primeira, a desigualdade social e econômica, a qual permanece como um dos principais obstáculos à efetivação do direito à educação no Brasil. Ela interfere no acesso, na permanência e no sucesso escolar de crianças e jovens. Para Oliveira (2007), a desigualdade é estrutural ao sistema educacional brasileiro, o qual, ao longo da história, organizou-se para atender desigualmente aos diferentes segmentos sociais, de maneira a reforçar e não combater as iniquidades sociais.

A Constituição de 1988 assegura a educação como direito de todos, porém a condição socioeconômica segue como determinante das trajetórias escolares. Conforme relatório da Oxfam Brasil (2021), estudantes das camadas mais pobres da população têm desempenho

significativamente inferior aos de maior renda e enfrentam mais barreiras no que tange ao alcance de oportunidades educacionais, como transporte, alimentação, acesso à internet e materiais escolares. Essa realidade é agravada pelas disparidades regionais e raciais pois, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua 2019, a taxa de analfabetismo entre pretos e pardos é mais que o dobro da registrada entre brancos. Abrucio e Segatto (2014) apontam que o sistema educacional brasileiro está preso a um círculo vicioso de desigualdades múltiplas: sociais, territoriais, raciais e de gênero, o que exige políticas de redistribuição de recursos, valorização de professores e ampliação do tempo escolar, para romper com esse padrão. Portanto, não basta garantir o acesso formal, é necessário construir uma educação pública de qualidade social, centrada na equidade e na justiça educacional para que a escola não seja apenas um reflexo das desigualdades, mas um espaço de superação delas.

Outra questão a ser observada é a baixa qualidade do ensino. “Tendo cumprido alguns desafios em relação aos aspectos quantitativos, em matéria de qualidade há ainda muito por fazer” (Vieira, 2015, p. 32). Quando comparamos indicadores educacionais de outros países com os nossos, vemos que não há êxito de nossa parte em equacionar questões que já deveríamos ter superado (Vidal; Costa; Vieira, 2007).

Em que pesem os melhoramentos, a qualidade do ensino em algumas regiões e escolas permanece baixa, sobretudo quando se analisam as notas do IDEB. Considera-se o IDEB pela sua relevância como indicador consolidado, mesmo ciente de suas limitações, consoante apontam Soares e Santos (2024). Neque (2025) afirma que o índice não captura por completo a complexidade da qualidade educacional, já que se restringe às disciplinas de português e matemática, além de desconsiderar variáveis contextuais como a infraestrutura escolar, o perfil socioeconômico dos estudantes e a formação dos professores. Ao considerar as metas projetadas pelo IDEB, a fórmula desconsidera a desigualdade inicial entre redes de ensino, o que favorece escolas e municípios com melhores condições estruturais.

Vê-se que a qualidade do ensino no Brasil enfrenta desafios relevantes. Isso implica a necessidade de que se elaborem políticas públicas educacionais capazes de vencê-los e assegurar educação com qualidade para os alunos. “O objetivo das políticas educacionais é oferecer educação de qualidade” (Grillo *et al*., 2024, p. 2).

De modo particular, interessa-nos estudar nesta pesquisa os dados referentes ao IDEB de municípios mineiros. Apesar de o IDEB tratar-se de um indicador de resultado e não de qualidade, é a partir de seus dados que se planejam as ações que buscam aumentar a qualidade da educação (Chirinéa; Brandão, 2015). É preciso observar que, embora o indicador IDEB não seja tão abrangente, ele gera informações aptas a subsidiar os gestores na intervenção e no

aprimoramento dos processos de aprendizagem dos alunos da educação básica pública, se usados de modo correto, em razão de seu atrelamento a várias questões do contexto escolar (Fillipin *et al*., 2020).

Dados do IDEB de 2023 revelam que, nos anos iniciais do ensino fundamental, em Minas Gerais, nem todos os municípios alcançaram a meta nacional. Segundo o QEdu (2025), o desempenho do IDEB em Minas Gerais varia bastante entre os municípios.

Em 2023, os municípios de Minas Gerais alcançaram um IDEB de 6,10 pontos nos anos iniciais do ensino fundamental na rede pública (1º ao 5º ano), posicionando o estado entre aqueles com melhor desempenho nessa etapa (QEdu, 2025). No entanto, esse resultado ficou 0,5 ponto abaixo da meta estadual de 6,60, estabelecida para 2023 (QEdu, 2025). Apesar de não atingir a meta, o estado apresentou desempenho superior à média nacional, que foi de 5,70 pontos nos anos iniciais do ensino fundamental na rede pública (QEdu, 2025). Este estudo analisa, em sua sétima seção, as informações de dois municípios mineiros integrantes da 32ª Superintendência Regional de Ensino da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

Por fim, outra questão a ser levada em consideração é a falta de recursos e de investimentos. A insuficiência de recursos e investimentos na educação básica pública ainda é um entrave para a efetivação de direitos. Conforme aponta Vieira (2015), há muito o que melhorar em termos de investimentos. Para ela,

> boa parte da infraestrutura da rede escolar é precária. A malha viária de atendimento é mal distribuída, representando pesado ônus para o Poder Público em custos de transporte escolar. Ainda temos escolas de uma só sala de aula, sem serviços básicos como água e, até mesmo, sem banheiros. Raras são as bibliotecas escolares que escapam à sanha de mais parecerem depósitos de livros. Se muitas escolas passam ao largo das novas tecnologias, noutras há computadores parados ou mesmo encaixotados por falta de recursos para sua manutenção e/ou instalação. Livros e outros materiais pedagógicos existem, mas nem sempre em quantidade e qualidade adequada e, em muitos casos, com baixo uso por professores e alunos (Vieira, 2015, p. 32-33).

O FUNDEB foi responsável por aumentar o aporte de recursos na educação básica pública do País (Brasil, 2006). Embora o novo FUNDEB tenha ampliado a complementação da União de 10,00% para 23,00% até 2026 (Brasil, 2020), há desafios a superar na distribuição equitativa e na aplicação desses recursos. Quanto à eficácia do FUNDEB e à gestão de seus recursos, sobretudo em relação à importância da alocação eficiente deles, Fillipin *et al*. (2020) e Gonçalves (2022) apontam neste sentido. Já quando o assunto são as desigualdades regionais e a insuficiência de recursos, Panassol (2020) e Pinto (2018) indicam ser necessária uma distribuição mais equânime para corrigir tais divergências.

Em termos de formação e de valorização dos profissionais da educação, a ausência de políticas consistentes para a capacitação contínua e a remuneração adequada dos docentes contribuem para a desmotivação e a evasão de profissionais qualificados, o que impacta de modo negativo a qualidade do ensino. Fillipin *et al*. (2020) afirmam que as escolas com indicador de nível socioeconômico menores possuem um corpo docente com qualificação inadequada para lecionar as disciplinas do currículo escolar; já as escolas em contextos socioeconômicos melhores têm professores com qualificação adequada às disciplinas que lecionam.

Embora o desempenho mineiro supracitado seja conveniente, ele mostra que o aumento do financiamento da educação básica pública ainda não se traduziu em melhorias efetivas na qualidade do ensino. A correlação entre financiamento assertivo e qualidade educacional evidencia políticas públicas eficazes. Acredita-se que a boa gestão é congruente com o alcance das metas estabelecidas pelo IDEB e a garantia de uma educação básica de qualidade, sobretudo no âmbito municipal. "Por ser o IDEB a principal fonte de avaliação do sistema educacional, as escolas dependem de bons resultados para garantir o repasse de recursos financeiros advindos das políticas públicas relacionadas ao sistema de avaliação" (Fillipin *et al*., 2020, p. 7).

Diante disso, é preciso que os entes federativos assumam o compromisso de efetivar o financiamento da educação básica pública com foco na equidade e na qualidade dela. Essa condição garantirá que todas as crianças e adolescentes tenham acesso a uma educação que promova seu pleno desenvolvimento. Nessa linha, Marshall (1967, p. 73) já ensinava que

> a educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação. O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente, deveria ser considerado não como o direito da criança freqüentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto ter sido educado.

Tanto a CF/88 quanto a LDB/96 alteraram, em muito, o campo educacional pátrio, o que fez expandir, sem precedentes, as diversas etapas da educação básica; praticamente, universalizou-se o ensino fundamental. No entanto, a educação infantil e o ensino médio tiveram crescimento significativo, porém a educação básica pública deve avançar em termos de ampliação de oportunidades (Vieira, 2015).

4 POLÍTICAS PÚBLICAS E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

No plano das implicações teóricas, Glewwe *et al*. (2011) sustentam que a pesquisa sobre recursos educacionais deve avançar para além da simples mensuração de *inputs*, pois deve incorporar dimensões de gestão e cultura escolar. Eles propõem que o foco das políticas públicas se desloque da expansão quantitativa para a melhoria da eficiência e da equidade na alocação de recursos (Glewwe *et al*., 2011).

O financiamento da educação básica pública no Brasil está ligado à consolidação das políticas públicas constitucionalmente afetas ao direito à educação. Para que o direito à educação efetive-se, o poder público precisa desenvolver, por meio de políticas públicas específicas, atividades e criar programas que ofereçam serviços educacionais de qualidade à população brasileira. Segundo Vieira (2015, p. 13), "as políticas educacionais referem-se a ideias e ações no âmbito do Poder Público. Ao estudarmos as políticas públicas, portanto, detemo-nos sobre 'o governo em ação'".

Desse modo, nota-se que as ações governamentais são o que se convencionou chamar de políticas públicas (Vieira, 2015). No âmbito da educação, estas podem ser consideradas Políticas Educacionais ou políticas educacionais. Pedró e Puig (1998 *apud* Vieira, 2011, p. 26) nos ajudam a compreender ambas:

> a Política Educacional (assim, em maiúsculas) é uma, é a Ciência Política em sua aplicação ao caso concreto da educação, porém as políticas educacionais (agora no plural e em minúsculas) são múltiplas, diversas e alternativas. A Política Educacional é, portanto, a reflexão teórica sobre as políticas educacionais [...] se há de considerar a Política Educacional como uma aplicação da Ciência Política ao estudo do setor educacional e, por sua parte, as políticas educacionais como políticas públicas que se dirigem a resolver questões educacionais.

Os contextos das ocorrências das políticas públicas passam pela austeridade fiscal, por mudanças legislativas, bem como pelas desigualdades, em termos financeiros e nas redes de ensino. A Lei de Responsabilidade Fiscal aperfeiçoou o controle orçamentário e o tornou mais eficaz, fato que obrigou o Estado a adequar suas políticas públicas e os seus gastos à sua arrecadação efetiva. Assim, percebe-se que a LRF tem alterado a dinâmica das finanças públicas, tanto nas funções de planejamento quanto na execução e no controle orçamentário, o que provocou e ainda provoca mudanças na administração pública, sobretudo a municipal. Tal fato trouxe e continua a trazer desafios na alocação e na gestão dos recursos públicos destinados

à educação. Desse modo, o processo de planejamento e execução orçamentária busca empregar de forma específica e objetiva os recursos que o governo possui, segundo as necessidades da população, com enfoque nas prioridades que a administração vislumbra, para que minimize os problemas sociais e econômicos (Kohama, 2017). Na educação, este cenário não é diferente.

Salvador (2024), ao analisar o período entre 2016 e 2022, destaca os efeitos nocivos da EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (Brasil, 2016), a qual instituiu o teto de gastos públicos e impactou a execução de políticas educacionais. O autor argumenta que tal medida comprometeu o cumprimento das metas previstas no PNE, de modo especial em relação à destinação de 10,00% do PIB à educação até 2024, fato que demonstra a fragilidade da política fiscal brasileira frente às demandas educacionais (Salvador, 2024). Percebe-se que avanços conquistados no campo da educação básica pública ocorrem em tensão com contextos macroeconômicos adversos.

Na mesma linha, Castro (2024) correlaciona o financiamento público da educação e os indicadores educacionais no país. Com base em dados que abrangem o período de 1995 a 2020, Castro (2024) demonstra que, embora os investimentos tenham aumentado em termos absolutos, as desigualdades estruturais persistem e impedem a universalização do acesso e a melhoria da qualidade do ensino. Sua pesquisa também revela que o crescimento do gasto público, por si só, não garante melhores resultados educacionais, pois é necessária a melhoria da capacidade de gestão e da eficiência na aplicação dos recursos (Castro, 2024).

Para tanto, é necessário compreender os marcos legais que estruturam o financiamento da educação básica pública no Brasil. Nesse sentido, Santos e Nogueira (2021) evidenciam a centralidade do financiamento público na garantia da equidade entre redes estaduais e municipais. As autoras também discutem sobre a importância do FUNDEB permanente (a partir da EC nº 108/2020) bem como apontam os desafios de sua implementação, com destaque para a complementação da União e a fiscalização social do uso dos recursos dele oriundos (Santos; Nogueira, 2021).

A convergência entre essas pesquisas mostra que o financiamento da educação básica pública deve ser compreendido como uma política de Estado, que se sustente na legislação e seja prioridade dos governos. Assim, mais do que discutir valores absolutos de investimento, a literatura sinaliza que é preciso instituir políticas públicas comprometidas com a população e a transformação da educação brasileira. Morais, Oliveira e Rocha (2016) estudaram os efeitos da aplicação dos recursos municipais do estado do Rio Grande do Norte, por meio de investimentos em educação, saúde e emprego e renda, conforme o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), no período de 2007 a 2011. Eles constataram que há

considerável relação entre a receita pública municipal e o desenvolvimento socioeconômico no que tange à educação e ao emprego e renda, embora, quanto à saúde, inexista; logo, um aumento nas receitas dos municípios pode ocasionar variação positiva nos índices de educação (Morais; Oliveira; Rocha, 2016).

Bezerra *et al*. (2018) analisaram a relação existente entre receitas e despesas públicas e a qualidade da educação dos municípios brasileiros, no período de 2008 a 2011, conforme o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, na vertente educacional (IFDMed). O estudo concluiu que a origem dos recursos utilizados, próprios ou provenientes de transferências, não foi significativa para o financiamento das atividades educacionais; percebeu-se, ainda, que interessa mais a existência do recurso do que a sua origem para que se tenha desenvolvimento educacional; por fim, constatou-se que apenas os gastos com a remuneração de professores apresentou impacto relevante entre as despesas públicas vinculadas à educação (Bezerra *et al.*, 2018).

4.1 Histórico do financiamento educacional no Brasil

O panorama histórico do financiamento educacional no Brasil foi desenvolvido com base no texto: Financiamento da Educação Básica no Brasil – desconstrução e reconstrução político-histórica, de Costa, Tavares e Couto (2021).

O financiamento da educação no Brasil começou no período colonial. A educação, no início, esteve sob a responsabilidade dos jesuítas, os quais eram financiados pela Coroa Portuguesa e pelas rendas das igrejas. A educação, nesse contexto, tinha caráter evangelizador. Com a expulsão dos jesuítas em 1759, surgiram as Aulas Régias, cujo financiamento passou a ser atribuído às câmaras municipais, as quais enfrentavam dificuldades para a arrecadação de fundos, devido à base econômica agrária. Para suprir essa carência, foi criado, em 1772, o Subsídio Literário, um imposto sobre a comercialização de produtos. No entanto, a precariedade da arrecadação manteve a educação pública seletiva e pouco estruturada (Costa; Tavares; Couto, 2021).

Quando, em 1808, da chegada da família real ao Brasil, algumas mudanças administrativas foram implementadas, mas a educação continuou sendo secundarizada. A partir de 1827, com o crescimento da demanda por escolas primárias, a responsabilidade financeira foi transferida às províncias. Este fato trouxe à tona as disparidades regionais. O Ato Adicional de 1834 e a Constituição de 1891 mantiveram essa lógica descentralizada, o que afastava o governo central do dever de garantir a educação básica (Costa; Tavares; Couto, 2021).

Durante o Segundo Império (1840-1888), os investimentos em educação foram baixos. Eles eram em torno de apenas 1,80% do orçamento imperial. Na Primeira República, o ensino permaneceu estagnado, enquanto os índices de analfabetismo mantiveram-se elevados. A partir da década de 1960, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases, Lei nº 4.024/1961, o conceito de "Manutenção e Desenvolvimento do Ensino" passou a fazer parte da legislação. Contudo, regimes autoritários posteriores eliminaram a vinculação orçamentária para a educação. Somente com a CF/88 a vinculação voltou a ser garantida, e 25,00% das receitas de estados e municípios e 18,00% da União deveriam ser aplicadas na manutenção e no desenvolvimento do ensino, com priorização da educação básica (Costa; Tavares; Couto, 2021).

A LDB/96 consolidou a divisão de competências, atribuindo aos municípios a educação infantil e o ensino fundamental e, aos estados, o ensino médio, em regime de colaboração. A União passou a ter papel supletivo e técnico, sobretudo nos quesitos financeiros e pedagógicos. Essa trajetória revela um padrão histórico de instabilidade, baixa prioridade orçamentária e fragmentação federativa, fatores que continuam a desafiar a efetivação do direito à educação no País (Costa; Tavares; Couto, 2021).

A trajetória do financiamento da educação pública no Brasil reflete um histórico de tensões entre expansão do acesso e fragilidade estrutural de investimento. No entanto, "o financiamento é um dos fatores determinantes para a operacionalização da política e da gestão da educação" (Vieira, 2015, p. 35). Desde a Constituição de 1988, mecanismos de vinculação orçamentária fortaleceram-se, mas os resultados concretos em qualidade permanecem desiguais entre regiões e redes de ensino. Conforme analisa Castro (2024), o período de 1995 a 2020 foi marcado por um aumento real dos investimentos públicos em educação, em especial a partir da década de 2000, com forte impacto na ampliação do acesso à escola, mas sem correspondência linear com o desempenho dos estudantes.

O que dizer de financiamento da educação e resultados educacionais? Que são variáveis complexas! Castro (2024) afirma que fatores como a má gestão dos recursos disponíveis para a educação, a baixa capacidade técnica de planejamento em municípios pequenos e a ausência de políticas pedagógicas estruturantes reduzem o potencial transformador do gasto público. Nesse sentido, ele afirma que, mesmo com a elevação do investimento *per capita* por alunos, a desigualdade em termos de oportunidades se mantém.

Além disso, Salvador (2024) alerta para os efeitos do ambiente macroeconômico sobre as políticas educacionais. O autor destaca que, mesmo antes da vigência do teto de gastos (EC nº 95/2016), já se observava uma tendência de desaceleração do crescimento real dos investimentos em educação. Para ele, tal condição se agravou no período pós-2016 e resultou

na erosão de políticas estruturantes e no descumprimento de metas previstas no PNE (Salvador, 2024).

A vinculação constitucional de receitas, por outro lado, garantiu uma estabilidade mínima de recursos a serem utilizados no custeio de despesas em educação. Santos e Nogueira (2021) observam que, apesar de limitada, a obrigatoriedade de aplicação de 25,00% da receita de impostos em educação foi decisiva para impedir retrocessos mais intensos, principalmente naqueles municípios menores e que são dependentes do repasse de transferências constitucionais para se sustentarem. Contudo, essa obrigação constitucional de gasto mínimo em educação não assegura distribuição equitativa nem garante eficiência na alocação dos recursos. A persistência de desigualdades intermunicipais no financiamento educacional público reflete a ausência de mecanismos eficazes de correção estrutural. As realidades dos municípios são distintas, e conviver com isso é uma constante. O direito à educação não pode ser assegurado sem financiamento público adequado e justo, o que exige não apenas volume de recursos, mas inteligência distributiva e gestão pública eficiente na alocação e utilização desses recursos.

Glewwe *et al*. (2011) defendem que a qualidade da educação nos países em desenvolvimento depende mais da governança e do uso racional dos recursos do que do volume absoluto de financiamento público. Essa conclusão dialoga diretamente com o debate sobre o FUNDEB no Brasil, sobretudo porque sugere que a gestão eficiente e a coerência entre planejamento e execução são essenciais para transformar investimentos em resultados. Vê-se que o artigo de Glewwe *et al*. (2011) contribui para consolidar um referencial empírico e teórico que orienta pesquisas sobre a relação entre financiamento público e qualidade educacional.

4.2 Do FUNDEF ao FUNDEB

O FUNDEF, instituído pela EC nº 14/1996 (Brasil, 1996b) e regulamentado pela Lei nº 9.424/1996 e pelo Decreto nº 2.264/1997, teve vigência de 1998 a 2006, com o objetivo de melhorar o financiamento do ensino fundamental público no Brasil. Dentre as suas principais características estão o foco exclusivo no ensino fundamental, a distribuição de recursos com base no número de alunos matriculados, a vinculação de parte dos recursos à valorização dos profissionais do magistério e a gestão descentralizada, com maior responsabilidade para estados e municípios (Brasil, 2006). Como inovações, trouxe mudança na estrutura de financiamento da educação pública. Ao priorizar o ensino fundamental, subvinculou recursos para garantir

aplicação mínima nesse nível de ensino e estimulou a melhoria da gestão educacional nos estados e municípios.

O FUNDEF compunha-se de 27 fundos, um em cada uma das unidades federativas do País, seja nos estados ou no Distrito Federal. Formado por recursos dos próprios estados, do DF e dos municípios, cada fundo era composto por 15,00% do FPE, do FPM, do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), neste inclusos os recursos referentes à desoneração de exportações de que trata a Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), e do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp) (Brasil, 1996c).

Na composição do FUNDEF, além dos recursos supradescritos, a título de complementação, entrava também uma parcela de recursos federais, com o objetivo de assegurar um valor mínimo por aluno/ano aos governos estadual e municipais no âmbito do estado onde o valor *per capita* não fosse alcançado (Brasil, 1996b).

Ao introduzir um modelo de redistribuição de recursos entre estados e municípios com base no número de matrículas, o FUNDEF representou uma virada na lógica de financiamento do ensino fundamental público. "A criação do FUNDEF, em 1996, foi uma tentativa de mitigar essas desigualdades ao estabelecer um mecanismo de financiamento para o ensino fundamental" (Neque, 2025, p. 21). Sobre a redistribuição de recursos na educação, Dourado e Araújo (2022, p. 4) ensinam que

> este processo histórico ganha mais um importante marco, com a aprovação, primeiro, da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, criando o fundo de manutenção e de desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério (FUNDEF) e, depois, com maior lastro e envergadura, com um modelo de fundo cobrindo toda a educação básica e modalidades antes secundarizadas, mediante a promulgação da Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Embora limitado ao ensino fundamental, o FUNDEF foi importante na tentativa de assegurar igualdade de oportunidades educacionais aos estudantes. Santos e Nogueira (2021) destacam que o fundo contribuiu para a valorização do magistério e para a elevação do número de crianças matriculadas, em que pese não ter superado as distorções históricas da infraestrutura escolar e da formação docente.

O FUNDEF impactou a educação pública brasileira com a valorização do magistério, pois destinava 60,00% dos recursos obrigatoriamente à remuneração de profissionais do

magistério. Isso resultou em aumento real dos salários de professores em muitos estados e municípios, na redução da rotatividade docente e no estímulo à formação continuada e à profissionalização. Segundo Silva (2025), essa valorização contribuiu para maior estabilidade e qualidade no corpo docente.

Com a vinculação de recursos ao número de alunos matriculados, houve incentivo à universalização do ensino fundamental, crescimento expressivo das matrículas, especialmente em regiões mais pobres, e redução das taxas de evasão escolar. O FUNDEF ainda promoveu redistribuição de recursos entre estados e municípios, o que fez diminuir as disparidades entre redes de ensino, melhorou a infraestrutura escolar em regiões historicamente negligenciadas e estimulou maior equidade no acesso à educação. Estudos como o de Martins e Oliveira (2025) apontam que havia desafios na distribuição equitativa dos recursos, especialmente devido à burocracia e à falta de transparência.

A ampliação do modelo de financiamento, com a criação do FUNDEB, em 2006, trouxe como avanço ao cenário educacional a contemplação de toda a educação básica pública, da creche ao ensino médio, incluindo a Educação de Jovens e Adultos (EJA), para atender à demanda por um sistema mais abrangente e coerente com a diversidade das etapas escolares (Brasil, 2006).

Castro (2024) aponta que o FUNDEB fortaleceu a base financeira dos entes federativos e, com isso, permitiu a expansão do ensino oferecido na rede pública. Além disso, o FUNDEB teve como principal inovação o aumento do percentual de recursos destinados ao financiamento da educação básica pública, com a garantia de que ao menos 10,00% do PIB fosse destinado ao fundo. Logo, assegurou mais recursos à educação com o propósito de buscar maior equidade na distribuição destes entre estados e municípios.

Contudo, o FUNDEB, tal como o FUNDEF, continuou a ser um fundo de vigência temporária, o que não afastou a insegurança jurídica e institucional existentes. Essa temporariedade traduziu-se em instabilidade política, e tal condição dificultou o planejamento de longo prazo por parte dos gestores públicos. A dependência de renovações legislativas periódicas trazia, primeiramente, a incerteza da continuidade e, depois, evidenciava a fragilidade do pacto federativo. Com isso, vivia-se diante de um fundo suscetível a disputas orçamentárias e a interesses políticos de ocasião. O FUNDEB era uma política de governo e não de Estado, e isso precisava mudar. Via-se a necessidade de que as políticas públicas educacionais no Brasil ganhassem em robustez, pois "[...] a descontinuidade das iniciativas tende a marcar as ações do Poder Público. Em pleno século XXI, vigora no país uma concepção de gestão pública centrada em políticas de Governo e não em políticas de Estado" (Vieira, 2015,

p. 33). Com o FUNDEB permanente (a partir da EC nº 108/2020), a expectativa era de uma mudança positiva em favor do financiamento público da educação básica.

Para Salvador (2024), ainda que os fundos contribuam para certa estabilidade no financiamento público, seus parâmetros redistributivos não foram suficientes para compensar as desigualdades estruturais entre redes escolares. A ausência de políticas complementares de gestão pedagógica, formação docente e acompanhamento das aprendizagens comprometeu o impacto dos recursos e de suas aplicações, já que os resultados não apontam uma transformação educacional efetiva. Os fundos foram insuficientes para reverter as mazelas advindas das deficiências da construção do pacto federativo da Constituição Federal de 1988, mormente em termos das distribuições dos recursos tributários. Outras questões também mostram inconsistências e apontam que "o problema das desigualdades educacionais persistentes no Brasil se reflete nas discrepâncias no desempenho escolar entre municípios, sendo agravado por fatores como porte populacional, capacidade fiscal e condições socioeconômicas locais" (Neque, 2025, p. 14).

A criação dos fundos foi satisfatória, porém trouxe aportes limitados de recursos. Apesar das mudanças de funcionamento provocadas no sistema público de educação básica, a política de fundos não garantiu qualidade nem equidade na educação. Santos e Nogueira (2021) mencionam que a existência dos fundos impediu retrocessos maiores, mas não supriu as necessidades das escolas mais vulneráveis nem dos entes mais fragilizados. Nesse sentido, defendem a necessidade de um modelo permanente de financiamento da educação, com critérios redistributivos que busquem o equilíbrio na distribuição dos recursos. Grillo *et al*. (2024) afirmam que o FUNDEB tem cumprido a contento o papel redistributivo e contribuído para a redução das disparidades regionais nos estados, mesmo que ainda existam desafios na equidade do financiamento.

Para Silva (2019, p. 45), "a transição do FUNDEF para o FUNDEB não foi apenas uma mudança de nomenclatura, mas uma transformação estrutural que ampliou o acesso aos recursos, beneficiando desde a educação infantil até o ensino médio". Essa transição foi um incentivo à qualificação da educação básica pública do Brasil.

4.3 O FUNDEB original (2007-2020): concepção, funcionamento e limites

Instituído pela EC nº 53/2006, a qual alterou o § 5º do art. 212 da CF/88, o FUNDEB foi uma resposta à limitação estrutural do seu antecessor, o FUNDEF, que abrangia exclusivamente o ensino fundamental. Com a edição da EC nº 53, promulgada às vésperas do

término do exercício financeiro de 2006, a implantação do FUNDEB ficou carente de lei regulamentadora. Assim, o Chefe do Poder Executivo Federal optou por encaminhar a Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, ao Congresso Nacional, visto não haver tempo hábil para a apresentação, tramitação, discussão e aprovação de um projeto de lei ordinária. Dessa forma, o FUNDEB foi implantado compulsoriamente a partir de 1º de janeiro de 2007, em âmbito nacional. A Medida Provisória nº 339/2006 tramitou no Congresso Nacional e foi aprovada na forma do texto do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 7, o qual resultou na Lei nº 11.494/2007, depois regulamentada pelo Decreto nº 6.253/2007.

O FUNDEB era formado por recursos dos próprios estados, do DF e dos municípios. As fontes de recursos que o compunham correspondiam a 16,66% no primeiro ano, 18,33% no segundo ano e 20,00% a partir do terceiro ano, incidentes sobre o FPE, o FPM, o ICMS, o IPI-Exp e a compensação pela Desoneração de Exportações (Lei Complementar nº 87/96). A título de contribuição de estados, DF e municípios, incidiam ainda 6,66% no primeiro ano, 13,33% no segundo ano e 20,00% a partir do terceiro ano sobre o Imposto sobre Transmissão Causa *Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e 50,00% da quota-parte do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios. Além disso, a União complementaria os recursos dos entes federativos que não atingissem o valor mínimo por aluno estabelecido nacionalmente, nos termos da legislação (Brasil, 2007).

Sua concepção baseava-se na formação de fundos estaduais compostos por percentuais de receitas de impostos e transferências constitucionais, redistribuídos com base no número de matrículas. A União atuava como complementadora financeira para estados com menor capacidade arrecadatória (Brasil, 2007). Esse modelo buscava promover maior equidade entre as redes de ensino, nos termos do pacto federativo existente. Com a criação do FUNDEB, foi possível "[...] uma distribuição mais equitativa dos recursos entre estados e municípios, buscando reduzir as históricas disparidades regionais" (Martins; Oliveira, 2025, p. 3).

O FUNDEB tinha natureza contábil e operava no âmbito de cada unidade federativa, com movimentação automática e periódica de recursos. A distribuição dos recursos era feita com base no número de alunos matriculados, conforme dados do Censo Escolar do ano anterior, respeitando-se os âmbitos de atuação prioritária definidos no artigo 211 da CF/88. Os municípios passaram a receber recursos com base nos alunos da educação infantil e ensino fundamental, enquanto os estados eram contemplados conforme os alunos do ensino fundamental e médio (Brasil, 2006). Farenzena (2020, p. 4), ao tratar da natureza do fundo, afirma que "o FUNDEB, assim como era o FUNDEF, tem natureza contábil, funciona no

âmbito de cada unidade da federação e é mecanismo redistributivo de recursos entre governo estadual e municípios, com movimentação automática e periódica de recursos".

Entre os objetivos do FUNDEB estava promover a equidade no financiamento da educação básica pública, na intenção de reduzir as disparidades regionais; assegurar a valorização dos profissionais da educação, com impacto direto na remuneração docente; e contribuir para o cumprimento das metas do PNE, como universalização da educação infantil e melhoria da qualidade do ensino. Estudos como o de Fossatti (2023) indicam que houve aumento do salário médio docente e maior atratividade da carreira. Já Cortez *et al*. (2025) apontam que a redistribuição de recursos públicos contribuiu para mitigar desigualdades regionais históricas.

Com os ganhos financeiros proporcionados pelos fundos, houve aumento dos gastos por parte dos entes federados. Santos e Nogueira (2021) ressaltam que o FUNDEB contribuiu para elevar o investimento médio por aluno bem como para reduzir as disparidades regionais, principalmente nos municípios.

No entanto, sua forma de constituição e distribuição possuía limitações relevantes. A vinculação direta ao número de matrículas, por exemplo, incentivava a expansão quantitativa, mas nem sempre esta vinha acompanhada de estratégias de qualificação da oferta educacional nem trazia ganhos em termos pedagógicos para os alunos. Em redes pequenas ou com baixa densidade populacional, o critério mostrava-se insuficiente para atender às demandas locais, e, assim, os recursos eram insuficientes para o desenvolvimento de políticas públicas que expressassem benefícios aos alunos.

Outro ponto crítico era a ausência de uma política nacional articulada que integrasse o financiamento público à melhoria da qualidade da educação. Castro (2024) observa que, embora o fundo tenha garantido a manutenção de escolas e o pagamento de salários, não houve progresso proporcional em indicadores de aprendizagem. Para ele, persistiram defasagens nos anos iniciais do ensino fundamental, baixos índices de proficiência em língua portuguesa e matemática, e elevada evasão escolar no ensino médio. Ou seja, o modelo assegurava funcionamento, mas não promovia equidade de resultados.

O FUNDEB original (2007-2020) operava sob uma lógica balizada no prisma contábil como referencial, o que o manteve distante de uma concepção política do direito à educação. Nesse diapasão, o financiamento proposto pelo FUNDEB deveria vincular-se a parâmetros de qualidade, planejamento e mecanismos de *accountability*. A ausência de exigências mínimas para o uso eficiente dos recursos do fundo e de avaliação de impacto contribuiu para a naturalização de desigualdades. Em que pese a atuação dos conselheiros do Conselho de

Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS-FUNDEB), órgão colegiado cuja principal função é o acompanhamento e o controle social da distribuição, da transferência, do planejamento e da aplicação dos recursos do fundo, no âmbito de todas as esferas administrativas – municipal, estadual e federal –, essa atuação se dá sem parâmetros normativos contundentes e objetivos, já que as leis regulamentadoras não foram minuciosas quanto a esses aspectos.

A fragilidade do modelo também se expressava na própria temporalidade do fundo. A necessidade de renovação legislativa periódica, com data-limite para sua vigência, impunha instabilidade às políticas educacionais. Salvador (2024) argumenta que essa condição comprometia a capacidade de planejamento de médio e longo prazo por parte dos entes federados e deixava a política pública à mercê de contextos políticos adversos, como o de retração fiscal e contenção de despesas públicas, iniciado em 2016.

Desse modo, os limites do FUNDEB original (2007-2020) apontavam para um caminho: a necessidade de torná-lo permanente. A instabilidade jurídica, os critérios simplificados de redistribuição e a ausência de articulação com políticas de qualidade educacional foram elementos que fragilizaram o potencial do fundo. Portanto, como ele sustenta a educação básica, seu caráter provisório impedia avanços estruturais em termos de planejamento e gestão. Considerando que o FUNDEB passara a ser a principal fonte de recursos para a manutenção do sistema educacional da maioria dos municípios brasileiros, vê-lo se extinguir mostraria o caos à educação básica pública nacional. Por isso, sua permanência era tida como salvadora dos avanços conquistados ao longo dos anos em termos de melhorias na educação brasileira.

4.4 A transição para o FUNDEB permanente (a partir da EC nº 108/2020)

A promulgação da EC nº 108/2020 representou um marco na história do financiamento da educação básica pública no Brasil ao tornar o FUNDEB uma política permanente. Após mais de uma década de vigência como política temporária, o fundo passou a integrar, de forma definitiva, o sistema de financiamento educacional público do País, com mudanças substanciais em sua estrutura normativa, lógica redistributiva e participação da União (Brasil, 2020a). A transição foi fruto de intensa mobilização da sociedade civil, da comunidade educacional e de parlamentares comprometidos com a garantia do direito à educação. Nessa linha, Cury (2018, p. 1.245-1.246) já afirmava sobre a educação: “se este direito é um direito essencial para a

realização da cidadania e dos direitos humanos, é imperativo que sua sustentação seja também permanente".

O FUNDEB, fundo especial formado por 27 fundos (26 estaduais e 1 do Distrito Federal), é composto pelas contribuições das receitas dos estados e dos municípios. Os fundos têm complementação da União quando os seus recursos não alcançam valores suficientes para garantir uma educação básica compatível com o desejo da legislação.

O novo FUNDEB, no âmbito dos estados e do Distrito Federal, tem em sua composição 20,00% das seguintes receitas: FPE; FPM; ICMS; IPI-Exp; ITCMD; IPVA; cota-parte dos municípios sobre o ITR; arrecadação de imposto que a União eventualmente instituir no exercício de sua competência (cotas-partes dos estados, Distrito Federal e municípios); receita da dívida ativa tributária; e multas e juros relativos aos impostos suprarrelacionados.

A institucionalização do FUNDEB permanente (a partir da EC nº 108/2020) representou a vitória de uma concepção ética da política pública, a qual reconhece o financiamento como um componente essencial para a manutenção do direito à educação. Com a aprovação da Emenda Constitucional, viu-se avanço técnico e simbólico, pois inscreveu-se na CF/88 um compromisso continuado com a justiça social e a equidade federativa. O novo FUNDEB deixou de ser uma política de governo para tornar-se política de Estado. Com a consolidação do FUNDEB como política permanente de financiamento público educacional, firma-se uma estratégia para o fortalecimento da cooperação federativa em educação.

Salvador (2024) contextualiza a transição para o FUNDEB permanente (a partir da EC nº 108/2020) em meio a um cenário de forte contenção fiscal, marcado pela vigência da EC nº 95/2016 e, posteriormente, pelo novo regime fiscal proposto em 2023. Ele alerta para os riscos de tensionamento entre o compromisso constitucional com a educação e os limites impostos pelo teto de gastos. Para ele, o sucesso do novo FUNDEB dependerá não apenas de sua arquitetura normativa, mas da vontade política de priorizar o investimento educacional no âmbito orçamentário (Salvador, 2024).

Por sua vez, Santos e Nogueira (2021) ressaltam que a transição para o FUNDEB permanente (a partir da EC nº 108/2020) também trouxe desafios operacionais importantes, como a necessidade de revisão dos critérios de alocação de recursos, o fortalecimento da transparência dos dados fiscais e educacionais e a capacitação técnica de conselhos de acompanhamento e controle social. Acreditam que a implementação da EC nº 108/2020 requer, portanto, um esforço articulado entre os entes federativos, sob pena de comprometer sua eficácia redistributiva.

Castro (2024) afirma que a permanência do FUNDEB cria condições estruturais mais favoráveis ao planejamento educacional de longo prazo. No entanto, ele observa que permanência não implica, por si só, eficiência. Castro ainda destaca que será preciso integrar o fundo a outras políticas públicas, como valorização docente, gestão democrática e currículos integradores, por exemplo, de modo que o financiamento cumpra seu papel de instrumento de transformação social (Castro, 2024). Dessa forma, percebe-se que o conhecimento da legislação e a sensibilidade para as questões educacionais e sociais dos alunos deverá ser um compromisso dos gestores públicos, visto que essa junção permitirá o sucesso das ações em favor da melhoria do ensino. Nesse contexto, Marques e Nogueira (2019) afirmam que o novo FUNDEB pretende vincular o financiamento à educação de qualidade. Com pensamento similar, Conceição, Mota Júnior e Dourado (2021) mencionam que o financiamento público é uma política que utiliza os recursos disponíveis para que o direito à educação seja garantido.

4.5 Mudanças na composição, redistribuição e complementação da União

Entre as inovações trazidas pela EC nº 108/2020, destacam-se:

I - a permanência constitucional do FUNDEB, superando o caráter temporário da versão anterior;

II - a ampliação progressiva da complementação da União, dos anteriores 10,00% para até 23,00% do total arrecadado por estados e municípios, conforme o escalonamento constitucional (art. 212-A);

III - a introdução de três modalidades de complementação da União: o Valor Aluno Ano FUNDEB (VAAF), com modelo tradicional, o qual mantém o critério da arrecadação estadual per capita; o Valor Aluno Ano Total (VAAT), que considera todas as receitas dos entes federativos e, dessa maneira, promove maior justiça redistributiva; e o Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), condição que vincula a complementação ao cumprimento de critérios de gestão e resultados educacionais.

Essa reformulação legislativa pretende garantir maior equidade na distribuição dos recursos públicos e assegurar o princípio da qualidade do ensino, conforme previsto no art. 206 da Constituição (Brasil, 1988).

Pela reformulação dos critérios de redistribuição dos recursos do FUNDEB, trazida pela EC nº 108/2020, observa-se um aumento substancial da participação da União no custeio da educação básica. A nova configuração rompeu com a lógica única do Valor Aluno Ano Mínimo (VAAM), adotada no FUNDEB anterior, ao criar um modelo híbrido, baseado também no

VAAT. Essa mudança tem como objetivo enfrentar as desigualdades de capacidade fiscal entre os municípios e estados e, ainda, redistribuir de forma mais justa os recursos públicos. Santos e Nogueira (2021) explicam que o VAAT considera não apenas os recursos próprios vinculados à educação, mas também o conjunto de transferências disponíveis para cada ente federativo, a fim de criar um índice mais preciso da real disponibilidade de financiamento por aluno. Com isso, os municípios mais vulneráveis passam a ter acesso a uma complementação mais robusta da União, o que tende a reduzir as disparidades de investimento entre as regiões do País. A nova estrutura do fundo trouxe avanços tanto na perspectiva legal quanto na doutrinária, o que reforçou os compromissos constitucionais com a equidade, qualidade e justiça social, na oferta educacional.

Com a EC nº 108/2020, estabeleceu-se também um aumento progressivo na complementação da União, que passou de 10,00% (modelo antigo) para 23,00% da soma dos fundos estaduais até o ano de 2026. Esse incremento será distribuído em três modalidades: a complementação VAAT (10,50%), a complementação VAAM (10,00%) e a complementação por resultados (2,50%), esta última vinculada a indicadores de melhoria na aprendizagem e redução das desigualdades. Nota-se que a complementação por resultados introduz um componente de *accountability* no fundo, ao premiar redes de ensino que apresentem progressos mensuráveis na oferta educacional.

A EC nº 108/2020 não apenas tornou o fundo permanente, mas também promoveu alterações em seu formato. Entre elas destacam-se: o aumento progressivo da complementação da União, partindo de 12,00% em 2021; 15,00% em 2022; 17,00% em 2023; 19,00% em 2024; 21,00% em 2025; e, finalmente, 23,00% em 2026; e a criação de um novo critério de redistribuição, o VAAT, o qual considera a totalidade dos recursos disponíveis por estudante, a fim de promover uma lógica mais equitativa e menos dependente da matrícula isolada. Tal inovação visa corrigir distorções em municípios com baixa arrecadação própria e elevada vulnerabilidade socioeconômica. Assim, o debate em torno de um modelo de financiamento que inclua os princípios do CAQ, da valorização profissional e da gestão pública democrática é fundamental para a garantia do direito à educação com equidade e qualidade socialmente referenciada (Dourado; Araújo, 2022).

A complementação da União distribui-se por meio de diferentes modalidades. Do total da complementação, 10,50% será destinado às escolas que não atingirem um investimento mínimo por aluno; 2,50% será usado conforme o desempenho na gestão, de acordo com critérios a serem definidos; 5,00% será destinado à educação infantil; e 15,00% será direcionado para melhorias na infraestrutura, equipamentos e instalações. Além disso, haverá 10,00%

baseados no critério VAAF; 10,50% pelo VAAT e 2,50% por melhorias nos indicadores de atendimento e aprendizagem. Do total do VAAT, metade deve ser investido em educação infantil e 15,00% em despesas de capital. Quanto à valorização dos profissionais da educação, a porcentagem de recursos destinada ao seu pagamento aumenta de 60,00% para 70,00% (Brasil, 2020b).

Contudo, Salvador (2024) adverte que a efetividade dessas mudanças dependerá de condições fiscais concretas e de um esforço político para que os recursos previstos sejam efetivamente executados. Ele lembra que o novo modelo foi implantado em um cenário de forte restrição fiscal, no qual as políticas sociais competem por espaço orçamentário dentro de um teto constitucional de gastos. Nessa disputa, a educação corre o risco de ver esvaziada sua priorização, apesar das garantias legais.

