

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

ROSILENE DE LIMA MACHADO SILVA

**A GESTÃO DO FINANCIAMENTO E A PROMOÇÃO DA QUALIDADE DO ENSINO
FUNDAMENTAL DA REDE DE EDUCAÇÃO DE UM MUNICÍPIO DO SUL DE
MINAS GERAIS**

POUSO ALEGRE – MG

2023

ROSILENE DE LIMA MACHADO SILVA

**A GESTÃO DO FINANCIAMENTO E A PROMOÇÃO DA QUALIDADE DO ENSINO
FUNDAMENTAL DA REDE DE EDUCAÇÃO DE UM MUNICÍPIO DO SUL DE
MINAS GERAIS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação, Conhecimento e Sociedade da Universidade do Vale do Sapucaí – UNIVÁS, como requisito para obtenção do Título de Doutora em Educação, Conhecimento e Sociedade.

Área de Concentração: Educação, conhecimento e sociedade.

Linha de pesquisa: Políticas públicas e gestão.

Orientadora: Professora Dra. Joelma Pereira de Faria Nogueira.

POUSO ALEGRE – MG

2023

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Univás

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/ Rosilene de Lima Machado Silva – Pouso Alegre: Univás, 2023.

196f.:il:graf:tab.

Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, conhecimento e sociedade. Linha de pesquisa: Políticas Públicas e Gestão. Universidade do Vale do Sapucaí: Pouso Alegre, 2023.

Orientadora: Dra. Joelma Pereira de Faria Nogueira.

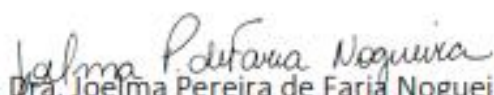
1. Financiamento da educação básica. 2. Indicadores de qualidade. 3. Qualidade da educação. 4. Ensino fundamental. I. Título.

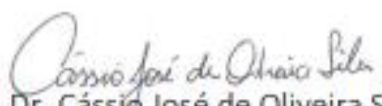
CDD – 370


Bibliotecária responsável: Michelle Ferreira Corrêa: CRB/6-3538

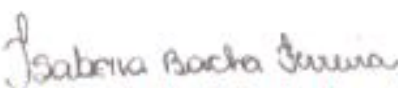
CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

Certificamos que a tese intitulada **"A GESTÃO DO FINANCIAMENTO E A PROMOÇÃO DA QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL DA REDE DE EDUCAÇÃO DE UM MUNICÍPIO DO SUL DE MINAS GERAIS"** foi defendida, em 31 de outubro de 2023, por **ROSILENE DE LIMA MACHADO SILVA**, aluna regularmente matriculada no Programa de Pós-graduação em Educação, Conhecimento e Sociedade, nível Doutorado, sob o Registro Acadêmico nº 18000437, e aprovada pela Banca Examinadora composta por:


Prof. Dra. Joelma Pereira de Faria Nogueira
Universidade do Vale do Sapucaí - UNIVÁS
Orientadora


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


Prof. Dr. Rafael Lazzarotto Simioni
Universidade do Vale do Sapucaí - UNIVÁS
Examinador


Prof. Dra. Isabella Bacha Ferreira
Universidade Nove de Julho - UNINOVE
Examinadora

Documento assinado digitalmente
 SUZANA LOPES SALGADO RIBEIRO
Data: 07/11/2023 12:17:42 -0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dra. Suzana Lopes Salgado Ribeiro
Universidade de Taubaté - UNITAU
Examinadora

Dedico ao meu esposo Roberto e a minha filha Isabelle,
pela compreensão e apoio irrestrito.

AGRADECIMENTOS

A Deus, o grande Mestre da minha vida, pela condução e proteção na caminhada.

Aos meus pais, Orlando e Teresa, pelos ensinamentos sobre a dignidade da vida.

Ao meu esposo Roberto, por estar sempre presente e por me incentivar a dar um passo mais adiante.

À minha filha Isabelle, por ser a estrela brilhante que irradia a minha vida e por me ajudar nas traduções do inglês.

A minha orientadora, Professora Doutora Joelma, pelo acolhimento e carinho.

Educação nunca foi uma despesa. Sempre foi investimento com retorno gratuito.

William Arthur Lewis

RESUMO

SILVA, R. L M. 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. 196 fls. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Educação, Conhecimento e Sociedade, Universidade do Vale do Sapucaí, Pouso Alegre-MG.