A Lei nº 14.113/2020 regulamenta o novo FUNDEB e estabelece critérios detalhados de utilização e fiscalização dos seus recursos. Ela aponta a destinação mínima de 70,00% dos recursos do fundo para a remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício; a exigência de transparência na gestão fiscal e orçamentária dos entes federativos beneficiários da complementação da União; a consolidação dos conselhos de acompanhamento do FUNDEB como instâncias de controle social, com composição paritária e mandato definido; e a vinculação da complementação VAAR ao cumprimento de condições específicas, como: a existência de plano de carreira docente, a gestão democrática da escola e a redução de desigualdades educacionais e melhoria do aprendizado. Percebe-se que a legislação reforça, assim, o compromisso com a eficiência, a equidade e a transparência no uso dos recursos públicos educacionais.

Do ponto de vista técnico, a operacionalização dos novos critérios exigirá melhorias na capacidade de gestão local. Santos e Nogueira (2021) destacam que a aferição correta do VAAT demanda uma base de dados confiável, transparente e auditável sobre receitas e matrículas, o que ainda é um desafio para muitos municípios de pequeno porte. Além disso, a atuação dos conselhos de acompanhamento do FUNDEB precisa ser fortalecida, de maneira a garantir um controle social efetivo sobre a alocação e a aplicação dos recursos. Vê-se que a participação da sociedade toma um contorno que pode impactar de modo considerável a forma de gestão, de acompanhamento e de controle da utilização dos recursos do fundo. Posto isso, entende-se necessário que o poder público não vede, ao contrário, estimule a participação social no controle do FUNDEB.

Em linha assemelhada, Castro (2024) sugere que, embora a nova arquitetura do FUNDEB represente um avanço em termos de redistribuição, o impacto real dessas mudanças

dependerá da articulação entre financiamento e políticas pedagógicas. Para ele, esses dois segmentos precisam caminhar *pari passu*, a fim de que o aporte maior de recursos encontre planejamento e execução satisfatórios. O aumento da complementação da União deve ser acompanhado por mecanismos de indução à qualidade, como planos de carreira docentes, formação continuada e avaliações formativas, a fim de que os recursos investidos revertam-se em melhorias reais para os alunos.

4.6 Impactos esperados na equidade e na qualidade da educação

O novo FUNDEB, agora permanente, é uma conquista de todos os integrantes e defensores da educação brasileira. Quando incorporou critérios mais amplos de redistribuição de recursos, ele aumentou de forma escalonada a complementação da União e vinculou parte dos recursos que entrega ao desempenho dos entes federados. Com isso, corrigiu distorções entre redes de ensino e minimizou as divergências de arrecadação e gestão delas. A doutrina constitucional brasileira é uníssona ao reconhecer a educação como direito social fundamental, nos termos do artigo 6º da CF/88. Para Barroso (2012), a educação não apenas habilita o exercício de outros direitos, como também é pressuposto da dignidade humana e da cidadania substantiva.

A consolidação de uma educação pública de qualidade é mais do que boa intenção política, ela requer comprometimento com um financiamento que seja capaz de efetivar padrões mínimos de condições para as atividades administrativas, operacionais e pedagógicas. Para Cara (2012), a qualidade da educação pública brasileira está diretamente condicionada ao financiamento adequado. Sem que existam os recursos necessários, torna-se inviável garantir condições satisfatórias e padrões mínimos de qualidade que assegurem o direito à educação de forma plena e equitativa. Santos e Nogueira (2021) ressaltam que o novo FUNDEB cria oportunidades para a diminuição das desigualdades territoriais, porém isso só ocorrerá caso os responsáveis pela educação desenvolvam cultura de planejamento, capacitação técnica e habilidade administrativa condizentes com o cenário de governança eficiente. Para as autoras, não é suficiente apenas redistribuir recursos, elas acreditam que é preciso fornecer meios e treinamentos aos entes federados com menor infraestrutura, especialmente aos pequenos municípios, de forma que eles aprendam a utilizar os recursos financeiros de forma estratégica. Do contrário, é possível que as desigualdades continuem, ainda que com uma nova aparência.

Espera-se que o FUNDEB cumpra seu papel de reduzir as desigualdades regionais e sociais, bem como garanta um piso de investimento educacional para todos os que integram a

educação básica pública. A equidade educacional não pode ser vista apenas como o universal à escola; ela implica garantias de condições adequadas para o pleno desenvolvimento de todos os alunos e a expansão da aprendizagem. Isso abrange a infraestrutura física, a disponibilização de materiais didáticos, o acesso a tecnologias, a valorização dos profissionais da educação e a elaboração de estratégias pedagógicas que considerem as realidades locais e atendam às demandas dos estudantes.

Pautado em uma visão abrangente, Castro (2024) acredita que o novo FUNDEB deva ser avaliado no contexto da abordagem das políticas públicas integradas. Ele propõe que seu efeito na qualidade da educação articule-se com outras dimensões, tais como currículo, avaliação, gestão democrática e carreira docente. O autor considera que o modelo criado em 2020 estabelece as condições financeiras necessárias para a reconstrução da escola pública, o que considera um ponto positivo. Por outro lado, adverte que o investimento financeiro é apenas o começo, pois acredita ser necessária uma transformação para elevar a educação a um nível de integração e melhorias em sua qualidade.

Em uma perspectiva crítica, Salvador (2024) ressalta que o contexto fiscal ainda estabelece restrições concretas à abrangência do novo FUNDEB. Para ele, a criação de um fundo permanente não assegura, por si só, a implementação de uma política de Estado que promova equidade. A possibilidade de cortes orçamentários, a pressão por reformas governamentais, a submissão das políticas educacionais à lógica do ajuste fiscal e as questões econômicas são ameaças concretas à esperada equidade. Desse modo, ele argumenta que a mobilização social e o controle democrático da política orçamentária serão tão importantes quanto o texto constitucional em si, uma vez que eles se revelam instrumentos aptos a preservar os objetivos que resultaram na criação do fundo com caráter permanente. É necessário que o fundo seja mantido e administrado de forma correta, para que os resultados de uma educação de qualidade apareçam. Cara (2012, p. 19) manifesta-se neste sentido ao apontar que “embora seja errôneo afirmar que o financiamento adequado da educação pública resolva sozinho o complexo conjunto de problemas educacionais brasileiros, é certo afirmar que sem ele nada poderá ser feito”.

Percebe-se que o novo FUNDEB é uma conquista, porém delicada, haja vista as complexidades do sistema educacional brasileiro. Ele pode combater as desigualdades existentes desse sistema. No entanto, sua eficácia dependerá de como os gestores, os educadores, os conselhos de acompanhamento e as comunidades escolares o administrarão e o desenvolverão. A equidade e a qualidade na educação básica pública demandam um compromisso político sério e duradouro, associado a um investimento contínuo em insumos

educacionais, pautado em um modelo institucional adequado a cada realidade. Do ponto de vista doutrinário, o fundo expressa o ideal constitucional de justiça social, materializa o direito à educação e promove cooperação federativa. Contudo, sua eficácia plena depende da capacitação técnica dos entes federativos, da atuação efetiva dos órgãos de controle e do engajamento da sociedade civil na fiscalização e na exigência de resultados.

5 AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA: O IDEB COMO INDICADOR

Esta seção avaliou a qualidade da educação básica dos dois municípios pesquisados, tendo o IDEB como indicador. Além disso, analisou criticamente o IDEB, com destaque para a sua relevância histórica como primeiro indicador sintético de qualidade educacional no Brasil, bem como suas limitações frente às complexidades atuais da educação. Ela está estruturada da seguinte forma: inicialmente, apresenta a concepção e a metodologia do IDEB, contextualizando seu papel na formulação de políticas públicas. Em seguida, discute as críticas técnicas e conceituais relativas ao índice, com base em estudos acadêmicos e evidências empíricas, especialmente no contexto mineiro. Por fim, reflete sobre a necessidade de ampliar os instrumentos de avaliação educacional, com a incorporação de dimensões qualitativas e contextuais capazes de promover uma concepção mais democrática e humanizadora da educação.

A avaliação da qualidade da educação básica pública no Brasil tem se consolidado por meio de instrumentos de mensuração que almejam não apenas oferecer dados diagnósticos, mas orientar políticas públicas e induzir práticas pedagógicas alinhadas a metas institucionais. O IDEB, criado pelo INEP no ano de 2007, é um desses instrumentos. Sua concepção integra variáveis de fluxo e aprendizagem em uma medida única, de fácil compreensão, utilizável por gestores, formuladores de políticas públicas e a sociedade em geral (Inep, 2007).

5.1 O IDEB e sua metodologia

A criação do IDEB representou uma inflexão na forma como o Brasil mensura e comunica os avanços educacionais. Desenvolvido pelo INEP, o índice foi concebido para oferecer uma medida sintética da qualidade da educação básica, com o intuito de aliar dois componentes: a taxa de rendimento escolar, obtida a partir do censo escolar; e o desempenho dos estudantes nas avaliações padronizadas do SAEB (Inep, 2007). Tal escolha metodológica combina a permanência do aluno na escola com sua aprendizagem efetiva e, dessa forma, consolida o IDEB como um indicador que permite comparações longitudinais e territoriais.

A metodologia do IDEB apoia-se em um modelo estatístico de regressão logística, o qual é capaz de projetar metas progressivas bianuais até alcançar, em tese, o valor ideal de 10. Esse cálculo considera como ponto de partida a nota da Prova Brasil (parte do SAEB) e a taxa de aprovação do censo escolar e, então, gera um índice sintético que permite a comparabilidade

longitudinal e interterritorial. Conforme Soares, Soares e Santos (2023), essa modelagem, embora consistente em termos matemáticos, opera sobre premissas generalizantes que, muitas vezes, desconsideram especificidades locais e dinâmicas escolares, as quais influenciam significativamente os resultados.

A fórmula do IDEB é baseada no produto da taxa de aprovação pelo desempenho médio dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática, escalonado de 0 a 10. Para isso, utiliza-se a nota média da Prova Brasil, padronizada a partir de um modelo de regressão, e a taxa de aprovação extraída do censo escolar. Como destacam Soares, Soares e Santos (2023), essa formulação simples possui grande poder comunicativo, pois é facilmente compreendida por gestores, imprensa e comunidade escolar, o que favorece sua difusão e institucionalização. No entanto, o caráter sintético do indicador implica reduções importantes da complexidade dos fenômenos educacionais que ele pretende captar.

A estrutura de metas bianuais atribuídas a escolas, redes de ensino e estados é definida com base em modelos logísticos de crescimento. Segundo nota técnica do Inep (2007), projeta-se que cada unidade escolar ou rede avance a partir de seu ponto inicial em direção a um valor de referência (próximo de 10). Tais metas são consideradas realistas por se basearem no histórico de desempenho e por respeitarem ritmos distintos de evolução. No entanto, para Soares, Soares e Santos (2023), essa premissa pode induzir a metas demasiadamente ambiciosas ou excessivamente conservadoras, de maneira especial em contextos de desigualdades estruturais que não são considerados no cálculo.

A metodologia do IDEB também não pondera o peso de fatores socioeconômicos no desempenho escolar. Como analisam Costa e Hadad (2017), o índice trata escolas rurais, urbanas, pequenas ou grandes, de maneira homogênea, o que pode favorecer distorções, em especial quando se comparam redes com realidades educacionais distintas. Além disso, como o IDEB é sensível à taxa de aprovação, ele pode ser artificialmente elevado em contextos de flexibilização do fluxo escolar e mascarar deficiências na aprendizagem. No entanto, essas limitações, ainda que reconhecidas pelo próprio INEP, não têm impedido seu uso como principal parâmetro de avaliação de políticas públicas em educação no Brasil.

Outro aspecto crítico da metodologia do IDEB diz respeito à ausência de ponderação por número de estudantes ou variação populacional ao longo dos anos. Conforme mencionam Silva e Duarte (2019), o índice é calculado como média simples, o que implica que escolas muito pequenas possam apresentar grandes oscilações no IDEB em função de poucos alunos, fato este que fragiliza os dados e dificulta a realização de análises robustas e precisas. Essa característica também afeta a construção das metas projetadas, as quais tendem a desconsiderar

a estabilidade ou instabilidade institucional das escolas e das redes. Como consequência, o IDEB pode induzir práticas de curto prazo voltadas ao cumprimento de metas, mas nem sempre sustentáveis do ponto de vista pedagógico.

Destaca-se ainda que, apesar de suas fragilidades, o IDEB cumpre uma função relevante ao promover a cultura de avaliação e induzir processos de *accountability* educacional. Uma virtude de realce em sua metodologia reside na padronização nacional e na acessibilidade pública dos dados, o que favorece o acompanhamento social das políticas educacionais. Entretanto, como pontuam Braga e Silva (2019), sua efetividade depende da articulação com outros indicadores, da leitura contextualizada de seus resultados e da mediação por parte de gestores capacitados. A crítica metodológica ao IDEB não deve levar ao seu abandono, mas ao seu aperfeiçoamento, sobretudo como parte de um sistema mais amplo e sensível de avaliação da qualidade educacional pátria.

5.2 Composição do indicador: rendimento escolar e desempenho em exames padronizados

A composição do IDEB, como supradescrito, baseia-se em dois pilares interdependentes: o rendimento escolar dos alunos e o desempenho em exames padronizados.

No que tange ao rendimento escolar, a taxa de aprovação é um reflexo direto das práticas pedagógicas internas das escolas, mas também das políticas locais de progressão continuada, ciclos e avaliação diagnóstica. Costa e Hadad (2017) destacam que esse componente, embora objetivo, está sujeito a uma forte interferência institucional. Em redes nas quais há estímulo à aprovação automática ou políticas de distorção idade-série malconduzidas, o IDEB pode ser elevado de modo artificial, sem que isso corresponda a uma real melhoria na aprendizagem. Desse modo, o uso da aprovação como indicador isolado de rendimento escolar precisa de controles que assegurem sua fidedignidade como representante de permanência com qualidade.

O desempenho em exames padronizados, por sua vez, afere o domínio de competências essenciais em duas áreas prioritárias do currículo: Língua Portuguesa, com foco em leitura, e Matemática, com foco em resolução de problemas. Consoante Soares, Soares e Santos (2023), as provas aplicadas são baseadas em matrizes de referência alinhadas à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), com escalas padronizadas que permitem a comparação entre anos e ciclos. Contudo, os autores alertam que essas provas não avaliam todas as dimensões da formação integral, o que limita sua capacidade de representar a totalidade da experiência educativa escolar (Soares; Soares; Santos, 2023).

A metodologia do IDEB combina os dois componentes por meio de uma multiplicação simples entre a taxa de aprovação (expurgada de abandono e reprovação) e a média padronizada dos exames. Essa forma de agregação, como explicam Braga e Silva (2019), tem a vantagem da simplicidade, o que favorece a interpretação por públicos diversos. No entanto, essa mesma simplicidade é sua principal fragilidade: ao multiplicar duas dimensões distintas e escalar os resultados em uma métrica comum, o índice pode oscilar de modo considerável, por meio de alterações em apenas uma das variáveis, o que compromete sua estabilidade como indicador longitudinal de qualidade. Segundo Aquino e Silva (2023, p. 447), "[...] o IDEB precisa que os alunos permaneçam na escola (fluxo) e sejam aprovados no fim do ano (desempenho/proficiência) para definir se uma escola é de qualidade ou não".

Silva e Duarte (2019) indicam que a combinação de fluxo e desempenho tem impacto distinto conforme o porte da escola e o perfil da rede de ensino. Para elas, escolas pequenas e variações no desempenho de um número reduzido de alunos podem alterar com razoável significância a média de proficiência; da mesma forma, mudanças de política de aprovação, por exemplo, são capazes de inflar o rendimento escolar sem ganhos reais na aprendizagem. Tal condição se apresenta como um problema em municípios de pequeno porte ou em contextos de alta rotatividade docente e baixa estabilidade institucional, o que, para as autoras, é o caso de algumas redes municipais de ensino no estado de Minas Gerais, pelo que analisaram.

Outro fator a ser considerado na composição do IDEB é que o rendimento escolar é influenciado por aspectos extraclasse, como vulnerabilidade socioeconômica, escolaridade dos pais, infraestrutura escolar e políticas públicas de alimentação e transporte. Como o índice não ajusta suas métricas por contexto social, há, segundo Costa e Hadad (2017), risco de penalização de redes que operam em realidades adversas e que obtêm ganhos relativos significativos, mas que permanecem com índices abaixo das metas fixadas. Essas ocorrências comprometem o uso do IDEB como ferramenta de direcionamento de políticas públicas, em particular, quando vinculado a premiações ou sanções administrativas.

Importa reconhecer que, apesar de suas limitações, a composição dual do IDEB permitiu ao Brasil consolidar uma cultura de avaliação e desenvolver uma base sólida de dados educacionais. Conforme argumentam Soares, Soares e Santos (2023), o desafio atual consiste em refinar a mensuração de seus componentes a fim de incorporar indicadores de equidade, ponderações contextuais e novos domínios curriculares. A evolução do indicador deve integrar o rendimento escolar a uma concepção mais ampla de qualidade da educação, para também contemplar dimensões formativas, socioemocionais e territoriais, sem abandonar a comparabilidade, a qual lhe confere valor estratégico.

5.3 Limitações do IDEB como métrica de qualidade

É importante sinalizar que o IDEB foi o primeiro indicador sintético que o Brasil teve para mensurar a qualidade da educação. Quando foi proposto, teve relevância. Mas hoje, mostra-se limitado exatamente pelos avanços da compreensão de que a qualidade da educação é mais complexa do que os aspectos que são auferidos pelo indicador.

Apesar de sua adoção como o principal instrumento de avaliação da qualidade da educação básica no Brasil, o IDEB apresenta limites estruturais que comprometem sua capacidade de refletir, de forma abrangente, a complexidade dos processos educativos. Desse modo, é necessário considerar algumas limitações em relação a ele.

A primeira limitação refere-se à natureza quantitativa e simplificadora do índice, a qual conjuga rendimento escolar e desempenho em exames padronizados, fato que reduz a avaliação da qualidade educacional a dois eixos mensuráveis (Brasil, 2007). Essa construção, ainda que metodologicamente objetiva, obscurece dimensões importantes da vida escolar, como o desenvolvimento socioemocional, a formação cidadã e a construção coletiva do conhecimento, as quais não são captadas por provas de múltipla escolha nem pelas taxas de aprovação.

Outra limitação do IDEB reside em sua insensibilidade às desigualdades territoriais e socioeconômicas. Como apontam Costa e Hadad (2017), o índice não ajusta seus resultados segundo o nível de vulnerabilidade social dos estudantes ou às condições objetivas das escolas, situação que tende a penalizar redes que atuam em contextos adversos. Assim, mesmo avanços pedagógicos relevantes podem não se traduzir em elevação do IDEB, o que reforça estigmas institucionais e pode levar à culpabilização de professores e gestores escolares. A ausência de ponderação contextual, portanto, compromete a justiça avaliativa do índice e dificulta o uso equitativo de seus resultados em processos de gestão e formulação de políticas públicas educacionais.

Além disso, o modo como o IDEB é calculado favorece distorções internas relacionadas à política de aprovação e às práticas de ensino voltadas exclusivamente para o teste. Soares, Soares e Santos (2023) argumentam que a multiplicação da taxa de aprovação pela média de proficiência induz, em certos contextos, a estratégias de elevação artificial do fluxo escolar, inclusive por meio da flexibilização da avaliação interna, sem que isso implique, necessariamente, ganhos reais de aprendizagem. Da mesma forma, o foco exclusivo em Língua Portuguesa e Matemática nas provas do SAEB, por vezes, leva à marginalização de outras áreas do conhecimento e, assim, empobrece o currículo e compromete a formação integral dos estudantes.

Do ponto de vista técnico, a oscilação do IDEB em redes e escolas de pequeno porte revela outra limitação que merece análise. Conforme indicam Silva e Duarte (2019), variações mínimas na nota de poucos alunos podem provocar grandes flutuações nos resultados e, consequentemente, dificultar análises longitudinais e comprometer a comparação entre os entes federativos. Assinalam também que tal problema se agrava pela ausência de mecanismos estatísticos de estabilização ou de correção por amostragem, o que torna os dados frágeis em redes com baixo número de matrículas ou alta rotatividade de alunos e professores. A interpretação desses dados, portanto, exige cuidado metodológico e sensibilidade, de maneira a não macular a sua credibilidade.

Apesar dessas críticas, o IDEB auxilia na democratização do acesso a dados educacionais e incentiva a cultura da avaliação no Brasil. No entanto, como reconhecem Braga e Silva (2019), sua utilização como métrica única de qualidade educacional é insuficiente para orientar políticas públicas eficazes e justas. A supervalorização do índice pode induzir a uma visão inadequada da qualidade, sobretudo por instrumentalizar processos escolares em função de metas numéricas. Dessa maneira, faz-se necessário ampliar a matriz avaliativa nacional a fim de que nela se incorporem indicadores complementares de equidade, inclusão, bem-estar escolar e participação comunitária, os quais permitirão uma leitura mais abrangente, contextualizada e humana da educação básica pública. Nesse sentido, Almeida, Dalben e Freitas (2013, p. 1.162) ensinam

> isso porque, ao ser interpretado como reflexo do trabalho desenvolvido pelas escolas, o IDEB possui limitações postas pelo próprio delineamento que não o viabilizam como tal, podendo ser, por isso mesmo, apenas um dos indicadores da avaliação das escolas, mas de forma alguma o único.

Vê-se que o IDEB, embora útil como referência, não consegue abarcar, por si só, a complexidade da qualidade escolar e deve ser complementado por outros indicadores mais amplos. Matos e Rodrigues (2016) contribuem de forma significativa para a compreensão da relação entre os indicadores educacionais e as condições contextuais das escolas na determinação do desempenho medido pelo IDEB. Os autores partem da constatação de que a avaliação da qualidade da educação no Brasil consolidou-se a partir de instrumentos quantitativos, destacando-se o IDEB como principal parâmetro de monitoramento das políticas públicas. Contudo, ressaltam que tal indicador, ao enfocar resultados finalísticos, desconsidera variáveis estruturais e contextuais essenciais para a análise da eficácia escolar.

Nessa perspectiva, investigam quais características das escolas estão associadas à probabilidade de cumprimento das metas do IDEB de 2013, diferenciando as etapas iniciais e finais do ensino fundamental. A investigação adotou uma metodologia de caráter quantitativo, baseada em estatística descritiva, Teoria da Resposta ao Item e regressão logística, a qual analisou dados de 36.236 escolas dos anos iniciais e 29.095 dos anos finais do ensino fundamental. As variáveis independentes consideradas incluem infraestrutura, nível socioeconômico, complexidade da escola, média de alunos por turma e percentual de docentes com curso superior. Essa abordagem permitiu identificar o peso relativo de cada variável sobre a chance de uma escola atingir a meta do IDEB. A análise empírica evidenciou que a infraestrutura é o fator mais determinante nos anos iniciais, enquanto nos anos finais prevalecem o nível socioeconômico e a infraestrutura.

O estudo revisitou pesquisas que abordaram o IDEB sob diferentes enfoques. Autores como Soares e Xavier (2013) destacaram as limitações do índice por não incorporar variáveis contextuais e ainda enfatizaram a influência decisiva das condições socioeconômicas e da infraestrutura escolar. Trabalhos de Duarte (2013) e Gouveia, Souza e Tavares (2009) demonstraram a correlação entre pobreza e baixos resultados, fato que reforçou a tese de que o IDEB reflete desigualdades estruturais. Pesquisas de Almeida, Dalben e Freitas (2013) e Faria e Guimarães (2015) ampliaram essa discussão ao mostrarem que a eficácia escolar não pode ser reduzida a um único indicador, pois depende de fatores organizacionais, pedagógicos e de liderança. A análise de Koslinski, Cunha e Andrade (2014) acrescentou que características institucionais, como o perfil de liderança e os recursos disponíveis, afetaram a capacidade das escolas de alcançar as metas para elas estabelecidas.

Os resultados da pesquisa de Matos e Rodrigues (2016) indicaram que a infraestrutura escolar impacta de forma positiva ambas as etapas do ensino fundamental, embora seja mais acentuada nos anos iniciais. A complexidade institucional, por sua vez, tem efeito negativo, o que sugere que escolas maiores e com múltiplos níveis de ensino enfrentam mais dificuldades para cumprir suas metas. Verificou-se que o nível socioeconômico impactou positivamente nos anos iniciais e de maneira negativa nos anos finais, resultado este que os autores interpretaram como reflexo do efeito cumulativo do desempenho escolar e das diferenças estruturais entre ciclos. Além disso, concluíram que o percentual de docentes com formação no ensino superior está associado a melhores resultados, o que confirmou os achados de Albernaz, Ferreira e Franco (2002) sobre a importância da qualificação docente para o aprendizado.

Por fim, os autores reafirmaram que a meta do IDEB deve ser analisada de forma contextualizada, associando-a a variáveis estruturais e pedagógicas que influenciem a

aprendizagem. O estudo destacou a necessidade de políticas públicas que considerem as desigualdades socioeconômicas e estruturais entre as escolas, de maneira que evitem o uso isolado do IDEB como medida de qualidade. As evidências empíricas do estudo também sugeriram que as políticas educacionais voltadas à melhoria do desempenho escolar distinguem os desafios específicos das etapas iniciais e finais do ensino fundamental.

Assim, vê-se que a composição do IDEB como produto entre fluxo e proficiência, embora atraente pela simplicidade, incorre em limitações técnicas e conceituais. De acordo com Costa e Hadad (2017), redes e escolas com alto índice de distorção idade-série ou com históricos de aprovação automática tendem a elevar artificialmente o componente de fluxo, o que mascara a real proficiência dos estudantes. Tal composição, portanto, exige leitura crítica, em especial quando utilizada como critério de premiação, sanção ou ranqueamento institucional, práticas que, segundo os autores, agravam desigualdades preexistentes ao invés de saná-las.

Além disso, o IDEB enfrenta críticas quanto à sua capacidade de refletir com precisão a qualidade da educação, sobretudo em contextos de vulnerabilidade social. O estudo de Silva e Duarte (2019), ao analisar municípios mineiros, constata que a desigualdade na arrecadação e no financiamento da educação impacta diretamente a possibilidade de atingir metas de qualidade. Municípios com menor capacidade fiscal, mesmo com esforço de gestão, enfrentam limitações estruturais que afetam o desempenho em avaliações externas, o que sugere que o IDEB, ao não ponderar essas variáveis contextuais, pode reforçar estigmas e ocultar avanços qualitativos relevantes.

No que tange ao panorama mineiro, os dados mostram que o estado abriga redes com altos contrastes de desempenho. Braga e Silva (2019) apontam que, mesmo entre municípios com similar volume de recursos *per capita* via FUNDEB, há discrepâncias significativas no IDEB, as quais sugerem que fatores como gestão, qualificação docente e políticas locais desempenham papel determinante no resultado de suas ações. Ademais, a análise estatística conduzida pelos autores indica que a aplicação eficiente dos recursos, aliada à estabilidade nas carreiras do magistério, tende a correlacionar-se positivamente com melhores resultados educacionais, embora essa relação não seja linear nem automática.

As limitações do IDEB enquanto métrica única de qualidade são reforçadas por Soares, Soares e Santos (2023), que denunciam a opacidade do algoritmo de metas e sua insensibilidade a fenômenos como evasão, exclusão de estudantes com deficiência nos cálculos e descontextualização curricular dos exames. A crítica central recai sobre a função reguladora e prescritiva do IDEB, o qual, ao induzir práticas de “ensino para o teste”, estreita o currículo e distorce a função formativa da escola pública. Isso exige que o índice seja compreendido não

como um fim em si mesmo, mas como uma das múltiplas lentes para a avaliação da qualidade da educação.

Assim, reconhece-se que a avaliação da educação básica pública deve combinar indicadores quantitativos, como o IDEB, com análises qualitativas que considerem processos pedagógicos e a comunidade escolar, por exemplo. Apesar de o IDEB contribuir para promover visibilidade aos resultados da educação pública, sua utilização como instrumento exclusivo de avaliação corre o risco de reduzir a complexidade da educação a números. Uma avaliação que considere e se comprometa com a equidade e a qualidade deve transcender o tecnicismo e articular-se a uma concepção democrática e humanizadora da educação.

5.4 O IDEB no contexto mineiro: panorama estadual e desigualdades internas

Minas Gerais destaca-se, há mais de uma década, como uma das unidades federativas com desempenho acima da média nacional no IDEB, em particular nos anos iniciais do ensino fundamental (QEdu, 2025). Essa constância, frequentemente celebrada em *rankings* oficiais, mascara, no entanto, disparidades significativas entre municípios, redes e escolas. A análise do IDEB em Minas não pode se limitar às médias gerais, pois a distribuição territorial do desempenho revela desigualdades estruturais que requerem investigação aprofundada (Silva; Duarte, 2019).

Os bons resultados médios de Minas Gerais decorrem, em parte, de políticas educacionais consolidadas ao longo das últimas décadas, como a implementação de avaliações próprias desde os anos 1990 e a institucionalização de uma cultura de monitoramento do desempenho escolar. Contudo, como argumentam Costa e Hadad (2017), essas políticas não impactaram de maneira equânime todo o território mineiro, pois há núcleos com alta performance e regiões inteiras em que o desempenho se mantém abaixo das metas, fatos que evidenciam que o sucesso estadual é, em muitos casos, fragmentado.

Entre os fatores que explicam essa heterogeneidade interna estão as desigualdades socioeconômicas, a capacidade administrativa dos municípios e a infraestrutura física das escolas. Essas características são comumente verificadas no estado mineiro. Municípios mais estruturados, com maior arrecadação própria e maior estabilidade institucional, implementam políticas locais eficazes de acompanhamento pedagógico, gestão escolar e valorização docente. De outra parte, municípios pequenos e com escassez de recursos – como alguns da região do Sul de Minas e do Jequitinhonha – enfrentam dificuldades crônicas, as quais se refletem no desempenho dos alunos, segundo Braga e Silva (2019).

A municipalização do ensino fundamental, intensificada a partir da década de 1990, também contribuiu para o quadro desigual. Em Minas Gerais, estado com 853 municípios, a descentralização do ensino ocorreu de forma desproporcional em termos de capacidade técnica e financeira das redes de ensino. Segundo Silva e Duarte (2019), municípios de pequeno porte assumiram responsabilidades educacionais sem o devido suporte técnico ou estrutura, o que comprometeu a oferta de uma educação de qualidade, mesmo com o aporte dos recursos do FUNDEB.

O IDEB, ao cruzar dados de aprovação e desempenho em larga escala, torna-se uma ferramenta útil para mapear essas disparidades. Porém, como observam Soares, Soares e Santos (2023), a interpretação dos dados deve considerar o porte da rede e as condições locais. Em muitos municípios mineiros, especialmente os de menor população, pequenas variações no número de alunos avaliados são capazes de produzir grandes oscilações nas médias de desempenho, o que dificulta análises comparativas e pode induzir a interpretações equivocadas sobre a evolução da qualidade educacional.

Outro ponto relevante a se considerar são os municípios que despontam e se destacam em regiões de baixo IDEB. Esses casos expõem o papel estratégico da gestão escolar e do engajamento comunitário na superação das adversidades. Costa e Hadad (2017) relatam que escolas com bons resultados em contextos vulneráveis compartilham características como liderança pedagógica eficaz, cultura de colaboração entre professores e vínculo forte com as famílias. Tais elementos, muitas vezes invisibilizados nas análises quantitativas, mostram-se decisivos para a elevação da aprendizagem. A comparação entre municípios vizinhos de Minas Gerais também expõe contrastes expressivos; essa disparidade não se explica apenas pela questão de recursos, mas também por fatores como continuidade de gestão, qualificação dos profissionais da educação e cultura avaliativa local (Braga; Silva, 2019).

A política estadual de metas, pactuada com os municípios e estimulada pelo governo mineiro, tem buscado reduzir essas desigualdades, porém ainda encontra limites na ausência de mecanismos mais efetivos de assistência técnica diferenciada. O financiamento por desempenho, por exemplo, tende a agravar a situação de redes com baixos resultados quando associa bonificações a metas inatingíveis sem considerar o ponto de partida. Nesse sentido, como revelam Silva e Duarte (2019), políticas redistributivas e de cooperação intermunicipal seriam alternativas mais adequadas para o contexto federativo mineiro.

Outro aspecto a ser considerado é o impacto da rotatividade de professores e gestores escolares nas regiões com baixo IDEB. Municípios com alta instabilidade política ou dependência de contratos temporários de professores enfrentam maiores dificuldades para

consolidar projetos pedagógicos de médio e longo prazo. Essa descontinuidade prejudica a formação de uma cultura institucional de qualidade e compromete o uso estratégico dos dados do IDEB para planejamento educacional (Costa; Hadad, 2017).

Nesse contexto, a leitura do IDEB em Minas Gerais exige articulação entre os dados quantitativos e as narrativas locais. A partir dessa leitura integrada, verifica-se que o bom desempenho médio estadual convive com zonas de exclusão educacional, nas quais o direito à aprendizagem ainda é precário. Esse fato confirma a necessidade de que se instituam políticas públicas territorializadas, baseadas em diagnósticos específicos e ações diferenciadas, qualificadas para atender às demandas da comunidade. Acredita-se que assim o IDEB seja mais que um índice e torne-se, de fato, um instrumento de equidade educacional e balizador da formulação de políticas públicas eficazes para a educação.

A situação apontada nesta seção parece ainda permanecer, segundo dados do último IDEB. Exemplos são os casos de Inconfidentes e Senador Amaral, ambos municípios pertencentes à mesma Superintendência Regional de Ensino, a de Pouso Alegre, no sul do estado de Minas Gerais, mas com desempenhos distintos no IDEB. Enquanto Inconfidentes apresenta, no ano de 2023, IDEB de 7,40 nos anos iniciais do ensino fundamental, Senador Amaral registra índice de 5,50.

Na seção seguinte, mobilizou-se uma revisão sistemática de literatura que procura compreender, de forma crítica, as possíveis correlações entre o FUNDEB e o IDEB no Brasil. Ela sustenta as análises realizadas neste trabalho.

6 REVISÃO DE LITERATURA: O QUE AS PESQUISAS TÊM A DIZER?

Esta seção apresenta o estado da arte referente às produções acadêmicas que abordam o tema em análise. O levantamento bibliográfico foi realizado por meio do banco de teses e dissertações da CAPES e do Google Acadêmico, contemplando os estudos mais recentes publicados de 2020 a 2025. Embora se trate de uma revisão de literatura de caráter sintético, observou-se a existência de um conjunto expressivo de pesquisas dedicadas à temática referente ao FUNDEB, ao IDEB e ao SINAEB, as quais contribuíram com os objetivos deste estudo.

As diferentes abordagens identificadas revelam a amplitude do debate e oferecem referenciais teóricos e empíricos que contribuem para fundamentar esta tese. Ademais, a análise do material selecionado permitiu identificar diferentes eixos de interesse, entre os quais se destacam aqueles voltados ao FUNDEB, federalismo e equidade; eficiência do gasto público e resultados educacionais; gestão, *accountability* e avaliação; contexto socioeconômico e desigualdades; políticas para a primeira infância e justiça social; e sustentabilidade e qualidade local.

A pesquisa de Souza (2023) centrou-se na importância do financiamento educacional no Brasil, com ênfase nas transformações advindas da abertura política e na consolidação de mecanismos institucionais de redistribuição de recursos, como o FUNDEF e, posteriormente, o FUNDEB. O trabalho apresenta um recorte histórico das políticas públicas educacionais e demonstra como a Constituição de 1988 e a LDB/96 estruturaram a descentralização da gestão e ampliaram a autonomia dos municípios, mas também expuseram as desigualdades socioeconômicas regionais.

A autora aponta três eixos centrais de sua pesquisa: a reconstrução da linha cronológica das políticas públicas, modo pelo qual evidencia as prioridades e mudanças no campo educacional desde a redemocratização; a análise dos instrumentos e mecanismos de financiamento, sobretudo o FUNDEB, em sua origem, alocação e fiscalização; e o exame da relação entre os investimentos em educação e os resultados em avaliações internacionais, como o PISA, em comparação com países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ela afirma também que a política de financiamento permanece fortemente atrelada à vinculação de receitas de impostos, o que a torna vulnerável às oscilações fiscais. Além disso, evidencia que o financiamento, ainda que necessário, não é condição suficiente para elevar a qualidade da educação, sendo imprescindível o engajamento de toda a comunidade escolar: professores, gestores, estudantes e famílias.

Por fim, Souza (2023) ressalta que a descentralização avançou ao aproximar a gestão da realidade local, todavia ampliou as desigualdades em razão das diferentes capacidades administrativas e econômicas dos municípios. Nesse sentido, vê que a atuação do governo federal e os mecanismos de complementação do FUNDEB são apresentados como estratégias para reduzir desigualdades e garantir equidade no acesso. A par disso, destaca que o Brasil investe boa parte de seu PIB em educação, mas que os resultados em desempenho (IDEB e PISA) permanecem aquém dos padrões internacionais. Para ela, esta condição sugere não apenas insuficiência de recursos, mas também falhas em sua alocação e gestão, fato que reforça a necessidade do aprimoramento dos mecanismos de *accountability* educacional e qualificação dos investimentos.

O estudo de Capuzzo (2022) examinou a construção política e legislativa do FUNDEB permanente (a partir da EC nº 108/2020), com especial atenção aos aspectos redistributivos federativos e à concepção de qualidade em educação. O autor fundamenta sua análise em referenciais como o federalismo educacional, a política de fundos no Brasil, o neoinstitucionalismo histórico e os indicadores de qualidade educacional. Sua pesquisa evidencia que o FUNDEB resultou de embates políticos e negociações conciliatórias na Câmara dos Deputados.

Segundo o pesquisador, o aumento da complementação da União e a adoção de novos mecanismos de redistribuição, os quais permitem atender aos municípios pobres situados em estados ricos, representam inovações relevantes. Todavia, o caráter redistributivo não é linear: sua efetividade depende do recorte analítico (municípios, estados ou regiões) e de fatores como diferenças salariais e custo de vida. Quanto à qualidade, o texto final incorporou o CAQ como princípio constitucional, mas adiou sua regulamentação e, assim, revelou tensões entre atores sociais (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE) e governamentais (MEC e Todos pela Educação), que divergiam sobre a ênfase em insumos mínimos *versus* incentivos a resultados de gestão.

Na conclusão de seu estudo, Capuzzo (2022) afirma que o texto final do FUNDEB permanente foi um resultado conciliatório entre forças políticas e sociais, o qual evitou perdas imediatas aos entes federativos. Para ele, o novo fundo é mais redistributivo que seu antecessor, porém tem potencial de avanço a depender da legislação complementar. Também destaca que a noção de qualidade educacional adotada é ambígua e negociada, pois mescla a defesa de padrões de insumos (via CAQ) com incentivos por resultados (via indicadores de desempenho e gestão). Ao mencionar o caso do Ceará, reforça o debate como evidência de que incentivos

associados a desempenho podem promover avanços em equidade e aprendizagem e que sua análise sustenta a ideia de que a qualidade não pode ser reduzida a indicadores quantitativos, devendo englobar infraestrutura, formação docente e condições socioeconômicas dos estudantes. O autor finaliza afirmando que a *accountability* e equidade necessitam de mecanismos que aliem prestação de contas, eficiência e justiça distributiva. Nota-se, dessa forma, que o estudo revela que a noção de qualidade educacional é uma construção em disputa, tensionada entre a agenda de equidade social e a de eficiência gerencial.

Bianchini (2021) tem sua pesquisa afeta ao campo das políticas públicas educacionais. Ela examina de que modo o FUNDEB contribuiu para a valorização dos profissionais do magistério, em especial no que diz respeito à remuneração e às condições de trabalho. Seu estudo articula elementos do financiamento da educação, da gestão municipal e das demandas históricas do magistério, situando-se em um debate já consolidado na literatura, mas ainda permeado de tensões conceituais e empíricas. A autora delimita três eixos analíticos preponderantes: o FUNDEB como política redistributiva, ou seja, como mecanismo que busca reduzir as desigualdades regionais por meio da complementação da União; a valorização docente, esta entendida a partir de marcos legais, como o piso salarial profissional nacional (Lei nº 11.738/2008) e o plano de carreira; e a efetividade prática do financiamento, para ela analisada a partir de dados empíricos que relacionam a aplicação de recursos do FUNDEB com a realidade da remuneração e da carreira docente.

Bianchini ainda afirma que, embora o FUNDEB represente avanço estrutural no financiamento da educação básica pública, seus efeitos sobre a valorização do magistério são desiguais e limitados. Ela entende que o fundo possibilitou incrementos salariais, mas nem sempre garantiu a efetiva implementação dos planos de carreira ou a valorização plena do magistério, prevista na legislação. A autora sustenta também que o FUNDEB é condição necessária, mas não suficiente para assegurar a valorização docente. Isso se deve tanto à insuficiência de recursos em determinados contextos municipais quanto à falta de compromisso político na implementação dos instrumentos de valorização, como carreira, formação continuada e melhoria das condições de trabalho.

Além disso, seu estudo evidencia que o foco excessivo no cumprimento do piso salarial tem levado gestores a tratar a valorização profissional de forma reducionista e, assim, a desconsiderar outras dimensões do trabalho docente. Para ela, persistem desigualdades federativas, nas quais municípios com baixa capacidade arrecadatória continuam dependentes da complementação da União e, mesmo assim, não atingem condições equânimes de valorização dos professores, em comparação a localidades mais ricas (Bianchini, 2021).

O estudo de Silva (2022) insere-se no arcabouço da Teoria do Federalismo Fiscal. A autora abordou a temática da eficácia das transferências intergovernamentais condicionais no contexto subnacional brasileiro. A premissa central de sua investigação reside na ocorrência do denominado efeito fungibilidade, no qual se tem o fenômeno em que o aumento da despesa municipal em uma área específica (educação) é inferior ao montante transferido para tal finalidade. Segundo a autora, isso resulta no desvio do saldo dos recursos para o financiamento de outros bens e serviços ou para a potencial redução da carga tributária local.

A relevância do estudo é acentuada pela recente instituição do FUNDEB como instrumento permanente de financiamento da educação básica. O rigor metodológico é sustentado pela utilização de dados em painel abrangendo o período de 2013 a 2018. Para estimar a resposta das despesas municipais em educação às transferências do FUNDEB, foram empregados diversos modelos, com destaque para a Regressão Quantílica com Efeitos Fixos e o Modelo de Painel Dinâmico (System-GMM), este último com vistas a conferir robustez às estimativas. A escolha pela Regressão Quantílica justificou-se pela necessidade, segundo a autora, de analisar se o impacto das transferências é heterogêneo ao longo da distribuição dos gastos (Silva, 2022).

O trabalho detectou evidências de fungibilidade nas transferências do FUNDEB nos municípios brasileiros. Quanto à Regressão Quantílica com Efeitos Fixos, a análise no quantil de maiores gastos *per capita* com educação indicou que, para cada aumento de R$ 1,00 nas transferências *per capita* do FUNDEB, R$ 0,38 é realocado para outros gastos, sendo apenas R$ 0,62 efetivamente direcionado para serviços de educação. Frente ao Modelo de Painel Dinâmico, este encontrou uma magnitude de fungibilidade ligeiramente superior, sugerindo que, a cada R$ 1,00 transferido *per capita*, R$ 0,48 é desviado para outros setores (Silva, 2022).

Adicionalmente, o estudo aponta que o impacto das transferências condicionais (FUNDEB) é relativamente maior sobre os gastos em educação quando comparado ao efeito das transferências incondicionais, como o FPM, o que sublinha a importância da condicionalidade, ainda que parcial, no direcionamento da despesa. O achado de fungibilidade possui implicações relevantes para a política educacional e o desenvolvimento de longo prazo, pois o desvio de recursos vinculados é associado a uma potencial queda na qualidade da educação (pior aprendizado, maiores taxas de repetição e evasão), o que, por sua vez, prejudica o desenvolvimento econômico do País (Silva, 2022).

No campo da Economia Política da Educação e do Federalismo Fiscal brasileiro, o estudo de Cunha (2023) tem como objeto principal a relação dialética entre o fundo público e o financiamento da educação básica. O referencial teórico mobilizado pela autora transcende a

análise meramente orçamentária para situar o financiamento educacional na macroestrutura da crise do capital e do processo de financeirização. A premissa fundamental é que o fundo público, produto da arrecadação tributária, tem sua destinação prioritariamente determinada pelo pagamento de juros e amortização da dívida pública. Dessa forma, o financiamento das políticas sociais, notadamente a educação, é subordinado à lógica da rentabilidade do capital, o que impõe um limite estrutural à universalização do direito à educação de qualidade. A pesquisa emprega uma abordagem metodológica de estudo de caso e análise documental e bibliográfica, na qual examina dados de receitas e despesas do município de Toledo/PR, no período de 2013 a 2020.

A principal contribuição empírica reside na elucidação de que capacidade fiscal não implica maximização do investimento social: a análise demonstra que, apesar de o município de Toledo/PR apresentar um histórico de orçamento superavitário e possuir uma grande margem para ampliação do endividamento, o investimento em educação limita-se a cumprir o mínimo constitucional de 25,00% da MDE. Este achado sugere uma ausência de vontade política ou uma priorização invertida do fundo público local. Assim, o estudo destaca a importância dos fundos como o FUNDEF, o FUNDEB original e o FUNDEB permanente (a partir da EC nº 108/2020) como avanços estruturais que garantem a manutenção das políticas públicas de educação. Contudo, ressalta que esses instrumentos, por si sós, preservam aspectos problemáticos em sua aplicabilidade, os quais limitam a promoção de um ensino de qualidade (Cunha, 2023).

As conclusões do trabalho apontam para implicações críticas na gestão da rede pública, com expressiva redução de 49,07% no número de funcionários da educação básica no município entre 2013 e 2020. Essa regressão numérica é associada a um aumento no processo de terceirização dos serviços e configura um movimento de desestruturação da carreira e das condições de trabalho na rede municipal. Em última instância, a autora conclui que a limitação do investimento em educação é uma manifestação local da prioridade dada ao sistema da dívida, o qual desvia o fluxo do fundo público para a acumulação de capital. Para ela, essa condição perpetua a submissão das políticas sociais à racionalidade economicista e financeira (Cunha, 2023).

Baseggio (2023) desenvolveu um estudo com base no debate sobre as políticas de descentralização e municipalização do ensino no Brasil pós-Constituição Federal de 1988, com foco na articulação entre a gestão educacional e o financiamento por meio de fundos contábeis, como o FUNDEB. A pesquisa analisou as dinâmicas do financiamento da educação básica municipal no contexto das políticas nacionais, especificamente no município de Concórdia,

Santa Catarina, entre 2010 e 2021. O referencial teórico-metodológico fundamentou-se em uma pesquisa bibliográfica e documental que incluiu a análise de bases de dados oficiais (INEP, SIOPE e FNDE) e documentos locais, a fim de compreender as bases legais e as transformações na rede municipal.

O trabalho apresenta evidências empíricas sobre a redefinição da rede de ensino em nível subnacional. Ele demonstrou que as políticas de municipalização e nucleação (ou centralização) da educação básica, implementadas a partir dos anos 1990, promoveram uma redução significativa no número de escolas rurais. Em consequência, houve um aumento no número de matrículas na área urbana e um crescimento da rede municipal de ensino. Em Concórdia, a rede municipal expandiu sua participação de 46,89% das matrículas da educação básica em 2010 para 55,67% em 2021. O estudo constatou um aumento expressivo dos recursos provenientes do FUNDEB e do FNDE no período analisado (2010-2021). O repasse do FNDE cresceu 48,30%, e os recursos do FUNDEB aumentaram cerca de 60,96%. O investimento médio por aluno na rede municipal também cresceu, passando de R$ 6.656,37 em 2010 para R$ 10.607,21 em 2021, o que representou um aumento de 59,35%. A pesquisa ressaltou também a vulnerabilidade do financiamento às crises externas, como o impacto da EC nº 95/2016 (teto de gastos) e a pandemia de *Coronavirus Disease 2019* (covid-19) (Baseggio, 2023).

Em 2020, por exemplo, houve uma queda de 3,60% nas receitas do FUNDEB e 12,00% nos recursos do FNDE no município, conforme aponta o autor. A pesquisa conclui seus achados com o apontamento de que as políticas de fundos (FUNDEB) são cruciais para a organização contábil e a função redistributiva na educação, ao mesmo tempo que promovem o acesso e a ampliação da oferta em Concórdia. O estudo evidencia a necessidade de instrumentos de controle, como o conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB, para monitorar a aplicação dos recursos e garantir a congruência entre o aumento dos investimentos e a melhoria dos resultados educacionais. Finaliza o autor com a afirmação de que, em um contexto de crescente municipalização (transferência de responsabilidade), o desafio é assegurar que o aumento dos recursos e do investimento *per capita* traduza-se efetivamente em melhoria da qualidade da aprendizagem, infraestrutura e satisfação profissional dos trabalhadores (Baseggio, 2023).

A análise da dissertação de Oliveira (2021) mostra que o estudo investigou as condições de efetividade escolar no município de Tucuruí/PA, entre 2008 e 2017, com foco na relação entre financiamento público e resultados educacionais. O autor identificou que, embora o município apresente expressivo potencial econômico, o investimento por aluno foi inferior à

sua capacidade financeira, ainda que superior ao mínimo estabelecido pelo FUNDEB. Essa discrepância, associada ao baixo percentual do PIB municipal destinado à educação, comprometeu a efetividade escolar e a qualidade do ensino. Para ele, houve ampliação parcial da oferta, mas persistiram limitações de acesso em creches, pré-escolas e EJA, além de deficiências estruturais e tecnológicas nas escolas municipais. Segundo o autor, o financiamento educacional revelou-se insuficiente para assegurar a efetividade escolar e a qualidade do ensino no município de Tucuruí, dada a incompatibilidade entre investimento, acesso e aprendizagem.

Os resultados do IDEB, marcados por altas taxas de aprovação e baixos níveis de proficiência, revelaram o descompasso entre desempenho formal e aprendizagem efetiva, uma tendência já observada por Dourado e Oliveira (2009 *apud* Oliveira, 2021), ao destacarem que o financiamento, embora essencial, não garante por si só a qualidade educacional. A pesquisa confirma esse paradoxo ao demonstrar que políticas de ampliação do acesso não foram acompanhadas por medidas de melhoria pedagógica ou de infraestrutura, em consonância com as observações de Camargo *et al*. (2006 *apud* Oliveira, 2021) sobre o descolamento entre financiamento e qualidade.

Oliveira (2021) conclui que o município, apesar de condições financeiras favoráveis, não efetivou o direito social à educação de forma equitativa e integral. Em síntese, o estudo aponta que a efetividade escolar depende da articulação entre investimento adequado, gestão democrática e compromisso político com a equidade, elementos indispensáveis à consolidação da qualidade social da educação.

Santos (2021a) examinou as transformações nas políticas de financiamento da educação básica no Brasil, com foco nas propostas de complementação da União no contexto do novo FUNDEB. A autora situa o debate no percurso histórico das reformas educacionais e da redistribuição federativa de recursos, ao mesmo tempo que destaca que o financiamento é elemento central para a efetivação do direito à educação pública de qualidade.

A análise demonstra que a criação do novo FUNDEB representou um marco de transição do caráter temporário para a institucionalização permanente do fundo, reforçando o papel da União na correção das desigualdades regionais. Também menciona que, conforme Oliveira (2018), o aprimoramento da política de financiamento demanda mecanismos de equidade que garantam a sustentabilidade fiscal dos entes federados e o alcance de padrões mínimos de qualidade. Por outro lado, Santos (2021a) argumenta que as propostas de complementação da União devem ser compreendidas como instrumentos de justiça distributiva, ainda que insuficientes diante das disparidades estruturais entre estados e municípios.

Em consonância com Dourado e Oliveira (2009 *apud* Santos, 2021a), a autora reconhece que a ampliação de recursos, embora necessária, não assegura automaticamente a melhoria dos indicadores de aprendizagem, pois há que existir gestão eficiente e valorização dos profissionais da educação. O estudo destaca que o novo modelo de complementação, fundamentado no VAAT, é um avanço em termos de redistribuição, mas carece de mecanismos eficientes de acompanhamento e transparência. Ressalta, por fim, a necessidade de que o financiamento educacional seja articulado a políticas integradas de formação docente, infraestrutura e controle social. Vê-se que o trabalho contribui para o debate contemporâneo ao reafirmar que a efetividade do novo FUNDEB depende tanto da ampliação dos recursos quanto da capacidade política e institucional dos entes federados para aplicá-los de modo equitativo e transformador.

A pesquisa de Ribeiro (2023) analisou a trajetória das políticas de financiamento da educação básica no Brasil, a partir do debate no eixo das reformas do aparelho do Estado e na lógica dos fundos contábeis educacionais. O autor contextualiza historicamente a criação do FUNDEF e do FUNDEB como desdobramentos de uma agenda de descentralização fiscal influenciada por organismos multilaterais e pela busca de eficiência administrativa. No percurso histórico de 1996 a 2022, a pesquisa demonstra que o financiamento da educação pública foi condicionado por fatores macroeconômicos e pela reconfiguração do pacto federativo, com impacto direto na redistribuição de recursos e na valorização do magistério. Os resultados indicam que, embora o modelo de fundos tenha proporcionado maior transparência e vinculação de receitas, a efetividade dessas políticas permanece parcial, pois não solucionou as desigualdades regionais nem assegurou o cumprimento integral das metas constitucionais de equidade.

Ribeiro (2023) observa que a função supletiva e redistributiva da União, via complementação, permanece insuficiente para equalizar oportunidades educacionais. A análise também destaca avanços como a criação do piso salarial profissional nacional e a constitucionalização do CAQi no FUNDEB permanente (a partir da EC nº 108/2020). O autor afirma, ao final, que o FUNDEB permanente representa um marco de aperfeiçoamento institucional, mas sua implementação plena depende de continuidade política, gestão eficiente e fortalecimento do controle social.

Moreira (2022) estudou a trajetória do financiamento público destinado à educação infantil, com foco nas creches públicas dos municípios de Campo Largo e Pinhais, no estado do Paraná, entre 2007 e 2019. Ela partiu do pressuposto de que o direito à creche, assegurado pela Constituição de 1988, constitui elemento essencial na mitigação das desigualdades sociais no Brasil. Ao investigar a aplicação das receitas municipais e os efeitos de programas como o

Proinfância e o Brasil Carinhoso, o estudo evidencia que o crescimento das matrículas em creches públicas está fortemente vinculado às estratégias políticas de gestão local e ao cumprimento da legislação referente à oferta de vagas. Moreira identifica que mais de 80,00% dos recursos do FUNDEB são utilizados para custeio da folha de pagamento dos profissionais da educação, o que revela o peso da valorização docente, mas também limita investimentos em infraestrutura e expansão da rede.

A autora observa que, embora os municípios analisados apresentem crescimento no número de vagas, a desigualdade intermunicipal e a insuficiência dos repasses federais ainda comprometem a universalização do direito à educação infantil. A pesquisa fortalece a tese de que o financiamento educacional, quando equitativo e contínuo, é um mecanismo de justiça social e de democratização do acesso, especialmente para bebês e crianças pequenas. Moreira (2022) também sustenta que a efetividade das políticas públicas requer articulação federativa e superação de paradigmas assistencialistas que historicamente marginalizam a creche. Em uma abordagem crítica, a dissertação contribui para a compreensão do financiamento como política estruturante da cidadania na primeira infância e destaca que o direito à creche é parte indissociável do direito à educação e da consolidação da democracia social.

A dissertação de Santos Neto (2023) analisou o financiamento da educação básica pública com foco nas transformações advindas da EC nº 108/2020. O autor adota uma perspectiva materialista histórico-dialética para compreender o modo como as novas formas de complementação da União, VAAF, VAAT e VAAR, repercutem sobre a distribuição de recursos educacionais e a equidade entre os municípios goianos.

A pesquisa expressa que o novo FUNDEB representa avanço na política de financiamento da educação básica pública ao ampliar a participação da União e incorporar critérios de redistribuição mais justos, mas ainda enfrenta desafios estruturais e operacionais que comprometem sua efetividade. Segundo Santos Neto (2023), as desigualdades regionais históricas continuam a influenciar a capacidade dos municípios de acessar complementações, o que revela que a equidade formal nem sempre se traduz em equidade material. O autor argumenta que a gestão eficiente e articulada entre os entes federativos é condição indispensável para que os objetivos de justiça distributiva sejam atingidos.

O estudo assinala que a consolidação de uma política pública equitativa requer não apenas redistribuição de verbas, mas também fortalecimento das capacidades institucionais locais. Além disso, reafirma o FUNDEB como eixo estruturante do pacto federativo educacional brasileiro, mas alerta para o risco de sua eficácia ser reduzida caso a implementação

das novas regras não considere as particularidades socioeconômicas de cada território (Santos Neto, 2023).

A pesquisa de Macêdo (2022) investigou as relações entre o financiamento educacional e a qualidade da educação básica pública municipal. A autora constatou que a aplicação dos recursos do FUNDEB constitui um dos fatores determinantes para o acesso, a permanência e o êxito dos alunos na educação básica, por meio da adoção de uma metodologia qualitativa, de caráter bibliográfico e documental, complementada por questionários aplicados a gestores municipais.

Os resultados apontaram que, entre 2010 e 2020, o município de Maricá, no estado do Rio de Janeiro, apresentou avanços no IDEB e na expansão da rede escolar, o que indica correlação positiva entre o aumento do investimento educacional e a melhoria dos indicadores de desempenho. Contudo, Macêdo (2022) ressalta que a existência de recursos financeiros não garante, por si só, a qualidade da educação, sendo imprescindível a articulação entre gestão democrática, valorização docente e planejamento pedagógico. A autora menciona que a política de fundos, ainda que represente um marco de equidade no financiamento, enfrenta desafios quanto à distribuição efetiva e ao controle social dos recursos. O estudo indica que a consolidação de uma educação de qualidade requer políticas estruturantes e sustentáveis, com foco no fortalecimento institucional das redes municipais. Ela observa que a qualidade educacional deve considerar as dimensões financeira, pedagógica e política, e que o FUNDEB deve ser compreendido como instrumento de justiça social e de concretização do direito à educação.

A tese de Silva (2023a) situa-se no campo das políticas públicas educacionais e articula o financiamento e a qualidade do ensino sob uma abordagem empírico-analítica. A autora parte do pressuposto de que a Constituição Federal de 1988 inaugurou um novo paradigma de descentralização da educação ao conferir aos municípios papel central na oferta e gestão do ensino fundamental. Por meio de um estudo de caso qualitativo, realizado entre 2018 e 2022, Silva analisou a gestão dos recursos financeiros e sua correlação com indicadores de qualidade educacional, como o IDEB, o IDHM-Educação e os resultados do SAEB. O estudo evidenciou que, embora o município investigado disponha de fontes regulares de financiamento, como o FUNDEB, o salário-educação e os programas nacionais de alimentação e transporte escolar, a aplicação desses recursos é marcada por descontinuidades e ausência de planejamento de longo prazo.

A pesquisa identificou que o gasto educacional concentra-se, majoritariamente, em despesas de custeio e folha de pagamento, o que limita investimentos estruturais. Silva (2023a)

constatou também que a falta de articulação entre gestão financeira e planejamento pedagógico reduz a eficácia dos recursos aplicados, ocorrência que compromete a efetividade das políticas públicas. Os resultados revelaram discrepâncias entre o volume de financiamento e os indicadores de desempenho, o que sugere que o aumento de recursos, isoladamente, não assegura qualidade.

A autora defende que a promoção de uma educação de excelência requer, além de financiamento suficiente, gestão participativa e transparente que integre dimensões administrativas, pedagógicas e comunitárias. A tese destaca, portanto, que a qualidade educacional depende tanto da boa governança dos recursos quanto do engajamento da comunidade escolar na definição de prioridades. Ela conclui que a efetividade do financiamento educacional deve ser avaliada não apenas pela execução orçamentária, mas pelo impacto real na aprendizagem e na equidade social (Silva, 2023a).

O estudo de Nascimento (2022) mostrou uma análise crítica sobre a influência das avaliações externas na dinâmica da gestão educacional contemporânea. O autor observou que o IDEB, ao se consolidar como principal instrumento avaliativo do País, redimensiona o trabalho das escolas públicas e redefine a função da gestão escolar. Nascimento observa que, embora o IDEB tenha sido criado com o propósito de subsidiar políticas públicas e diagnosticar o desempenho do sistema educacional brasileiro, ele é utilizado como mecanismo de controle e responsabilização de gestores e professores. A pesquisa, de natureza qualitativa e fundamentada no materialismo histórico-dialético, demonstra que as escolas passaram a organizar suas ações pedagógicas e administrativas em função das metas impostas pelos órgãos gestores, subordinadas a programas como o Escola 10 e o Bônus de Desempenho Educacional (BDE).

Segundo Nascimento (2022), os resultados indicam considerável perda da autonomia escolar, uma vez que as secretarias de educação definem, de forma centralizada, os planos e estratégias a serem seguidos pelas instituições. O estudo também mostra que a busca por resultados conduz a uma lógica gerencialista, na qual prevalece a meritocracia e a competição entre escolas, em detrimento de práticas pedagógicas emancipatórias. O autor argumenta que essa racionalidade gerencial transforma a escola em um espaço de mensuração e não de formação integral, o que impacta a construção de uma gestão democrática e participativa.

A partir da análise documental de planos pedagógicos e políticas locais, o autor identificou que as práticas avaliativas padronizadas reduzem a complexidade do processo educativo à aferição de desempenho em Língua Portuguesa e Matemática, e, portanto, negligenciam aspectos culturais, sociais e afetivos do aprendizado. Em consonância com Freitas

(2005) e Libâneo (2007), seu estudo sustenta que a qualidade da educação não pode ser restrita a indicadores numéricos, mas deve contemplar o desenvolvimento humano e social dos sujeitos envolvidos. Nascimento (2022) conclui que o IDEB, embora relevante como ferramenta diagnóstica, vem sendo instrumentalizado como dispositivo político de controle. Diante disso, reafirma a necessidade de se repensar o papel da avaliação externa na promoção da qualidade e da equidade educacional.

Brito (2023) analisou, de forma crítica, as políticas de *accountability* educacional implementadas na rede municipal de ensino de Mossoró, no estado do Rio Grande do Norte, com foco nas percepções e avaliações dos professores acerca dessas práticas. A autora investigou como o discurso da responsabilização, associado às políticas de avaliação em larga escala, influenciaram o cotidiano das escolas públicas e o trabalho docente. Fundamentada em uma abordagem qualitativa e de natureza crítico-interpretativa, a pesquisa utilizou entrevistas semiestruturadas e análise documental para compreender as repercussões subjetivas e institucionais dessas políticas. Brito (2023) demonstrou que a *accountability* tem se configurado, na prática, como instrumento de controle e padronização pedagógica. O estudo apontou que a ênfase nos resultados das avaliações externas tende a deslocar o foco da formação integral do estudante para o cumprimento de metas quantitativas.

A autora identificou que as políticas de responsabilização instauram uma lógica gerencialista e meritocrática que produz efeitos de pressão e competição entre docentes e escolas. Os professores entrevistados apontaram que tais políticas reforçam sentimentos de cobrança e vigilância, de modo a fragilizar a autonomia pedagógica e a dimensão coletiva da gestão escolar. Em diálogo com Freitas (2012) e Afonso (2009), Brito (2023) sustenta que a *accountability* brasileira reflete a racionalidade neoliberal, a qual valoriza a eficiência técnica em detrimento do compromisso ético e social da educação. A pesquisa concluiu que as práticas avaliativas em Mossoró promovem uma responsabilização vertical, centralizada nas instâncias gestoras, enquanto a responsabilização horizontal, baseada na cooperação e no diálogo entre pares, permanece incipiente. A autora propõe que se ressignifique o conceito de *accountability*, articulando-o a uma perspectiva formativa que fortaleça o protagonismo docente e a corresponsabilidade institucional.

O estudo de Gomes (2022) explorou os determinantes institucionais, pedagógicos e socioeconômicos que influenciam o desempenho das escolas públicas no IDEB. A pesquisa, de abordagem mista, articula dados quantitativos e qualitativos para compreender como variáveis contextuais e organizacionais interferem na qualidade educacional medida pelo índice. Gomes assinala que o desempenho escolar é resultado de uma complexa interação entre políticas

públicas, gestão pedagógica, infraestrutura e perfil docente. Sua análise revela que escolas com maior engajamento da comunidade e práticas de gestão participativa tendem a apresentar resultados superiores. O autor identificou que, embora o IDEB tenha se consolidado como principal instrumento de avaliação do sistema educacional brasileiro, sua natureza quantitativa limita a compreensão da realidade escolar e reduz a complexidade do processo educativo a números e metas.

Seus apontamentos destacam que a ênfase em resultados padronizados tem fomentado práticas de ensino voltadas à preparação para avaliações externas em detrimento da formação integral dos estudantes. Ele aponta que fatores estruturais, como a precariedade da infraestrutura física e a escassez de recursos didáticos afetam o desempenho das escolas, de modo especial nas regiões periféricas do estado do Pará. Além disso, a rotatividade docente e a insuficiência de programas de formação continuada comprometem a consolidação de projetos pedagógicos consistentes (Gomes, 2022).

O autor argumenta que políticas de bonificação e meritocracia associadas ao IDEB fortalecem a lógica gerencialista, baseada na competição e na responsabilização individual dos profissionais. Em consonância com Freitas (2012) e Dourado (2015), Gomes (2022) sustenta que a qualidade da educação deve ser entendida como fenômeno multidimensional, que ultrapassa os limites da mensuração estatística e envolve condições materiais, subjetivas e simbólicas do processo educativo. O autor finaliza a pesquisa com a conclusão de que a melhoria dos resultados no IDEB exige a articulação entre financiamento adequado, gestão democrática e valorização docente, elementos interdependentes na construção da equidade educacional.

A pesquisa de Santos (2021b) insere-se no campo da contabilidade aplicada à gestão pública educacional e investigou, por meio de uma metodologia quantitativa, a influência integrada de fatores de governança, socioeconômicos e de políticas públicas sobre a qualidade da educação, medida pelo IDEB. A autora entende que a educação é o motor propulsor do desenvolvimento nacional e que sua qualidade está intrinsecamente ligada à eficiência e à efetividade do gasto público, à capacidade de gestão e às condições socioeconômicas das populações municipais. A pesquisa utilizou o modelo estatístico *Tobit* para examinar dados de todos os municípios brasileiros entre 2017 e 2019, com ênfase nas variáveis de governança medidas pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), nas políticas públicas educacionais (PNE), no PIB *per capita*, no orçamento da educação e nos níveis de pobreza. Os resultados evidenciaram que a boa governança municipal e a adoção de políticas públicas educacionais correlacionam-se positivamente à qualidade da educação básica pública,

indicando que práticas de gestão eficazes e a implementação coerente de políticas de longo prazo fortalecem os resultados educacionais. O PIB *per capita* também apresentou associação positiva, o que demonstrou que a prosperidade econômica local reflete-se na melhoria dos indicadores educacionais.

Em contrapartida, a variável pobreza mostrou-se inversamente relacionada ao IDEB, o que confirmou, segundo a autora, que as desigualdades sociais continuam sendo um entrave estrutural para a qualidade da educação básica. A análise do orçamento público revelou um resultado paradoxal: municípios que gastaram menos obtiveram melhores resultados educacionais, o que sugere que o volume de recursos investidos não é, por si só, determinante da qualidade educacional, fato que mostra ser necessário aprimorar a gestão e direcionar gastos (Santos, 2021b).

Santos (2021b) defende que o aprimoramento da educação básica no Brasil requer uma abordagem multifatorial, no qual a qualidade do gasto público, a competência administrativa e o enfrentamento das vulnerabilidades sociais atuem de forma integrada. Ela ressalta ainda que a governança pública e o controle social são pilares indispensáveis para garantir transparência, *accountability* e eficiência na gestão e aplicação dos recursos do FUNDEB. Ao final, relata que a melhoria dos índices educacionais depende menos do aumento de verbas e mais da articulação entre políticas públicas eficazes, boa governança e justiça social.

Gonzaga (2023) investigou a relação entre as características de contexto sociais, econômicas e institucionais e os resultados do IDEB nas escolas municipais de Foz do Iguaçu, estado do Paraná. A pesquisa, de natureza bibliográfica, documental e comparativa, analisou os Projetos Político-Pedagógicos de seis escolas com maior rendimento e de seis com menor rendimento, a fim de compreender como variáveis externas e internas impactam a qualidade educacional.

Segundo o autor, a desigualdade socioeconômica é o fator mais determinante na discrepância entre desempenhos e reflete a influência das condições de vida das famílias e da infraestrutura escolar sobre o processo de ensino-aprendizagem. Em diálogo com autores como Saviani (2008) e Mészáros (2008), Gonzaga (2023) menciona que a educação pública brasileira opera sob a lógica do capital e da performatividade, já que a qualidade é reduzida a índices quantitativos de produtividade escolar.

Gonzaga (2023) evidencia ainda a presença de práticas gerencialistas e meritocráticas, nas quais a busca por resultados reproduz desigualdades estruturais ao invés de corrigi-las. Essa análise situa-se no debate mais amplo sobre a avaliação em larga escala e o papel do Estado na promoção de uma educação emancipadora e equitativa. Na conclusão, o autor reafirma que o

IDEB, embora relevante como indicador, não pode ser considerado parâmetro isolado de qualidade educacional.

No estudo de Elsenbach (2022), vê-se que a autora parte do pressuposto de que o IDEB, embora seja o principal instrumento de mensuração da qualidade educacional no País, é insuficiente para captar a complexidade dos fatores que determinam o rendimento escolar. Com base em pesquisa quali-quantitativa, documental e comparativa, a investigação envolveu 61 municípios paranaenses de pequeno porte e utilizou indicadores, como o Índice de Gini, a incidência de pobreza, a taxa de analfabetismo e a distorção idade-série, com o objetivo de compreender a influência das variáveis socioeconômicas sobre o desempenho escolar.

Com base em seus achados, a autora argumenta que a qualidade da educação não pode ser reduzida a resultados numéricos, mas deve ser analisada como um fenômeno multifacetado, influenciado por dimensões internas e externas à escola. Segundo ela, as evidências empíricas apontam que fatores estruturais de desigualdade social e condições de vulnerabilidade econômica são determinantes para a qualidade da educação básica pública e, assim, confirmam que o IDEB reflete, em grande medida, o contexto socioeconômico e não apenas a eficácia das políticas escolares (Elsenbach, 2022).

Em diálogo com Bonamino (2016) e Pasini (2020), Elsenbach (2022) demonstra que o modelo de avaliação vigente, pautado pela performatividade e pelo gerencialismo, reproduz desigualdades ao invés de mitigá-las. Para ela, os municípios com melhores indicadores sociais e menor desigualdade de renda tendem a alcançar IDEBs mais altos, enquanto localidades com elevados índices de pobreza e distorção idade-série apresentam desempenho inferior. A análise revela, portanto, que o investimento financeiro, embora importante, não é suficiente se desvinculado de políticas públicas integradas e de gestão democrática. A autora conclui que é imperativo redefinir o conceito de qualidade da educação, de maneira a superar a ênfase na produtividade e adotar uma perspectiva que considere os direitos sociais, a equidade e o desenvolvimento humano como eixos das políticas educacionais. Ao final, Elsenbach (2022) defende a necessidade de que os resultados das avaliações externas sejam utilizados não como instrumentos de ranqueamento, mas como ferramentas diagnósticas capazes de orientar a formulação de políticas de equidade territorial e de apoio pedagógico às redes municipais.

O artigo de Campos, Lima e Anjos (2024) realiza um estado da arte sobre a relação entre a aplicação orçamentária nas escolas públicas e o IDEB. O estudo adota o período de 2015 a 2023, coincidente com a vigência do (PNE 2014-2024), a fim de mapear evidências empíricas e teóricas sobre a correlação entre investimentos financeiros e resultados educacionais. Com base na análise de 15 estudos selecionados entre 35 levantados, os autores evidenciam que o

gasto público, embora relevante, não é suficiente para garantir a melhoria dos índices educacionais quando dissociado de uma gestão escolar eficiente e articulada.

A revisão mostra que a literatura contemporânea converge quanto à importância da infraestrutura, da formação docente e do gerenciamento eficiente dos recursos como fatores determinantes para o desempenho escolar. Trabalhos como os de Silveira *et al*. (2017 *apud* Campos; Lima; Anjos, 2024) e Cappellari *et al*. (2021 *apud* Campos; Lima; Anjos, 2024) destacam que o aumento de investimentos contribui positivamente para o desempenho, mas apontam persistência de desigualdades regionais e má alocação de verbas. Outros estudos, como os de Oliveira *et al*. (2019 *apud* Campos; Lima; Anjos, 2024) e de Vasconcelos *et al*. (2021 *apud* Campos; Lima; Anjos, 2024), reforçam a tese de que a boa aplicação orçamentária, e não o montante absoluto de recursos, constitui a variável mais significativa para o avanço do IDEB. A análise das produções indica que municípios com melhor gestão educacional e uso racional dos recursos obtêm resultados superiores aos de localidades com maiores orçamentos, porém administradas de forma ineficiente.

As conclusões do artigo ressaltam a escassez de pesquisas oriundas da área da educação e indicam que os estudos sobre o tema concentram-se, na sua maioria, nas áreas de administração, economia e contabilidade, o que reflete a natureza interdisciplinar da relação entre orçamento público e desempenho escolar. Os autores destacam que as variáveis mais recorrentes com impacto positivo no IDEB são remuneração docente, infraestrutura física adequada e planejamento pedagógico associado à gestão democrática. Ainda que indicadores como PIB *per capita*, número de alunos ou titulação docente não apresentem correlação direta com o IDEB, o texto defende que a integração de políticas intersetoriais e a valorização do corpo técnico escolar possuem condições de potencializar os efeitos dos investimentos (Campos; Lima; Anjos, 2024).

Em síntese, o artigo sustenta que a qualidade da educação básica pública no Brasil é produto de um sistema complexo, no qual fatores financeiros e administrativos inter-relacionam-se com contextos socioculturais e territoriais. O estudo corrobora o pensamento de que a eficiência alocativa dos recursos públicos associada à participação social e transparência na gestão é mais determinante do que o volume de recursos aplicado. Essa perspectiva aproxima-se das reflexões de Torres e Palhares (2014 *apud* Campos; Lima; Anjos, 2024) e Ferreira (2002 *apud* Campos; Lima; Anjos, 2024), para os quais a consolidação do conhecimento científico em educação exige a integração de dimensões quantitativas e qualitativas.

Sousa (2020) analisou o debate sobre financiamento e qualidade educacional, perguntando de que forma o FUNDEB e variáveis de contexto associam-se ao desempenho medido pelo IDEB. O recorte empírico contemplou 13 escolas municipais de Caratinga, no estado de Minas Gerais, no período de 2007 a 2017, com foco no ensino fundamental I. Metodologicamente, o estudo utilizou dados em painel com efeitos fixos, estratégia que considerou adequada para capturar regularidades de longo prazo e controlar heterogeneidades não observadas. Os achados indicaram que, dentre as variáveis analisadas, o FUNDEB apresentou a maior significância estatística para projeções da qualidade, seguido por PIB *per capita* e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (fatores externos). Já os indicadores internos – a proporção de professores com ensino superior, a regularidade docente e um indicador agregado de infraestrutura – exibiram baixa correlação com o IDEB no horizonte estudado.

Ainda assim, Sousa (2020) ressalta que a melhoria modesta do IDEB local decorre da combinação entre recursos do FUNDEB e um bom patamar de IDHM, sinalizando efeitos de sinergia entre políticas sociais e educacionais. Sousa (2020) adverte que o IDEB é um *proxy* limitado de qualidade, centrado em Língua Portuguesa e Matemática, o qual não captura dimensões formativas mais amplas. Do ponto de vista de política pública, recomenda que se vincule a alocação de recursos a diagnósticos que incluam fatores internos e externos, a fim de evitar decisões baseadas apenas no binômio FUNDEB/IDEB.

A análise revelou assimetrias. Há escolas que, mesmo com maiores repasses do FUNDEB, apresentam resultados inferiores a pares com menor repasse, o que relativiza a expectativa de linearidade entre gasto e desempenho. Logo, a associação mecânica entre valor recebido e IDEB não é suficiente como medida de qualidade nem como critério exclusivo de descentralização e custeio. O estudo afirma a necessidade de escrutinar mais finamente o componente “infraestrutura”, cujo efeito agregado mostrou-se baixo, mas que pode ganhar significância quando detalhado *in loco* (Sousa, 2020).

A evidência acumulada reforça que financiamento é condição necessária, porém não suficiente: sua efetividade depende de planejamento e capacidade administrativa. Em termos avaliativos, a pesquisa advoga por leituras diagnósticas plurais, com o condão de evitar a redução da qualidade a um índice único e estimular o uso pedagógico dos resultados. Do ponto de vista federativo, o peso de PIB *per capita* e do IDHM evidencia que políticas educacionais dialogam com o desenvolvimento local e requerem coordenação intersetorial (Sousa, 2020).

Neque (2025) investigou a relação entre os recursos do FUNDEB e a qualidade educacional medida pelo IDEB, por meio de uma abordagem empírico-quantitativa, com

regressão em painel. Seu trabalho demonstrou que o federalismo fiscal brasileiro, embora promova autonomia subnacional, mantém forte dependência financeira dos municípios em relação à União, o que cria disparidades na oferta educacional. Seu estudo apoia-se em autores como Abrucio e Segatto (2014), Pinto (2014) e Arretche (2004) para demonstrar que a descentralização fiscal ampliou desigualdades e limitou a capacidade local de investimento, o que tornou o FUNDEB o principal mecanismo redistributivo do País.

O texto destaca a evolução do FUNDEF para o FUNDEB como marco de expansão do financiamento da educação básica pública, sobretudo por ter incorporado novas etapas de ensino e critérios de redistribuição, como o VAAF e o VAAT. A EC nº 108/2020 é interpretada como um avanço quando amplia a complementação da União e introduz parâmetros socioeconômicos que beneficiam redes mais vulneráveis. Todavia, o autor ressalta que a eficácia do fundo depende da capacidade técnica e administrativa municipal, já que a má gestão pode neutralizar o potencial redistributivo (Neque, 2025).

A literatura revisada demonstra que a simples ampliação de recursos não garante melhoria do IDEB. Estudos de Grillo *et al*. (2024) e Alves e Frio (2022) indicam que a qualidade da educação básica pública relaciona-se à eficiência da aplicação dos recursos, à infraestrutura, à qualificação docente e ao planejamento estratégico. Assim, o financiamento é condição necessária, mas não suficiente para a elevação da qualidade. No campo conceitual, o autor recupera a gênese e a metodologia do IDEB, observando críticas de Soares e Santos (2024) e Travitzki (2020) quanto às limitações do índice, que não abarca a complexidade da qualidade educacional, concentrando-se em português e em matemática e desconsiderando variáveis contextuais.

A pesquisa de Neque (2025) também enfatiza que a heterogeneidade municipal no Rio Grande do Sul, marcada por forte fragmentação e diferenças de arrecadação *per capita*, realça o papel redistributivo do FUNDEB, porém,evidencia que os efeitos são desiguais: municípios pequenos tendem a apresentar maior sensibilidade aos repasses, enquanto grandes centros dependem mais da gestão interna dos recursos. Para o autor, os resultados empíricos sintetizados na revisão apontam que o FUNDEB por matrícula possui efeito positivo, entretanto limitado, sobre o IDEB. A continuidade temporal dos investimentos e a boa governança local são fatores decisivos e sustentam o crescimento educacional. O estudo conclui que políticas públicas devem aliar volume financeiro e eficiência administrativa, de maneira a articularem redistribuição, planejamento e acompanhamento técnico, para que o financiamento converta-se em aprendizado e equidade.

Em pesquisa voltada à realidade baiana, Ribeiro e Oliveira (2023) examinaram, de forma quali-quantitativa, o efeito dos repasses do FUNDEB sobre os indicadores educacionais, notadamente o IDEB, no município de Teixeira de Freitas. A análise evidenciou que, embora os aportes financeiros tenham aumentado de forma significativa entre 2013 e 2021, os resultados do IDEB permaneceram aquém das metas projetadas, sobretudo após o impacto da pandemia de covid-19, que acentuou desigualdades e fragilidades estruturais do sistema público. Os autores destacam o papel da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 14.113/2020 na consolidação do FUNDEB como fundo permanente e redistributivo, bem como ressaltam o imperativo da valorização docente e da aplicação eficiente dos recursos como vetores essenciais da qualidade educacional. A investigação histórica apresentada com base em Pinto (2018) e em Santos (2021) situa o FUNDEB como avanço na trajetória do financiamento educacional, mas observa que seu impacto depende da efetiva gestão local e da implementação de políticas públicas complementares (Ribeiro; Oliveira, 2023).

Ribeiro e Oliveira (2023) sublinham que a progressividade da complementação da União representa um marco para o financiamento da educação básica, mas que a ausência de monitoramento e de políticas de formação continuada para professores reduz o potencial desses investimentos. A pesquisa mostra que, embora as metas do IDEB tenham sido quase atingidas nos anos iniciais do ensino fundamental, o mesmo não ocorreu nos anos finais, o que reflete a defasagem entre aporte financeiro e transformação pedagógica. O estudo aponta ainda a carência de infraestrutura tecnológica e de inclusão digital como barreiras estruturais, de maneira especial no contexto do ensino remoto. Ademais, enfatiza que a melhoria da qualidade educacional não se limita ao volume de recursos, mas requer planejamento participativo, transparência e controle social dos gastos. A análise reforça a necessidade de revisão constante dos mecanismos de aferição da qualidade, como o IDEB, para que reflitam não apenas desempenho cognitivo, mas também condições socioeconômicas e pedagógicas das redes públicas. Vê-se que o estudo corrobora a tese de que o financiamento é condição necessária, mas não suficiente para assegurar o direito à educação com qualidade social.

A pesquisa de Matias, Campos e Gomes (2025) investigou a relação causal entre as transferências do FUNDEB e o desempenho educacional dos municípios cearenses, mensurado pelo IDEB, no período de 2007 a 2019. Fundamentando-se em um modelo de Vetores Autorregressivos para Dados em Painel (PVAR), os autores evidenciaram empiricamente que o FUNDEB exerce influência significativa e unidirecional sobre o IDEB, tanto nos anos iniciais quanto nos anos finais do ensino fundamental. O estudo demonstrou que choques positivos e não esperados nas transferências do FUNDEB promoveram elevação nos índices de

desempenho educacional, embora tais efeitos tendam a se dissipar com o tempo, o que reafirma a necessidade de políticas de investimento contínuo e sustentado na educação pública.

A discussão teórica articulou-se frente à literatura clássica e contemporânea sobre financiamento educacional e eficiência do gasto público, destacando a relevância da LDB/96 e das reformas orçamentárias posteriores à Constituição Federal de 1988. A pesquisa corrobora autores como Dourado, Oliveira e Santos (2007) e Vieira (2019) ao enfatizar que o aumento de recursos, isoladamente, não assegura qualidade educacional, sendo necessária uma gestão eficiente e orientada por resultados (Matias; Campos; Gomes, 2025).

A análise dos dados revelou disparidades na distribuição dos recursos, com o município de Fortaleza concentrando a maior parcela do FUNDEB, o que suscita reflexões sobre a equidade fiscal e territorial na aplicação dos fundos. Os resultados das funções de impulso-resposta indicaram que incrementos nas transferências do FUNDEB repercutem de forma positiva sobre o desempenho escolar, sobretudo nos primeiros anos do ensino fundamental. Tais achados reforçam o papel do FUNDEB como instrumento estruturante de políticas públicas educacionais, conforme defendem Burlamaqui (2022) e Silva (2022), ao reduzir desigualdades regionais e promover padrões mínimos de qualidade no ensino (Matias; Campos; Gomes, 2025).

Os autores entendem que o investimento público educacional é vetor determinante de desenvolvimento humano e social, ainda que seus efeitos dependam de fatores complementares, como formação docente, infraestrutura escolar e políticas locais de gestão. Ressaltam, por sua vez, a importância de expandir a análise para outros estados, com a incorporação de variáveis socioeconômicas e institucionais, de modo a ampliar a compreensão das inter-relações entre financiamento, eficiência e qualidade educacional pública. Há uma reafirmação da premissa de que a consolidação de um sistema educacional equitativo e eficaz depende da sustentabilidade financeira do FUNDEB e da capacidade de gestão dos entes federativos (Matias; Campos; Gomes, 2025).

Segundo Matias, Campos e Gomes (2025), diversos autores apontam que a descentralização da gestão educacional, embora tenha aproximado as decisões da realidade local, também ampliou desigualdades em razão das diferentes capacidades administrativas e econômicas dos municípios. Além disso, a literatura destaca tensões entre modelos de avaliação e práticas pedagógicas, de modo especial no uso do IDEB como instrumento de responsabilização e ranqueamento. Há consenso de que a qualidade da educação não pode ser reduzida a indicadores quantitativos, mas deve englobar dimensões como formação docente, condições socioeconômicas e gestão democrática.

Os estudos analisados convergem na compreensão de que o FUNDEB, enquanto política de financiamento educacional, exerce importante papel na promoção da equidade e na sustentação da oferta de educação básica no Brasil. Contudo, a literatura também aponta que o aumento de recursos, por si só, não assegura melhoria dos indicadores de desempenho, como o IDEB. Por fim, observa-se que municípios com maior capacidade de articulação entre recursos financeiros e práticas pedagógicas estão sujeitos a apresentar melhores resultados no IDEB, enquanto contextos marcados por desigualdades estruturais enfrentam limitações para converter investimento em aprendizagem efetiva. Desse modo, a revisão de literatura sustenta que o FUNDEB é condição necessária, mas não suficiente, para a elevação da qualidade educacional e que, portanto, é imprescindível a integração entre financiamento, gestão democrática e políticas de valorização profissional para a melhoria dessa condição. Vê-se que a correlação entre FUNDEB e IDEB não é linear, mas complexa e multifatorial, o que exige abordagens que considerem tanto os aspectos técnicos quanto os políticos e sociais da educação básica pública brasileira (Matias; Campos; Gomes, 2025).

O artigo de Aguiar, Ruiz e Rufato (2024) propõe uma reflexão crítica sobre a Lei nº 14.113/2020 e examina as condicionalidades impostas aos entes federados para acesso aos recursos do VAAR. As autoras adotaram uma abordagem teórico-bibliográfica, de base histórico-crítica, para analisar a inserção da política educacional brasileira na lógica neoliberal de mercado.