A Constituição de 1988 (CF/88) inaugurou um importante período para a história da educação brasileira, especialmente no que diz respeito à organização e ao financiamento da educação básica. Por meio da CF/88, o sistema educacional foi descentralizado, cabendo a cada ente federativo uma responsabilidade, ficando ao encargo do município a educação infantil e o ensino fundamental I. Para que essa distribuição de responsabilidades aos entes federativos funcionasse plenamente, a CF/88 estabeleceu um financiamento para o setor, cabendo à União a cooperação técnica e a organização da partilha dos recursos financeiros. Foram criados vários recursos financeiros para sustentar a educação básica, sendo os principais, atualmente: 25% educação, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), salário-educação, Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Nesse contexto, o objetivo geral desta pesquisa foi analisar a gestão do financiamento das políticas públicas que asseguram o oferecimento abrangente e gratuito da educação básica, especificamente o ensino fundamental I (anos iniciais) e ensino fundamental II (anos finais), de um município do Sul de Minas Gerais, com a finalidade de avaliar se os recursos disponíveis e geridos tiveram algum efeito sobre os indicadores comumente usados para medir a qualidade da educação. Para o alcance deste objetivo, foi realizada uma pesquisa qualitativa, onde foram explorados alguns fenômenos com profundidade e em ambiente natural e tipificada como estudo de caso, circunscrita às escolas da rede pública municipal. A coleta de dados ocorreu por meio de entrevistas e questionários, tanto com o secretário municipal de Educação, como com as diretoras de escolas e pais de alunos. Os dados foram analisados pelo método de análise de conteúdo. Para a aferição dos resultados, foram levantados os recursos disponíveis para o ensino fundamental (I e II) e os gastos realizados para o seu custeio, nos portais transparências dos órgãos públicos. Depois, foram comparados com os indicadores mensuráveis que auxiliam na promoção da qualidade da educação, sendo analisados pelas abordagens de insumos e de resultados. Na abordagem de insumos, foram utilizados os indicadores: corpo docente, biblioteca, laboratório de informática, material pedagógico, infraestrutura dos estabelecimentos escolares, transporte escolar, merenda escolar e gestão participativa. Os indicadores utilizados na abordagem de resultados foram: IDHM-Educação, resultados da prova Saeb e o rendimento escolar, Ideb. Destarte, pode-se inferir na análise dos resultados da pesquisa que não há abundância de recursos financeiros para a realização de todas as necessidades da educação básica, bem como não há planejamento profícuo das despesas de custeio e investimentos que propiciem e elevem a qualidade da educação no médio e longo prazo.

Palavras-chave: Financiamento da educação básica. Indicadores de qualidade. Qualidade da educação. Ensino fundamental.

ABSTRACT

SILVA, R. L M. The management of financing and the promotion of the quality of fundamental education in a municipality from the South of the State of Minas Gerais. 2023. 196 p. Doctoral dissertation. Graduate Program in Education, Knowledge and Society, University of the Vale of Sapucaí, Pouso Alegre-MG.

The Constitution of the Federative Republic of Brazil, of 1988 (CF/88), inaugurated an important period for the history of Brazilian education, especially as regards the organization and the financing of basic education. By means of the CF/88, the education system was decentralized, befitting a responsibility to each federative entity, becoming a duty of the municipality the early childhood education and the fundamental education I. In an effort to the distribution of responsibilities to the federative entities to be completely operated, the CF/88 established a financing for the sector, being the Union in charge of the technical cooperation and organization of the financial resources sharing. Several financial resources were created to maintain the early childhood education, being, currently, the main ones: 25% education, Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Educational Professionals Valorization (Fundeb), Salary-Education, National Support Program for School Transportation (Pnate), and National Program for School Nourishment (Pnae). In this context, the overall objective of this research was to analyze the management of the financing of public policies which ensure the far-reaching and free offering of basic education, specifically the fundamental education I (first years) and the fundamental education II (last years), of a municipality from the South of the State of Minas Gerais, for the purpose of assessing whether the available and managed resources have had any effect on the commonly used indicators for measuring the quality of education. In order to attain this objective, it was performed a qualitative research, where some phenomena were explored with deepness and in natural setting, and typified as a case study, circumscribed in the municipality's public schools. The data collection was held through interviews and surveys as much with the Secretary of Education of the municipality as with the schools' Principals and the children's parents. The data were analyzed by the content analysis method. For the evaluation of the results, the available resources for the fundamental education (I and II), together with its costing expenditures, were gathered in the Transparency Portals of public bodies. Subsequently, they were compared with the mensurable indicators which assist the promotion of the quality of education, being analyzed by the approach of the input and results. In the approach of the input, the following indicators were used: teaching staff, library, computer lab, teaching aid, infrastructure of educational establishments, school transportation, school lunch and participative management. The indicators used in the approach of results were: IDHM-Education, results from the Saeb exam and the school performance, Ideb. Therefore, it can be inferred from the analyze of the results that there is not an abundance of financial resources to the achievement of all the necessities of basic education, as well as there is no conducive planning of the costing expenditure and investing that propitiate and increase the quality of education in the medium and long term.