A tese delas argumenta que o novo FUNDEB, ao atrelar financiamento à performance e à eficiência escolar, robustece o paradigma da competitividade e da responsabilização gerencial. Essa vinculação entre financiamento e resultados consolida uma racionalidade empresarial nas escolas públicas, o que se choca com a garantia universal do direito à educação. O texto percorre a trajetória histórica do financiamento educacional brasileiro desde a Constituição de 1934. Ele também evidencia o processo contínuo de descentralização e de transferência de responsabilidades da União para estados e municípios (Aguiar; Ruiz; Rufato, 2024).

O estudo demonstrou que o FUNDEF (1996) e o FUNDEB (2007) representaram avanços no aspecto redistributivo, mas também expressaram a consolidação do Estado mínimo, com crescente protagonismo do setor privado nas políticas educacionais. Por outro lado, as autoras observaram que o novo FUNDEB, ao introduzir condicionalidades de natureza meritocrática, reforça a ideologia do desempenho e da eficiência técnica como critérios de legitimação do financiamento. A análise destaca que tais condicionalidades, como o provimento de gestores por mérito, a participação em exames padronizados e a adesão à Base Nacional

Comum Curricular, constituem instrumentos de controle e padronização, articulando-se à lógica do "gerencialismo educacional" (Aguiar; Ruiz; Rufato, 2024).

O artigo enfatiza que, sob o discurso da qualidade e da equidade, a lei institucionaliza mecanismos de competição entre escolas e, portanto, converte o direito social em um bem condicionado à produtividade. Nesse sentido, a pesquisa associa o VAAR a uma arquitetura neoliberal global, em consonância com as reformas educacionais induzidas por organismos internacionais desde a década de 1990. O texto recorre a autores como Saviani (2008), Freitas (2018) e Puello-Socarrás (2021) para argumentar que o neoliberalismo educacional se expressa por meio da padronização curricular, das avaliações em larga escala e da responsabilização verticalizada (Aguiar; Ruiz; Rufato, 2024).

Do ponto de vista interpretativo, o estudo conclui que o novo FUNDEB reafirma a lógica da competitividade, o que faz com que escolas públicas convertam-se em agentes de disputa por recursos vinculados ao desempenho. As autoras alertam que tal modelo ignora as desigualdades estruturais e as condições materiais precárias de muitas redes municipais, as quais advêm de um modelo que convive com a exclusão e a segmentação educacional. Segundo as pesquisadoras, ao responsabilizar gestores e docentes pelos resultados, o Estado desloca a culpa do fracasso educacional para o nível micro da gestão e omite-se de sua função de provedor de condições equânimes (Aguiar; Ruiz; Rufato, 2024).

Estudo de Pereira, Vitoriano e Barros (2025) analisou as condicionalidades do VAAR no contexto do novo FUNDEB, por meio da discussão de seus efeitos sobre o financiamento e a responsabilização dos entes federativos na promoção da qualidade educacional. Os autores partiram da compreensão de que o financiamento da educação básica constitui elemento essencial da efetivação do direito à educação, cuja materialização depende de políticas públicas equitativas e sustentáveis.

A pesquisa adotou abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, com base em revisão bibliográfica e análise documental. O texto destaca que o VAAR introduz um modelo de financiamento atrelado ao desempenho e à gestão, configurando um mecanismo de indução de resultados. Essa inovação, embora pretenda promover a melhoria da aprendizagem, tanto pode aprofundar as desigualdades federativas quanto penalizar os entes com menor capacidade institucional e estrutural (Pereira; Vitoriano; Barros, 2025).

A discussão teórica do estudo de Pereira, Vitoriano e Barros (2025) recorreu a autores como Cury (2010, 2014) e Dourado (2018), os quais defendem a educação como direito social e como campo de disputa política. Pereira, Vitoriano e Barros (2025) identificam no VAAR uma racionalidade gerencial que aproxima a política educacional brasileira de modelos de

accountability e de meritocracia, típicos do neoliberalismo. As condicionalidades previstas, tais como provimento de gestores por mérito, participação mínima de estudantes em avaliações, redução de desigualdades, alinhamento curricular à BNCC e melhoria da gestão financeira, são interpretadas como instrumentos de controle que podem tensionar a autonomia federativa. A análise crítica demonstra que, ao estabelecer critérios uniformes, o VAAR pode ignorar a diversidade socioeconômica dos municípios e, com isso, realçar assimetrias históricas no acesso a recursos educacionais. Estudos citados (Azevedo, 2021; Silva Júnior; Miranda; Coelho, 2025) alertam para o risco de o modelo gerar uma "corrida por resultados", na qual o ensino submete-se às exigências de avaliação, em detrimento da formação integral do estudante (Pereira; Vitoriano; Barros, 2025).

Os autores reconhecem, contudo, que a criação do novo FUNDEB e do VAAR representa avanço institucional ao tornar o fundo permanente e ao vincular parte dos recursos à melhoria da gestão. Todavia, apontam que a responsabilização por resultados não deve se sobrepor à função redistributiva e à cooperação federativa que sustentam o direito à educação. O texto propõe que a União exerça papel indutor e não coercitivo, com a intenção de fortalecer as capacidades locais por meio de apoio técnico e não apenas por condicionamento financeiro. A análise conclui que a efetividade do VAAR depende de um equilíbrio entre incentivo e equidade, sob risco de converter um mecanismo de estímulo em fator de exclusão. Em termos teóricos, o artigo evidencia que o desenho normativo do VAAR expressa as tensões entre eficiência técnica e equidade democrática, próprias do debate sobre o papel do Estado na educação básica (Pereira; Vitoriano; Barros, 2025).

O artigo de Silva (2023b) analisou as transformações introduzidas pela EC nº 108/2020 e pela Lei nº 14.113/2020 no financiamento da educação básica, com ênfase nas novas modalidades de complementação da União: o VAAT e o VAAR. O autor propõe uma abordagem explicativa e didática, a qual articula fundamentos jurídicos, aspectos técnicos e exemplos práticos com o propósito de orientar gestores municipais quanto à execução e à aplicação adequada dos recursos. O pesquisador menciona que o novo FUNDEB, ao tornar-se permanente, amplia o alcance redistributivo das políticas educacionais e fortalece o regime de colaboração entre os entes federativos. O autor aponta ainda que a eficácia do fundo depende da observância rigorosa das condicionalidades legais impostas para o recebimento das complementações. Ele destaca que o VAAT visa corrigir desigualdades estruturais de arrecadação, enquanto o VAAR introduz um componente meritocrático baseado em indicadores de desempenho e gestão. Por fim, prescreve que essa dualidade tenta conciliar equidade e

eficiência, mas também evidencia dissensos entre o caráter redistributivo e a lógica gerencial das políticas públicas.

Silva (2023b) detalha que, segundo a Lei nº 14.113/2020, a complementação-VAAT é destinada apenas aos entes cujo valor anual por aluno total esteja abaixo do VAAT-MIN nacional e que 50,00% desses recursos devem ser aplicados na educação infantil, com prioridade para áreas de maior vulnerabilidade. Já a complementação-VAAR, que começou a ser distribuída em 2023, depende do cumprimento de cinco condicionalidades específicas: provimento de gestores por mérito, participação mínima de 80,00% dos estudantes em avaliações nacionais, redução de desigualdades educacionais, formalização de regime de colaboração e alinhamento curricular à BNCC. O texto explica que tais exigências pretendem elevar o padrão de qualidade da educação, mas impõem aos municípios um modelo de gestão centrado em resultados quantificáveis. O autor observa que, embora o cumprimento das condicionalidades seja necessário para o acesso aos recursos, sua operacionalização enfrenta obstáculos administrativos e estruturais, sobretudo nos municípios de menor porte. A análise apoia-se em dispositivos legais e relatórios institucionais, pautada em exemplos concretos do estado da Bahia, onde uma parcela expressiva de municípios foi excluída do VAAT e do VAAR por não cumprir as exigências legais.

Para o autor, o novo FUNDEB combina justiça distributiva e incentivos à melhoria da gestão. No entanto, ele alerta que o modelo de condicionalidades acentua desigualdades preexistentes, caso não seja acompanhado de políticas de apoio técnico e capacitação administrativa. Silva argumenta ainda que a busca pela equidade requer a diferenciação de metas e estratégias conforme as realidades locais, de forma a evitar a padronização de critérios para contextos desiguais (Silva, 2023b).

Em estudo voltado para o IDEB e o SINAEB, Aquino e Silva (2023, p. 458) afirmam que o IDEB serve como um processo de avaliação das ações administrativas, educacionais e pedagógicas da escola, pois “[...] em relação ao município é um dado [...] para se avaliar a qualidade da educação, e, sobretudo, pensar/criar mecanismos para melhorias nas escolas em que a rede é avaliada pelo IDEB”.

Por sua vez, o SINAEB, previsto na Lei nº 13.005/2014, articula-se como uma iniciativa de avaliação da educação básica brasileira que pretende abranger todas as suas etapas e modalidades. O sistema considera múltiplas dimensões, tais como recursos, processos e resultados, na intenção de promover melhorias na qualidade da educação. Sua perspectiva regulamentar visa à universalização do atendimento escolar; à melhoria da qualidade da

aprendizagem; à valorização dos profissionais da educação; à gestão democrática; e à superação das desigualdades educacionais.

O SINAEB, instituído pela Portaria nº 369, de 5 de maio de 2016, pretendia atuar no monitoramento do desempenho estudantil em larga escala e na avaliação das condicionantes da qualidade da educação, nestas incluídas a infraestrutura escolar, o corpo docente e técnico-pedagógico, o currículo, os recursos pedagógicos, a acessibilidade e a gestão. Essa lógica ampliou o foco tradicional das avaliações externas, as quais costumam se centrar em proficiências em Língua Portuguesa e Matemática, para uma perspectiva sistêmica, quando se contemplam contextos, processos e resultados.

O SINAEB reconhece que a educação básica brasileira é heterogênea e que as avaliações sobre ela contemplem aspectos das distintas modalidades educacionais. O sistema buscou que os resultados avaliativos subsidiassem a formulação, a implementação e o monitoramento de políticas públicas no âmbito da educação básica. Assim, acreditava que ele contribuiria para a definição das prioridades no âmbito educacional.

A governança do SINAEB previa a articulação de diversos atores: federal, estadual e municipal, além da sociedade civil organizada, com vistas a garantir a transparência e a participação democrática no processo avaliativo. A Portaria nº 369/2016 também estabeleceu, em seu art. 4º, a criação do comitê de governança do SINAEB, o qual tinha, entre seus componentes, representantes do INEP, representações do sistema de ensino, conselhos, entidades sindicais e organizações da sociedade civil.

Apesar da sistematização proposta, o SINAEB ainda enfrenta desafios de implementação. A própria revogação da Portaria nº 369/2016 pelo MEC, via Portaria nº 981, de 26 de agosto de 2016, expõe a incerteza política em torno da consolidação do sistema.

No plano da produção científica, estudos apontam que o Sistema de Avaliação da Educação Básica (incluindo propostas como o SINAEB) é permeado por tensões entre regulação e emancipação, o que sinaliza que o instrumento avaliativo pode servir tanto ao controle (monitoramento, *ranking*, *accountability*) quanto à emancipação (melhoria, qualificação, aprendizagem). Esquinsani (2020, p. 3) refere-se justamente a essa ambivalência quando aponta para o "[...] o caráter regulatório do Sistema de Avaliação da Educação Básica e, paradoxalmente, o eventual potencial emancipatório de tal sistema".

6.1 Síntese da revisão sistemática da literatura

Com base na revisão da literatura especializada, é possível sintetizar que os recursos do FUNDEB atuam como insumos fundamentais para o financiamento da educação básica, com potencial de impactar positivamente o IDEB. Do ponto de vista teórico, espera-se que o aumento do VAAT e a complementação da União permitam melhorias em salários docentes, infraestrutura escolar e materiais didáticos, problemas históricos na educação básica pública brasileira. No entanto, a efetividade desses recursos está condicionada à "qualidade do gasto" e à capacidade de gestão local, conforme destacado pelos trabalhos mobilizados na seção. Recursos mal direcionados ou aplicados em contextos de baixa efetividade pedagógica tendem a produzir resultados limitados no IDEB.

Evidências empíricas recentes apontam para uma correlação positiva entre as transferências do FUNDEB e o desempenho no IDEB/SAEB. Estudos de abrangência nacional identificam que municípios com maior volume de recursos vinculados ao fundo podem apresentar melhores indicadores de aprendizagem, especialmente nos anos iniciais do ensino fundamental.

A introdução de mecanismos redistributivos e condicionais no FUNDEB permanente, a partir da EC nº 108/2020, como o VAAT e o VAAR, trouxe avanços na equidade fiscal entre entes federativos. Contudo, a literatura alerta que as condicionalidades podem penalizar municípios com menor capacidade institucional, ampliando desigualdades já existentes. A literatura também indica que apenas uma parcela dos municípios consegue converter insumos financeiros em resultados educacionais de forma eficiente, sendo a governança local um fator crítico e decisivo.

Questões metodológicas recorrentes ajudam a explicar a variação nos resultados observados. A endogeneidade, em que municípios com melhor desempenho podem atrair ou gerir melhor os recursos, dificulta a inferência causal. Além disso, o caráter defasado dos investimentos em educação básica exige que os modelos estatísticos incorporem marcos temporais adequados, sob pena de subestimar os efeitos reais. A heterogeneidade regional e socioeconômica também influencia os resultados, o que indica que análises médias podem mascarar realidades locais distintas.

Diante disso, a correlação entre FUNDEB e IDEB é afirmativa: existe uma associação positiva consistente na literatura, mas ela não é automática nem universal. O efeito depende crucialmente de como os recursos são aplicados, com prioridade para formação docente, gestão pedagógica e infraestrutura básica, e da capacidade administrativa municipal para transformar

insumos em aprendizagem. Para políticas públicas, a evidência sugere que não basta ampliar repasses; é essencial combinar transferências com fortalecimento da gestão educacional, acompanhamento técnico e controle social. O direcionamento dos gastos para atividades com maior retorno pedagógico, como formação continuada de professores e aquisição de materiais alinhados à BNCC, é capaz de potencializar os resultados no IDEB. Ademais, o monitoramento deve considerar as defasagens temporais dos gastos, uma vez que os impactos levam anos para se consolidar.

A educação, portanto, deve ser concebida como instrumento de superação das desigualdades sociais, mas não pode arcar isoladamente com essa responsabilidade sem apoio sistêmico e intersetorial. Em um contexto de gestão, acredita-se que o êxito do VAAT e do VAAR depende de uma gestão democrática, planejada e comprometida com a inclusão, a transparência e a efetividade das ações educacionais.

Quanto ao SINAEB, percebe-se que ele representa uma evolução conceitual no âmbito da avaliação da educação básica brasileira, sobretudo ao propor um sistema amplo, articulado e orientado para a melhoria da qualidade e equidade educacional. Neste estudo, o SINAEB é assumido como referente de normatividade avaliativa e objeto analítico, a partir do qual se investigam as suas concretizações, ou a falta delas, nas redes e escolas, bem como a relação entre os indicadores do sistema, as práticas pedagógicas e o avanço da aprendizagem.

A qualidade da educação é um construto complexo e, portanto, não pode ser plenamente capturada por indicadores quantitativos isolados. No contexto brasileiro, o IDEB tem se consolidado como uma importante ferramenta de monitoramento das políticas educacionais ao combinar indicadores de rendimento escolar com o desempenho dos estudantes em avaliações padronizadas de larga escala. No entanto, embora o IDEB forneça uma visão útil sobre determinados aspectos do sistema educacional, ele está longe de esgotar a discussão sobre o que constitui, de fato, uma educação de qualidade.

Entre os aspectos não auferidos pelo IDEB, destaca-se a formação docente, tanto inicial quanto continuada. Esta, por sua vez, influencia a qualidade do processo de ensino-aprendizagem. A valorização do magistério, em termos de remuneração, condições de trabalho e reconhecimento social, também permanece à margem da métrica oficial.

Outro fator, o clima escolar, que compreende as relações interpessoais entre alunos, professores e comunidade, tem relevância de análise. Um ambiente escolar pautado na escuta é condição *sine qua non* para a aprendizagem significativa, todavia também não encontra lugar nas estatísticas do IDEB. De igual forma, a infraestrutura escolar, entendida como a

disponibilidade de bibliotecas, laboratórios e acesso à tecnologia, por exemplo, constitui-se em pilar da qualidade educacional, que, da mesma forma, não é refletida nos números do IDEB.

As práticas pedagógicas adotadas nas escolas, a adequação dos currículos às realidades locais, bem como a promoção de metodologias ativas e interdisciplinares, são igualmente essenciais à melhoria da qualidade da educação. Ainda assim, estas não são medidas pelas estatísticas oficiais. Soma-se a isso o compromisso com a formação integral do estudante, de maneira a contemplar não apenas os aspectos cognitivos, mas também os socioemocionais e culturais.

Importa ainda considerar o nível de participação da comunidade escolar no cotidiano da instituição. A efetiva inserção das famílias e dos conselhos escolares, por exemplo, no projeto político-pedagógico da escola, é essencial para o fortalecimento de uma educação emancipatória. Tal participação, todavia, não é mensurada pelo IDEB.

Quanto à equidade, a educação de qualidade pressupõe o enfrentamento das desigualdades estruturais de raça, gênero e deficiência, as quais impactam o acesso, a permanência e o sucesso escolar. A atenção à diversidade e o respeito às singularidades dos sujeitos são fundamentais para uma educação justa, embora permaneçam fora do escopo do indicador em questão.

Assim, reconhecer as limitações do IDEB não significa desmerecer sua relevância, mas sim compreender que a qualidade da educação demanda um olhar mais abrangente, plural e sensível à complexidade da experiência educativa. Para avançarmos na construção de um sistema educacional público verdadeiramente comprometido com a formação humana em sua integralidade, é imprescindível ir além das estatísticas e escutar as vozes, as histórias e os contextos que habitam as escolas brasileiras. Nesse sentido, ensinam Aquino e Silva (2023, p. 439) que

> os resultados apontam que os discursos das dirigentes municipais de educação revelam contradições, ora relacionando a qualidade educacional a este indicador, o IDEB, ora apresentando outros elementos intra e extraescolares como fatores que influenciam na qualidade do sistema educacional do qual fazem parte.

Ante o exposto, registra-se que os estudos já realizados sobre o tema subsidiaram esta pesquisa, sem, contudo, retirar dela o ineditismo que a caracteriza. A revisão de literatura sustentou a análise dos dados pesquisados.

6.2 Resultados da revisão sistemática da literatura sobre a aplicação dos recursos do FUNDEB e sobre os resultados do IDEB

A discussão dos resultados empíricos obtidos nesta tese, à luz da literatura especializada e da revisão sistemática conduzida sobre o financiamento da educação básica pública no Brasil, permitiu compreender a relação multifacetada entre a aplicação dos recursos do FUNDEB e a qualidade da educação básica pública medida pelo IDEB. As evidências coletadas a partir de bases oficiais (SIOPE, INEP, FNDE e QEdu) revelaram que o FUNDEB desempenha papel estruturante na manutenção da educação básica pública, mas que sua eficácia está diretamente condicionada à qualidade da gestão municipal e à coerência entre a aplicação orçamentária e as políticas pedagógicas.

A revisão sistemática da literatura realizada como etapa preliminar da pesquisa demonstrou que o debate acadêmico sobre o FUNDEB evoluiu de um enfoque predominantemente normativo e redistributivo, voltado à estruturação do fundo e às fórmulas de complementação, para uma abordagem mais analítica e avaliativa, a qual examina os impactos reais dos recursos sobre os resultados da aprendizagem (Saviani, 2008; Gomes, 2009). Lucas Jr. (1988) reforça a tese de que os recursos educacionais, embora necessários, não produzem efeitos automáticos sobre o desempenho dos estudantes, sendo indispensável a presença de mecanismos de gestão eficientes, políticas de valorização docente e um ambiente institucional propício à inovação pedagógica.

Os resultados da revisão sistemática apontaram três eixos interpretativos recorrentes: (1) a importância da valorização do magistério como fator de mediação entre o financiamento e a qualidade educacional; (2) a relevância da capacidade técnica e gerencial dos municípios na alocação e execução dos recursos; e (3) a necessidade de planejamento orçamentário orientado por resultados pedagógicos, com base em evidências de aprendizagem e indicadores de desempenho. Esses eixos analíticos forneceram suporte teórico para a interpretação dos achados empíricos relativos ao objeto estudado.

Em consonância com o primeiro eixo, verificou-se que os municípios que aplicaram percentuais mais elevados de recursos do FUNDEB na remuneração e valorização dos profissionais da educação, associando esse investimento à formação continuada e à melhoria das práticas pedagógicas, apresentaram melhores resultados no IDEB. O caso de Inconfidentes exemplifica esse padrão, posto que o município destinou, de forma contínua, mais de 70,00% dos recursos do FUNDEB à remuneração do magistério e ao desenvolvimento profissional, o que se refletiu na elevação do IDEB para 7,40 em 2023. Tal resultado converge com o

entendimento de Dourado, Marques e Silva (2022), segundo os quais a valorização docente, quando acompanhada de políticas consistentes de formação e gestão democrática, atua como vetor de aprimoramento da qualidade educacional.

No segundo eixo, relativo à capacidade de gestão, observou-se que a qualidade da educação básica pública está condicionada à maturidade administrativa e à integração entre as áreas financeira e pedagógica. Em Inconfidentes, o planejamento orçamentário articulou-se de modo sistêmico às metas educacionais, enquanto em Senador Amaral a fragmentação administrativa e a ausência de monitoramento constante dos resultados reduziram a efetividade dos gastos. Essa constatação confirma o argumento de Gomes (2009), para quem a "Gestão por Resultados" representa o modelo mais adequado à administração pública contemporânea, pois associa controle de despesas, avaliação de desempenho e transparência na utilização dos recursos públicos.

O terceiro eixo identificado pela revisão sistemática, qual seja, o planejamento orientado por resultados, mostra-se essencial para compreender a distância entre o aumento de recursos e o avanço nos indicadores de qualidade. Ainda que os municípios brasileiros tenham se beneficiado do incremento de receitas advindo do FUNDEB permanente (a partir da EC nº 108/2020) e da Lei nº 14.113/2020, a literatura destaca que apenas aqueles que estruturaram sistemas de acompanhamento pedagógico e avaliação contínua conseguiram converter o investimento em ganhos efetivos de aprendizagem (Glewwe *et al*., 2011; Silva; Duarte, 2019). A ausência de planejamento e de coordenação entre as dimensões administrativa e pedagógica, observada em Senador Amaral, reflete o que Vieira (2022) denominou de assimetria institucional municipal, ou seja, a incapacidade de alguns entes locais de transformar o financiamento em políticas públicas efetivas.

A análise empírica da tese confirma, portanto, que o FUNDEB é condição necessária, mas não suficiente, para a melhoria da qualidade da educação básica pública. Sua eficácia depende da capacidade de cada município em desenvolver estruturas administrativas estáveis, mecanismos de governança democrática e estratégias pedagógicas sustentáveis. Como destacam Saviani (2008) e Dourado, Marques e Silva (2022), a materialização do direito à educação requer não apenas o aporte financeiro, mas a articulação entre financiamento, gestão e política educacional, em sentido amplo.

No mesmo sentido, a literatura internacional sobre economia da educação (Glewwe *et al*., 2011) sustenta que o investimento público em educação gera retornos sociais e cognitivos mais expressivos quando há eficiência alocativa e foco no aprimoramento profissional, em especial por meio da formação continuada dos professores e da melhoria das condições de

ensino-aprendizagem. Essa perspectiva corrobora os achados do presente estudo, segundo os quais a gestão eficiente dos recursos do FUNDEB, aliada à valorização profissional e à continuidade administrativa, produz impacto positivo sobre o desempenho escolar.

Desse modo, os resultados da tese dialogam de forma coerente com a revisão sistemática da literatura e com os referenciais teóricos mobilizados. Confirma-se que a aplicação dos recursos do FUNDEB influencia os resultados do IDEB de maneira mediada e complexa, na qual o fator humano, a gestão pública e a coerência institucional sobressaem-se como determinantes da qualidade educacional. Viu-se que a mera ampliação do investimento financeiro, sem integração com práticas pedagógicas e mecanismos de gestão eficientes, não garante a melhoria da aprendizagem, o que reafirma a centralidade do gestor local como agente indutor da qualidade.

Posto isso, os achados empíricos e teóricos deste estudo contribuem para o entendimento de que a política de financiamento da educação básica pública deve ser analisada não apenas em termos de quantidade de recursos, mas de capacidade de transformação estrutural. O FUNDEB, ao prover estabilidade e equidade federativa, consolida-se como instrumento fundamental de redistribuição e sustentação do sistema educacional. Porém, seu impacto pleno depende da qualificação técnica, da governança democrática e da institucionalização de práticas de gestão baseadas em evidências, as quais precisam afiançar a efetividade do gasto com a manutenção e o desenvolvimento do ensino e a elevação contínua do IDEB.

7 RESULTADOS DO ESTUDO COMPARATIVO: APLICAÇÃO DOS RECURSOS DA EDUCAÇÃO, DO FUNDEB E EVOLUÇÃO DO IDEB EM DOIS MUNICÍPIOS MINEIROS

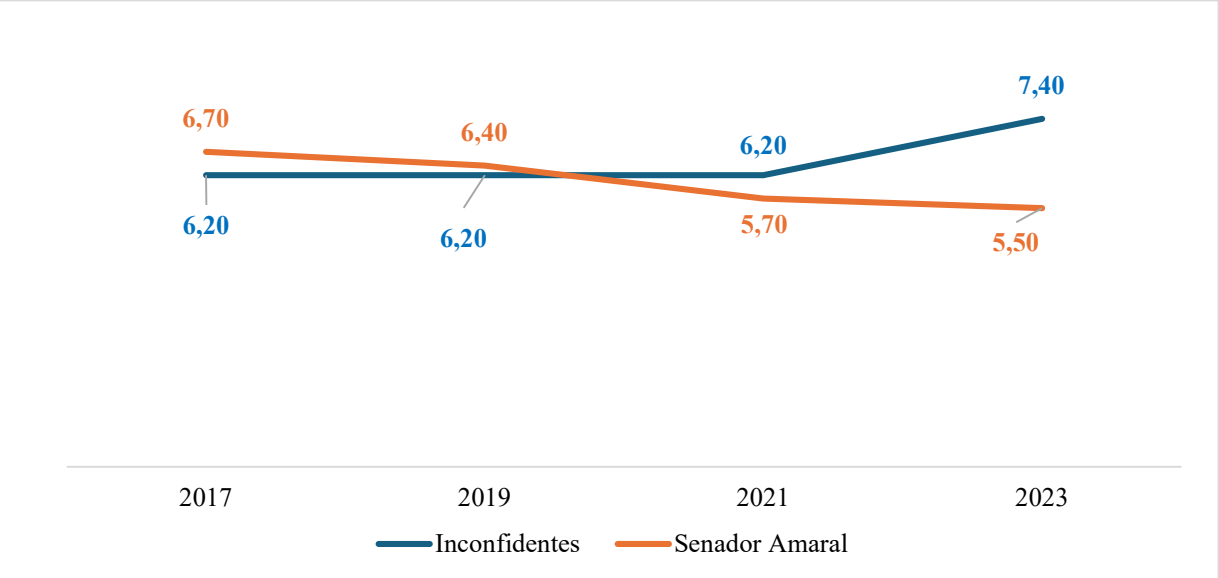
Esta seção cuida dos resultados do estudo comparativo em relação à aplicação dos recursos da educação, do FUNDEB e da evolução do IDEB em dois municípios mineiros. O estudo caracterizou os dois municípios da 32ª SRE de Pouso Alegre, estado de Minas Gerais, aqueles com o maior e o menor IDEB nos anos iniciais do ensino fundamental em 2023, quais sejam, Inconfidentes e Senador Amaral, respectivamente.

Com base nos dados, analisou-se a execução orçamentária via SIOPE; verificaram-se a distribuição e a aplicação dos recursos do FUNDEB segundo as funções de governo; comparou-se a evolução do IDEB com os gastos realizados com recursos do FUNDEB; analisaram-se os elementos qualitativos de gestão e políticas locais; e discutiram-se os achados à luz da literatura e das bases de dados.

Feita esta introdução sobre a seção, passa-se à análise dos dados.

Analisa-se, em um primeiro momento, a evolução municipal do IDEB nos dois municípios pesquisados, considerando-se os índices de 2017, 2019, 2021 e 2023. A demonstração dos achados encontra-se no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Evolução municipal do IDEB de 2017 a 2023



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

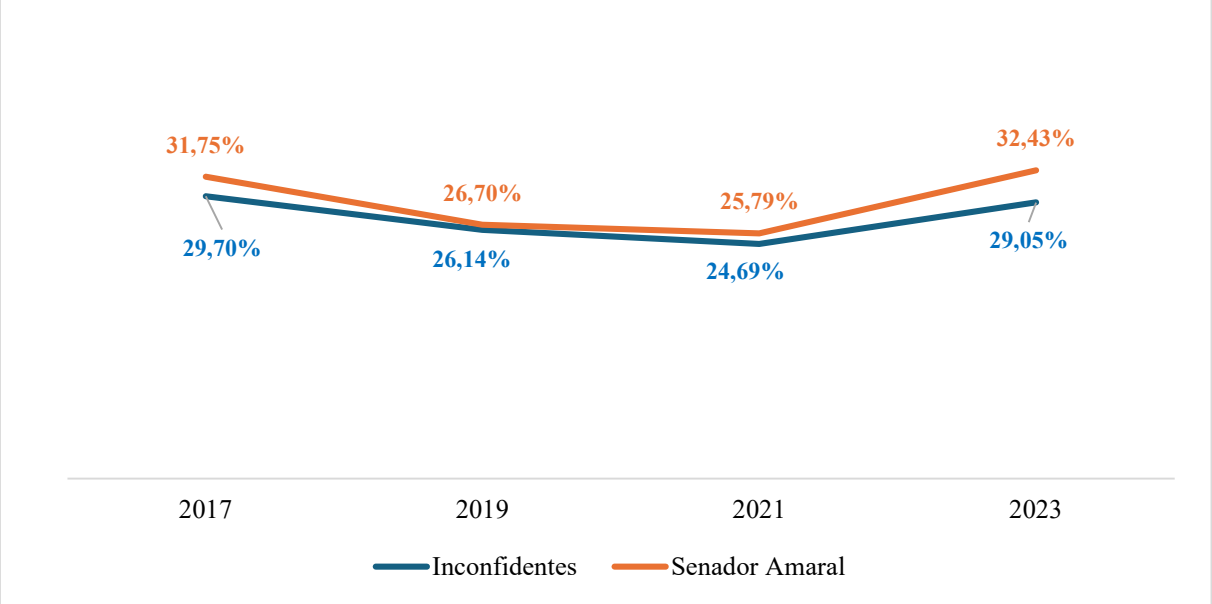
A análise dos dados do IDEB nos municípios sul mineiros de Inconfidentes e Senador Amaral, constantes no Gráfico 1, referentes aos anos de 2017, 2019, 2021 e 2023, revela trajetórias contrastantes no desempenho da educação básica. Em Inconfidentes, observa-se um crescimento expressivo do índice, que se manteve estável em 6,20 nos anos de 2017, 2019 e 2021, alcançando 7,40 em 2023. Essa elevação pode indicar mudanças no perfil socioeconômico dos estudantes que passaram a frequentar as escolas e avanços na gestão educacional local, no desenvolvimento profissional docente e na implementação de práticas pedagógicas mais eficazes, as quais impactaram de modo positivo tanto o fluxo escolar quanto o rendimento dos estudantes na avaliação externa.

Por outro lado, Senador Amaral apresenta uma tendência regressiva contínua no IDEB, passando de 6,70 em 2017 para 6,40 em 2019, reduzindo-se para 5,70 em 2021 e, posteriormente, para 5,50 em 2023. Esse declínio pode significar, da mesma forma, alterações de contexto socioeconômico dos estudantes, bem como possíveis fragilidades na política educacional do município, as quais podem estar relacionadas desde à instabilidade da equipe pedagógica até a problemas de infraestrutura e financiamento. Conforme discutido por Bof, Rodrigues e Oliveira (2023), a estagnação ou regressão no IDEB pode ser sintomática da permanência de desigualdades estruturais e da ausência de ações articuladas para garantir a equidade e a qualidade do ensino.

Tais dados confirmam a heterogeneidade do sistema educacional brasileiro, na qual avanços localizados convivem com retrocessos. A realidade divergente entre Inconfidentes e Senador Amaral reforça a importância de políticas redistributivas, apoio técnico contínuo e planejamento pedagógico capaz de atender às especificidades de cada localidade.

Quanto à verificação com base no percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação, ou seja, os gastos na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino, nos anos de 2017, 2019, 2021 e 2023, nos municípios pesquisados, os resultados são apresentados no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE de 2017 a 2023



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

A análise dos percentuais das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, de 2017 a 2023, pelos municípios de Inconfidentes e Senador Amaral, evidencia variações consideráveis, que refletem a instabilidade orçamentária e o reflexo das decisões políticas locais em relação à priorização da educação. Esses dados contribuem para que se compreenda como o financiamento impacta, direta ou indiretamente, a qualidade do ensino ofertado em nível municipal.

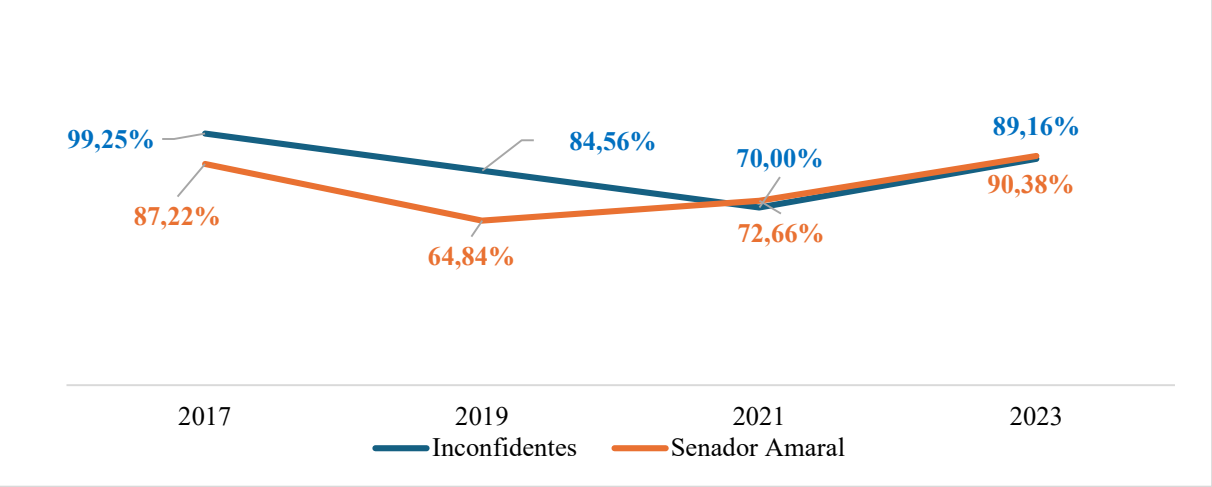
O município de Inconfidentes apresentou uma redução no percentual de gastos entre 2017, quando gastou 29,70% em MDE, e 2021, sua menor marca no período, ocasião em que a aplicação foi de 24,69% das receitas consideradas. Em seguida, observou-se um aumento em 2023, quando o índice foi elevado para 29,05%, configurando uma oscilação positiva de 17,65% entre 2021 e 2023. Tal oscilação sugere que, de 2021 para 2023, o investimento em educação foi mantido como prioridade orçamentária pela gestão municipal. Quanto ao IDEB, o município de Inconfidentes também apresentou crescimento no mesmo intervalo, passando de 6,20 em 2021 para 7,40 em 2023, um crescimento de mais de 19,00% no período. Nota-se que, em Inconfidentes, o aumento no percentual aplicado na MDE está associado à melhoria do indicador educacional do IDEB do ano de 2021 para o de 2023.

Por sua vez, Senador Amaral registrou uma queda semelhante entre 2017, quando aplicou 31,75% das receitas em MDE, e 2021, ano em que registrou sua menor marca, com a

aplicação de apenas 25,79% das receitas consideradas. Em 2023, observou-se uma recuperação significativa, quando o município aplicou 32,43% das receitas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, superando, inclusive, o índice de início da série aqui analisada. Em que pese o aumento superior a 25,00% nos gastos com educação entre 2021 e 2023, o desempenho de Senador Amaral no IDEB não acompanhou essa expansão. O índice caiu de 5,70 em 2021 para 5,50 em 2023, o que representa uma queda de 3,50% entre as duas medições. Conforme se vê, o aumento no percentual aplicado não garantiu, por si só, melhoria no IDEB. Assim, é fundamental aliar investimento estável e qualificado à gestão eficiente, de maneira a assegurar que os recursos públicos cumpram sua função social na promoção do direito à educação de qualidade. Essas flutuações ilustram um padrão recorrente nos municípios brasileiros, nos quais os gastos com educação, embora protegidos por vinculações constitucionais (Brasil, 1988), estão sujeitos à dinâmica política local, à variação da arrecadação e à capacidade de gestão municipal.

O Gráfico 3 apresenta a evolução do percentual de aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério entre os anos de 2017 e 2023. Ele ajuda a avaliar o comprometimento dos municípios pesquisados com a valorização dos educadores. A análise dos dados ao longo do período permitiu identificar tendências, avanços e possíveis desafios na política de financiamento da educação básica municipal.

Gráfico 3 - Percentual de aplicação do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério de 2017 a 2023



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

A aplicação dos recursos do FUNDEB constitui um dos principais indicadores de comprometimento dos entes federativos com a valorização do magistério. Analisando-se a

evolução percentual da aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério nos municípios de Inconfidentes e Senador Amaral, no período compreendido entre 2017 e 2023, com vistas a identificar padrões de gestão, consistência administrativa e prioridades educacionais, constatou-se que:

a) o município de Inconfidentes apresentou, em 2017, um índice de aplicação de 99,25%, o que denota uma alocação quase integral dos recursos do FUNDEB na remuneração docente. Tal desempenho sugere uma política pública orientada ao uso prioritário desses recursos no pagamento das despesas referentes aos profissionais do magistério. Entretanto, em 2019, observa-se uma queda para 84,56%. Essa retração pode estar associada a reestruturações orçamentárias ou ao redirecionamento de recursos para outras finalidades educacionais. Em 2021, o percentual caiu novamente, chegando a 70,00%, o que reflete em conjunturas econômicas adversas ou ajustes internos, possivelmente também em razão da pandemia de covid-19. Por fim, em 2023, o município alcança o índice de 89,16%, fato que evidencia uma recuperação considerável bem como uma possível reorientação estratégica da política educacional local. A trajetória de Inconfidentes é marcada por forte oscilação, com queda acentuada em 2021 e recuperação significativa em 2023; e
b) o município de Senador Amaral, por sua vez, inicia o período com um índice de 87,22% em 2017, o que demonstra um padrão elevado de aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração docente. Em 2019, nota-se uma forte retração para 64,84%, o que denota condição adversa e desajuste interno. No ano de 2021, o percentual sobe para 72,66%, o que revela uma pequena melhoria em relação ao ano de 2019. Já em 2023, Senador Amaral atinge 90,38%, sua maior marca no período estudado. Assim, o município apresenta uma retomada da aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, com desempenho ascendente ao final da série estudada.

A análise comparativa revela que, embora o município de Inconfidentes tenha iniciado o período estudado com desempenho superior, sua trajetória foi marcada por instabilidade. Senador Amaral também sofreu oscilações, tendo o ano de 2019 como sua menor marca, porém com considerável recuperação ao final da série, quando apresentou, em 2023, seu melhor desempenho relativo.

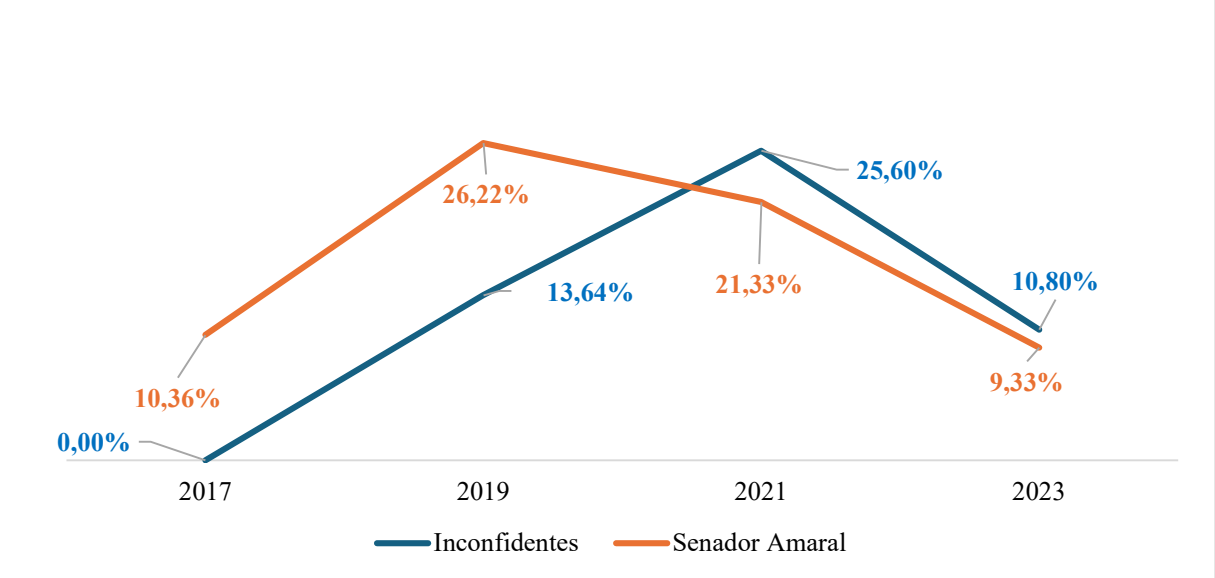
A diferença percentual entre os municípios, que em 2017 era favorável a Inconfidentes (+12,03%), torna-se desfavorável em 2019 (-19,72%) e permanece levemente negativa em 2021

e 2023. Essa inversão de desempenho sugere maior consistência na política educacional relativa à remuneração dos profissionais do magistério por parte de Senador Amaral.

A análise longitudinal e comparativa dos dados assinala que a aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério não apenas reflete decisões orçamentárias, mas também revela o grau de comprometimento político e institucional com a valorização da educação básica. Enquanto Inconfidentes demonstra esforço de recuperação após período de instabilidade, Senador Amaral consolida seu viés de continuidade e aumento progressivo da aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério.

O Gráfico 4 ilustra o percentual de aplicação dos recursos do FUNDEB em despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, exceto os gastos com a remuneração dos profissionais do magistério, no período de 2017 a 2023. Essa categoria abrange investimentos essenciais para o funcionamento e aprimoramento da educação básica pública, como aquisição de materiais didáticos, infraestrutura escolar, formação continuada de docentes e transporte escolar. A análise dos dados permitiu compreender como os municípios de Inconfidentes e de Senador Amaral distribuíram os recursos do FUNDEB entre diferentes áreas da educação.

Gráfico 4 - Percentual de aplicação do FUNDEB em despesas com MDE, que não remuneração do magistério, de 2017 a 2023



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

A presente análise examina a aplicação percentual dos recursos do FUNDEB em despesas com a MDE, excluindo-se os gastos com a remuneração dos profissionais do

magistério nos municípios de Inconfidentes e de Senador Amaral no período de 2017 a 2023. A avaliação da destinação dos recursos do FUNDEB para despesas não vinculadas à remuneração docente permite compreender a estrutura de prioridades educacionais locais, bem como inferir sobre a eficiência administrativa e o equilíbrio entre valorização profissional e despesas em infraestrutura, materiais pedagógicos, transporte escolar ou outras, relativas à MDE.

Para o período analisado, a trajetória do município de Inconfidentes parte do zero absoluto e evolui. Em 2017, o município não destinou recursos do FUNDEB para despesas com MDE fora da remuneração docente, o que sugere uma política de alocação integral de recursos voltada ao pagamento dos profissionais do magistério. No ano de 2019, observa-se a aplicação de 13,64% dos recursos do FUNDEB em despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, que não a remuneração docente, seguida de crescimento em 2021, com o alcance de 25,60%. Tal fato indica uma reconfiguração na distribuição dos recursos, com maior atenção às demais dimensões da MDE. Já em 2023, há uma queda abrupta para 10,80%, o que sinaliza mudanças na gestão ou reorientação de prioridades no âmbito das despesas da educação básica.

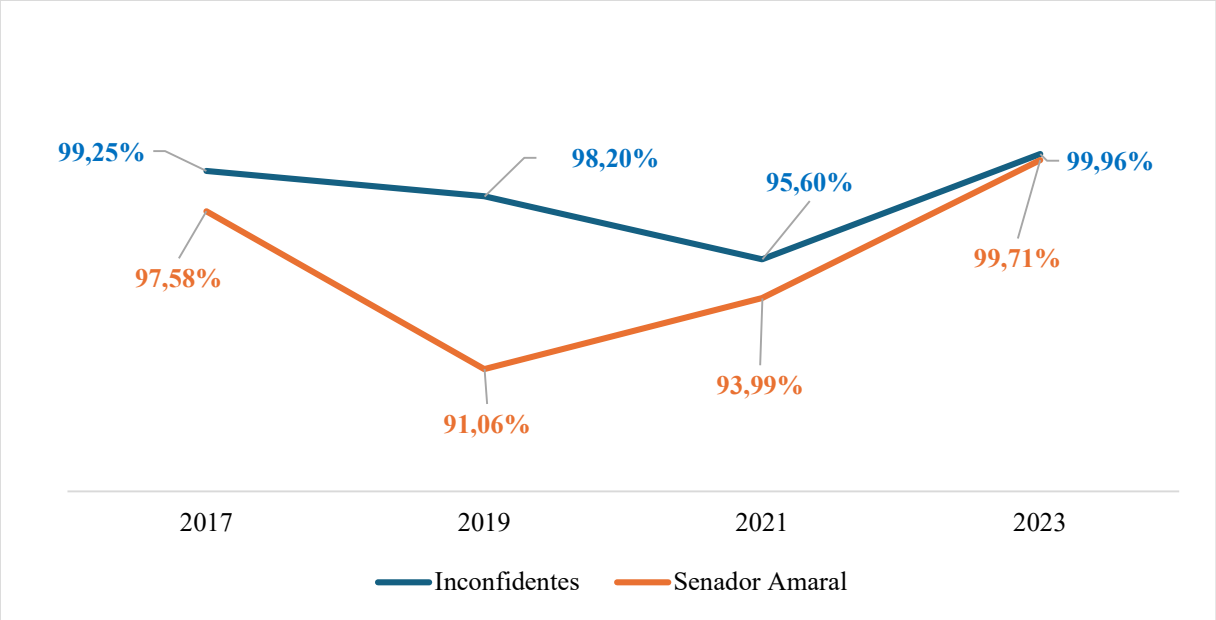
O município de Senador Amaral tem um percurso caracterizado por relativa estabilidade e consistência. De 2017 a 2019, nota-se uma fase de crescimento, com o município passando de 10,36% para 26,22% em cada ano, respectivamente, de recursos do FUNDEB aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, que não a remuneração docente, fato que indica forte expansão. O que se pode chamar de fase de consolidação ocorre de 2019 a 2021, quando o percentual se estabiliza em 21,33%. A pequena alteração para menor demonstra constância administrativa e manutenção de uma política educacional equilibrada no tocante à destinação dos recursos do FUNDEB. No entanto, ao final do período estudado, ou seja, no ano de 2023, percebe-se considerável recuo para 9,33% de aplicação dos recursos do FUNDEB em outras despesas que não pessoal do magistério, o menor percentual da série desde 2017. Esse recuo sugere contingenciamentos ou priorização da remuneração docente mediante o uso dos recursos do FUNDEB. O município de Senador Amaral mantém certa estabilidade entre 2019 e 2021, experimentando queda pontual em 2023.

De 2017 a 2019, Senador Amaral apresenta desempenho superior a Inconfidentes em termos de percentual de recursos do FUNDEB aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, que não a remuneração docente. Em 2021, Inconfidentes supera Senador Amaral, com aplicação mais robusta. Já no ano de 2023, ambos apresentam retração, com Inconfidentes mantendo leve vantagem. Senador Amaral, por sua vez, demonstra maior consistência ao longo da série.

A análise dos dados revela que os dois municípios buscaram, em diferentes momentos, equilibrar a aplicação dos recursos do FUNDEB entre remuneração docente e demais despesas com MDE. Senador Amaral destaca-se pela estabilidade e constância de sua política educacional referente às despesas de MDE não relativas aos profissionais do magistério, enquanto o município de Inconfidentes apresenta maior dinamismo, com oscilações que podem refletir mudanças administrativas ou conjunturais.

O percentual de aplicação geral dos recursos do FUNDEB entre os anos de 2017 e 2023, englobando tanto os investimentos na remuneração dos profissionais do magistério quanto nas demais despesas vinculadas à MDE, é apresentado no Gráfico 5. Esse indicador avaliou o comprometimento dos municípios estudados com a utilização adequada dos recursos do fundo, conforme os parâmetros legais.

Gráfico 5 - Percentual de aplicação geral do FUNDEB de 2017 a 2023



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

O Gráfico 5 mostra o comportamento do percentual de aplicação geral dos recursos do FUNDEB nos municípios de Inconfidentes e de Senador Amaral, no período de 2017 a 2023. A análise identifica tendências, oscilações e convergências no cumprimento do investimento obrigatório em educação e permite que se façam inferências sobre a gestão financeira educacional.

A investigação adotou abordagem quantitativa e comparativa, baseada em dados percentuais de aplicação geral do FUNDEB nos exercícios de 2017, 2019, 2021 e 2023. Ela

identificou padrões de eficiência, estabilidade e tendência na execução orçamentária dos recursos educacionais. Os percentuais foram extraídos do banco de dados do SIOPE, organizados em série temporal e representados graficamente. A análise foi conduzida individualmente por município e, posteriormente, de forma comparativa, permitindo a interpretação das oscilações e das tendências de desempenho ao longo do período.

O município de Inconfidentes apresentou os seguintes percentuais de aplicação: 99,25% em 2017; 98,20% em 2019; 95,60% em 2021; e 99,96% em 2023. A média aritmética do período foi de 98,25%, o que evidencia regularidade e eficiência na gestão dos recursos educacionais do FUNDEB. A variação máxima entre os anos foi de 4,36 pontos percentuais, o que representa oscilações mínimas e sinaliza previsibilidade administrativa. O coeficiente de tendência linear positivo ($\beta \approx +0,12$) indica crescimento leve, o que mostra trajetória de estabilidade e de aplicação quase integral dos recursos.

Nesse contexto, a redução pontual observada em 2021 não comprometeu o desempenho geral. Ao contrário, em 2023, Inconfidentes atingiu o valor mais elevado da série histórica. Em síntese, o município demonstra maturidade institucional e solidez na gestão e aplicação dos recursos do FUNDEB, com execução orçamentária próxima à totalidade disponível dos recursos em todos os exercícios.

Senador Amaral, por sua vez, registrou 97,58% em 2017, com pequena queda de 2017 para 2019, quando o índice oscilou para 91,06%. Em 2021, apresentou melhora, ao alcançar 93,99%, e, em 2023, marcou 99,71%, sendo esta a sua melhor marca. A média geral de 95,58% indica desempenho satisfatório, mas com maior instabilidade quando comparado a Inconfidentes. A diferença entre o maior e o menor valor foi de 8,65 pontos percentuais, o que mostra flutuações significativas, especialmente entre 2017 e 2019.

O coeficiente de tendência linear ($\beta \approx +1,03$) demonstra, contudo, forte ascensão na série, com recuperação expressiva entre 2019 e 2023. Essa trajetória aponta melhoria consistente na execução financeira e maior alinhamento às normas de aplicação do FUNDEB, o que expressa, em tese, avanço institucional e aumento da capacidade de planejamento local.

Em análise comparativa dos municípios, vê-se que Inconfidentes apresentou estabilidade e consistência administrativa, com menor desvio padrão ($\approx 1,58$) e tendência de manutenção da eficiência. Já Senador Amaral demonstrou trajetória de aprimoramento, com desvio padrão maior ($\approx 3,77$); no entanto, observa-se tendência positiva de recuperação nos anos de 2021 e 2023.

Em 2019, observou-se o maior distanciamento entre os municípios, com uma diferença de 7,14 pontos percentuais, enquanto em 2023 ambos praticamente convergiram para a

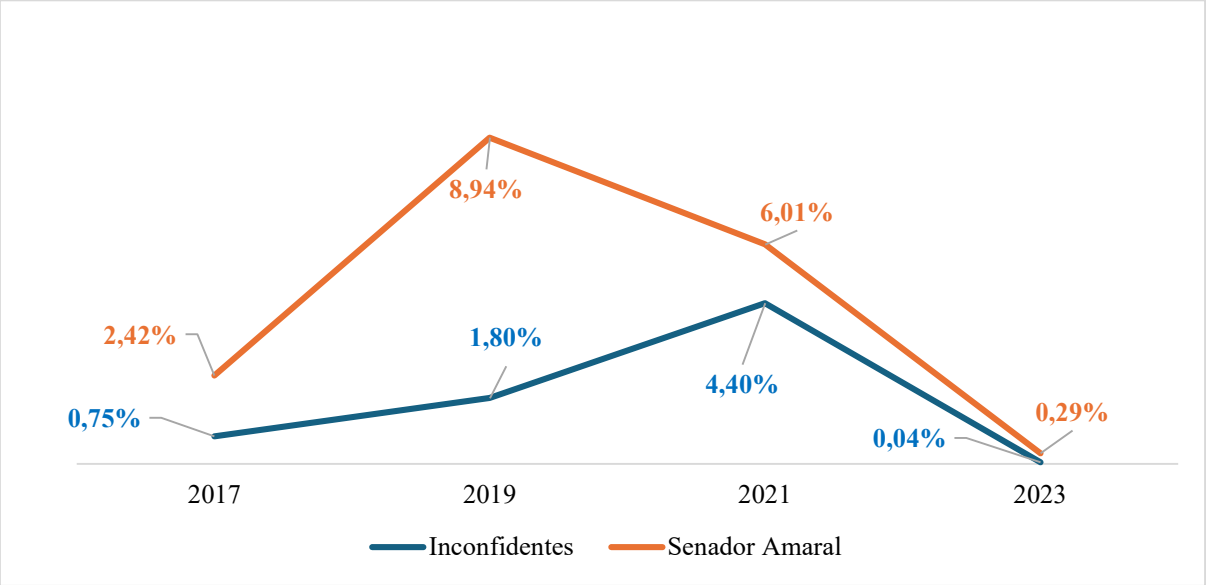
execução integral dos recursos do FUNDEB, com Inconfidentes chegando a 99,96% e Senador Amaral a 99,71% de aplicação deles. Tal convergência sugere fortalecimento da gestão municipal do FUNDEB e homogeneização de práticas administrativas eficazes com relação à aplicabilidade desses recursos.

Os resultados indicam ainda que, entre 2017 e 2023, os municípios apresentaram padrões elevados de conformidade na aplicação dos recursos do FUNDEB. Essas condições sugerem eficiência na execução orçamentária e compromisso com a política pública educacional de utilização de recursos do fundo. Inconfidentes manteve desempenho estável e tecnicamente eficiente, o que se percebe pelas suas práticas de gestão previsíveis e sustentáveis. Já Senador Amaral, embora tenha enfrentado oscilações iniciais, evoluiu ao longo do período pesquisado e atingiu seu nível de excelência em 2023.

A tendência geral de crescimento em ambos os casos reforça a hipótese de melhoria na governança fiscal municipal e no controle dos gastos educacionais, possivelmente em virtude da consolidação do FUNDEB permanente (a partir da EC nº 108/2020) e do aprimoramento das rotinas de monitoramento contábil e pedagógico. Dessa forma, os dados apontam para a maturidade das administrações municipais e para o fortalecimento do regime de financiamento da educação básica por meio do FUNDEB, enquanto política pública essencial à efetivação do direito à educação de qualidade no contexto local.

Mostra-se, por meio do Gráfico 6, o percentual das receitas do FUNDEB que não foram aplicadas por Inconfidentes e Senador Amaral, nos exercícios de 2017 a 2023. Esse indicador revelou o volume de recursos que, embora disponíveis, deixaram de ser utilizados dentro do respectivo ano fiscal, seja por dificuldades na execução orçamentária, planejamento inadequado ou entraves administrativos.

Gráfico 6 - Percentual das receitas do FUNDEB não aplicadas nos exercícios de 2017 a 2023



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Pelo Gráfico 6, analisa-se o percentual das receitas do FUNDEB não aplicadas pelos municípios de Inconfidentes e de Senador Amaral, no período compreendido entre 2017 e 2023. O estudo aponta o grau de eficiência na utilização dos recursos do fundo, observando-se eventuais oscilações, padrões de gestão e convergências entre as administrações municipais. A análise baseia-se em dados percentuais anuais representativos do montante de receitas do FUNDEB que não foram executadas no exercício financeiro correspondente, o que permite inferir o nível de efetividade na aplicação das verbas destinadas à educação básica. Registra-se que, por lei, o percentual máximo de sobra (não aplicação dos recursos do FUNDEB de um exercício financeiro para outro) é de, no máximo, 5,00%.

O município de Inconfidentes demonstra, ao longo do período analisado, baixo índice de não aplicação dos recursos do FUNDEB, o que indica elevada eficiência orçamentária. Em 2017, o percentual de receitas não aplicadas foi de 0,75%, valor praticamente residual. Em 2019, registra-se um leve aumento para 1,80%, mantendo-se, contudo, dentro de limites aceitáveis para a execução pública. O ponto de maior ineficiência relativa ocorre em 2021, quando o índice atinge 4,40%, possivelmente em decorrência de restrições financeiras ou operacionais ligadas a reflexos oriundos da pandemia de covid-19. Em 2023, o município atinge seu melhor desempenho da série, com apenas 0,04% de receitas não aplicadas, o que demonstra uma execução praticamente integral dos recursos do FUNDEB. A trajetória revela, portanto, eficiência administrativa com capacidade de planejamento aprimorada e consolidação de boas práticas de gestão fiscal.

Quando se analisa o município de Senador Amaral, percebe-se que ele apresenta um comportamento mais oscilante e com índices superiores de não aplicação dos recursos do FUNDEB em determinados períodos. Em 2017, o município registrou 2,42% de receitas não aplicadas, percentual razoável e administrativamente controlável. Contudo, em 2019, ocorre elevação expressiva para 8,94%, o que representa o maior valor de toda a série e sinaliza fragilidade na execução orçamentária ou dificuldade na programação financeira. Em 2021, o percentual reduz-se para 6,01%, com melhoria parcial se comparada ao exercício anterior, mas ainda refletindo margens de ineficiência consideráveis. A virada ocorre em 2023, quando o município apresenta redução drástica para 0,29%, o que representa eficiência quase plena na execução das receitas do FUNDEB. Essa evolução positiva sugere correção de falhas administrativas, adequação nos mecanismos de planejamento orçamentário e maior controle interno na aplicação dos recursos.

A comparação entre Inconfidentes e Senador Amaral expõe diferenças marcantes nos padrões de execução, embora ambos tenham alcançado, em 2023, resultados de excelência. Inconfidentes apresentou desempenho superior, com percentuais de não aplicação dos recursos do FUNDEB sempre inferiores aos de Senador Amaral. Em 2019, a discrepância atinge seu ponto máximo: enquanto Inconfidentes deixou de aplicar 1,80% dos recursos, Senador Amaral não executou 8,94% deles, uma diferença de 7,14 pontos percentuais, fato que evidencia descompasso administrativo. No exercício de 2021, ambos apresentaram aumento relativo nos percentuais, mas ainda com vantagem de Inconfidentes, 4,40%, sobre Senador Amaral, 6,01%. A partir desse ponto, observa-se convergência positiva, a qual culmina, em 2023, com índices praticamente idênticos: 0,04% para Inconfidentes e 0,29% para Senador Amaral.

Em termos de tendência temporal, Inconfidentes manteve trajetória de estabilidade e controle, enquanto Senador Amaral evidenciou curva de queda mais acentuada, o que indica um processo de aperfeiçoamento mais recente. Ambos os municípios convergem para a eficiência plena na aplicação dos recursos do FUNDEB, o que sugere melhoria na governança municipal e adequação à normativa do FUNDEB permanente (a partir da EC nº 108/2020) no que tange à não utilização de recursos.

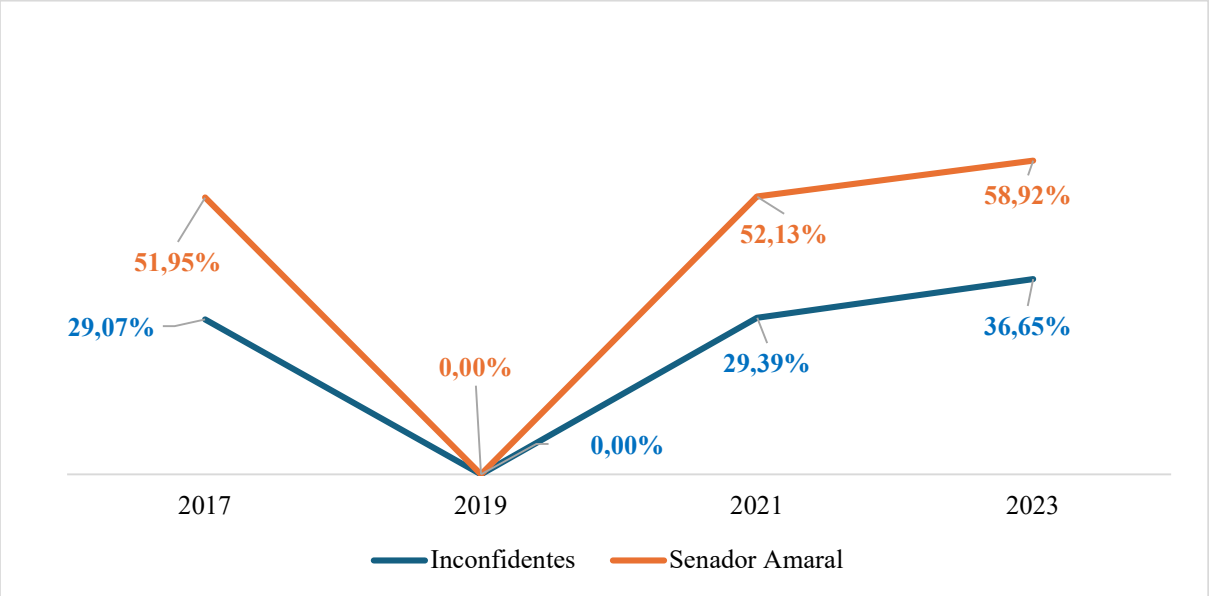
A análise dos percentuais de receitas do FUNDEB não aplicadas entre 2017 e 2023 permite concluir que tanto o município de Inconfidentes quanto o de Senador Amaral aprimoraram significativamente a gestão financeira educacional relativa ao FUNDEB. Inconfidentes apresentou constância e previsibilidade administrativa, com índices sempre baixos e controle rigoroso da execução orçamentária. Dessa forma, atendeu, nos anos pesquisados, ao que determina a legislação vigente quanto à inaplicabilidade de todos os

recursos advindos do FUNDEB. O ápice da eficiência ocorre em 2023, com quase total utilização dos recursos disponíveis. Senador Amaral, apesar de registrar maiores oscilações e picos de não aplicação no início da série, demonstrou recuperação consistente e capacidade de ajuste institucional, atingindo, ao final, resultados equivalentes aos de Inconfidentes. Porém, com referência aos anos de 2019 e 2021, descumpriu a lei no que diz respeito ao percentual das receitas do FUNDEB não aplicadas no exercício.

O comportamento convergente dos dois municípios evidencia avanços na gestão pública. Em termos técnicos, observa-se que a redução dos percentuais de não aplicação dos recursos do FUNDEB entre 2019 e 2023 representa não apenas um ganho contábil, mas um indicador de amadurecimento da política de financiamento da educação básica, em especial após a implementação do FUNDEB permanente. Ambos, ao atingirem patamares inferiores a 0,50%, demonstram comprometimento com a destinação integral dos recursos do fundo.

A análise do percentual de recursos do FUNDEB aplicados na educação infantil de 2017 a 2023 é expressa pelo Gráfico 7.

Gráfico 7 - Percentual dos recursos do FUNDEB aplicados na Educação Infantil de 2017 a 2023



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

O Gráfico 7 demonstra o percentual dos recursos do FUNDEB destinados à educação infantil no período de 2017 a 2023 pelos municípios estudados. A análise dos dados mostra o comportamento financeiro dos entes municipais no tocante à destinação de recursos para esse nível de ensino, observando-se variações, tendências e padrões de execução orçamentária.

A educação infantil, conforme preceitua o art. 30 da LDB/96, constitui a primeira etapa da educação básica e compreende o atendimento em creches e em pré-escolas. O financiamento dessa etapa é de responsabilidade prioritária dos municípios, sendo o FUNDEB o seu principal instrumento de suporte financeiro.

O município de Inconfidentes iniciou o período analisado, 2017, com 29,07% dos recursos do FUNDEB aplicados na educação infantil, percentual que reflete alinhamento parcial às diretrizes do PNE e às prioridades constitucionais. Contudo, em 2019, verifica-se ausência total de aplicação, ou seja, gasto de 0,00%, o que indica disfunção administrativa ou financeira na execução dos recursos. Essa interrupção pode estar associada a mudanças na estrutura da rede municipal ou a contingências orçamentárias que levaram à priorização do ensino fundamental em detrimento da educação infantil. Em 2021, nota-se uma retomada gradual, com a aplicação de 29,39%, o que sugere rearranjo da política educacional do município, possivelmente impulsionado pela transição para o FUNDEB permanente e pela recomposição de receitas pós-pandemia. Já em 2023, o percentual atinge 36,65%. O movimento ascendente reflete ajustes na gestão fiscal e na priorização da educação infantil.

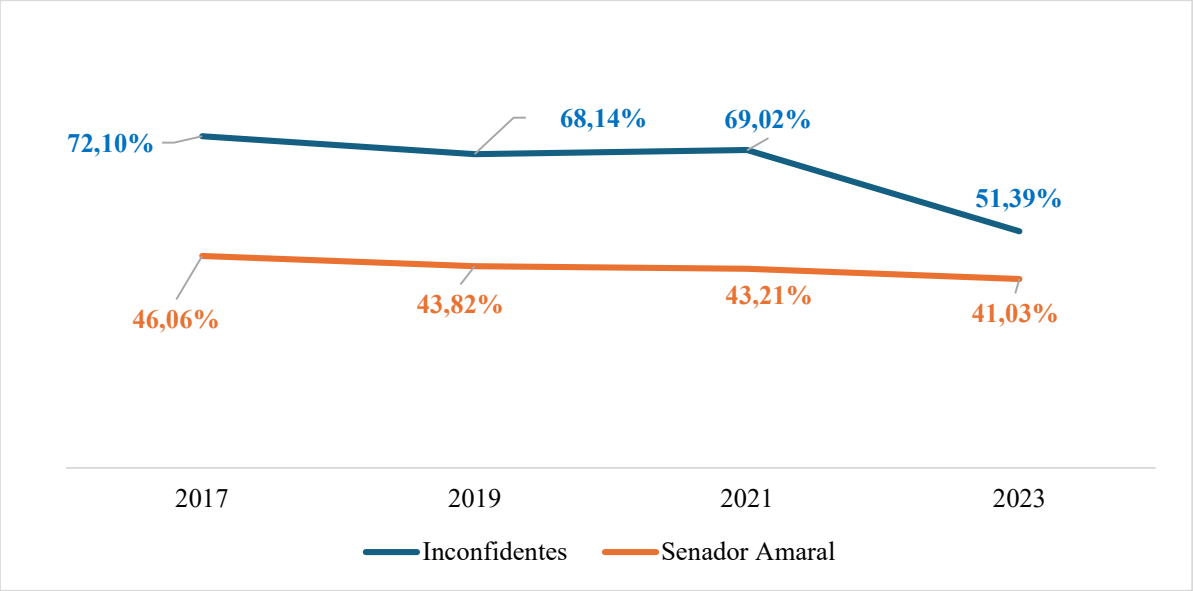
O município de Senador Amaral, no entanto, apresentou, em 2017, 51,95% de aplicação dos recursos do FUNDEB na educação infantil. Esse resultado aponta para a priorização efetiva da primeira infância. Em 2019, contudo, o percentual caiu para 0,00%, indicando descontinuidade abrupta das políticas educacionais. Tal fato pode decorrer de mudança administrativa ou ausência de execução financeira dos programas vinculados. Em 2021, o município retoma o investimento, chegando ao patamar de 52,13%, e alcança, em 2023, seu maior percentual, com 58,92%. A evolução sugere ampliação da rede de creches e pré-escolas e reforça o cumprimento das metas de expansão da oferta, em especial da Meta 1 do PNE.

A análise comparativa evidencia trajetórias distintas na priorização da educação infantil. Enquanto Senador Amaral demonstra padrão de investimento elevado e consistente, Inconfidentes apresenta crescimento gradual e mais contido. Em 2019, ambos registram 0,00% de aplicação, o que sinaliza fragilidades administrativas comuns, talvez influenciadas por ajustes fiscais. Nos anos seguintes, observa-se recuperação em ritmos distintos: Inconfidentes cresce de forma linear, ao passo que Senador Amaral apresenta salto expressivo, atingindo, em 2023, um percentual 60,00% superior ao de Inconfidentes. Ambos, entretanto, revelam melhoria substancial entre 2019 e 2023, o que denota fortalecimento institucional e adaptação às novas diretrizes do FUNDEB permanente, sobretudo na ampliação das matrículas na educação infantil.

Senador Amaral destaca-se pela consistência e magnitude dos investimentos. Inconfidentes, embora apresente avanço gradual, mantém percentuais inferiores. A consolidação do FUNDEB permanente representou, nesse contexto, sustentabilidade financeira para a educação infantil ao garantir previsibilidade na redistribuição de recursos.

Na sequência, o Gráfico 8 destaca o percentual dos recursos do FUNDEB aplicados no ensino fundamental entre os anos de 2017 e 2023. A análise do gráfico mostrou como os municípios trataram o financiamento do ensino fundamental ao longo dos anos analisados.

Gráfico 8 - Percentual dos recursos do FUNDEB aplicados no Ensino Fundamental de 2017 a 2023



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

O município de Inconfidentes apresentou, em 2017, um percentual de 72,10% de aplicação dos recursos do FUNDEB no ensino fundamental, demonstrando priorização desta etapa de ensino. O valor reflete a concentração da aplicação de recursos do FUNDEB no ensino fundamental, possivelmente em razão da maior quantidade de matrículas nesta modalidade. Em 2019, observa-se leve redução para 68,14%, porém ainda em patamar elevado. Em 2021, ocorre discreta recuperação, com o índice alcançando 69,02%, o que indica estabilidade. Já em 2023, o percentual cai para 51,39%, o que sugere readequação orçamentária e maior redistribuição dos recursos para a educação infantil. A tendência observada entre 2017 e 2023 demonstra que, embora o ensino fundamental continue a ser o principal destino dos recursos do FUNDEB em Inconfidentes, há diversificação dos aportes financeiros condizente com as exigências do novo FUNDEB permanente.

Em Senador Amaral, o percentual de recursos do FUNDEB aplicados no ensino fundamental em 2017 foi de 46,06%, número que indica equilíbrio na distribuição dos recursos entre as diferentes etapas da educação básica. Em 2019, o índice reduziu-se para 43,82%, mantendo-se praticamente estável em 2021, quando recuou para 43,21%, o que denota constância na execução orçamentária e continuidade das políticas educacionais. Com novo declínio em 2023, o percentual chegou a 41,03%, a menor marca no período analisado. Essa queda, contudo, não representa necessariamente diminuição de recursos absolutos, mas reorientação administrativa e ampliação dos aportes na educação infantil. A situação aponta que Senador Amaral adota modelo de financiamento mais diversificado, com prioridade para a educação infantil e equilíbrio entre as etapas.

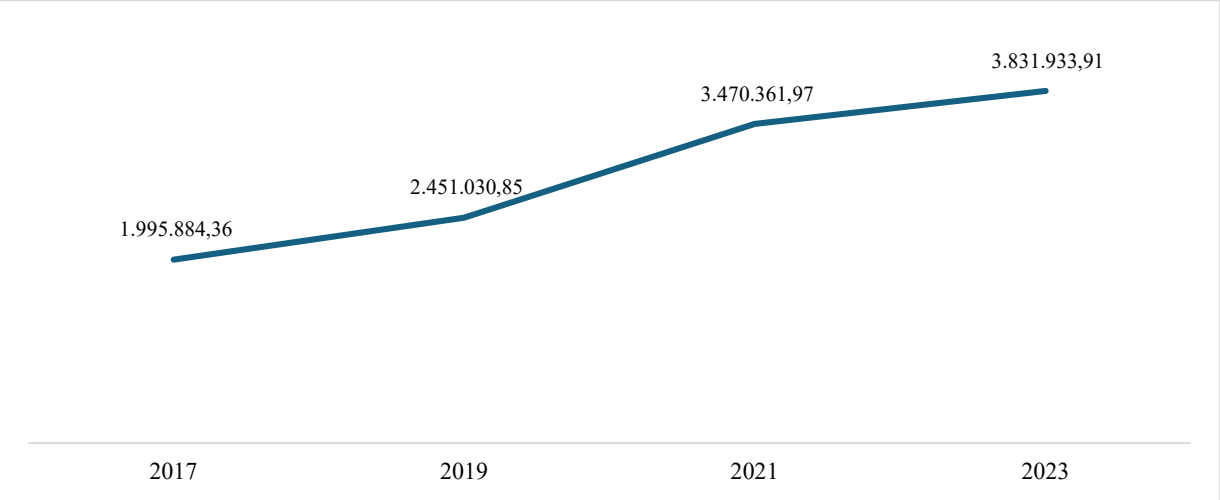
A comparação entre os dois municípios exibe diferenças estruturais e estratégicas na alocação dos recursos do FUNDEB. Em 2017, Inconfidentes destinava 72,10% dos recursos ao ensino fundamental, enquanto Senador Amaral aplicava 46,06%, revelando perfil concentrador no primeiro e equilíbrio distributivo no segundo. Essa diferença permaneceu em todo o período, mas com tendência de convergência. Em 2023, os percentuais aproximaram-se (51,39% em Inconfidentes e 41,03% em Senador Amaral), fato que reflete redistribuição dos aportes. Ao longo do período estudado, Inconfidentes apresenta redução acentuada (queda de 20,71 pontos percentuais), enquanto Senador Amaral exibe redução moderada (5,03 pontos), sinalizando maior estabilidade financeira e continuidade administrativa.

A análise sugere que Inconfidentes reequilibra a aplicação dos recursos do FUNDEB e reduz a dependência do ensino fundamental, ao mesmo tempo que amplia os investimentos em educação infantil. Já Senador Amaral mantém uma política de alocação equilibrada, compatível com o perfil de um município que prioriza a base do sistema educacional sem comprometer a estrutura do ensino fundamental.

O período de 2017 a 2023 revela que Inconfidentes apresenta redução significativa no percentual destinado ao ensino fundamental, com reorientação de recursos para a educação infantil. Senador Amaral, por sua vez, mantém constância e equilíbrio, já que aplica percentuais menores, porém estáveis, o que reflete planejamento continuado e coerência administrativa.

A seguir, no Gráfico 9, tem-se a evolução das receitas do FUNDEB destinadas ao município de Inconfidentes no período de 2017 a 2023.

Gráfico 9 - Receitas do FUNDEB de Inconfidentes de 2017 a 2023



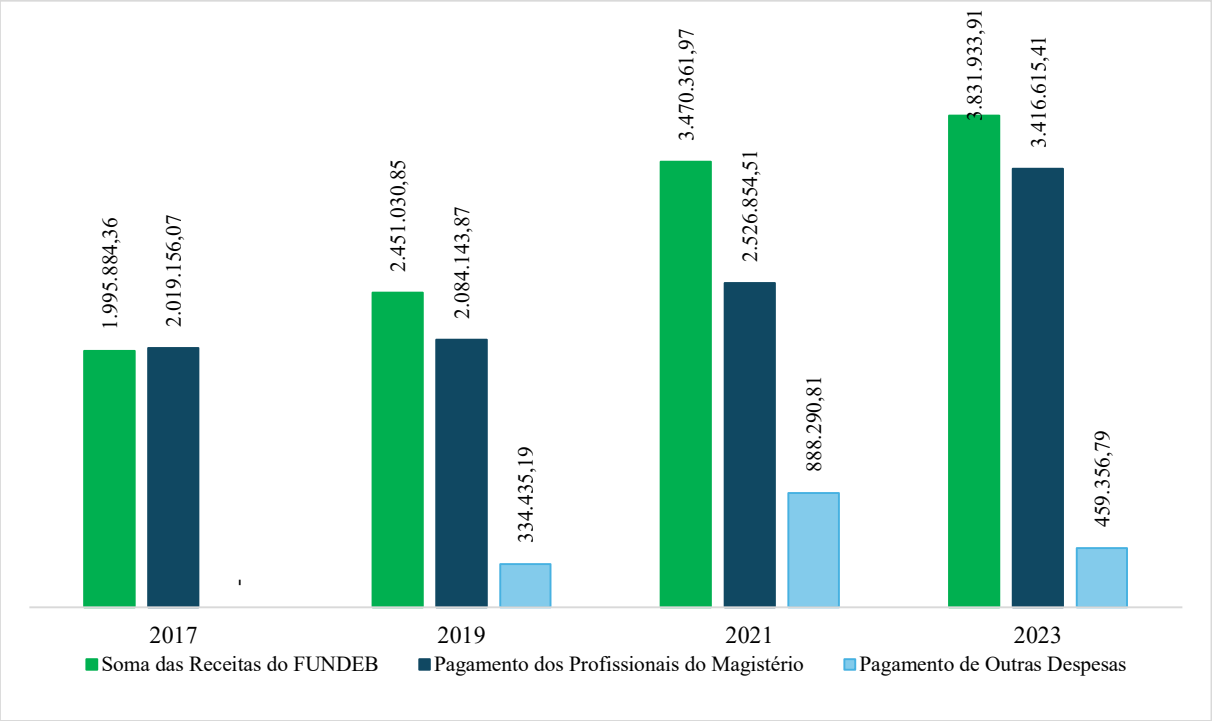
Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

O Gráfico 9 analisa a evolução das receitas provenientes do FUNDEB no município de Inconfidentes, no período de 2017 e 2023. O gráfico representa a progressão dos valores anuais das receitas do FUNDEB. O eixo horizontal indica os anos de 2017, 2019, 2021 e 2023, enquanto o eixo vertical expressa os valores monetários arrecadados, em reais. Os valores específicos informados no gráfico são: em 2017, R$ 1.995.884,36; em 2019, R$ 2.451.030,85; em 2021, R$ 3.470.361,97; e, em 2023, R$ 3.831.933,91.

Observa-se um crescimento contínuo das receitas do FUNDEB ao longo do período analisado, com variações positivas em todos os intervalos. Entre 2017 e 2019, houve aumento nominal de aproximadamente 22,80% dos valores, o que pode estar associado ao crescimento das transferências constitucionais. O intervalo 2019-2021 apresenta o maior salto percentual, com elevação de cerca de 41,60%, refletindo os efeitos da ampliação dos repasses federais e a reestruturação do FUNDEB iniciada nesse período. De 2021 para 2023, observa-se uma variação mais moderada, de 10,40%, o que sugere estabilização das receitas após o pico de crescimento ocorrido no biênio anterior. Essa desaceleração pode ser explicada pela consolidação dos novos critérios de distribuição do fundo e por flutuações na arrecadação dos impostos que o compõem. No período total de 2017 a 2023, o incremento acumulado foi de 91,90%, em uma demonstração da tendência de fortalecimento progressivo do financiamento da educação básica pública no município. O comportamento ascendente das receitas do FUNDEB em Inconfidentes está em consonância com a predisposição nacional observada após a promulgação da EC nº 108/2020, a qual elevou gradualmente a complementação da União.

Com o Gráfico 10, faz-se um comparativo entre as receitas recebidas e as despesas realizadas com recursos do FUNDEB pelo município de Inconfidentes no período de 2017 a 2023. Essa análise possibilitou avaliar o equilíbrio entre o montante de recursos disponíveis e sua efetiva aplicação orçamentária na educação básica pública.

Gráfico 10 - Comparativo entre as receitas e despesas do FUNDEB de Inconfidentes de 2017 a 2023



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

No Gráfico 10, vê-se a relação entre as receitas e as despesas do FUNDEB no município de Inconfidentes, no período de 2017 a 2023. O gráfico representa, em valores nominais, três variáveis principais: soma das receitas do FUNDEB; pagamento dos profissionais do magistério; e pagamento de outras despesas.

De forma geral, observa-se uma evolução positiva das receitas do FUNDEB ao longo do período analisado, acompanhada por uma tendência de ampliação dos gastos com o magistério. Esta condição demonstra conformidade com a legislação que determina a aplicação mínima de 70,00% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica.

Em 2017, nota-se aparente inconsistência entre a receita de R$ 1.995.884,36 e a despesa com os profissionais do magistério no valor de R$ 2.019.156,07, o que revela que as despesas

superaram a arrecadação do fundo. Esse cenário aponta para o uso de recursos acumulados de exercícios anteriores, sobretudo de 2016, no valor de R$ 38.204,05, prática contábil permitida dentro do limite de até 5,00% da receita do FUNDEB arrecadada no exercício anterior. Ressalta-se que no ano de 2017 o município teve uma sobra financeira de R$ 14.932,34, a qual estava disponível para uso em 2018, no prazo legal.

No ano de 2019, verifica-se equilíbrio financeiro, com receita total de R$ 2.451.030,85 e despesa com profissionais do magistério de R$ 2.084.143,87, o que representa aproximadamente 85,00% do total. As outras despesas, no valor de R$ 344.351,19, correspondem a 14,00%, o que evidencia conformidade com as exigências legais de destinação dos recursos do FUNDEB. Registra-se que o *superávit* financeiro de 2018 foi de R$ 36.188,66, valor disponível para utilização em 2019. Por sua vez, a sobra financeira de 2019 para 2020 somou R$ 143.899,04, valor equivalente a 5,87% da receita arrecadada do exercício e, portanto, superior ao limite autorizado por lei.

O ano de 2021 mostrou considerável salto nas receitas do FUNDEB, atingindo o valor de R$ 3.470.361,97, que corresponde a um crescimento de 41,60% em relação a 2019. O gasto com os profissionais do magistério foi de R$ 2.526.854,51, ou 72,80%, enquanto o gasto com outras despesas somou R$ 888.209,81, o que equivale a 25,60%. O aumento de outras despesas pode estar relacionado à recomposição de infraestrutura escolar e às demandas emergenciais do período pós-pandemia. Em 2021, o *superávit* financeiro de 2020 incorporado foi de R$ 97.599,86, e a sobra financeira para 2022 somou R$ 415.263,67, valor superior ao limite autorizado por lei, já que expressa 11,96% do valor arrecadado no ano.

Em 2023, observa-se continuidade do crescimento das receitas do FUNDEB, com elas alcançando R$ 3.831.933,91. Também houve um aumento proporcional do gasto com os profissionais do magistério, o qual chegou a R$ 3.416.015,41, ou seja, 89,14%. As outras despesas representaram 11,98%. Tais menções indicam priorização do pagamento dos profissionais do magistério. Em 2023, o *superávit* financeiro incorporado de 2022 foi de R$ 569.264,50, e a sobra financeira para 2024 chegou a R$ 215.548,91, valor superior ao limite autorizado por lei, pois representa um percentual de 5,62% das receitas arrecadadas.

Registra-se que, por meio da Consulta nº 1.095.567, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) determinou que:

> 1. É possível utilizar os recursos recebidos à conta do FUNDEB, inclusive os relativos à complementação da União, a que se refere o § 2º do art. 16 da Lei n. 14.113/20, em percentual superior a 5% (cinco por cento), no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, até o limite de 10% (dez por cento), mediante abertura de crédito adicional, a partir da execução dos Fundos do exercício de 2021.

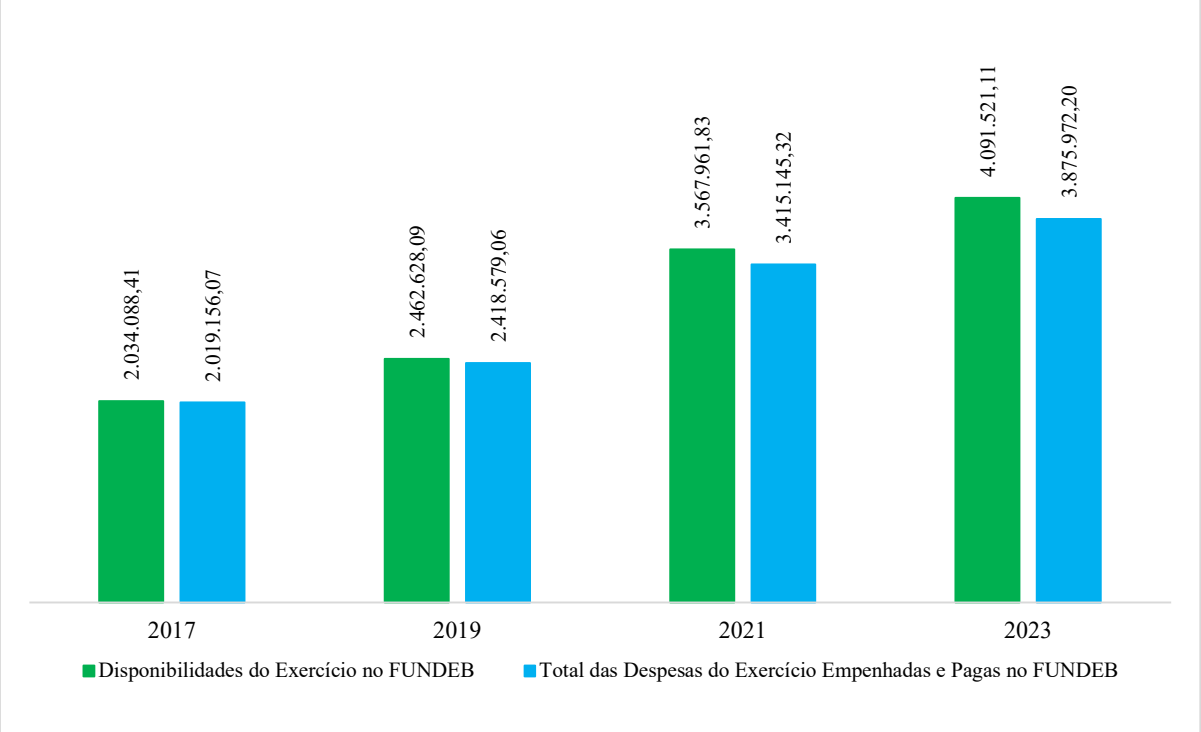
> 2. Em razão do estabelecido no art. 53 da Lei n. 14.113/20, quanto aos efeitos financeiros no que se refere à execução dos Fundos relativa ao exercício de 2020, a regra que deve ser seguida é a do § 2° do art. 21 da Lei n. 11.494/07, que permite a utilização de até 5% (cinco por cento) dos recursos do FUNDEB no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente.
> 3. Não há previsão legal que autorize a utilização dos recursos do FUNDEB no exercício subsequente em percentual superior ao fixado no art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/07, de 5% (cinco por cento) até o exercício de 2020, ou no art. 25, § 3º, da Lei nº 14.113/20, de 10% (dez por cento) a partir do exercício de 2021, em virtude da calamidade pública decorrente da pandemia e da consequente suspensão das atividades de ensino presencial (Minas Gerais, 2022, p. 1).