Keywords: Financing of basic education. Quality indicators. Quality of education. Fundamental education.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Receitas que compõem os 25% de aplicação na educação.....	40
Figura 2 –	Receitas que compõem o Fundef.....	46
Figura 3 –	Composição de recursos do Novo Fundeb.....	55
Figura 4 –	Localização da região sul no mapa de Minas Gerais.....	103

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Teses selecionadas para a análise do tema a ser investigado.	24
Quadro 2 –	Citações sobre o tema educação na CF/88.....	37
Quadro 3 –	Despesas incluídas e excluídas dos gastos com MDE.....	43
Quadro 4 –	Etapa, teste e tipo da avaliação Saeb.....	94
Quadro 5 –	Estabelecimentos de educação pública geridos pelo município estudado.....	105
Quadro 6 –	Categorias e indicadores da pesquisa.....	113
Quadro 7 –	Síntese dos indicadores de qualidade do ensino fundamental (I e II).....	155

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Recursos do salário-educação repassados aos estados e municípios.....	42
Tabela 2 – Recursos do Fundef transferidos aos estados e municípios....	47
Tabela 3 – Contribuição dos estados e municípios para a formação do Fundeb.....	52
Tabela 4 – Distribuição de recursos do novo Fundeb aos estados e municípios.....	57
Tabela 5 – Valores destinados pelo Pnate aos entes federativos.....	66
Tabela 6 – Recursos financeiros transferidos pelo Pnae entre os anos 2001 e 2015.....	78
Tabela 7 – Recursos financeiros transferidos pelo Pnae entre os anos 2016 e 2022.....	79
Tabela 8 – Valores atuais de referência por dia/aluno do Pnae.....	79
Tabela 9 – Atendimentos e valores destinados ao PNLD.....	84
Tabela 10 – Taxa de analfabetismo do município, Minas Gerais e Brasil....	104
Tabela 11 – Matrículas na rede de educação básica pública do município estudado.....	106
Tabela 12 – LOAs dos anos 2018 a 2022 do município estudado.....	114
Tabela 13 – Receita e aplicação do recurso 25% educação.....	116
Tabela 14 – Recursos salário-educação, Pnae, Pnate e PTE.....	117
Tabela 15 – Recursos do Fundeb.....	119
Tabela 16 – Outros recursos do estado de Minas Gerais e da União.....	121
Tabela 17 – Despesas da rede de educação municipal por setor.....	126
Tabela 18 – Despesas da rede de educação municipal por recurso financeiro.....	127
Tabela 19 – Gastos da rede de educação municipal por elemento de despesa.....	129
Tabela 20 – Gastos com o ensino fundamental por elemento de despesa..	131
Tabela 21 – Despesas com o ensino fundamental por recurso financeiro...	133
Tabela 22 – Evolução do IDHM do município comparado ao IDH de Minas	

	Gerais e Brasil.....	146
Tabela 23 –	Nível do aprendizado do ensino fundamental (I e II) público municipal das disciplinas Português e Matemática.....	147
Tabela 24 –	Comparação da média de aprendizado da Prova Saeb com municípios semelhantes ao município estudado.....	148
Tabela 25 –	Rendimento escolar do ensino fundamental (I e II) quanto à aprovação, reprovação e abandono.....	149
Tabela 26 –	Composição do resultado Ideb e os resultados da Prova Saeb.....	151

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

§	Parágrafo
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
Anresc	Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – Prova Brasil
Apae	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
Art.	Artigo
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CEB	Câmara de Educação Básica
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
Ceftru	Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes
CF/88	Constituição Federal de 1988
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNLD	Comissão Nacional do Livro Didático
CSL	Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
EaD	Ensino à Distância
EJA	Ensino de Jovens e Adultos
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte

	Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM-Educação	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
Inc.	Inciso
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INL	Instituto Nacional do Livro
IOF-Ouro	Imposto sobre Operações Financeiras do Ouro
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos
ITCD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto Territorial Rural
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)
Neap	Núcleo Especializado de Apoio Educacional
ONGs	Organizações Não Governamentais
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PIB	Produto Interno Bruto
Pisa	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
Plidef	Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental
Pnae	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
Pnate	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNB	Produto Nacional Bruto

PNBE	Programa Nacional Biblioteca na Escola
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático e Programa Nacional do Livro e do Material Didático
PNTE	Programa Nacional do Transporte Escolar
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aparentagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil
Pronan	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
PTE	Programa Estadual de Transporte Escolar
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEE-MG	Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais
Siope	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
TCEMG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCLE	Termo de Consentimento Livre Esclarecido
UAB	Universidade Aberta do Brasil
VAAF	Valor Aluno/Ano Fundeb
VAF	Valor Adicionado Fiscal
VAAT	Valor Aluno/Ano Total
VAAR	Valor Aluno/Ano Resultado