A análise evidencia que o município de Inconfidentes manteve, ao longo do período de 2017 a 2023, regularidade e coerência na aplicação dos recursos do FUNDEB, sobretudo com os percentuais mínimos exigidos para o pagamento dos profissionais do magistério. O aumento das receitas, em especial a partir de 2021, está em consonância com as alterações introduzidas pela EC nº 108/2020, a qual tornou permanente o FUNDEB. Os dados analisados demonstram que o município de Inconfidentes apresentou evolução contínua nas receitas e despesas do FUNDEB entre 2017 e 2023, mantendo proporcionalidade adequada e priorizando o pagamento dos profissionais do magistério.

O Gráfico 11, apresentado a seguir, compara as disponibilidades financeiras e as despesas realizadas com recursos do FUNDEB pelo município de Inconfidentes, distribuídas por exercício, entre 2017 e 2023.

A análise do gráfico permitiu que se verificasse o volume de recursos efetivamente disponíveis em cada ano e o grau de utilização desses valores na promoção da educação básica pública. Ao evidenciar as diferenças entre o que foi disponibilizado e o que foi efetivamente gasto, o gráfico contribuiu para a compreensão da eficiência na gestão e na aplicação dos recursos do FUNDEB, bem como dos desafios enfrentados pelo município na execução orçamentária.

Gráfico 11 - Comparativo das disponibilidades financeiras e das despesas do FUNDEB de Inconfidentes, por exercício



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Conforme se vê no Gráfico 11, tem-se a relação entre as Disponibilidades Financeiras do FUNDEB e o total das Despesas Empenhadas e Pagas pelo município de Inconfidentes, no período de 2017 a 2023, com os citados recursos. O gráfico representa, em cada exercício financeiro, dois conjuntos de variáveis: as Disponibilidades Financeiras do Exercício no FUNDEB e o Total das Despesas do Exercício Empenhadas e Pagas no FUNDEB.

Os dados indicam que o município de Inconfidentes manteve equilíbrio financeiro entre receitas e despesas do FUNDEB durante todo o período analisado. Dessa forma, percebe-se uma relação proporcional e controlada entre os valores disponíveis e os empenhados e pagos em cada exercício.

Em 2017, a diferença entre as disponibilidades, no valor de R$ 2.034.088,41, e as despesas empenhadas e pagas, de R$ 2.019.156,07, foi de apenas 0,73%, demonstrando gestão ajustada e execução orçamentária precisa, sem indícios de *déficit*.

No ano de 2019, a diferença foi igualmente discreta, cerca de 1,78%, com valores de R$ 2.462.628,09 (disponibilidades) e R$ 2.418.579,06 (despesas). Essa constância revela a capacidade do município de alocar recursos conforme a arrecadação, sem comprometer o equilíbrio financeiro do fundo.

Observa-se, no ano de 2021, um crescimento representativo tanto nas disponibilidades, R$ 3.567.961,83, quanto nas despesas, R$ 3.415.145,32. A diferença percentual manteve-se estável, em torno de 4,28%, o que confirma a ampliação dos aportes financeiros acompanhada de controle fiscal.

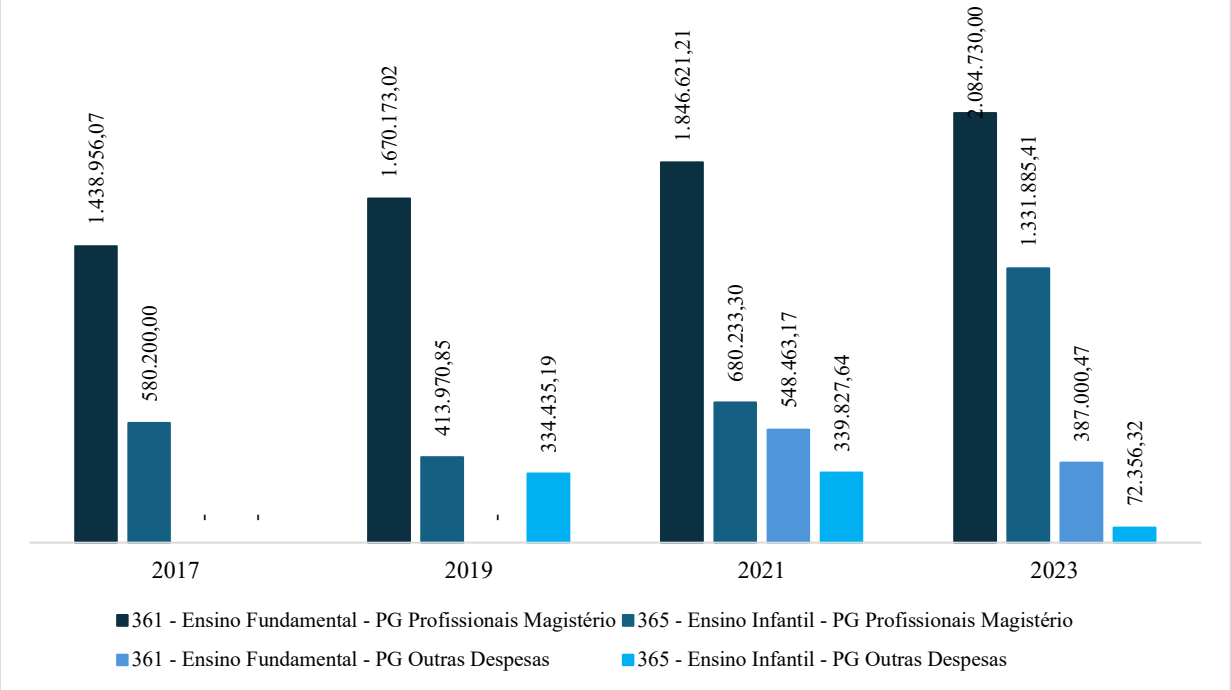
Em 2023, o patamar mais alto do período, com R$ 4.091.521,19 em disponibilidades e R$ 3.875.972,20 em despesas, revela incremento de 14,67% em relação a 2021, consolidando a tendência de crescimento sustentado das receitas do FUNDEB.

Em todos os exercícios, as despesas empenhadas e pagas mantiveram-se ligeiramente abaixo das disponibilidades financeiras, o que denota planejamento prudente e margem de segurança fiscal, permitindo ao município cumprir as obrigações legais e honrar os compromissos financeiros assumidos. Nota-se, no período de 2017 a 2023, uma gestão fiscal sólida dos recursos do FUNDEB em Inconfidentes, caracterizada por equilíbrio entre arrecadação das receitas e execução das despesas.

A estabilidade na relação entre disponibilidades e despesas também sugere boa capacidade de planejamento orçamentário e um fluxo regular dos repasses, o que favorece a manutenção das ações educacionais sem comprometimento da liquidez financeira do fundo. Além disso, o crescimento progressivo das disponibilidades reflete o impacto positivo das mudanças introduzidas pela EC nº 108/2020. Os resultados apresentados indicam que o município de Inconfidentes manteve, entre 2017 e 2023, gestão equilibrada dos recursos do FUNDEB, com despesas em níveis compatíveis com as disponibilidades financeiras anuais.

A comparação entre as despesas realizadas com recursos do FUNDEB pelo município de Inconfidentes, distribuídas por funções de governo, no período de 2017 a 2023, é o que apresenta o Gráfico 12. As funções representam diferentes áreas de atuação dentro da educação básica. Observar a variação desses percentuais ao longo dos anos contribuiu para a compreensão do direcionamento das políticas públicas locais e os esforços para atender às demandas específicas de cada área educacional.

Gráfico 12 - Comparativo entre as despesas do FUNDEB de Inconfidentes, por função, de 2017 a 2023



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

A distribuição das despesas do FUNDEB do município de Inconfidentes, entre os anos de 2017 e 2023, segundo as funções ensino fundamental (código 361) e ensino infantil (código 365), com a devida distinção entre pagamento dos profissionais do magistério e outras despesas, foi objeto do Gráfico 12. Ele traz quatro categorias de despesas em cada exercício: ensino fundamental – pagamento dos profissionais do magistério; ensino infantil – pagamento dos profissionais do magistério; ensino fundamental – outras despesas; e ensino infantil – outras despesas. A leitura dos dados revela que o ensino fundamental concentra a maior parcela das despesas do FUNDEB ao longo de todo o período analisado, com predominância no pagamento dos profissionais do magistério.

As despesas com o magistério do ensino fundamental apresentaram crescimento contínuo, passando de R$ 1.438.956,07, em 2017, para R$ 2.084.730,00, em 2023, o que corresponde a mais de 44,00% de aumento em seis anos.

No tocante às outras despesas do ensino fundamental, houve oscilações relevantes: em 2017 e 2019, não houve despesas. Em 2021, o valor foi de R$ 548.463,17, tendo reduzido para R$ 387.000,47 em 2023. Essa redução pode refletir contenção de gastos administrativos ou priorização de recursos para o pagamento de profissionais do magistério, ou ainda, direcionamento da aplicabilidade dos recursos do FUNDEB para o ensino infantil.

No ensino infantil, observa-se um crescimento acentuado nas despesas com o pagamento de profissionais do magistério, as quais somaram R$ 580.200,00 em 2017, tendo sido reduzidas para R$ 413.970,85 em 2019, possivelmente em razão dos efeitos da pandemia de covid-19. Em 2021, aumentaram substancialmente e chegaram a R$ 680.233,30, crescendo 64,32% se comparadas a 2019. Por fim, em 2023, chegaram a R$ 1.331.885,41, configurando uma variação de quase 130,00% do início ao fim do período. Esse aumento pode estar associado à ampliação da rede de educação infantil, à valorização salarial e à implementação de políticas de expansão da pré-escola, por exemplo.

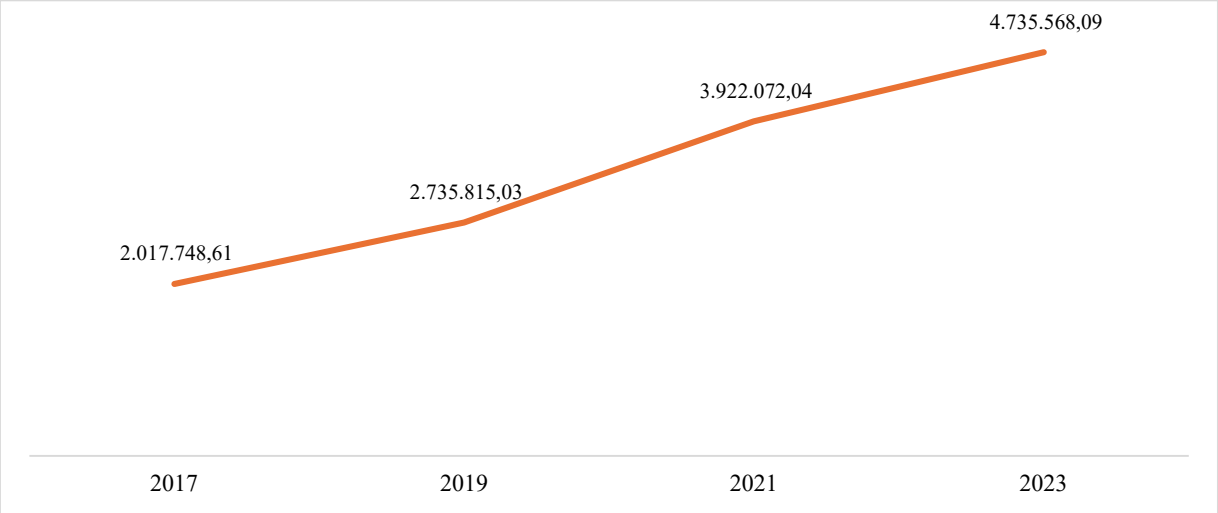
Em relação às outras despesas do ensino infantil, não houve gastos em 2017. Em 2019, os valores foram de R$ 334.435,19. Em 2021, eles somaram R$ 339.827,64, mas, em 2023, o montante caiu significativamente para R$ 72.356,32, o que mostra uma redução superior a 78,00% se comparada ao ano anterior pesquisado. Esse dado sugere possível reestruturação orçamentária, com foco predominante na remuneração docente, em detrimento de investimentos em materiais e infraestrutura voltados à primeira infância.

O comportamento das despesas evidencia uma tendência de consolidação do pagamento dos profissionais do magistério como principal destino dos recursos do FUNDEB, tanto no ensino fundamental quanto no infantil. Tal condição está em conformidade com o disposto no art. 26 da Lei nº 14.113/2020.

A ampliação dos valores destinados à educação infantil indica alinhamento às metas do PNE, sobretudo no que tange à universalização da pré-escola e à ampliação do acesso à creche. Por outro lado, a redução dos investimentos em outras despesas, notadamente em 2023, pode sinalizar limitações de margem orçamentária ou ajustes administrativos para atender à elevação da folha de pagamento. Entre 2017 e 2023, o município de Inconfidentes apresentou evolução consistente das despesas do FUNDEB, com destaque para o incremento nos pagamentos dos profissionais do magistério.

No Gráfico 13, tem-se a evolução das receitas do FUNDEB destinadas ao município de Senador Amaral no período de 2017 a 2023. A análise da variação anual das receitas mostrou qual o impacto das políticas de redistribuição do fundo e os desafios enfrentados pelo município na captação dos recursos do FUNDEB.

Gráfico 13 - Receitas do FUNDEB de Senador Amaral de 2017 a 2023



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Pelo conteúdo do Gráfico 13, analisa-se a evolução das receitas do FUNDEB no município de Senador Amaral no período de 2017 e 2023. Os dados, expressos em reais, são os seguintes: em 2017, R$ 2.017.748,61; em 2019, R$ 2.735.815,03; em 2021, R$ 3.922.072,04; e, em 2023, R$ 4.735.568,09. Observa-se um crescimento contínuo das receitas, com ascendência em todos os intervalos, sem retrações ao longo da série analisada.

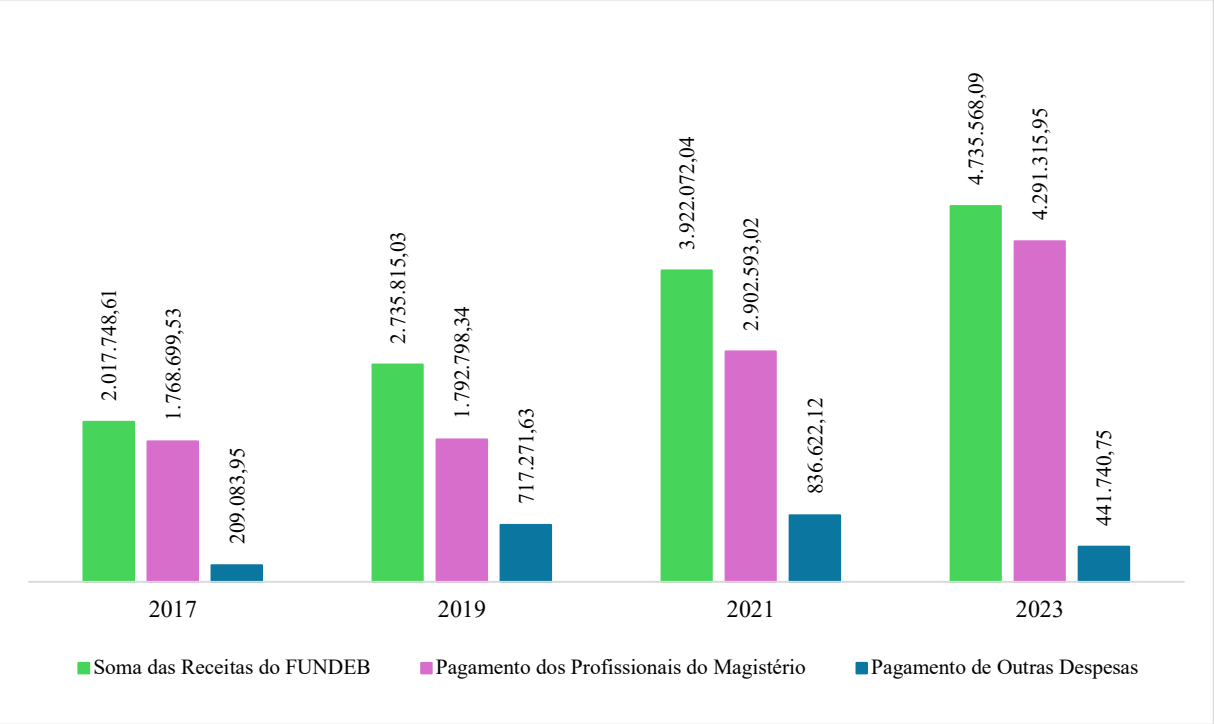
O município de Senador Amaral teve ampliação das receitas do FUNDEB entre 2017 e 2023, com variação nominal de 134,69% no período. De 2017 a 2019, as receitas cresceram 35,58%. Entre 2019 e 2021, nota-se a maior expansão da série, com salto de 43,36% da receita de 2021 em relação à de 2019. Esse período coincide com o início da aplicação das novas diretrizes do FUNDEB permanente, tendo impactado o município de Senador Amaral. De 2021 a 2023, o crescimento da receita do FUNDEB mostrou aumento de 20,74%, alcançando o valor de R$ 4.735.568,09. O fato indica consolidação e previsibilidade dos repasses, o que sugere estabilidade de arrecadação e compatibilidade com a estrutura de distribuição atual do fundo. A análise revela, portanto, crescimento contínuo, o que mostra uma tendência de expansão gradual e consistente da arrecadação.

A elevação das receitas do FUNDEB em Senador Amaral evidencia o fortalecimento do financiamento da educação básica pública municipal, em consonância com a política nacional de ampliação da equidade intergovernamental. Todavia, o aumento nominal das receitas deve ser interpretado com cautela: parte desse crescimento é absorvida por reajustes salariais decorrentes da política nacional de piso do magistério, bem como pela inflação acumulada do período. Assim, o comportamento ascendente das receitas aponta para governança fiscal

adequada e fortalecimento da capacidade de planejamento municipal, o que favorece o cumprimento das metas educacionais. O município beneficiou-se das transformações estruturais do FUNDEB, consolidando-se como receptor eficiente das políticas de redistribuição federativa.

O Gráfico 14 compara as receitas recebidas e as despesas realizadas com recursos do FUNDEB pelo município de Senador Amaral, no período de 2017 a 2023. A análise proporcionou verificar a eficiência da gestão municipal na aplicação dos recursos destinados à educação básica.

Gráfico 14 - Comparativo entre as receitas e despesas do FUNDEB de Senador Amaral, de 2017 a 2023



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

O Gráfico 14 apresenta o exame da relação entre as receitas e as despesas do FUNDEB no município de Senador Amaral, no período de 2017 a 2023. A análise avalia a evolução da arrecadação e da aplicação dos recursos, com foco na proporção destinada à remuneração dos profissionais do magistério e às outras despesas educacionais. Ele apresenta três variáveis: soma das receitas do FUNDEB; pagamento dos profissionais do magistério; e pagamento de outras despesas. Os dados demonstram crescimento constante tanto das receitas quanto das despesas do FUNDEB ao longo do período analisado.

A receita total do FUNDEB no município mais que dobrou de 2017 a 2023. Em todos os anos estudados, observa-se que a maior parte dos recursos do FUNDEB foi destinada à remuneração dos profissionais do magistério. Em 2017, o pagamento dos profissionais do magistério representou aproximadamente 88,00% da receita total do FUNDEB, o que mostra prioridade para o custeio dessa despesa. No ano de 2019, o percentual utilizado para pagar os profissionais do magistério foi de 65,53%, ação que não atendeu ao mínimo legal de gastos com esta rubrica de despesas, qual seja de pelo menos 70,00% das receitas consideradas. Essa redução pode estar associada à ampliação de despesas com infraestrutura e materiais de apoio pedagógico. O ano de 2021 aponta que o percentual de recursos do FUNDEB aplicados no pagamento dos profissionais do magistério atingiu 74,01%, restabelecendo a conformidade com a legislação de regência. Por fim, em 2023 houve crescimento expressivo do custeio dessas despesas, com os gastos municipais chegando a 90,62% das receitas do FUNDEB aplicadas no pagamento dos profissionais do magistério. O fato aponta direcionamento maciço dos recursos do FUNDEB para as despesas com pessoal.

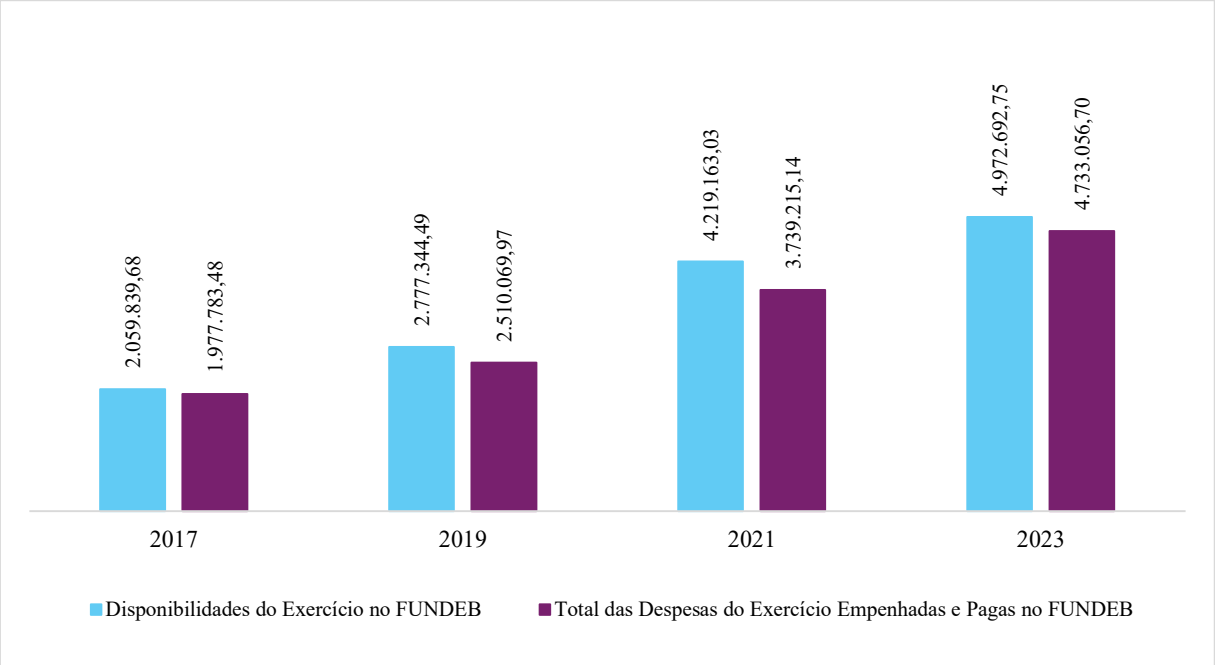
As outras despesas apresentaram comportamento variável. No ano de 2017, os valores gastos foram da ordem de pouco mais de R$ 209.000,00. Em 2019 e 2021, os valores foram mais elevados, R$ 717.271,63 e R$ 836.622,12, respectivamente, o que sugere maior investimento em manutenção escolar e em despesas operacionais. Contudo, em 2023, o aporte foi reduzido para R$ 441.740,75, representando algo em torno de 9,30% das receitas totais do FUNDEB utilizadas no exercício. Este fato reforça a lógica da priorização do uso dos recursos do FUNDEB para o pagamento da remuneração docente.

A expansão das receitas está alinhada ao contexto nacional de fortalecimento do FUNDEB, enquanto a evolução das despesas justifica-se em razão da possibilidade do seu custeio. Com isso, amplia-se a oferta de serviço educacional no município, o que é perceptível em razão do volume de gastos. Do ponto de vista da responsabilidade fiscal, o município apresenta padrão de execução equilibrado e sustentável, sem extrapolar as receitas anuais. O equilíbrio entre arrecadação e gasto demonstra governança fiscal eficiente, embora o decréscimo das despesas não vinculadas à folha de pagamento dos profissionais do magistério, em 2023, recomende monitoramento ininterrupto, a fim de evitar comprometimentos futuros nas condições estruturais das escolas e, por conseguinte, da prestação adequada e tempestiva de serviços educacionais de qualidade.

Pelo Gráfico 15, tem-se a comparação entre as disponibilidades financeiras e as despesas realizadas com recursos do FUNDEB pelo município de Senador Amaral, distribuídas por exercício, no período de 2017 a 2023. Essa análise mostrou o volume de recursos disponíveis

em cada ano e o grau de execução orçamentária por parte da administração municipal, com a competente aplicação efetiva dos recursos na educação básica.

Gráfico 15 - Comparativo das disponibilidades financeiras e das despesas do FUNDEB de Senador Amaral, por exercício



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

A análise sobre a relação entre as disponibilidades financeiras e o total das despesas empenhadas do FUNDEB, no município de Senador Amaral, no período de 2017 a 2023, é feita ao se vislumbrar o Gráfico 15. Nele, há a representação de dois conjuntos de variáveis por exercício financeiro: as Disponibilidades do Exercício no FUNDEB e o Total das Despesas do Exercício Empenhadas e Pagas no FUNDEB.

O gráfico evidencia equilíbrio fiscal consistente entre as receitas disponíveis e as despesas empenhadas e pagas do FUNDEB ao longo dos exercícios analisados, com ligeira predominância das disponibilidades em todos os anos. As disponibilidades apresentaram um crescimento acumulado de mais de 141,00% entre 2017 e 2023, ao passarem de R$ 2.059.839,68 para R$ 4.972.692,75. Esse aumento reflete o fortalecimento do FUNDEB, em especial a partir de 2020, com a ampliação da complementação da União. As despesas empenhadas e pagas acompanharam a tendência de crescimento das disponibilidades. Elas foram de R$ 1.977.783,48, em 2017, para R$ 4.733.056,70, em 2023, o que corresponde a uma variação de quase 140,00%.

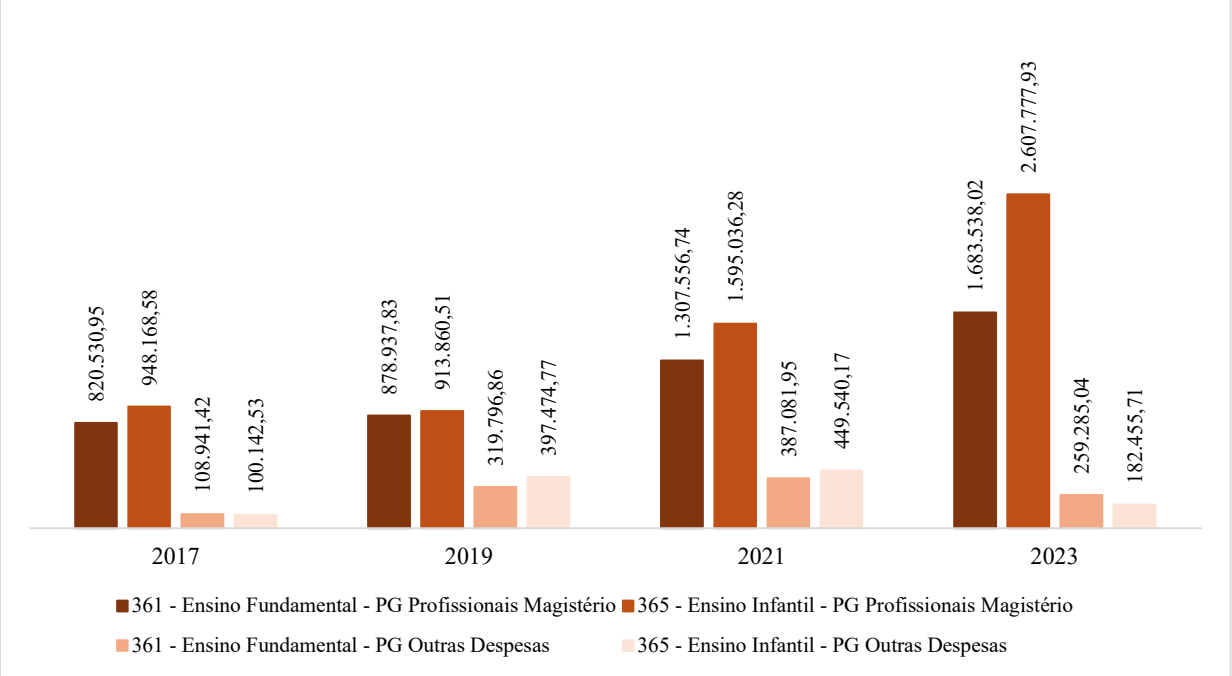
A diferença percentual entre disponibilidades e despesas manteve-se pequena em todo o período, oscilando entre 3,00% e 10,00%, aproximadamente. Essas condições indicam planejamento orçamentário acertado, com controle sobre o fluxo de gastos e preservação de margem de segurança para imprevistos ou ajustes contábeis ao final do exercício.

Entre 2017 e 2019, vê-se um crescimento moderado nas duas variáveis, com incremento de 34,83% nas disponibilidades e 26,90% nas despesas, sugerindo estabilidade administrativa. De 2019 a 2021, período de maior expansão, vislumbram-se aumentos de 51,90% nas disponibilidades e 51,07% nas despesas. O crescimento simultâneo confirma coerência entre arrecadação e execução, possivelmente associado à implantação gradual do novo FUNDEB. Observando-se os anos de 2021 e 2023, percebem-se variações de 17,85% e 24,81%, respectivamente, em se tratando de disponibilidades e despesas. Essa constância reafirma a capacidade de execução plena dos recursos disponíveis, sem ocorrência de *déficits* ou acúmulos excessivos de saldos não aplicados.

A proximidade entre os valores de disponibilidades e despesas designa uma execução financeira precisa, a qual tende a evitar tanto o risco de subexecução quanto o de *déficit* financeiro. Esse padrão indica que a administração municipal atua com previsibilidade orçamentária e planejamento contábil. Ademais, a estabilidade dos indicadores sugere a presença de mecanismos de controle interno eficazes.

O Gráfico 16 compara as despesas realizadas com recursos do FUNDEB pelo município de Senador Amaral, distribuídas por função, no período de 2017 a 2023. A observação da variação desses percentuais ao longo dos anos contribuiu para a compreensão do direcionamento das políticas públicas locais e a forma de se atender às demandas educacionais.

Gráfico 16 - Comparativo entre as despesas do FUNDEB de Senador Amaral, por função, de 2017 a 2023



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

O Gráfico 16 mostra a distribuição das despesas do FUNDEB do município de Senador Amaral, no período de 2017 a 2023, segundo as funções de governo – ensino fundamental (código 361) e ensino infantil (código 365) – e a natureza do gasto, distinguindo o pagamento dos profissionais do magistério das demais despesas. O gráfico apresenta quatro categorias de despesas em cada exercício: ensino fundamental – pagamento dos profissionais do magistério; ensino infantil – pagamento dos profissionais do magistério; ensino fundamental – outras despesas; e ensino infantil – outras despesas.

A análise revela um crescimento contínuo das despesas do FUNDEB em todas as categorias, com destaque para o pagamento dos profissionais do magistério e para a expansão proporcionalmente maior dos gastos no ensino infantil, ao longo do período analisado. As despesas com o pagamento dos profissionais do magistério do ensino fundamental apresentaram elevação de mais de 105,00% ao longo do período analisado, passando de R$ 820.539,95 em 2017 para R$ 1.683.583,02 em 2023. Essa variação demonstra o comprometimento do município com a valorização salarial e funcional dos professores, em consonância com o piso nacional do magistério.

Por outro lado, as outras despesas do ensino fundamental oscilaram de forma irregular. Em 2017, somaram R$ 108.941,42; em 2019, alcançaram R$ 319.796,86; elevaram-se em 2021

para R$ 387.081,95; e recuaram para R$ 259.285,04 em 2023, indicando uma retração de aproximadamente 33,00% no último biênio. Essa redução propõe redirecionamento de recursos para as despesas com pessoal e indica limitação dos aportes financeiros em infraestrutura e custeio pedagógico.

As despesas com o pagamento dos profissionais do magistério na educação infantil tiveram o maior crescimento proporcional da série. Elas aumentaram de R$ 948.168,58 em 2017 para R$ 2.607.777,99 em 2023, um salto de mais de 175,00%. Assim, percebe-se a crescente priorização do município com a primeira infância. As outras despesas da educação infantil também cresceram até 2021. Elas passaram de pouco mais de 100 mil reais em 2017 para R$ 449.540,17 em 2021. No entanto, assim como no ensino fundamental, tiveram queda acentuada em 2023, ocasião em que somaram parcos R$ 182.455,71. Essa retração de 59,41% pode estar associada ao aumento das despesas obrigatórias com pessoal e ao reequilíbrio fiscal pós-pandemia de covid-19.

Em 2023, a soma das despesas com o pagamento dos profissionais do magistério nas duas funções (fundamental e infantil) representou aproximadamente 91,00% do total gasto com recursos do FUNDEB. Esse dado confirma que o município de Senador Amaral priorizou o pagamento dos profissionais do magistério com o uso dos recursos do FUNDEB. Enquanto o ensino fundamental manteve crescimento estável e linear, o ensino infantil apresentou aceleração mais intensa, tornando-se o principal foco de expansão orçamentária no município.

A análise dos dados de Senador Amaral evidencia ainda transformações significativas na estrutura de financiamento da educação básica pública local. O município avançou de um modelo centrado no ensino fundamental para uma distribuição mais equilibrada entre as etapas da educação básica, com forte valorização da educação infantil. O predomínio dos gastos com o pagamento dos profissionais do magistério confirma a correta aplicação mínima de 70,00% dos recursos do FUNDEB em remuneração docente, conforme determina a Lei nº 14.113/2020. No plano da gestão fiscal, os dados revelam planejamento consistente e regularidade na execução dos orçamentos.

O período de 2017 a 2023 caracteriza-se, em Senador Amaral, por um relevante crescimento das despesas do FUNDEB, mormente nas categorias de pagamento dos profissionais do magistério. Apesar dos avanços nessa seara, a diminuição dos aportes em outras despesas recomenda que se recomponha o equilíbrio entre custeio de outras despesas e de pessoal, de maneira a certificar que o aumento da folha de pessoal seja acompanhado por melhorias nas condições estruturais e materiais das unidades escolares, sendo, portanto, capaz de se expressar em serviços públicos educacionais de qualidade.

7.1 Dados do estado de Minas Gerais e dos municípios com maior e menor IDEB na 32ª SRE de Minas Gerais

O estado de Minas Gerais apresenta grande diversidade socioeconômica e educacional, refletida nos indicadores de qualidade da educação básica. O IDEB tem sido utilizado como parâmetro para avaliar o desempenho das escolas e das redes municipais, o que permite identificar avanços e desafios. A análise dos dados de Minas Gerais revela um cenário de contrastes, o qual, apesar de possuir uma das maiores rendas per capita do país e uma taxa de urbanização de 88,20%, ainda enfrenta desafios, como um índice de analfabetismo de 5,90% entre pessoas acima de 15 anos e uma parcela de 20,40% da população dependente do Programa Bolsa Família.

No contexto da 32ª SRE, a qual abrange municípios de diferentes portes e características, os resultados do IDEB evidenciam tanto os esforços das redes locais na promoção de melhorias quanto as desigualdades administrativas e financeiras ainda persistentes entre os municípios. Essa heterogeneidade manifesta-se nos resultados do IDEB de 2023 para os anos iniciais do ensino fundamental, destacando-se o município de Inconfidentes, com a maior nota da jurisdição (7,40), e Senador Amaral, com o desempenho mais baixo (5,50). Esses índices refletem não apenas realidades pedagógicas distintas, mas também a complexidade da gestão municipal frente aos recursos do FUNDEB em contextos socioeconômicos específicos.

Essa disparidade de resultados no IDEB, mesmo diante de aportes financeiros crescentes do FUNDEB em ambas as localidades, reforça a hipótese de que o financiamento, embora essencial, depende da eficiência da gestão e de variáveis contextuais para se converter efetivamente em qualidade educacional. É o que apontam os dados que sustentam este estudo.

7.1.1 Dados do estado de Minas Gerais

Segundo dados do QEdu acessados em 2025, embasados no Censo Demográfico 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nas Contas Nacionais 2021 (IBGE) e em informações do Departamento de Benefícios Sociais 2025 (Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS), o estado de Minas Gerais está entre os 20,00% mais populosos do País, com uma população de 20.539.989 pessoas; figura entre os 40,00% com maior renda *per capita* do Brasil; apresenta 20,40% de sua população beneficiária do Programa Bolsa Família; e possui 5,90% de pessoas com 15 anos ou mais que não são alfabetizadas.

A distribuição da população mineira por área indica que 88,20% é urbana e 11,80% é rural. No que se refere à divisão da população segundo cor e raça, o estado mineiro apresenta 0,20% de indígenas, 0,20% de amarelos, 41,10% de brancos, 46,80% de pardos e 11,80% de pretos. Quanto à distribuição dos estudantes por cor e raça, Minas Gerais apresenta 0,10% de indígenas, 0,30% de amarelos, 38,10% de brancos, 54,20% de pardos e 7,30% de pretos. Registra-se que 10,30% dos estudantes não declararam cor e raça, segundo dados do QEdu (2025).

Quanto à distribuição dos estudantes por nível socioeconômico, Minas Gerais apresenta 12,00% no nível alto, 42,70% no médio alto, 37,40% no médio baixo e 7,90% no baixo, segundo dados do QEdu (2025), com base no Censo Escolar 2024 e no INSE 2021 - INEP.

Dados do QEdu (2025) mostram que o estado de Minas Gerais apresenta os seguintes índices:

a) anos iniciais do ensino fundamental, em nível geral (Língua Portuguesa e Matemática): 49,20% em 2019 e 41,20% em 2023, para aprendizado adequado entre estudantes de baixo nível socioeconômico; 73,60% em 2019 e 70,80% em 2023, para aprendizado adequado entre estudantes de alto nível socioeconômico; 60,50% em 2019 e 54,70% em 2023, para aprendizado adequado entre estudantes pretos, pardos e indígenas; e 67,10% em 2019 e 62,00% em 2023, para aprendizado adequado entre estudantes brancos e amarelos; e

b) anos finais do ensino fundamental, em nível geral (Língua Portuguesa e Matemática): 21,10% em 2019 e 18,20% em 2023, para aprendizado adequado entre estudantes de baixo nível socioeconômico; 40,50% em 2019 e 35,90% em 2023, para aprendizado adequado entre estudantes de alto nível socioeconômico; 27,60% em 2019 e 22,90% em 2023, para aprendizado adequado entre estudantes pretos, pardos e indígenas; e 38,40% em 2019 e 34,30% em 2023, para aprendizado adequado entre estudantes brancos e amarelos.

Segundo dados do QEdu (2025), no que se refere às desigualdades na formação de professores e na infraestrutura escolar, no âmbito municipal do estado de Minas Gerais, observa-se que:

a) 71,90% dos professores possuem formação adequada, ou seja, formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona. Em escolas de baixo nível socioeconômico, o índice é de 76,60%, enquanto nas escolas de alto nível socioeconômico, o índice sobe para 82,50%. Ao contrário dos resultados gerais, baseados no Censo Escolar, os dados

por nível socioeconômico consideram menos escolas, já que o NSE baseia-se nos questionários do SAEB 2021 e só está disponível para aquelas que participaram e tiveram os dados divulgados. Por sua vez, nas escolas urbanas, o percentual é de 76,70%, ao passo que, nas escolas rurais, esse índice reduz-se para 50,60%; e

b) 27,70% de escolas apresentam infraestrutura básica, ou seja, dispõem todos os equipamentos considerados essenciais para o seu bom funcionamento, conforme descrito na nota metodológica. Essa classificação toma como referência parâmetros já definidos em âmbito nacional, a partir de uma cesta de itens considerados básicos para o funcionamento das escolas. Entre eles, destacam-se as condições mínimas previstas para escolas públicas de ensino fundamental e médio, tais como: biblioteca e/ou sala de leitura, internet, cozinha, banheiro, energia de rede pública, água potável, tratamento de lixo, acessibilidade e rede de esgoto. Ao observar as escolas de baixo nível socioeconômico, o índice é de 23,60%, enquanto, em escolas de alto nível socioeconômico, o índice sobe para 47,20%. Ao contrário dos resultados gerais, baseados no Censo Escolar, os dados por nível socioeconômico consideram menos escolas, já que o NSE baseia-se nos questionários do SAEB 2021 e só está disponível para aquelas que participaram e tiveram os dados divulgados. Por fim, nas escolas urbanas, o percentual é de 38,20%, enquanto, nas escolas rurais, esse índice diminui para 13,40%.

7.1.2 Dados do município de Inconfidentes

Segundo o Censo Demográfico de 2022 do IBGE, a população do município de Inconfidentes era de 7.301 pessoas IBGE (2025a). Conforme dados do QEdu (2025), o município de Inconfidentes possuía, em 2023, na esfera municipal, em escolas urbanas e rurais, 122 matrículas em creche; 120 em pré-escola; e 289 em anos iniciais do ensino fundamental. Não consta nenhuma matrícula em escola municipal para os anos finais do ensino fundamental. Somadas, as matrículas municipais de Inconfidentes totalizavam 242 na educação infantil e 289 no ensino fundamental (QEdu, 2025).

Em relação aos índices educacionais, o município de Inconfidentes apresentou, em 2023, IDEB de 7,40 nos anos iniciais do ensino fundamental. O Índice de Oportunidade da Educação Brasileira (IOEB), que mede, em escala de 0 a 10, as oportunidades educacionais oferecidas no Brasil, registrou, em 2021, índice de 5,58 para Inconfidentes; 5,50 para o estado

de Minas Gerais; e 5,00 para o Brasil. Em 2023, os índices foram de 5,25 para Inconfidentes; 5,30 para Minas Gerais; e 5,10 para o Brasil.