SUMÁRIO

	APRESENTAÇÃO.....	18
1	INTRODUÇÃO	20
2	A TEMÁTICA DO ESTUDO NA LITERATURA.....	24
3	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: aspectos históricos e atuais.....	29
3.1	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: do período colonial ao republicano.....	29
3.2	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: a partir da Constituição de 1988	36
3.3	RECURSOS FINANCEIROS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	45
3.3.1	Fundef	46
3.3.2	Fundeb	50
3.3.3	O novo Fundeb	54
3.4	RECURSOS FINANCEIROS PARA O TRANSPORTE ESCOLAR.....	58
3.4.1	Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE).....	61
3.4.2	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate)	63
3.4.3	Caminho da Escola.....	68
3.5	RECURSOS FINANCEIROS PARA A MANUTENÇÃO DA MERENDA.....	71
3.5.1	Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)	76
3.6	RECURSOS FINANCEIROS PARA A AQUISIÇÃO DE LIVRO E MATERIAL DIDÁTICO	82
3.7	O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA SOB A PERSPECTIVA INTERNACIONAL	85
4	OS INDICADORES DA QUALIDADE DO SISTEMA EDUCACIONAL ADOTADOS NO ESTUDO.....	88
4.1	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB) E SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (SAEB)	94
4.2	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL (IDHM-EDUCAÇÃO).....	96
4.3	AS ESTRATÉGIAS PARA A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO ESTABELECIDAS NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) E NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (PME) DO MUNICÍPIO ESTUDADO.....	98

5	A REDE DE EDUCAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DO SUL DE MINAS GERAIS E A METODOLOGIA DA PESQUISA.....	103
5.1	O MUNICÍPIO.....	103
5.2	A ESTRUTURA DA REDE DE EDUCAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO.....	105
5.3	O PERCURSO METODOLÓGICO	107
5.3.1	Natureza da pesquisa.....	108
5.3.2	Os participantes da pesquisa	109
5.3.3	Procedimentos da pesquisa e instrumentos para coleta de dados	110
5.3.4	Organização e análise dos dados	112
6	RECURSOS PARA O FINANCIAMENTO DA REDE DE EDUCAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DO SUL DE MINAS GERAIS	114
7	GASTOS COM MDE PARA O CUSTEIO DA REDE DE EDUCAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DO SUL DE MINAS GERAIS	125
7.1	GASTOS COM O ENSINO FUNDAMENTAL DA REDE DE EDUCAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DO SUL DE MINAS GERAIS.....	130
8	A QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL (I E II) SOB A PERSPECTIVA DAS ABORDAGENS DE INSUMOS E DE RESULTADOS	134
8.1	A ABORDAGEM DE INSUMO E O REFLEXO NO ENSINO FUNDAMENTAL I (ANOS INICIAIS) E ENSINO FUNDAMENTAL II (ANOS FINAIS)	134
8.2	A ABORDAGEM DE RESULTADO E O REFLEXO NO ENSINO FUNDAMENTAL I (ANOS INICIAIS) E ENSINO FUNDAMENTAL II (ANOS FINAIS).....	145
8.2.1	O IDHM-Educação.....	146
8.2.2	Resultados da Prova Saeb e o rendimento escolar	147
8.2.3	Resultados do Ideb.....	151
9	OS INDICADORES QUE POTENCIALIZARAM OU LIMITARAM A QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL (I E II) NOS ANOS 2018 A 2022	155
10	CONSIDERAÇÕES FINAIS	160
	REFERÊNCIAS.....	166
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO: DIRETORES DE ESCOLAS	185
	APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO: PAIS DE ALUNOS.....	191
	APÊNDICE C – ENTREVISTA: SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	195
	APÊNDICE D – ENTREVISTA: PAIS DE ALUNOS.....	196

APRESENTAÇÃO

A presente pesquisa partiu da motivação da pesquisadora em entender a *performance* da gestão do financiamento da educação básica municipal, dado que esta trabalha no serviço público desde o ano de 1998, no setor de contabilidade e finanças e, conseqüentemente, verificava regularmente os gastos efetuados em educação básica, principalmente os financiados pelos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e 25% educação, ambos instituídos pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), entre outros recursos que fazem parte do financiamento da educação básica municipal.

Os recursos financeiros Fundeb e 25% educação são os mais vultosos para o setor educacional, pois, em média, suportam cerca de 80% dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e ainda podem ser direcionados para as despesas de capital, que são os investimentos em infraestrutura dos prédios escolares, aquisições de veículos, equipamentos de informática e outros bens considerados de capital.

Durante o trabalho habitual no setor de contabilidade e finanças, a pesquisadora percebia que, comumente, até meados do início do quarto trimestre do ano, o recurso 25% educação não era aplicado em sua totalidade, ou seja, não era gasto o mínimo instituído pela CF/88, e que, no mesmo período, abundavam recursos na conta bancária do Fundeb. Assim, sucedia uma expressiva preocupação, por parte dos gestores (prefeito e secretários de educação e de fazenda), bem como do contador e tesoureiro, em aplicar esses recursos para que não houvesse notificações e penalidades advindas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG). Então, corria-se para efetuar despesas de grande valor e imediatas, para o alcance rápido do percentual mínimo de 25% educação e para gastar os recursos do Fundeb, tais como: compras de veículos escolares; de terrenos para construções ou de prédios prontos para a instalação de escolas; de equipamentos de informática ou outros que pudessem ser utilizados no meio educacional.

Não há questionamento quanto à essas aquisições, haja vistas que são importantes e tem funcionalidade para o sistema educacional. A indagação da

pesquisadora era sobre o porquê não haver o devido planejamento anual, de modo que os valores fossem aplicados mensalmente em aquisições, treinamentos, manutenções e custeios que efetivamente trouxessem benefícios para o ensino e aprendizagem.

Por este fato, havia uma certa inquietação da pesquisadora em explorar a gestão do financiamento dos recursos para a educação básica e entender quais os fatores seriam capazes de favorecer a qualidade do setor educacional e, ainda, quais poderiam auxiliar na mensuração dessa qualidade.

É certo que a promoção da qualidade da educação envolve diversos fatores mensuráveis, como a infraestrutura escolar, biblioteca, laboratório de informática, merenda escolar, transporte escolar, corpo docente e outros, como também outros fatores que não podem ser aferidos, como a participação efetiva da comunidade escolar (professores, direção, pais e alunos), o interesse do aluno, o envolvimento e apoio familiar do aluno, as atividades extraescolares, a vivência em comunidade, entre outros.

Devido à amplitude dos fatores envolvidos na promoção da qualidade da educação, mensuráveis e não mensuráveis, a pesquisadora optou por aqueles que pudessem ser aferidos, embora com a consciência da existência da multiplicidade deles. Assim, foram escolhidos os fatores: financiamento (recursos destinados à educação e gastos com MDE), abordagem de insumos (corpo docente, laboratório de informática, biblioteca, material pedagógico, infraestrutura dos estabelecimentos escolares, merenda escolar, transporte escolar e gestão participativa dos recursos financeiros) e abordagem de resultados (IDHM-Educação, resultados da Prova Saeb e o rendimento escolar e Ideb).

Esses fatores escolhidos foram apresentados e desenvolvidos ao longo da escrita desta Tese, com a esperança de trazer novos apontamentos para a qualidade da educação, principalmente para os gestores municipais da educação e para a literatura científica.

1 INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a educação foi sublimada para “dever” do Estado, posto que, desde o Brasil Colônia até o ano de 1988, nenhuma Constituição ou qualquer outra legislação brasileira estabeleceu o preceito de dever do Estado para com a educação, apenas havia, nas legislações anteriores, o enunciado da educação como um “direito” de todos. Ressalta-se a importância desse mandamento de dever com a educação estar no texto da CF/88, por ser a lei maior do país, corroborando a relevância da atenção com o desenvolvimento educacional.

No entanto, a obrigatoriedade do Estado para com a educação básica gratuita e abrangente foi inserida na CF/88 somente no ano 2009, por meio da Emenda Constitucional nº 59. Antes dessa emenda era assegurado apenas o ensino fundamental obrigatório e gratuito. O Inc. I do Art. 208 da CF/88, que trata desse tema, foi redigido três vezes: uma no texto original, outra na Emenda Constitucional nº 14/1996 e, a atual escrita, na Emenda Constitucional nº 59/2009:

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria; (Texto original)

I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (BRASIL, 1988).

Para corroborar essa determinação constitucional, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida por Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), também definiu a educação básica como obrigatória e gratuita, dos quatro aos dezessete anos, sendo organizada da seguinte forma: pré-escola, ensino fundamental e ensino médio. A educação infantil (pré-escola) dá-se até a idade de cinco anos e, de seis até os dezessete anos de idade, os ensinos fundamental e médio. Para aqueles que não concluírem a educação básica dentro da idade prevista, o ensino deve ser oferecido de forma gratuita, na modalidade educação de jovens e adultos (BRASIL, 1996a).