Sobre o nível de equidade, que expressa o percentual de estudantes com aprendizado considerado suficiente para a etapa entre diferentes grupos sociais, o município de Inconfidentes apresenta os seguintes dados no ensino fundamental:

a) 2019, anos iniciais, em Português: baixo nível socioeconômico, 50,00%; alto nível socioeconômico, 72,00%. Sem informação de raça e cor;
b) 2019, anos iniciais, em Matemática: baixo nível socioeconômico, 54,00%; alto nível socioeconômico, 72,00%. Sem informação de raça e cor;
c) informações não disponíveis de 2017 e de 2023 para os anos iniciais;
d) 2019, anos finais, em Português: baixo nível socioeconômico, 34,00%; alto nível socioeconômico, sem informações. Para raça e cor: pretos, sem informações; brancos, 34,00%;
e) 2019, anos finais, em Matemática: baixo nível socioeconômico, 19,00%; alto nível socioeconômico, sem informações. Para raça e cor: pretos, sem informações; brancos, 29,00%; e
f) informações não disponíveis de 2017 e de 2023, para os anos finais.

Em 2020, Inconfidentes teve índice de permanência de 100,00% nas escolas municipais (QEdu, 2025).

No quesito Infraestrutura, eis o percentual de escolas municipais de Inconfidentes com cada tipo de equipamento: 67,00% com acessibilidade; 100,00% com fornecimento de alimentação; 100,00% com TV; 67,00% com biblioteca; 67,00% com laboratório de informática; 33,00% com laboratório de ciências; 50,00% com quadra de esportes; 83,00% com água tratada (rede pública); 100,00% com energia elétrica (rede pública); 100,00% com coleta de lixo periódica; 83,00% com esgoto (rede pública); e 100,00% com banda larga de internet.

7.1.3 Dados do município de Senador Amaral

Conforme o Censo Demográfico de 2022 do IBGE, a população do município de Senador Amaral era de 6.206 IBGE (2025b). Segundo dados do QEdu (2025), o município de Senador Amaral possuía, em 2023, na esfera municipal, em escolas urbanas e rurais, 144 matrículas em creche; 237 em pré-escola; 191 em anos iniciais do ensino fundamental; e 172 em anos finais do ensino fundamental. Somadas, as matrículas municipais totalizavam 381 na educação infantil e 363 no ensino fundamental (QEdu, 2025).

Quanto aos índices educacionais, o município de Senador Amaral apresentou, em 2023, IDEB de 5,50 nos anos iniciais. O IOEB registrou, em 2021, índice de 5,38 para o município. Para o ano de 2023, o índice do município foi de 5,04.

Sobre o nível de equidade, entre diferentes grupos sociais, no município de Senador Amaral, observam-se os seguintes dados do ensino fundamental:

a) 2019, anos iniciais, em Português: baixo nível socioeconômico, 57,00%; alto nível socioeconômico, 66,00%. Para raça e cor: pretos, sem informações; brancos, 74,00%;
b) 2019, anos iniciais, em Matemática: baixo nível socioeconômico, 50,00%; alto nível socioeconômico, 74,00%. Para raça e cor: pretos, sem informações; brancos, 71,00%;
c) informações não disponíveis de 2017 e de 2023 para os anos iniciais;
d) 2019, anos finais, em Português: baixo nível socioeconômico, 27,00%; alto nível socioeconômico, 42,00%. Para raça e cor: pretos, sem informações; brancos, 27,00%;
e) 2019, anos finais, em Matemática: baixo nível socioeconômico, 21,00%; alto nível socioeconômico, 21,00%. Para raça e cor: pretos, sem informações; brancos, 17,00%; e
f) informações não disponíveis de 2017 e de 2023 para os anos finais.

Em relação à permanência nas escolas, Senador Amaral teve, em 2020, índice de: 17,00% dos nascidos em 2003 fora da escola; 7,00% dos nascidos em 2004 fora da escola; e 100,00% de permanência na escola dos nascidos em 2005.

No quesito Infraestrutura, eis o percentual de escolas municipais de Sanador Amaral com cada tipo de equipamento: 75,00% com acessibilidade; 100,00% com fornecimento de alimentação; 100,00% com TV; 75,00% com biblioteca; 50,00% com laboratório de informática; 25,00% com laboratório de ciências; 75,00% com quadra de esportes; 100,00% com água tratada (rede pública); 100,00% com energia elétrica (rede pública); 100,00% com coleta de lixo periódica; 75,00% com esgoto (rede pública); e 100,00% com banda larga de internet.

7.1.4 Comparativo entre os dados do estado e os dos municípios

A análise dos indicadores educacionais e sociais constitui uma etapa fundamental para a compreensão das desigualdades regionais e para a formulação de políticas públicas

contextualizadas. Nesse contexto, realiza-se uma análise comparativa entre os dados do estado de Minas Gerais e os municípios de Inconfidentes e de Senador Amaral, com base nos dados disponibilizados pelo QEdu (2025), pelo Censo Demográfico 2022 (IBGE), pelas Contas Nacionais 2021 (IBGE) e pelo Departamento de Benefícios Sociais 2025 (SNAS). A abordagem metodológica adotada fundamenta-se na análise estatística descritiva e interpretativa, com vistas à identificação de padrões, disparidades e implicações para a gestão educacional. Utiliza-se como referencial teórico autores como Cury (2002) e Freitas (2012), os quais discutem a equidade, a qualidade e a gestão democrática da educação básica.

Quanto ao perfil demográfico e socioeconômico, conforme os dados pesquisados, vê-se que:

a) Minas Gerais, com mais de 20 milhões de habitantes, apresenta elevada taxa de urbanização (88,20%) e uma renda *per capita* situada entre os 40,00% mais altos do País. Apesar disso, 20,40% da população é beneficiária do Programa Bolsa Família, e o índice de analfabetismo entre indivíduos com 15 anos ou mais é de 5,90%. A composição racial revela predominância de pardos (46,80%) e brancos (41,10%), com menor representação de pretos (11,80%), indígenas e amarelos (0,20% cada);
b) o município de Inconfidentes possui uma população de 7.301 habitantes, de acordo com o Censo Demográfico de 2022. Trata-se de município de pequeno porte cuja estrutura educacional municipal contempla apenas as etapas da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental, com 242 matrículas na primeira e 289 na segunda, em 2023, não havendo registros de matrículas municipais nos anos finais do ensino fundamental. Portanto, a rede municipal registrou 531 matrículas em 2023. A ausência de oferta municipal para os anos finais do ensino fundamental ocorre em razão de o estado de Minas Gerais oferecer este serviço educacional no município; e
c) Senador Amaral também é um município de pequeno porte, com 6.206 habitantes, segundo o Censo Demográfico de 2022. A rede municipal atende à educação infantil e ao ensino fundamental, com 381 matrículas na primeira e 363 na segunda etapa em 2023. A presença de matrículas nos anos finais do ensino fundamental diferencia Senador Amaral de outros municípios de porte semelhante, como Inconfidentes, que não ofertam essa etapa na esfera municipal.

Referente aos indicadores de desempenho educacional, os dados levantados nesta pesquisa mostram que:

a) a análise dos índices de aprendizado adequado em Língua Portuguesa e Matemática revela disparidades significativas entre os grupos sociais. Em Minas Gerais, os estudantes de baixo nível socioeconômico apresentaram, em 2023, 41,20% de aprendizado adequado nos anos iniciais e apenas 18,20% nos anos finais. Em contraste, estudantes de alto nível socioeconômico alcançaram 70,80% e 35,90%, respectivamente. A análise por raça e cor também evidencia desigualdades: estudantes pretos, pardos e indígenas apresentaram índices inferiores aos de estudantes brancos e amarelos em ambas as etapas;
b) os dados disponíveis sobre o município de Inconfidentes referem-se ao ano de 2019. Nos anos iniciais, estudantes de baixo NSE obtiveram 50,00% de aprendizado adequado em Português e 54,00% em Matemática, superando os índices estaduais para o mesmo grupo. Nos anos finais, os índices caem para 34,00% em Português e 19,00% em Matemática, aproximando-se da média estadual. A ausência de dados atualizados para 2023 limita a análise longitudinal e a identificação de tendências recentes; e
c) o IDEB de Senador Amaral para os anos iniciais do ensino fundamental foi de 5,50 em 2023, abaixo da média nacional considerada desejável para a etapa. O IOEB apresentou queda de 5,38 em 2021 para 5,04 em 2023, sinalizando possível retração na qualidade das políticas educacionais locais. Tal condição alinha-se ao mensurado pelo IDEB, pois este índice também sofreu queda no município de 2021 para 2023. A análise da equidade no aprendizado revela que, em 2019, estudantes de baixo nível socioeconômico em Senador Amaral apresentaram desempenho superior à média estadual nos anos iniciais: 57,00% em Português e 50,00% em Matemática, contra 41,20% e 41,20% em Minas Gerais, respectivamente. Estudantes de alto NSE alcançaram 66,00% e 74,00%, também acima da média estadual de 70,80%. No entanto, nos anos finais, os índices caem significativamente: 27,00% em Português e 21,00% em Matemática para estudantes de baixo NSE, próximos à média estadual de 18,20% para ambas as disciplinas. Curiosamente, estudantes de alto NSE apresentaram desempenho igual ao de baixo NSE em Matemática (21%), o que pode indicar limitações estruturais ou pedagógicas na etapa final do ensino fundamental.

A infraestrutura escolar é um fator determinante para a qualidade da educação, conforme apontado por Cury (2002) e Freitas (2012). Em relação a esse aspecto, os dados da pesquisa demonstram que:

a) em Minas Gerais, apenas 27,70% das escolas possuem infraestrutura básica, com acentuadas desigualdades entre escolas urbanas (38,20%) e rurais (13,40%);
b) Inconfidentes apresenta indicadores de infraestrutura superiores à média estadual: 100,00% das escolas municipais possuem alimentação escolar, energia elétrica, coleta de lixo, banda larga de internet e televisão; 67,00% contam com biblioteca, laboratório de informática e acessibilidade; 33,00% possuem laboratório de ciências; e 50,00% dispõem de quadra esportiva. Tais dados sugerem um esforço local em garantir condições materiais adequadas ao processo de ensino-aprendizagem, o que pode estar correlacionado aos bons índices de permanência escolar (100% em 2020) e desempenho nos anos iniciais, conforme evidenciado pelo IDEB; e
c) em Senador Amaral, os indicadores são significativamente superiores ao que se tem do estado de Minas Gerais: 100,00% das escolas municipais possuem alimentação escolar, energia elétrica, coleta de lixo, banda larga de internet e televisão; 75,00% contam com biblioteca, acessibilidade e quadra esportiva; 50,00% possuem laboratório de informática; e 25,00% dispõem de laboratório de ciências. Esses dados sugerem que, apesar das limitações de escala, o município tem investido em condições materiais adequadas ao processo de ensino-aprendizagem. A presença de laboratórios e bibliotecas em proporções superiores à média estadual pode contribuir para os bons resultados nos anos iniciais, embora não seja suficiente para sustentar o desempenho nos anos finais.

No tocante à permanência na escola, Inconfidentes teve índice de permanência de 100,00% dos alunos nas escolas municipais em 2020, consoante dados do QEdu (2025). A manutenção do IDEB ao longo do período pesquisado, com o considerável aumento mensurado em 2023, evidencia que a qualidade da educação é fator que contribui para que os alunos permaneçam nas escolas. Já o índice de permanência escolar em Senador Amaral, medido em 2020, revela que 17,00% dos nascidos em 2003 estavam fora da escola, número que cai para 7,00% entre os nascidos em 2004 e atinge 100,00% entre os nascidos em 2005 (QEdu, 2025). Essa evolução positiva pode estar relacionada a políticas de busca ativa ou à melhoria das condições de oferta educacional, embora ainda se observe evasão significativa entre os adolescentes.

Dessa forma, observa-se que, apesar de sua pequena escala, Inconfidentes apresenta desempenho educacional e condições estruturais superiores à média estadual em diversos aspectos. A equidade no aprendizado nos anos iniciais é um destaque positivo do município, o

que o qualifica a servir como referência para políticas de valorização da educação básica em contextos de baixa complexidade administrativa.

A análise comparativa entre o estado e o município revela que Senador Amaral apresenta desempenho educacional superior ao da média estadual nos anos iniciais, em especial entre estudantes de baixo NSE, o que pode indicar práticas pedagógicas eficazes ou maior atenção à equidade. Nos anos finais, entretanto, os resultados aproximam-se da média estadual, com queda acentuada no desempenho, inclusive entre estudantes de alto NSE. A infraestrutura escolar do município é um ponto de destaque, já que seus índices superam os estaduais em quase todos os itens avaliados. No entanto, a persistência de desigualdades no desempenho entre etapas e grupos sociais indica que os investimentos materiais, embora necessários, não são suficientes por si só para garantir a equidade e a qualidade educacional. A superação dessas lacunas requer políticas públicas integradas que articulem formação docente, gestão pedagógica e acompanhamento contínuo dos indicadores educacionais, conforme defendido por Freitas (2012).

7.2 Distribuição de recursos do FUNDEB por funções de governo

Com base nos dados do IDEB e da execução financeira do FUNDEB em Inconfidentes, nos anos de 2017 a 2023, constata-se que a leitura conjunta dos gráficos evidencia uma relação direta entre a qualidade da educação básica pública do município e a aplicação dos recursos do FUNDEB. Em relação a 2017 e 2019, observa-se estagnação no índice educacional, 6,20, acompanhada por receitas e despesas do FUNDEB relativamente equilibradas, com valores próximos entre a soma das receitas e o pagamento dos profissionais do magistério. Nesse intervalo, embora o município tenha cumprido a legislação quanto à aplicação mínima de 70,00% dos recursos na remuneração docente, o montante destinado ao magistério manteve-se em patamar linear, praticamente sem aumento de investimento.

A partir de 2021, verifica-se um crescimento acentuado das receitas do FUNDEB, as quais passaram de cerca de R$ 2,4 milhões em 2019 para R$ 3,47 milhões em 2021 e, posteriormente, para R$ 3,83 milhões em 2023. Assim, verifica-se uma expansão superior a 59,00% em quatro anos. Paralelamente, a destinação de recursos do FUNDEB ao pagamento dos profissionais do magistério atinge patamares próximos de 90,00% da receita, o que sugere valorização dos profissionais da educação, por meio de políticas públicas de gestão que priorizam o investimento humano em detrimento das despesas operacionais.

Esse reforço financeiro na elevação dos gastos com docentes coincide temporalmente com o salto qualitativo do IDEB em 2023, de 6,20 para 7,40, o que representa um aumento de 1,2 ponto, ou 19,35%. Tal correlação aventa que o incremento orçamentário aliado à alocação de recursos gerou repercussões positivas nos indicadores de aprendizagem e rendimento escolar. Assim, o avanço do IDEB pode ser compreendido como efeito concreto da boa governança educacional, na qual o maior aporte financeiro do FUNDEB no pagamento dos profissionais do magistério resultou em maior engajamento, estabilidade pedagógica e impacto direto na qualidade do ensino. Do ponto de vista das políticas públicas, a experiência de Inconfidentes aponta que a melhoria do IDEB depende não apenas do volume de recursos, mas da qualidade da sua aplicação, sobretudo na formação, remuneração e condições de trabalho dos docentes.

A correlação quanto ao IDEB e a execução das despesas do FUNDEB em Inconfidentes, entre 2017 e 2023, revela uma relação direta entre o investimento setorial no magistério e a elevação dos resultados educacionais. Nota-se que o IDEB manteve-se constante em 6,20 pontos de 2017 a 2021, período em que as despesas com os profissionais do magistério, tanto no ensino fundamental quanto no ensino infantil, evoluíram de forma gradual e sem variações expressivas. Nesse intervalo, os investimentos concentraram-se no ensino fundamental.

A partir de 2021, identifica-se considerável elevação nas despesas totais com o magistério, tendo elas alcançado R$ 1.846.621,24 no ensino fundamental e R$ 680.233,30 no ensino infantil, o que representa aumento de aproximadamente 28,00% e 17,00%, respectivamente, em relação a 2019. Essa tendência de ampliação consolida-se em 2023, quando as despesas atingem R$ 2.084.730,90 no ensino fundamental e R$ 1.331.885,41 no ensino infantil.

A proporcionalidade mais equitativa entre os investimentos nos dois níveis de ensino coincide com o avanço do IDEB, que sobe para 7,40 pontos em 2023, após quatro anos de estabilidade. Tal sincronia temporal indica que a expansão dos recursos destinados ao magistério, sobretudo no ensino infantil, teve papel determinante na melhoria do indicador de aprendizagem. O fortalecimento dessa etapa inicial repercutiu de maneira sistêmica na qualidade do ensino fundamental e, assim, contribuiu para consolidar o ciclo de desenvolvimento cognitivo e pedagógico dos estudantes.

Além disso, a análise mostra relevante queda das outras despesas educacionais, o que demonstra que o município priorizou o pagamento de profissionais do magistério com os recursos do FUNDEB. Em 2023, o percentual efetivo destinado a essa finalidade superou amplamente o mínimo legal.

Dessa forma, o que se viu sobre Inconfidentes em relação aos anos de 2017 a 2023 comprova que a melhoria dos resultados educacionais decorreu diretamente da ampliação e da alocação dos recursos do FUNDEB, com ênfase no pagamento de profissionais do magistério e na redistribuição equitativa entre educação infantil e ensino fundamental. O salto do IDEB em 2023, portanto, não é um evento isolado, mas resultado da junção entre políticas de financiamento e gestão eficiente.

Quanto ao município de Senador Amaral, a análise correlacional entre o IDEB e a execução financeira do FUNDEB, de 2017 a 2023, evidencia uma relação inversa entre o aumento dos investimentos financeiros e a evolução do IDEB. Embora as receitas e despesas do FUNDEB tenham crescido de forma contínua e expressiva ao longo do período, a qualidade da educação básica pública caiu, passando de 6,70 em 2017 para 5,50 em 2023, quanto ao mensurado pelo IDEB. Este fato representa uma redução de 1,2 ponto, ou aproximadamente 18,00% de decréscimo.

No campo financeiro, a receita total do FUNDEB aumentou mais de 134,00% em seis anos. Ela evoluiu de R$ 2.017.748,61 em 2017 para R$ 4.735.566,29 em 2023. O pagamento dos profissionais do magistério, principal componente das despesas do município, acompanhou esse crescimento, passando de R$ 1.768.059,53 para R$ 4.291.315,95 no mesmo período. Mesmo com esse reforço de recursos e a aplicação acima do mínimo legal de 70,00% no pagamento dos profissionais do magistério, não se observou repercussão positiva no IDEB.

Essa dissociação entre crescimento orçamentário e desempenho pedagógico sugere que a elevação do investimento não foi acompanhada por aprimoramentos estruturais e pedagógicos capazes de impactar a qualidade do ensino. Possíveis fatores explicativos incluem ausência de políticas de formação continuada articuladas às necessidades locais, gestão pedagógica pouco integrada ao planejamento financeiro e fragilidades na implementação de estratégias de acompanhamento da aprendizagem, o que compromete a eficiência do gasto educacional.

Além disso, observa-se que, a partir de 2021, o aumento das receitas e despesas coincide com o período pós-pandêmico, momento em que as redes municipais enfrentaram graves desafios na recomposição das aprendizagens e na reorganização escolar. Assim, é possível inferir que parte dos recursos adicionais pode ter sido direcionada a medidas emergenciais ou administrativas, sem necessariamente gerar melhoria no IDEB.

A comparação entre os dois eixos – evolução financeira e qualidade da educação básica pública – revela, portanto, que o volume de investimento não garante, por si só, o avanço na qualidade da educação. Torna-se perceptível que o financiamento deve estar vinculado a políticas de gestão democrática e de formação docente permanente, capazes de assegurar

coerência entre os recursos aplicados, as práticas pedagógicas e os resultados de aprendizagem. Em Senador Amaral, os dados apontam para a necessidade de revisão dos instrumentos de planejamento e monitoramento educacional, de modo a transformar o aumento de recursos aportados na educação em ganhos efetivos de qualidade e melhoria dos indicadores de qualificação.

7.3 Aplicação dos recursos do FUNDEB por funções de governo

A análise da aplicação dos recursos do FUNDEB por funções de governo nos municípios pesquisados evidencia que as diferenças de qualidade da educação básica pública entre ambos se explicam menos pelo volume absoluto de recursos disponíveis e mais pela forma como esses recursos foram alocados e geridos. A investigação demonstra que a estrutura de gastos, refletida nas funções de governo, traduz o grau de priorização das políticas educacionais, a capacidade de planejamento orçamentário e a maturidade administrativa de cada município, conforme também observam Dourado, Marques e Silva (2022).

Nos termos da Lei nº 14.113/2020, os recursos do FUNDEB devem ser aplicados em ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino que abranjam despesas relacionadas à valorização dos profissionais da educação, à aquisição de materiais pedagógicos, à infraestrutura escolar e à execução de programas de apoio à aprendizagem. A literatura consultada destaca que a efetividade dessas ações depende da capacidade do gestor em planejar e executar os recursos de modo coerente com as metas educacionais locais (Gomes, 2009; Saviani, 2008).

A execução orçamentária de Inconfidentes, de 2017 a 2023, indica padrão elevado de comprometimento dos recursos do FUNDEB com as funções diretamente relacionadas à educação básica, notadamente com a valorização dos profissionais do magistério e com a gestão pedagógica das unidades escolares. Os dados extraídos do SIOPE mostram que o município aplicou, de forma contínua, percentual superior ao mínimo legal exigido do total de recursos do FUNDEB na remuneração dos docentes da educação básica pública, mantendo-o estável ao longo do período analisado.

Tal destinação encontra respaldo na literatura especializada, que reconhece a qualificação e a valorização docente como fator determinante para o aprimoramento da qualidade educacional (Glewwe *et al*., 2011). Além do cumprimento das condicionalidades legais, Inconfidentes correlacionou adequadamente tais ações com a gestão educacional, a ponto de refletirem em ganhos consistentes de desempenho no IDEB.

A aplicação do FUNDEB em outras funções de governo, como administração, infraestrutura educacional, aquisição de equipamentos e desenvolvimento do ensino, também se mostrou equilibrada e coerente com a estratégia de fortalecimento institucional do sistema municipal. Essa coerência técnica entre planejamento, execução e controle confirma o entendimento de Gomes (2009), segundo o qual a "Gestão por Resultados" constitui mecanismo essencial para a eficácia das políticas públicas, sobretudo em contextos descentralizados.

Assim, o caso de Inconfidentes revela que a aplicação dos recursos do FUNDEB foi orientada por critérios de eficiência e foco pedagógico, o que resultou em avanços significativos na qualidade da educação básica, evidenciados pela elevação do IDEB para 7,40 em 2023. O concatenamento entre funções de governo, planejamento estratégico e metas educacionais reflete uma cultura institucional madura, na qual o financiamento atua como instrumento indutor de qualidade e não apenas como meio de custeio administrativo.

O município de Senador Amaral, por sua vez, apresentou maior dispersão de recursos em atividades de caráter administrativo e de apoio geral. Embora o volume de receitas do FUNDEB tenha crescido de forma proporcional ao observado em Inconfidentes, a análise dos dados do SIOPE evidencia que parte considerável dos recursos do fundo foi destinada a funções administrativas e despesas de custeio indireto, com menor prioridade para políticas de formação docente.

Essa configuração expõe fragilidades gerenciais que comprometem o princípio da eficiência e reduzem o impacto potencial do financiamento sobre a aprendizagem. Conforme assinala Saviani (2008), a ausência de planejamento estratégico e de políticas de valorização profissional tende a neutralizar os efeitos positivos do aumento do investimento, fato que reforça as desigualdades internas entre redes municipais. Em Senador Amaral, o baixo percentual aplicado em despesas diretamente pedagógicas e o reduzido investimento em infraestrutura escolar explicam, em certa medida, a estagnação do IDEB em 5,50 no exercício financeiro de 2023.

A literatura sobre o financiamento da educação pública no Brasil sustenta que a eficiência do gasto é tão relevante quanto sua magnitude (Lucas Jr., 1988). No caso analisado, a incapacidade de vincular o uso dos recursos às metas educacionais locais ilustra a tese de que o FUNDEB, embora essencial, não é suficiente para garantir qualidade se não houver governança e articulação entre os níveis decisórios da gestão municipal. O comportamento de Senador Amaral confirma, ainda, a advertência de Silva e Duarte (2019), segundo a qual as limitações técnicas e estruturais das pequenas prefeituras mineiras configuram um dos principais entraves à consolidação de políticas educacionais efetivas e sustentáveis.

A análise comparada entre os dois municípios permite afirmar que o padrão de aplicação dos recursos por funções de governo reflete diretamente a capacidade institucional e a cultura de gestão educacional de cada localidade. Enquanto Inconfidentes orientou sua execução financeira para funções de ensino e valorização profissional, consolidando políticas permanentes de capacitação e monitoramento, Senador Amaral manteve perfil orçamentário predominantemente administrativo.

Esses resultados corroboram os estudos revisitados e reafirmam a importância de compreender o financiamento da educação básica pública não apenas sob a ótica do aporte financeiro, mas como instrumento de política pública que requer capacidade técnica, governança participativa e planejamento integrado. Como defendem Dourado, Marques e Silva (2022), a consolidação do FUNDEB permanente (a partir da EC nº 108/2020) impõe novos desafios de gestão, sobretudo aos municípios com menor estrutura técnica.

Assim, conclui-se que a aplicação dos recursos do FUNDEB por funções de governo nos municípios pesquisados aponta dois modelos distintos de gestão: um de caráter proativo e orientado por resultados, representado por Inconfidentes, e outro de natureza reativa e fragmentada, observado em Senador Amaral. O primeiro demonstra que a gestão eficiente e a coerência entre as funções orçamentárias e pedagógicas são capazes de converter investimento em melhoria do índice de avaliação da qualidade da educação básica pública; o segundo evidencia que a ausência de planejamento e de articulação entre gestão financeira e pedagógica reduz o impacto do financiamento, o que faz com que os índices de desempenho da qualidade da educação mostrem-se mais modestos.

7.4 Comparação da evolução do IDEB com os gastos realizados com recursos do FUNDEB

A análise comparativa entre a evolução do IDEB e os gastos realizados com recursos do FUNDEB nos municípios de Inconfidentes e Senador Amaral revela que o financiamento da educação básica pública, embora indispensável, não é variável autônoma capaz, por si só, de determinar a qualidade educacional. Os resultados confirmam as hipóteses inicialmente formuladas e convergem com a literatura segundo a qual a eficácia do investimento educacional está condicionada à capacidade de gestão administrativa e pedagógica de cada ente federado (Glewwe *et al*., 2011; Gomes, 2009; Saviani, 2008).

Nos dados coletados via SIOPE, observou-se que o município de Inconfidentes apresentou trajetória ascendente e consistente do IDEB entre os anos de 2017 e 2023. Em 2023, o município alcançou a marca de 7,40 pontos nos anos iniciais do ensino fundamental. Tal

desempenho comprova um processo de consolidação administrativa pautado na integração entre planejamento financeiro e ações pedagógicas. As informações obtidas demonstram que o município cumpriu as condicionalidades do FUNDEB, principalmente em relação ao pagamento dos profissionais do magistério.

Essa prática confirma o entendimento de Gomes (2009), para quem a "Gestão por Resultados" é elemento que sustenta a eficiência pública, na medida em que estabelece um ciclo contínuo de planejamento, execução e avaliação de políticas educacionais. Esse entendimento coaduna-se, de igual modo, com o que propõem Glewwe *et al*. (2011), ao demonstrarem que os efeitos do investimento em educação são potencializados quando há correlação direta entre o gasto e a melhoria das condições de ensino-aprendizagem. O caso de Inconfidentes evidencia, portanto, que o uso estratégico do FUNDEB, aliado a políticas de valorização docente e de acompanhamento pedagógico, constitui fator determinante para a elevação do IDEB.

Em contraste, o município de Senador Amaral, ainda que tenha ampliado o volume de receitas e despesas educacionais no mesmo período, registrou IDEB de 5,50 pontos em 2023, sem apresentar variações significativas ao longo da série pesquisada. A análise das informações orçamentárias aponta dispersão de gastos e ausência de integração efetiva entre a aplicação dos recursos e as ações pedagógicas. Verificou-se que, em parte, as despesas foram destinadas a funções administrativas e a medidas emergenciais, sobretudo durante o período pandêmico, sem o estabelecimento de programas permanentes de formação docente ou de acompanhamento sistemático do rendimento escolar.

Tal cenário ratifica a advertência de Glewwe *et al*. (2011) e Lucas Jr. (1988), de que o aumento do investimento financeiro não garante, automaticamente, o aprimoramento da aprendizagem. O impacto dos recursos depende da forma como são aplicados, do planejamento de médio prazo e da existência de mecanismos de acompanhamento e avaliação. A ausência de uma política educacional articulada com metas e indicadores de desempenho bem definidos compromete a efetividade do gasto e reduz o potencial transformador do FUNDEB.

A comparação entre os dois municípios mostra que, embora ambos tenham se beneficiado de acréscimos proporcionais de recursos do FUNDEB, somente Inconfidentes conseguiu converter investimento em resultados pedagógicos mensuráveis. Isso demonstra que a diferença entre o volume e a qualidade do gasto é decisiva. Em Inconfidentes, os recursos foram aplicados com foco na valorização docente, na melhoria das práticas pedagógicas e na continuidade das políticas educacionais. Já em Senador Amaral, a dispersão orçamentária e a descontinuidade administrativa limitaram os efeitos positivos do financiamento.

Esses resultados coincidem com os apontamentos de Saviani (2008), que interpreta a educação como direito social cuja efetividade depende da articulação entre financiamento, gestão democrática e compromisso político com a equidade. Silva e Duarte (2019) também relatam que a qualidade da educação básica pública não se explica apenas pela disponibilidade de recursos, mas pela capacidade institucional e técnica de cada município em planejar, executar e avaliar políticas públicas de modo coerente com suas demandas.

Do ponto de vista comparativo, é possível afirmar que o caso de Inconfidentes materializa o potencial redistributivo do FUNDEB quando aliado a uma administração pública eficiente. A elevação de seu IDEB não decorreu apenas do aumento de receitas, mas da gestão orientada por resultados, do acompanhamento sistemático das metas e da integração entre os setores administrativo e pedagógico. Por outro lado, o caso de Senador Amaral evidencia as limitações estruturais e técnicas que persistem em municípios de menor porte, nos quais a fragilidade gerencial compromete o uso racional dos recursos educacionais.

A correlação entre os indicadores financeiros e educacionais dos dois municípios endossa a tese de que o financiamento é condição necessária, mas não suficiente, para o aprimoramento da qualidade da educação básica pública. O FUNDEB cumpre papel essencial de garantia do mínimo constitucional de investimento e de redistribuição de recursos. Todavia, sua eficácia depende da capacidade administrativa municipal, da formação e valorização dos profissionais da educação e da existência de mecanismos de governança.

Dessa forma, os achados desta pesquisa dialogam com o entendimento de Dourado, Marques e Silva (2022), para os quais a consolidação de uma política educacional de qualidade requer a integração entre planejamento orçamentário, desenvolvimento profissional e práticas avaliativas. O contraste entre Inconfidentes e Senador Amaral corrobora que a eficiência da gestão pública municipal é o principal elemento mediador entre o financiamento e os resultados expressos pelo IDEB.

7.5 Discussão dos achados à luz da literatura e das bases de dados

A análise dos resultados obtidos nesta pesquisa, à luz da literatura e das bases de dados consultadas (SIOPE, INEP, FNDE e QEdu), confirma que o financiamento da educação básica pública, embora indispensável, não constitui variável autônoma e definitiva na determinação da qualidade da educação básica pública. Em ambos os municípios analisados, Inconfidentes e Senador Amaral, observou-se que o volume de recursos oriundos do FUNDEB apresenta correlação apenas parcial com o desempenho no IDEB, sendo a gestão municipal o fator que

mais explica as diferenças observadas nos resultados. Esse achado converge com a literatura recente (Burlamaqui, 2022; Dourado; Oliveira; Santos, 2007; Vieira, 2019), segundo a qual a eficiência administrativa e o uso estratégico dos recursos condicionam os impactos positivos do financiamento sobre a aprendizagem.

Em Inconfidentes, o crescimento contínuo do IDEB entre 2017 e 2023, culminando em 7,40 pontos nos anos iniciais do ensino fundamental, decorre da consolidação de práticas de gestão articuladas entre os eixos pedagógico e financeiro. O município cumpriu as condicionalidades do FUNDEB e aplicou mais de 70,00% dos recursos no pagamento dos profissionais do magistério, bem como associou esse investimento ao monitoramento pedagógico. Essa integração institucional corrobora o entendimento de Gomes (2009) sobre a "Gestão por Resultados", segundo o qual a qualidade da educação básica pública depende de ciclos permanentes de planejamento, acompanhamento e avaliação.

Em contraste, Senador Amaral, mesmo apresentando incremento nas receitas e nas despesas educacionais, manteve desempenho modesto no IDEB, com 5,50 pontos em 2023. As análises orçamentárias indicam dispersão de gastos e ausência de políticas integradas de acompanhamento pedagógico. Essa dissociação entre o aumento do investimento e o baixo desempenho escolar confirma a advertência de Glewwe *et al*. (2011) no sentido de que a eficácia dos recursos educacionais depende da capacidade de gestão e da orientação dos investimentos para o fortalecimento das políticas de valorização profissional. Tais resultados demonstram que o financiamento é condição necessária, mas não suficiente, para a melhoria da qualidade educacional.

Depreende-se, a partir dos dados analisados, que Inconfidentes seguiu um financiamento indutor de qualidade educacional, enquanto Senador Amaral optou por um modelo de financiamento voltado para as funções administrativa e de manutenção. No primeiro caso, trata-se de um paradigma de gestão pública em que o financiamento da educação básica pública é concebido como instrumento estratégico de indução da qualidade, e não apenas como mecanismo de custeio. Nesse modelo, os recursos do FUNDEB são alocados de forma orientada por metas pedagógicas e indicadores de desempenho, articulando-se a uma governança baseada em planejamento estratégico, avaliação de resultados e cultura institucional sólida. O caso de Inconfidentes, em que o alinhamento entre governo, planejamento e metas resultou em avanços significativos no IDEB, expressa esse modelo de financiamento como vetor de desenvolvimento educacional sustentável.

Por outro lado, Senador Amaral seguiu um padrão de gestão no qual o financiamento educacional é predominantemente voltado ao custeio burocrático e à manutenção

administrativa, com baixa capacidade de indução de qualidade pedagógica. A aplicação dos recursos tende a priorizar despesas de apoio geral, infraestrutura ou encargos administrativos, em detrimento de políticas voltadas à formação docente ou à inovação pedagógica. O caso de Senador Amaral, que apresentou maior dispersão de recursos e menor prioridade para ações pedagógicas, ilustra esse modelo no qual o crescimento das receitas do FUNDEB não se traduz em avanços proporcionais na qualidade do ensino. Os dados ratificam Saviani (2008), para quem o direito à educação ultrapassa a dimensão do acesso e envolve a garantia de condições materiais, pedagógicas e institucionais adequadas. A análise empírica mostra que, nos municípios estudados, a qualidade da educação básica liga-se diretamente à continuidade de políticas locais e à coerência entre planejamento orçamentário e metas pedagógicas. Assim, o FUNDEB cumpre papel redistributivo relevante, mas sua efetividade depende da articulação entre financiamento e planejamento educacional de longo prazo.

A discussão comparativa fortifica o argumento de que as desigualdades municipais observadas em Minas Gerais não decorrem apenas de diferenças de receita, mas de assimetrias institucionais e gerenciais. O caso de Inconfidentes mostra que a autonomia municipal pode favorecer inovações pedagógicas e eficiência no uso dos recursos, enquanto o de Senador Amaral expõe limitações das redes que carecem de suporte técnico e capacidade administrativa. Esses achados dialogam com Silva e Duarte (2019), os quais defendem a necessidade de implementação de políticas intermunicipais de cooperação e de assistência técnica diferenciada, capazes de mitigar os efeitos da desigualdade federativa.

De modo geral, as análises estatísticas e qualitativas confirmam a hipótese inicial de que a aplicação eficiente dos recursos do FUNDEB influencia positivamente o desempenho no IDEB, mesmo em contextos orçamentários semelhantes. O FUNDEB, portanto, consolida-se como instrumento estruturante de equidade educacional cuja eficácia depende do fortalecimento da capacidade de gestão municipal, da transparência na execução orçamentária e da valorização contínua dos profissionais da educação. Assim, a discussão dos achados sustenta a tese de que a efetividade do financiamento público educacional resulta da convergência entre recursos financeiros adequados, governança qualificada e compromisso ético-político com o direito à educação básica pública de qualidade.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese teve como propósito investigar como a aplicação dos recursos do FUNDEB influencia a qualidade da educação básica, mensurada pelo IDEB, em dois municípios mineiros com contextos distintos: Inconfidentes e Senador Amaral, ambos integrantes da 32ª Superintendência Regional de Ensino de Pouso Alegre, estado de Minas Gerais, os quais apresentaram desempenhos contrastantes no IDEB de 2023. A delimitação temporal entre os exercícios de 2017 a 2024 permitiu a análise de dois ciclos completos de gestão municipal sob diferentes legislações do FUNDEB: a de vigência temporária, instituída pela Lei nº 11.494/2007, e a permanente, regulamentada pela Lei nº 14.113/2020. O estudo, sustentado por uma abordagem exploratória, comparativa e quali-quantitativa, possibilitou compreender as nuances entre financiamento, gestão e qualidade da educação básica pública em realidades municipais desiguais, bem como ofereceu um panorama crítico sobre os impactos do novo FUNDEB, instituído pela EC nº 108/2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020.

Os recursos do FUNDEB são repassados aos municípios em função do número de alunos matriculados na educação básica. Esse fato ajuda a explicar como se formam os coeficientes dos repasses dos recursos do fundo. Desse modo, o critério relativo ao número de matrículas na rede de educação pública municipal faz a diferença quanto à verificação dos aportes financeiros dos municípios.

O município de Inconfidentes possuía, em 2023, matrículas de alunos que totalizavam 242 na educação infantil e 289 no ensino fundamental. A soma de matrículas na rede municipal de ensino era 531. Já o município de Senador Amaral possuía, no mesmo exercício, na esfera municipal, matrículas municipais que totalizavam 381 na educação infantil e 363 no ensino fundamental, o que resultava em 744 matrículas na rede municipal de ensino (QEdu, 2025).

Esses dados sugerem que a receita do FUNDEB de 2023 do município de Inconfidentes é menor que a do município de Senador Amaral, em razão de possuir menos matrículas na educação básica municipal. Nota-se que a variação populacional sequer foi considerada.

A revisão sistemática da literatura revelou que, embora o financiamento seja um fator essencial para a melhoria da qualidade da educação, sua eficácia está diretamente relacionada à forma como os recursos são geridos. A simples alocação de verbas não garante avanços no IDEB. Portanto, os resultados sugerem que há, sim, correlação entre a forma de gestão e aplicação dos recursos do FUNDEB e os resultados do IDEB, em especial quando se considera o contexto local. A pesquisa reforça a ideia de que o financiamento é condição necessária, mas não suficiente, para garantir uma educação pública de qualidade. Ela afirma que é preciso

considerar aspectos como planejamento, capacitação de gestores, transparência na execução orçamentária e envolvimento da comunidade escolar para que o êxito ocorra.

Os resultados obtidos confirmam o cumprimento dos objetivos propostos ao demonstrar que o FUNDEB, embora essencial para a redistribuição de recursos e a redução das desigualdades federativas, não é, por si só, um fator determinante da qualidade da educação. Sua efetividade depende de variáveis associadas à capacidade administrativa, técnica e política dos gestores locais, à coerência entre o planejamento e a execução orçamentária e à valorização dos profissionais da educação. Como enfatiza Cury (2007), políticas públicas desprovidas de recursos financeiros tornam-se meramente declaratórias; entretanto, a presença de recursos, sem uma gestão eficiente e uma orientação ética voltada ao bem comum, também se converte em promessa não realizada.

A análise documental e estatística dos dados do SIOPE, FNDE, INEP e QEdu evidenciou que o município de Inconfidentes apresentou práticas mais consistentes de aplicação dos recursos do FUNDEB. Por outro lado, o município de Senador Amaral apresentou fragilidades na aplicação dos recursos do fundo.

A análise comparativa revelou que Inconfidentes, município com maior IDEB, 7,40, em 2023, apresenta práticas de gestão orçamentária mais estruturadas e políticas consistentes de formação docente e valorização profissional. Já Senador Amaral, com menor IDEB, 5,50, também em 2023, evidencia fragilidades na integração entre gestão pedagógica e financeira, baixa previsibilidade orçamentária e carência de monitoramento contínuo das ações educacionais. Esse contraste mostra que o volume de recursos *per capita*, isoladamente, não explica as variações na qualidade da educação básica pública, corroborando Glewwe *et al*. (2011), os quais asseveram que a qualidade do gasto, e não apenas sua magnitude, é determinante para os resultados da aprendizagem.

Sob o ponto de vista teórico, a tese reafirma que financiamento e qualidade da educação estão intrinsecamente relacionados, mas mediados por fatores estruturais e contextuais. A literatura contemporânea, representada por Dourado e Araújo (2022) e França (2016), indica que o subfinanciamento histórico da educação brasileira é apenas uma das dimensões do problema, o qual se agrava pela desigualdade federativa e pela insuficiência de capacidade administrativa nos municípios. Martins (2013) e Arretche (2004) destacam que o pacto federativo brasileiro, ao concentrar receitas na União e atribuir aos municípios grande parte das obrigações sociais, gera desequilíbrios que comprometem a efetividade das políticas educacionais. A permanência dessas assimetrias realça a necessidade de um Sistema Nacional

de Educação efetivamente regulamentado, capaz de coordenar, integrar e equalizar as responsabilidades entre os entes federativos, conforme já advertia Abreu (2018).

A comparação entre os dois mandatos municipais, antes e depois da promulgação da nova legislação do FUNDEB, também revelou mudanças significativas na estrutura de financiamento e nos critérios de distribuição dos recursos. A nova lei trouxe avanços em termos de equidade e controle social, bem como um maior volume de recursos distribuídos aos municípios, mas sua efetividade continua a depender da capacidade técnica e política dos gestores municipais.

No que tange ao município de Inconfidentes, evidencia-se que a gestão 2021/2024, esta já sob a égide da nova lei do FUNDEB, mostrou-se mais eficaz que a gestão anterior, a de 2017/2020. Percebe-se esta ocorrência em razão da manutenção do IDEB em 2021, quando comparado ao ano de 2019, e, de maneira mais significativa, pela melhoria louvável apresentada no ano de 2023. Diga-se de passagem, motivo que levou o município a integrar esta pesquisa, já que, em 2023, obteve a maior pontuação do IDEB nos anos iniciais do ensino fundamental entre os 30 municípios que compõem a 32ª SRE de Pouso Alegre/MG.

Por sua vez, o município de Senador Amaral percorreu rota contrária. A partir de 2019, passou a apresentar queda expressiva do IDEB, registrando, em relação a 2017, redução de quase 5,00%. Em 2021, suportou queda ainda mais robusta, a qual superou 12,00%. Em 2023, novamente observou-se recuo superior a 3,00%, quando o índice atingiu sua menor pontuação, qual seja, 5,50. Apesar de as quedas do IDEB serem sucessivas desde 2019 em Senador Amaral, na gestão administrativa 2021/2024 elas alcançaram seu ápice negativo. Esta condição levou o município a se posicionar como o pior IDEB nos anos iniciais do ensino fundamental na circunscrição da 32ª SRE de Pouso Alegre, estado de Minas Gerais.