Para que ocorresse a instauração da educação básica gratuita, deveria haver um meio para financiá-la, dados os gastos provenientes de sua manutenção, tais como o pagamento de docentes, merenda, transporte, material escolar, livros, apostilas, entre outros. Por conseguinte, conforme determinação da CF/88, o financiamento do sistema educacional foi organizado em regime de colaboração entre os entes federativos (União, estado, Distrito Federal e município), segundo o disposto em seu Art. 211, a fim de assegurar a universalização do ensino obrigatório. Nesse regime, o sistema de ensino foi descentralizado, cabendo a cada ente federativo uma responsabilidade específica.

Acerca disso, compete ao município garantir a gratuidade do ensino fundamental, especificamente o primeiro ciclo, e a educação infantil, com o auxílio financeiro e técnico da União e do estado. Contudo, os recursos recebidos pelos municípios, em transferência da União e do estado, não são suficientes para suprir todas as atividades assumidas e as carências do sistema educacional municipal (FEIJO, 2007), tendo que investir valores de recursos próprios além do limite mínimo de 25%, conforme estabelecido no Art. 212 da CF/88 (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, esta pesquisa teve como pilar entender a gestão dos recursos disponibilizados para as políticas públicas de educação básica municipal e as despesas realizadas para o seu custeio, nos anos 2018 a 2022, à luz da necessidade de promoção da qualidade educacional, prevista no Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecido pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. A pesquisa foi realizada em um município localizado no Sul de Minas Gerais, que tem, em sua rede de educação pública municipal, dezesseis estabelecimentos escolares, sendo que oito deles oferecem o ensino fundamental I (anos iniciais) e um oferece o ensino fundamental I (anos iniciais) e o ensino fundamental II (anos finais).

Nessas circunstâncias, a presente pesquisa foi desenvolvida com base na seguinte problemática: como a gestão do financiamento das políticas públicas educacionais, especificamente do ensino fundamental (I e II), em um município do Sul de Minas Gerais, tem propiciado a promoção da qualidade?

Assim, esta pesquisa teve como objetivo geral analisar a gestão do financiamento das políticas públicas que asseguram o oferecimento abrangente e gratuito da educação básica, especificamente o ensino fundamental I (anos iniciais) e ensino fundamental II (anos finais), em um município do Sul de Minas Gerais, com

a finalidade de avaliar se os recursos disponíveis e geridos tiveram algum efeito sobre os indicadores comumente usados para medir a qualidade da educação. E os objetivos específicos tiveram os seguintes propósitos:

- a) analisar os recursos financeiros destinados ao financiamento da rede de educação pública municipal, especificamente para o ensino fundamental I (anos iniciais) e para o ensino fundamental II (anos finais), arrecadados pelo município do Sul de Minas Gerais, ou recebidos em transferência financeira da União e do estado, bem como as despesas nessa área, no período de 2018 a 2022;
- b) comparar os recursos destinados ao financiamento do ensino fundamental (I e II) com os indicadores de gastos educacionais, para promover a qualidade da educação, preconizados pelo Inc. II, § 1º, Art. 11, da Lei nº 13.005/2014 (PNE);
- c) comparar os recursos destinados ao financiamento do ensino fundamental (I e II) com a qualidade da educação, medida pelos índices nacionais apontados pelas estatísticas, tais como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM-Educação), Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb);
- d) discutir a gestão financeira dos recursos destinados ao ensino fundamental (I e II), especificamente quanto a utilização nas despesas com o custeio do setor, para a promoção da qualidade educacional, mensurada pelas abordagens de insumo e de resultados.

Este estudo é relevante mediante as necessidades dos municípios, de forma geral e, especificamente do município estudado, em oferecer uma educação básica de qualidade, com vista a atender a todos os alunos, com os recursos financeiros disponíveis. Para isso, é premente a compreensão da relação existente entre a distribuição dos recursos advindos da União, do estado e do município e os indicadores mensuráveis que promovem a qualidade da educação, de modo a realizar um planejamento que antecipe as dificuldades educacionais, para tomar as decisões mais apropriadas quanto aos gastos com a educação. Para o meio acadêmico, esta pesquisa traz contribuições teóricas, pois as literaturas quanto a

este tema são limitadas, sendo imprescindível a continuidade da pesquisa nesta área, com o propósito de aprofundar nas questões essenciais para a efetividade e qualidade do sistema educacional municipal.

Para atingir sua finalidade, este trabalho foi organizado em dez capítulos, sendo o primeiro a presente introdução. O segundo capítulo apresenta um levantamento das teses escritas, especificamente sobre o tema financiamento, entre os anos 2016 e 2017. O terceiro capítulo traz um breve embasamento teórico, partindo da história do financiamento desde o Brasil Colônia até o Brasil Republicano e, em seguida, o financiamento da educação a partir da CF/88, apontando os principais recursos financeiros disponíveis para o custeio do setor. O quarto capítulo relata a mensuração da qualidade da educação, por meio das abordagens de insumos e de resultados. O quinto capítulo apresenta a rede de educação pública do município e a metodologia utilizada para a realização da pesquisa. Os sexto e sétimo capítulos apresentam os recursos disponíveis para o financiamento da educação básica do município e os gastos relativos à sua manutenção. O oitavo capítulo apresenta a qualidade da educação sob o enfoque das abordagens de insumo e de resultados; o nono capítulo faz uma comparação dos indicadores que promovem a qualidade da educação com o financiamento e o décimo capítulo apresenta as considerações finais. Após, são apresentadas as referências bibliográficas consultadas para a efetivação da pesquisa e quatro apêndices com os roteiros dos questionários e entrevistas realizados.

2 A TEMÁTICA DO ESTUDO NA LITERATURA

Foi realizado um levantamento no catálogo de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), no dia 15 de setembro de 2021, com o seguinte descritor: “financiamento da educação básica”, obtendo o resultado de trinta e uma teses. Aplicando o filtro “ano 2016 e 2017”, ficaram oito teses. Lendo os títulos e resumos, foram selecionadas cinco teses que tratam de temáticas relacionadas ao tema desta investigação. O Quadro 01 apresenta os autores, títulos das teses e os links para acesso.

AUTOR (ANO)	TÍTULO DA TESE	LINKS
Cavalcanti (2016)	Tensões federativas no financiamento da educação básica: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União.	https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUBD-A8JMVE/1/tese_final_cacilda_cavalcanti.pdf
Conte (2017)	Fundef e Fundeb: efeitos redistributivos e impacto nas finanças dos municípios do estado do Rio Grande do Sul.	https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/1493/1/Nelton%20Carlos%20Conte.pdf
Mafassioli (2017)	Programa dinheiro direto na escola: (Re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015).	https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/158063/001020938.pdf?sequence=1&isAllowed=y
Teixeira (2017)	Implicações para o regime de colaboração: uma análise das formas de colaboração no planejamento da educação fluminense.	https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/15872/1/2017%20Tese%20Lucy%20Rosa%20Silveira%20Souza%20Teixeira.pdf
Machado (2017)	Quando sobra pouco para sonhar: O financiamento da educação em redes locais em três municípios do Estado do Rio de Janeiro.	https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/31732/31732.PDF

Quadro 1 – Teses selecionadas para a análise do tema a ser investigado
Fonte: elaborado pela autora.

Esta seção apresenta esses estudos e as respectivas abordagens temáticas. Cavalcanti (2016) investigou as tensões que ocorrem na cooperação e colaboração

do sistema de financiamento da educação básica, entre os entes federados. Para tanto, foi feita uma análise da assistência técnica e financeira da União aos estados e municípios, de modo a garantir a oferta da educação gratuita e extensiva a todos, bem como assegurar o ensino e aprendizagem com equidade. Como metodologia do referido estudo, foi realizada uma pesquisa documental, considerando as leis e regulamentos do sistema de financiamento da educação básica, entre os anos de 2000 e 2014, em seguida, os dados foram classificados por meio de análise estatística e análise regressão, para a identificação dos montantes de recursos transferidos da União aos entes subnacionais, referente ao período entre 2004 e 2014. Os dados levantados foram estudados por meio da análise de conteúdo, mostrando como resultados que o modelo de cooperação e colaboração para o financiamento da educação básica auxiliou na redistribuição de recursos aos entes subnacionais, todavia, ainda há limitação quanto à promoção da qualidade e da equidade, conforme os preceitos da CF/88, especificamente no inciso VII do Art. 206 e § 1º do Art. 211.

Conte (2017) analisou se os fundos contábeis destinados à manutenção do ensino fundamental, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), e à educação básica, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), contribuíram para maior equidade na distribuição de recursos entre os municípios do estado do Rio Grande do Sul. Levou-se em consideração as distorções que ocorrem no sistema de transferências de recursos intergovernamentais, onde os municípios mais desenvolvidos acabam por serem mais abastados de recursos, ocasionando desigualdades sociais e econômicas frente aos municípios menos afortunados. Nesse sentido, foi analisado se o Fundef/Fundeb contribuíram para atenuar as desigualdades sociais e econômicas entre as regiões e municípios gaúchos. Para o alcance do objetivo foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental de caráter descritivo, considerando o período de 2005 a 2014. Os resultados demonstraram que o fundo contábil Fundef/Fundeb é menos distributivo que as demais transferências correntes fiscais, promovendo a ampliação de ganhos e a concentração de benefícios aos municípios mais populosos e com maior *performance* do Produto Interno Bruto (PIB).