Em que pese as situações dos municípios estudados, o estudo verificou que o novo FUNDEB representa avanços em termos de equidade e sustentabilidade. A EC nº 108/2020 e a Lei nº 14.113/2020 transformaram o fundo em política permanente, ampliaram a complementação da União (de 10,00% para 23,00%, percentual a ser atingido até 2026) e introduziram novos mecanismos redistributivos, como o VAAT e o VAAR. Esses instrumentos, segundo Pinto (2014) e Abrucio e Segatto (2014), ampliam a capacidade redistributiva do sistema e favorecem a redução das disparidades regionais, sobretudo em municípios de baixo potencial arrecadatório. Entretanto, como demonstrado nesta pesquisa, o impacto efetivo desses dispositivos depende da maturidade da gestão local, da existência de conselhos de acompanhamento atuantes e de uma cultura de planejamento orientada para resultados.

Nesse sentido, o trabalho reafirma as contribuições de Gomes (2009) sobre a "Gestão por Resultados", ao defender que o desempenho institucional em políticas públicas depende de ciclos contínuos de planejamento, monitoramento e avaliação. Assim, confirma-se a hipótese de que a eficiência administrativa é variável mediadora entre financiamento e qualidade educacional, como também apontam Lucas Jr. (1988) e Glewwe *et al*. (2011), ao destacarem a importância dos profissionais da educação e da gestão pedagógica na produtividade dos investimentos educacionais.

De forma mais ampla, a análise também dialoga com Saviani (2008), para quem o direito à educação deve ser compreendido não apenas como acesso à escola, mas como garantia de condições materiais e pedagógicas adequadas para o pleno desenvolvimento humano. Essa compreensão reforça a ideia de que o FUNDEB não pode ser reduzido a um instrumento contábil, mas deve ser visto como expressão concreta de uma política de justiça social, cujo sentido último é assegurar o direito constitucional à educação pública gratuita e de qualidade.

Entre os principais achados, constata-se ainda que o FUNDEB atua como elemento estabilizador do sistema de financiamento da educação básica pública, mas sua eficácia é comprometida quando não há articulação entre os eixos pedagógico, administrativo e político. Nos municípios estudados, verificou-se que a aplicação dos recursos do FUNDEB na valorização do magistério (mínimo de 70,00%) foi cumprida, porém a ausência de estratégias integradas de acompanhamento pedagógico reduziu o impacto desses investimentos sobre o IDEB, sobretudo no município de Senador Amaral. Em outras palavras, o financiamento é necessário, mas a gestão é determinante.

Reconhecem-se, contudo, limitações metodológicas inerentes ao recorte temporal de 2017 a 2024 e à amostra restrita, os quais, embora permitam análises comparativas consistentes, inviabilizam generalizações amplas. Soma-se a isso a escassez de dados qualitativos sistematizados sobre práticas pedagógicas, participação comunitária e formação continuada, elementos que poderiam enriquecer a interpretação dos resultados.

Para futuras pesquisas, recomenda-se: expandir a amostra de municípios, com a inclusão daqueles de diferentes portes e contextos socioeconômicos, de modo a identificar padrões mais amplos de correlação entre financiamento, gestão e desempenho; aprofundar a análise qualitativa, a fim de investigar as práticas de gestão pedagógica, o funcionamento dos conselhos de acompanhamento do FUNDEB e as formas de *accountability* local; e, ainda, aplicar modelos estatísticos multivariados, capazes de integrar variáveis contextuais (como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, a formação docente e os investimentos *per capita*) e

avaliar, de maneira mais voltada ao contexto social, a relação entre financiamento e qualidade da educação.

No campo da gestão pública municipal, a pesquisa aponta para a necessidade de se fortalecer as capacidades técnicas dos gestores por meio de formação continuada e assessoria especializada; aprimorar a transparência e o controle social dos recursos do FUNDEB, ampliando-se a participação da sociedade civil; planejar políticas de longo prazo coerentes e ajustadas ao PNE, de modo a garantir continuidade administrativa entre gestões; e, sobretudo, valorizar o magistério como eixo central da política educacional na intenção de assegurar condições de trabalho dignas, formação permanente e reconhecimento social.

Diante dos achados, conclui-se que o novo FUNDEB é um marco estrutural no financiamento da educação pública brasileira, mas sua capacidade transformadora depende da competência, da ética e do compromisso político dos gestores municipais. Como defendem Dourado, Marques e Silva (2022), a justiça educacional não se esgota na distribuição equitativa de recursos, mas na capacidade de convertê-los em oportunidades concretas de aprendizagem e desenvolvimento humano.

A educação pública de qualidade exige, portanto, mais que números equilibrados: requer vontade política, sensibilidade social e governança responsável. Nesse sentido, esta tese reafirma que o financiamento é o meio; a gestão, o caminho; e a equidade, o fim. O novo FUNDEB oferece o alicerce, mas é na ação e nas práticas locais, nos municípios, nas escolas e nas decisões cotidianas que se constrói o verdadeiro sentido de uma política pública voltada ao direito à educação.

Costa (2010, p. 746) já advertia que:

> a transformação efetiva na área da educação também impõe uma mudança estrutural na organização dos sistemas de educação pública, especialmente no ensino fundamental. Para isso será preciso reduzir o nível de isolamento e fragmentação das redes municipais. Uma estratégia possível é a formação de consórcios regionais, a exemplo do que ocorre na área de saúde. Mas, para que isso aconteça, uma verdadeira revolução nas concepções predominantes na educação terá de acontecer. De novo, o papel do governo federal, com o apoio dos governos estaduais, seria fundamental.

Na linha do pensamento de Costa (2010), bem como do que se viu deste trabalho, em última instância, o estudo convida gestores, pesquisadores e educadores a compreenderem o FUNDEB não apenas como um fundo financeiro, mas como um instrumento ético-político de transformação social capaz de traduzir em realidade o que Saviani (2008) denominou de "educação como prática de liberdade e emancipação humana". Assim, a qualidade da educação

brasileira será sempre o reflexo da qualidade de sua gestão, uma gestão que saiba unir rigor técnico e sensibilidade humana, eficiência e justiça, razão e compromisso com o bem comum.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza. Desafios do financiamento da educação básica no Brasil. *In*: CASTRO, Maria Helena Guimarães de; CALLOU, Raphael (coords.). **Educação em pauta**: uma agenda para o país. Rio de Janeiro: OEI, 2018.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni. O manifesto dos pioneiros e o federalismo brasileiro: percalços e avanços rumo a um Sistema Nacional de Educação. *In*: CUNHA, Célio da; GADOTTI, Moacir; BORDIGNON, Genuíno; NOGUEIRA, Flávia (orgs.). **O Sistema Nacional de Educação**: diversos olhares 80 anos após o Manifesto. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2014. p. 40-57.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

AGUIAR, Viviane Barbosa Perez; RUIZ, Maria José Ferreira; RUFATO, Gláucia Botan. Reflexões sobre as condicionalidades impostas pelo novo FUNDEB e a inserção das escolas públicas na competição mercadológica. **Educação em Análise**, Londrina, v. 9, n. 3, p. 828-842, 2024. DOI: 10.5433/1984-7939.2024v9n3p828. Disponível em: https://www.ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/educanalise/article/view/48997. Acesso em: 5 out. 2025.

ALBERNAZ, Ângela; FERREIRA, Francisco H. G.; FRANCO, Creso. Qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p. 453-462, dez. 2002. Disponível em: https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/139. Acesso em: 19 out. 2023.

ALMEIDA, Beatriz Pereira de; RODRIGUES, Cristiana Tristão; BRAGA, Luiza Amara Maciel; LOUREIRO, Valquíria Bisarro. A eficiência dos gastos do FUNDEB nos municípios mineiros entre 2007 e 2013. *In*: SEMINÁRIO DE DIAMANTINA, 20., 2016. **Anais** [...]. Diamantina: UFMG, 2016. Disponível em: https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/portal/download/diamantina-2016/102-165-1-RV_2016_10_09_00_54_48_689.pdf. Acesso em: 6 ago. 2025.

ALMEIDA, Luana Costa; DALBEN, Adilson; FREITAS, Luiz Carlos de. O IDEB: limites e ilusões de uma política educacional. Educação & Sociedade, Campinas, v. 34, n. 125, p. 1153-1174, out./dez. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/FGHLWhm47PZpFSHWNxs5GLM/abstract/?lang=pt. Acesso em: 8 jun. 2025.

ALMEIDA, W. M. **Direito Econômico**: teoria e prática. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ALVES, A. M.; SILVEIRA, F. R.; SCHNEIDER, J. Os efeitos do FUNDEB e dos fatores internos e externos sobre o IDEB do Ensino Fundamental. **Revista Brasileira de Economia da Educação**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 403-425, maio/ago. 2019.

ALVES, Pedro Jorge Holanda; FRIO, Gustavo Saraiva. Uma análise dos resultados educacionais dos municípios brasileiros. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 61, p. 286-

299, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/b1105728-27d5-4d1f-a713-c5b5f38291e4. Acesso em: 14 nov. 2023.

AQUINO, Marcos Barbosa de; SILVA, Ciclene Alves da. O IDEB e o conceito de qualidade da educação: perspectivas dos gestores municipais da educação básica no Alto Oeste Potiguar/Brasil. **Paradigma**, Maracay, v. 44, n. 5, p. 438-462, 2023. DOI: 10.37618/PARADIGMA.1011-2251.2023.p438-462.id1512. Disponível em: https://revistaparadigma.com.br/index.php/paradigma/article/view/1512. Acesso em: 12 out. 2025.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, [*s. l.*], v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/j/spp/a/yrdb5VzhMD8wyrZDDS6WvvP. Acesso em: 28 jul. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro**: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BASEGGIO, Tayson Sander. **O financiamento no contexto das políticas de municipalização da educação básica**: um estudo sobre o município de Concórdia - SC. 2023. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 2023.

BESLEY, Timothy; PERSSON, Torsten. Why Do Developing Countries Tax So Little? **Journal of Economic Perspectives**, [*s. l.*], v. 25, n. 4, p. 99-120, 2014. Disponível em: http://piketty.pse.ens.fr/files/BesleyPersson2014JEP.pdf. Acesso em: 1 jan. 2025.

BEZERRA, Dayvison Spíndola Soares; LIBONATI, Jeronymo José; MACEDO, Marcos Roberto Gois de Oliveira; RIBEIRO, Marcelo Victor José de Barros; RIBEIRO, Marco Túlio José de Barros. Análise da relação entre receitas e despesas públicas e o desenvolvimento educacional dos municípios brasileiros baseada no Índice FIRJAN. **Enfoque**: Reflexão Contábil, Maringá, v. 37, n. 2, p. 89-106, 2018. Disponível em: https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/37345. Acesso em: 27 jul. 2025.

BIANCHINI, Letícia Dufloth. **A política pública do FUNDEB e seus reflexos na valorização dos profissionais do magistério**. 2021. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021.

BOF, Alvana Maria; RODRIGUES, Clarissa Guimarães; OLIVEIRA, Adolfo Samuel de. Melhoria da qualidade da educação básica e superação das desigualdades educacionais: aprimoramentos para o novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, [*s. l.*], v. 8, 2023. Disponível em: https://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/5767/4305. Acesso em: 15 maio 2025.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

BONAVIDES, Paulo. O caminho para um federalismo das regiões. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 17, n. 65, p. 115-126, jan./mar. 1980.

BRAGA, Daniel Santos; SILVA, Débora Cristina Alves da. Repercussões do FUNDEB em Municípios Mineiros: aportes para a discussão sobre um FUNDEB permanente. **FINEDUCA -** Revista de Financiamento da Educação, [*s. l.*], v. 9, 2019. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/88585. Acesso em: 8 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Brasília, DF: Presidência da República, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Brasília, DF: Presidência da República, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Brasília, DF: Presidência da República, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da Re´pública, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Brasília, DF: Presidência da República, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. **Constituição Politica do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Manda observar a Constituição Politica do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Brasília, DF: Presidência da República, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Altera os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 1996b. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983**. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Brasília, DF: Presidência da República, 1983. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc24-83.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 65, de 13 de julho de 2010**. Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc65.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015**. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. Brasília, DF: Presidência da República, 2015b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015**. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. Brasília, DF: Presidência da República, 2015a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios 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 (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm. Acesso em: 7 ago. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 7 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1961. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5692.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n o 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n os 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

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), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ _ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 26 set. 2024.

BRITO, Mariana Crisóstomo Delfino de. ***Accountability*** **na rede municipal de ensino de Mossoró-RN**: avaliação que os professores fazem dessas políticas. 2023. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2023.

BURLAMAQUI, Bernardo Camargo. A importância de considerar o FUNDEB como política pública de Estado na garantia do direito à Educação Básica. **Revista Educação Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, 25 de janeiro de 2022. Disponível em: https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/22/3/aimportancia-de-considerar-o-fundeb-como-politica-publica-de-estado-na-garantia-do-direitoa-educacao-basica. Acesso em: 29 fev. 2024.

CAMPOS, Deilma Soares; LIMA, Maria Janete Vieira; ANJOS, Elivaldo Francisco dos. Aplicação orçamentária x IDEB: o que dizem as pesquisas. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 10, n. 9, p. 3543-3550, set. 2024. DOI: 10.51891/rease.v10i9.15872. Disponível em: https://doi.org/10.51891/rease.v10i9.15872. Acesso em: 4 out. 2025.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 3. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1999.

CAPUZZO, Alisson Minduri. **Análise da construção do FUNDEB permanente na Câmara dos Deputados de 2017 a 2020**: aspectos redistributivos e qualidade em educação. 2022. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2022.

CARA, Daniel. Por que 10% do PIB para a educação pública? A posição da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. **Educação em Revista**, Marília, v. 13, n. 1, p. 13-30, jan./jun. 2012. Disponível em:

https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/educacaoemrevista/article/view/2805/2198. Acesso em: 2 maio 2025.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CÁSSIO, Fernando (org.). **Educação contra a barbárie**: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019. p. 73-79.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação pública e a condição educacional no Brasil: 1995-2020. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 45, e286579, 2024. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/3ykthCsFsLk5YZ7L6MZnKPF/. Acesso em: 8 jun. 2025.

CHIRINÉA, Andréia Melanda; BRANDÃO, Carlos da Fonseca. O IDEB como política de regulação do Estado e legitimação da qualidade: em busca de significados. **Ensaio**: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 23, n. 87, p. 461-484, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ensaio/a/L3FwTBZ79fLPRRwHFfVgmkP/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 7 jul. 2024.

CONCEIÇÃO, Sergio Henrique; MOTA JÚNIOR, Antônio de Macêdo; DOURADO, Gilson Barbosa. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos profissionais da educação (FUNDEB): uma década da política pública na região metropolitana de Salvador (RMS). **Revista Educação e Políticas em Debate**, [*s. l.*], v. 10, n. 1, p. 316-341, 2021. DOI: 10.14393/REPOD-v10n1a2021-57769. Disponível em: https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/57769. Acesso em: 7 ago. 2025.

CONTI, José Maurício. **Federalismo fiscal e reforma tributária**: utopia ou realidade? *In*: SCHOUERI, Luís Eduardo (org.). Direito Tributário. Homenagem a Paulo de Barros Carvalho. 1. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

CORTEZ, Sânzia Cicimaria Coelho; ANDRADE, Clodoaldo Farias de; OLIVEIRA, Afonso Gomes de; FREITAS, Maria Regicleide Morais; SILVA, FláviaPrazeres da; SILVA, Luiz Eduardo de; ANDRADE, Maria Edgleuma de. Avanços e desafios da educação básica no Brasil: da criação dos fundos de financiamento ao FUNDEB permanente. **Revista ELO – Diálogos em Extensão**, Viçosa, v. 14, p. 1-15, 2025. DOI: 10.21284/elo.v14i.21255. Disponível em: https://periodicos.ufv.br/elo/article/view/21255/11318. Acesso em: 3 ago. 2025.

COSTA, Cláudia Cristina Rios Caxias da; HADAD, Renato Moreira. As disparidades nos sistemas de ensino baiano e mineiro: uma análise exploratória através de indicadores educacionais. **Collectivus**, [*s. l.*], v. 4, n. 2, p. 103-123, 2017. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/7374/737481044006.pdf. Acesso em: 8 jun. 2025.

COSTA, Michel da; TAVARES, Elisabeth dos Santos Tavares; COUTO, Maria Emília. Financiamento da Educação Básica no Brasil – desconstrução e reconstrução político-histórica. **Revista Educação e Políticas em Debate**, [*s. l.*], v. 10, n. 1, p. 172-187, 2021. Disponível em: https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/57746. Acesso em: 5 jun. 2025.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/RtGBZgDmkL7dVFJGtyZtGVn/. Acesso em: 29 jul. 2025.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, Amanda Fernandes da. **O financiamento da educação básica no município de Toledo/PR (2013 a 2020)**. 2023. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Comunicação e Artes, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2023.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 831-855, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/DMfv3ZSwQTSFgQ3DVX7qrFJ/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 29 maio 2025.

DOURADO, Luiz Fernandes; ARAÚJO, Walisson Maurício Pinho de. Financiamento da educação, FUNDEB e direito à educação: educação pública de qualidade social e com gestão pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [*s. l.*], v. 38, n. 01, 2022. DOI: 10.21573/vol38n002022.126444. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/126444. Acesso em: 5 jun. 2025.

DOURADO, Luiz Fernandes; MARQUES, Luciana Rosa; SILVA, Maria Vieira. FUNDEB e os desafios para a garantia do direito à educação básica. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 15, n. 33, p. 645-660, 2022. DOI: 10.22420/rde.v15i33.1450. Disponível em: https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1450. Acesso em: 26 out. 2023.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A qualidade da educação**: conceitos e definições. Brasília, DF: Inep, 2007. (Série Documental. Textos para Discussão)

DUARTE, Natalia de Souza. O impacto da pobreza no IDEB: um estudo multinível**. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 94, n. 237, p. 343-363, maio/ago. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbeped/a/9rCJD4RtTJm5F8qVYfBc4SM/abstract/?lang=pt. Acesso em: 19 out. 2025.

ELSENBACH, Lorecí Aparecida Wickert. **Relações comparativas entre características de contexto e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em municípios de pequeno porte do estado do Paraná**. 2022. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Comunicação e Artes, Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2022.

ENCINAS, Rafael; DUENHAS, Rogério Allon. O FUNDEB e a desigualdade educacional nos municípios do estado do Paraná. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 41, p. 1-14, 2020.

Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/VCTPCGyrND7HZmDqV99YZhS/. Acesso em: 24 abr. 2025.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. Sistema de Avaliação da Educação Básica: Algumas repercussões na produção científica nacional. **Pesquisa e Debate em Educação**, [*s. l.*], v. 2, n. 1, p. 7-19, 2020. Disponível em: https://periodicos.ufjf.br/index.php/RPDE/article/view/32353. Acesso em: 12 out. 2025.

FARENZENA, Nalú. A Política de Fundos e as Responsabilidades Federativas pela Oferta de Educação Básica. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, [*s. l.*], v. 10, n. 1, p. 1-19, 2020. Disponível em: https://www.seer.ufrgs.br/fineduca/article/viewFile/103641/58637. Acesso em: 29 fev. 2024.

FARIA, Ernesto Martins; GUIMARÃES, Raquel Rangel de Meireles. Excelência com equidade: fatores escolares para o sucesso educacional em circunstâncias desfavoráveis. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 26, n. 61, p. 192-215, 2015. DOI: 10.18222/eae266103115. Disponível em: https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/3115. Acesso em: 8 abr. 2025.

FERNANDES, Tarsila Ribeiro Marques; SOUZA, Cristiano Brilhante de. Reforma tributária e pacto federativo: um olhar sobre os possíveis impactos redistributivos da EC nº 132/2023. **Revista do TCU**, Brasília, DF, v. 154, n. 1, p. 194-213, jul./dez. 2024. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2174. Acesso em: 5 jun. 2025.

FERRAZ, A. F. **Direito Econômico e a função social do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2015.

FILLIPIN, Gabriela Granzotto; LOBATO, Beatriz Cardoso; JACOBI, Luciane Flores; ZANINI, Roselaine Ruviaro. Uma visão sobre o IDEB, suas aplicações e resultados. **Ciência e Natura**, Santa Maria, v. 42, p. e25, 2020. DOI: 10.5902/2179460X40506. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/cienciaenatura/article/view/40506. Acesso em: 6 ago. 2025.

FIRMINO, Rafaelle Gomes; LEITE FILHO, Paulo Amilton Maia. Eficiência na aplicação dos recursos públicos da educação básica. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 28-49, 2019. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rcmccuerj/article/view/39295. Acesso em: 6 out. 2025.

FLACH, Simone de Fátima. Direito à educação e obrigatoriedade escolar no Brasil: entre a previsão legal e a realidade. **Revista HISTEDBR**, Campinas, v. 11, n. 43, p. 285-303, 2012. DOI: 10.20396/rho. v11i43.8639943. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639943. Acesso em: 31 out. 2023.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FORTE, Sabrina H. A.; ABRÃO, Maria C.; AZEVEDO, Ellissa C. C. de; CAMPOS, Katia A. Evolução da legislação brasileira: um comparativo das LDB. JORNADA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA, 10., SIMPÓSIO DA PÓS-GRADUAÇÃO DO IFSULDEMINAS, 7., 2018, Machado. **Anais** [...]. Machado: IFSULDEMINAS, 2018.

FOSSATTI, Paulo. Novo FUNDEB: uma incursão sobre seus possíveis avanços. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 39, n. 1, e123165, 2023. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2447-41932023000100115&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 3 ago. 2025.

FRANÇA, Magna. Financiamento da educação − limites e avanços do Plano Nacional de Educação (2014-2024). **HOLOS**, ano 32, v. 6, p. 188-198, 2016. DOI: 10.15628/holos.2016.4999. Disponível em: https://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/4999. Acesso em: 18 maio 2025.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/PMP4Lw4BRRX4k8q9W7xKxVy/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 24 set. 2023.

FRIGOTTO, Gaudênio. **A produtividade da escola improdutiva**: um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista. Cortez Editora, 2001.

FURTADO, Celso. **1964**: a conquista do Estado. 1. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1984.

GEMELLI SAVIAN, Mayá Patrícia; BEZERRA, Fernanda Mendes. Análise de eficiência dos gastos públicos com educação no ensino fundamental no estado do Paraná. **Economia & Região**, Londrina, v. 1, n. 1, p. 26-47, 2013. DOI: 10.5433/2317-627X.2013v1n1p26. Disponível em: https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ecoreg/article/view/12963. Acesso em: 6 ago. 2025.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GLEWWE, Paul W.; HANUSHEK, Eric A.; HUMPAGE, Sarah D.; RAVINA, Renato. **School resources and educational outcomes in developing countries**: a review of the literature from 1990 to 2010. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2011. (NBER Working Paper, n. 17554). DOI: 10.3386/w17554. Disponível em: https://www.nber.org/papers/w17554. Acesso em: 4 out. 2025.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por resultados e eficiência na administração pública**: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. 2009. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/bitstreams/a3232268-3016-4046-980d-809be525c7f5/download. Acesso em: 4 ago. 2025.

GOMES, Vitor Hugo Macedo. **Análise dos fatores relacionados ao desempenho das escolas no IDEB**: estudo de caso no estado do Pará. 2022. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Tecnologia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2022.

GONÇALVES, Juan Carlos Costa de Arruda Pereira. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**: investimento ou boas práticas de gestão: análise comparativa entre os Estados da Federação. 2022. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto

Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, DF, 2022. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/handle/123456789/4199. Acesso em: 4 ago. 2025.

GONZAGA, Jean Carlos. **Características de contexto e sua inferência nos resultados do IDEB na rede municipal de educação de Foz do Iguaçu**: uma análise comparativa entre escolas com maior rendimento e escolas com menor rendimento. 2023. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2023.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura. O IDEB e as políticas educacionais na região metropolitana de Curitiba. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 20, n. 42, p. 45-57, 2009. DOI: 10.18222/eae204220092058. Disponível em: https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/2058. Acesso em: 26 out. 2024.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GRILLO, Cecília Calcagno; SOUZA JÚNIOR, Celso Vila Nova de; MOREIRA, Tito Belchior Silva; GALVÃO, César Augusto de Souza Pinto. Análise da produtividade na alocação de recursos do FUNDEB no estado do Amapá entre 2010 e 2019. **Revista Brasileira de Educação**, [*s. l.*], v. 29, e290022, 2024.

HERKENHOFF, João Batista. **Constituinte e educação**. Petrópolis: Vozes, 1987.

IBGE. **Inconfidentes - Panorama**. Rio de Janeiro: IBGE, 2025a. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/inconfidentes/panorama. Acesso em: 2 ago. 2025.

IBGE. **Senador Amaral - Panorama**. Rio de Janeiro: IBGE, 2025b. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/senador-amaral/panorama. Acesso em: 2 ago. 2025.

INCONFIDENTES. **Sobre o município**. Inconfidentes: Prefeitura de Inconfidentes, 2025. Disponível em: https://inconfidentes.mg.gov.br/o-municipio/sobre-o-municipio/. Acesso em: 3 ago. 2025.

INEP. **Nota técnica**: metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias para a trajetória do IDEB no Brasil, Estados, Municípios e Escolas. Brasília: INEP, 2007. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_sao_as_metas/Nota_Tecnica_n2_metas_intermediarias_IDEB.pdf. Acesso em: 8 jun. 2025.

JEDUCA. **Financiamento da educação básica**: guia de cobertura. 1.ed. São Paulo: Moderna, 2019.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública**: teoria e prática. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

KOSLINSKI, Mariane Campelo; CUNHA, Carolina Portela da; ANDRADE, Felipe Macedo de. *Accountability* escolar: um estudo exploratório do perfil das escolas premiadas. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 108-137, 2014. DOI: 10.18222/eae255920142865. Disponível em: https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/2865. Acesso em: 9 mar. 2025.

LIMA, Maria José Rocha; DIDONET, Vital. **FUNDEB**: avanços na universalização da educação básica. Brasília: INEP, 2006. Disponível em: www.portal.inep.gov.br. Acesso em: 26 nov. 2023.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. esp., p. 37-45, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rk/a/HSF5Ns7dkTNjQVpRyvhc8RR/?lang=pt. Acesso em: 14 nov. 2024.

LÖSCH, Silmara; RAMBO, Carlos Alberto; FERREIRA, Jacques Lima. A pesquisa exploratória na abordagem qualitativa em educação. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 18, n. 00, 2023. Disponível em: https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/17958. Acesso em: 29 abr. 2025.

LUCAS JR., Robert Emerson. On the mechanics of economic development. **Journal of Monetary Economics**, [*s. l.*], v. 22, n. 1, p. 3-42, 1988. Disponível em: https://extranet.parisschoolofeconomics.eu/docs/darcillon-thibault/lucasmechanicseconomicgrowth.pdf. Acesso em: 27 jul. 2025.

LUNA, Débora de Oliveira Lopes do Rego; OLIVEIRA, Ítalo Martins de. História do direito à educação nas constituições brasileiras: de 1824 à constituição de 1988. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 4., 2017, João Pessoa. **Anais** [...]. Campina Grande: CEMEP, 2017. Disponível em: https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/37123. Acesso em: 23 out. 2023.

MACÊDO, Verônica Couto Machado Bello. **Qualidade da educação no município de Maricá/RJ**: repercussões e efeitos do FUNDEB no ensino fundamental. 2022. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2022.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES, Binho; NOGUEIRA, Flávia. Vincular financiamento com qualidade: um desafio ainda presente à educação brasileira. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 13, n. 26, p. 379-389, 2019. Disponível em: http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/ article/view/1008. Acesso em: 9 jun. 2025.

MARTINS, Francisco Pedro; OLIVEIRA, Radamese Lima de. FUNDEB: desafios, impactos e perspectivas no financiamento da educação básica no Brasil. **Revista Científica Imperium**, Florida, 22 abr. 2025. Disponível em: https://imperium.org.br/fundeb-desafios-impactos-e-perspectivas-no-financiamento-da-educacao-basica-no-brasil/. Acesso em: 7 ago. 2025.

MARSHALL, Thomas. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Paulo de Sena. Política e Planejamento Educacional no Brasil do século 21. *In*: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; FONSECA, Marília (orgs.). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília, DF: Liber Livro, 2013.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: 27. ed. Rio de janeiro: Civilização Brasileira, 2008. V. 1. Livro 1.

MASCARENHAS, Caio Gama. Direito à educação, federalismo e financiamento nas constituições brasileiras: o passado, o presente e o futuro. **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, 2021. DOI: 10.46818/pge.v4i1.222. Disponível em: https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/222. Acesso em: 22 out. 2023.

MATIAS, Évertom Saraiva; CAMPOS, Rodolfo Herald da Costa; GOMES, Thiago Geovane Pereira. Impactos do FUNDEB sobre o IDEB dos municípios cearenses: uma análise a partir de um PVAR. **Economia e Desenvolvimento**, Santa Maria, v. 37, e89716, 2025. DOI: 10.5902/1414650989716. Disponível em: https://doi.org/10.5902/1414650989716. Acesso em: 4 out. 2025.

MATOS, Daniel Abud Seabra; RODRIGUES, Érica Castilho. Indicadores educacionais e contexto escolar: uma análise das metas do IDEB. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 27, n. 66, p. 662-688, 2016. DOI: 10.18222/eae.v27i66.4012. Disponível em: https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/4012. Acesso em: 12 out. 2025.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

MERCADO-MARTÌNEZ, Francisco Javier. **O processo de análise qualitativa dos dados na investigação sobre serviços de saúde**. Pesquisa qualitativa de serviços de saúde. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. Tradução: Isa Tavares. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação. **Superintendências Regionais de Ensino - SRE**. Belo Horizonte: Governo de Minas, 2025. Disponível em: https://www.educacao.mg.gov.br/a-secretaria/superintendencias-regionais-de-ensino-sres/. Acesso em: 29 jul. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Consulta nº 1095567**. Relator: Conselheiro Durval Ângelo. Consulente: Luiz Fernando Alves. Prefeitura Municipal de Itamarandiba. Belo Horizonte: TCEMG, 6 abr. 2022. Disponível em: https://www.tce.mg.gov.br. Acesso em: 4 out. 2025.

MONLEVADE, João Antônio. **Para entender o FUNDEB**. Ceilândia: Ideia, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

MORAIS, Natinoslávia Rubiassa de; OLIVEIRA, Fernando Porfirio Soares de; ROCHA, Leonardo Andrade. Desenvolvimento socioeconômico do Rio Grande do Norte: a contribuição da receita pública municipal. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, João Pessoa, v. 4, n. 2, p. 54-67, maio/ago. 2016. Disponível em:

https://scholar.google.com/citations?user=NhiTj3cAAAAJ&hl=pt-BR. Acesso em: 27 jul. 2025.

MOREIRA, Luana Elizabeth. **O financiamento público para a creche pública**: um caminho para a redução das desigualdades sociais. 2022. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2022.

NASCIMENTO, Bruno Henrique Alves do. **A gestão escolar e suas ações a partir dos resultados do IDEB**: estudo de caso em uma escola pública municipal de Palmeira dos Índios - Alagoas. 2022. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2022.

NEQUE, Daniel Nunes de. **Financiamento do FUNDEB e qualidade educacional**: uma análise do IDEB nos municípios do Rio Grande do Sul (2013-2021). 2025. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2025. Disponível em: https://lume.ufrgs.br/handle/10183/292647. Acesso em: 28 jul. 2025.

OLIVEIRA, Isabel de Assis Ribeiro de. Sociabilidade e direito no liberalismo nascente. **Lua Nova**, [*s. l.*], n. 50, p. 159-241, 2000.

OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAES, Karine Nunes de; DOURADO, Luiz Fernandes. O financiamento da educação básica: limites e possibilidades. *In*: OLIVEIRA, João Ferreira de (org.). **Políticas e gestão na educação**. Goiânia: UFG, [2018]. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/171752/financiamneto_da_educacao_basica.pdf. Acesso em: 24 maio 2025.

OLIVEIRA, Nerivaldo Lopes de. **Financiamento da educação básica e condições de efetividade escolar do sistema municipal de ensino de Tucuruí-PA**: 2008 a 2017. 2021. Dissertação (Mestrado em Currículo e Gestão da Escola Básica) – Núcleo de Estudos Transdiciplinares em Educação Básica, Universidade Federal do Pará, Belém, 2021.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Gestão, financiamento e direito à Educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian. O federalismo e sua relação com a educação no Brasil. *In*: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 13-37.

OXFAM BRASIL. **Entenda as causas da desigualdade social e como afeta a população**. São Paulo: Oxfam Brasil, 2021. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/entenda-as-causas-da-desigualdade-social-e-como-afeta-a-populacao/. Acesso em: 12 out. 2023.

PANASSOL, Paulo Eduardo. Gastos educacionais e desempenho escolar: evidências a partir do IDEB-2017 nos municípios brasileiros. **Informe Econômico (UFPI)**, [*s. l.*], v. 41, n. 2, p. 47-79, 2020.

PEREIRA, Fabiano de Oliveira Vitoriano; VITORIANO, Aline Luzia Barbosa Pereira; BARROS, Aline Vitoriano. Condicionalidades do VAAR no novo FUNDEB: financiamento da educação e responsabilização por resultados no Brasil. **Educação**, [*s. l.*], v. 29, n. 147, p.

1-22, jun. 2025. DOI: 10.69849/revistaft/cl10202506301102. Disponível em: https://revistaft.com.br/condicionalidades-do-vaar-no-novo-fundeb-financiamento-da-educacao-e-responsabilizacao-por-resultados-no-brasil/. Acesso em: 5 out. 2025.

PEREIRA, Paulo Fernando. **O papel do Direito Econômico na Constituição Brasileira**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2021.

PILETTI, Nelson. **História da educação no Brasil**. São Paulo: Ática, 1991.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 624-644, 2014. Disponível em: https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/2946. Acesso em: 5 ago. 2025.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na constituição federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/rk4wKJgNYZsdt5QdgSgkDwG/. Acesso em: 1 ago. 2025.

QEDU. **Minas Gerais**: IDEB por município. [*S. l.*]: QEdu, 2025. Disponível em: https://qedu.org.br/uf/31-minas-gerais/ideb/municipios. Acesso em: 29 abr. 2025.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. *In*: ABMP; TODOS PELA EDUCAÇÃO (orgs.). **Justiça pela qualidade da educação**. São Paulo: Saraiva, 2013.

RAPOSO, Gustavo Resende. A educação na Constituição Federal de 1988. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 641, 10 abr. 2005. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/6574. Acesso em: 23 out. 2023.

RIBEIRO, Adriano Martins; OLIVEIRA, Maristela Miranda Vieira de. Impacto dos repasses constitucionais (FUNDEB) na qualidade da educação pública no município de Teixeira de Freitas, Bahia. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 151-165, 2023. DOI: 10.51891/rease.v9i1.8152. Disponível em: https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/8152. Acesso em: 4 out. 2025.

RIBEIRO, Maria Luísa Santos. **História da educação brasileira**: a organização escolar. 15. ed. Campinas: Autores Associados, 1998.

RIBEIRO, Misael Hipólito. **Financiamento da Educação Básica no Brasil**: do FUNDEF ao FUNDEB (1996-2022). 2023. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Uberaba, Uberaba, 2023.

ROCHA, Geovane dos Santos da; RUFATO, Fabrício Duim; ROSSETTO, Elisabeth. A educação como instrumento de transformação social. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 7., 2021, online. **Anais** [...]. Campina Grande: CEMEP, 2021.

RODRIGUES, Paulo Gilberto. **Concorrência e regulação econômica**: uma análise constitucional. São Paulo: LTr, 2021.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil-1930/1973**. Petrópolis: Vozes, 1986.

SALVADOR, Ângelo Domingos. **Métodos e técnicas de pesquisa bibliográfica**. Porto Alegre: Sulina, 1986.

SALVADOR, Evaldo. Financiamento da educação no contexto de ajuste fiscal no Brasil (2016-2022). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 45, e0230013, 2024. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/7HPK8T3TQT6XSPGxhyFy44B/. Acesso em: 8 jun. 2025.

SANTOS, D. M. **Globalização e o Direito Econômico**: desafios contemporâneos. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2020.

SANTOS, Morgana Brazil. **Financiamento da educação básica no Brasil**: uma análise das propostas para a complementação da União na definição do novo FUNDEB. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2021a.

SANTOS, Morgana Brazil; NOGUEIRA, Silvia Cristina Conde. Políticas públicas para o financiamento da educação básica: mapeando pesquisas sobre o FUNDEB. **Revista de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 15, n. 1, p. 1-20, 2021. Disponível em: https://www.bohrium.com/paper-details/others/811806610987941889-9097. Acesso em: 6 jun. 2025.

SANTOS NETO, Manoel Barbosa dos. **Reflexões sobre o efeito do novo FUNDEB na equidade da educação básica nos municípios de Goiás**. 2023. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2023.

SANTOS, Sara Ferreira. **Análise sobre os fatores que impactam a qualidade da educação básica dos municípios brasileiros**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças, Vitória, 2021b.

SAVIANI, Dermeval. **Educação**: do senso comum à consciência filosófica. 16. ed. São Paulo: Autores Associados, 2013. (Coleção Educação Contemporânea)

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

SCARPIN, Jorge Eduardo; SLOMSKI, Valmor. Estudo dos fatores condicionantes do índice de desenvolvimento humano nos municípios do estado do Paraná: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 5, p. 909-933, 2007.

SENADOR AMARAL. **História e dados**. Senador Amaral: Prefeitura de Senador Amaral, 2025. Disponível em: https://senadoramaral.mg.gov.br/historia-e-dados/. Acesso em: 1 ago. 2025.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Alexirley Ramos da. As complementações da União (VAAT e VAAR) à luz do novo FUNDEB. *In*: SEVEN PUBLICAÇÕES (org.). **Educação**: as principais abordagens dessa área. São Paulo: Seven, 2023b. p. 243-250. DOI: 10.56238/sevedi76016v22023-018. V. 2. Disponível em: https://sevenpubl.com.br/editora/article/view/406/394. Acesso em: 5 out. 2025.

SILVA, Ana Carolina da. **O impacto das transferências do FUNDEB nos gastos com educação nos municípios brasileiros**. 2022. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro Acadêmico do Agreste, Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru, 2022.

SILVA, Débora Cristina Alves da; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Desigualdades no financiamento da educação escolar em Minas Gerais. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, [*s. l.*], v. 9, 2019. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/89456. Acesso em: 5 jun. 2025.

SILVA, Geraldo Bastos. **A educação secundária**: perspectiva histórica e teoria. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SILVA, João da. **Financiamento público e educação**: uma análise crítica. São Paulo: Editora Acadêmica, 2019.

SILVA, Leandro Vitoriano da. **O financiamento público para educação básica**: as implicações no processo de implementação do novo FUNDEB. 2025. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2025. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/entities/publication/9996fa0e-3c88-44c3-a620-200bb00d50cf. Acesso em: 7 ago. 2025.

SILVA, Luiz Henrique Gomes da; STRANG, Bernadete de Lourdes Streisky. A obrigatoriedade da educação infantil e a escassez de vagas em creches e estabelecimentos similares. **Pro-Posições**, Campinas, v. 31, e20160069, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/pp/a/NpjwHbVvNSTpp4LGXQD4y5m/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 6 ago. 2025.

SILVA, Rosilene de Lima Machado. **A gestão do financiamento e a promoção da qualidade do ensino fundamental da rede de educação de um município do Sul de Minas Gerais**. 2023. Tese (Doutorado em Educação, Conhecimento e Sociedade) – Universidade do Vale do Sapucaí, Pouso Alegre, 2023a.

SOARES, Denilson Junio Marques; SANTOS, Wagner dos. Indicadores de avaliação de contexto e resultados educacionais no IDEB: uma análise das escolas estaduais de ensino médio no Espírito Santo. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 105, e5872, 2024. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbeped/a/J8BpZyQBXbtwvYTL7jZmzwc/. Acesso em: 4 ago. 2025.

SOARES, Denilson Junio Marques; SOARES, Talita Emídio Andrade; SANTOS, Wagner dos. O algoritmo do IDEB e as metas projetadas para a Educação brasileira: uma análise estatístico-matemática. **Ensaio**: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro,

v. 31, n. 118, p. 1-25, jan./mar. 2023. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ensaio/a/PjCsK4tm53TfqMtLqmYxXFM/?format=pdf. Acesso em: 8 jun. 2025.

SOARES, José Francisco; XAVIER, Flávia Pereira. Pressupostos educacionais e estatísticos do IDEB. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, jul./set. 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000300013. Acesso em: 4 out. 2023.

SOUSA, Josester Teixeira de. **Os efeitos do FUNDEB e dos fatores internos e externos sobre o IDEB do Ensino Fundamental I das escolas públicas municipais de Caratinga/MG entre 2007 e 2017**. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, Diamantina, 2020.

SOUSA, Josester Teixeira de; SILVA, Simão Pereira da. Os efeitos do FUNDEB e dos fatores internos e externos sobre o IDEB das escolas públicas municipais de Caratinga/MG do ensino fundamental I entre 2007 e 2017. **Revista Multifaces**, [*s. l.*], v. 4, n. 1, p. 52-67, 2022. Disponível em: https://multifaces.ifnmg.edu.br/index.php/multifaces/article/view/257/pdf. Acesso em: 31 jul. 2025.

SOUZA, Carlos Alexandre Lima de; RIBEIRO, Vilma Carla Lima de Souza. O Direito à Educação nas Constituições Brasileiras. *In*: FARIAS, Helena Portes Sava de (org.). **Educação, saúde e desenvolvimento sustentável**: investigações, desafios e perspectivas futuras. 1. ed. Rio de Janeiro: Epitaya, 2021. p. 140-151. Disponível em: https://portal.epitaya.com.br/index.php/ebooks/article/download/271/221/768. Acesso em: 15 out. 2023.

SOUZA, José Clécio Silva de; SANTOS, Mathéus Conceição. Contexto histórico da educação brasileira. **Revista Educação Pública**, [*s. l.*], v. 19, n. 12, 2019. Disponível em: https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/19/12/contexto-historico-da-educacao-brasileira. Acesso em: 15 jun. 2025.

SOUZA, Thaís Cidade de. **A educação básica após a abertura política no Brasil**: um estudo sobre a importância do financiamento educacional. 2023. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento) – Escola de Negócios, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2023.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico**. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

TRAVITZKI, Rodrigo. Qual é o grau de incerteza do IDEB e por que isso importa? **Ensaio**: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 28, n. 107, p. 500-520, abr./jun. 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ensaio/a/pQL73NQVkgPcWSxDtzFb5Tj/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 26 out. 2024.

VIDAL, Eloísa Maia; COSTA, Liduína Farias Almeida da; VIEIRA, Sofia Lerche. Ensino fundamental: fim de um ciclo expansionista? *In*. CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Análise da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD 2005**. Brasília: MTE/CGEE, 2007. p. 120 - 170. (Livro 2 – Educação)

VIEIRA, James Batista. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília, DF: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4281/1/5_Livro_Governança%20Gestão%20de%20Riscos%20e%20Integridade.pdf. Acesso em: 21 fev. 2023.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 88, n. 219, 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação Básica política e gestão da escola/Sofia Lerche**. Brasília, DF: Liber livro, 2011.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Estrutura e funcionamento da educação básica**. 2. ed. Fortaleza: EdUECE, 2015.