Mafassioli (2017) analisou as contribuições do financiamento da educação básica advindas da política pública Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), bem como sua formulação e reformulações ocorridas no período entre 1995 e 2015. Trata-se de pesquisa qualitativa e fundamentada na teoria da educação crítica, utilizando o conceito de análise relacional de Michel Apple. Foram realizadas entrevistas com atores da política e empregada a análise de conteúdo para o tratamento dos dados. Os resultados mostraram que, com a receita do PDDE, houve ampliação dos recursos, possibilitando melhorias nas escolas e compras de materiais didáticos, dentre outros benefícios. Entretanto, observou-se que os recursos ainda são poucos para a promoção da qualidade social no sistema educacional.

O objetivo da tese de Teixeira (2017) foi entender como o Plano Estadual de Educação do Rio de Janeiro (PEERJ), no período entre 2009 e 2019, contribuiu para que ocorresse de fato o regime de colaboração entre os entes federativos (União e Rio de Janeiro) para o financiamento da educação básica. Destarte, buscou-se alcançar tal objetivo por meio de investigação qualitativa, fundamentada na metodologia dialética, examinando os dados pela análise de conteúdo. A conclusão evidenciou que os documentos do PEERJ não contribuíram de forma plena para a garantia das formas de colaboração e organização do sistema educacional. E ainda que as formas de colaboração, por meio de políticas públicas desde o planejamento, precisam prever aparato técnico, financiamento, perspectiva de trabalho, bem como ter em evidência as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) que essa política irá alcançar.

Por fim, a tese de Machado (2017) é a que mais se aproxima do tema em estudo. Com o objetivo de analisar o financiamento das redes públicas municipais de educação de três municípios do estado do Rio de Janeiro, sendo eles Angra dos Reis, Itaboraí e Teresópolis, essa investigação buscou conhecer os desafios desses municípios para oferecer uma educação de qualidade. Foram analisados dados relativos ao censo escolar, especificamente quanto ao número de matrículas e aos gastos com a educação. A metodologia utilizada foi a pesquisa documental, de informações constantes em portais governamentais, e pesquisa de campo, com coleta de dados, por meio de entrevistas com técnicos e gestores dos órgãos municipais de educação. Esses três municípios foram selecionados por meio do

critério: maior desempenho escolar em matemática, dos alunos do 5º ano do ensino fundamental, na Prova Brasil 2011. As redes escolares com média acima de 225 pontos em matemática foram consideradas promotoras de qualidade. As entrevistas foram realizadas no ano de 2015 e as demais informações coletadas entre os anos de 2008 e 2015. Como resultados apresentou-se que, embora o Fundeb tenha auxiliado na promoção do financiamento da educação básica, ainda pode ser observada a insuficiência de recursos, tendo em vista a baixa participação da União e os poucos recursos financeiros dos municípios. Ainda foi notada a limitada capacitação técnica de pessoal, o que ocasionou a descontinuidade das políticas públicas educacionais locais.

Ao construir o estado da arte desta pesquisa, notou-se que Cavalcanti (2016) analisou a regulamentação da assistência técnica e financeira, bem como os recursos financeiros para o financiamento do sistema educacional, focando na União como ente gestor, coordenador e provedor da manutenção e desenvolvimento da educação básica e as tensões federativas que ocorrem na distribuição das atribuições sobre o sistema educacional entre os entes. Conte (2017) apreciou os efeitos redistributivos que o Fundef e Fundeb promoveram no financiamento do sistema educacional, com o propósito de minimizar as disparidades entre recursos para a educação utilizados pelos entes federativos, focando especificamente nos recursos recebidos pelos municípios gaúchos. Teixeira (2017) estudou sobre o regime de colaboração que deve envolver os entes federativos para o financiamento da educação básica. Isto posto, observa-se que, embora esses estudos tenham investigado o financiamento do sistema educacional, o foco não foi relacionar esses investimentos com a qualidade da educação.

Já Mafassioli (2017) observou que os recursos financeiros do PDDE são indispensáveis para o auxílio do financiamento do sistema educacional, contudo, entendeu não serem suficientes para promover melhorias no setor e concluiu haver a necessidade de estudos sobre questões referentes à relação entre o custo por aluno e a qualidade dos resultados que esses recursos proporcionam. No entanto, essa investigação considerou somente os recursos financeiros do PDDE, não ampliando para outros recursos destinados ao sistema educacional.

A investigação de Machado (2017), que abordou os recursos financeiros para a educação básica em três municípios do estado do Rio de Janeiro, evidenciando os

recursos do Fundeb como principal financiador do sistema educacional, pode ser considerada bem próxima aos objetivos deste estudo. Entretanto, não apresentou análises sobre a relação dos gastos com a educação básica e o desempenho obtido pelos alunos no IDHM-Educação, Ideb e Prova Brasil, bem como não demonstrou a relação das fontes de receitas e a sua aplicação em despesas e não fez relatos sobre a valorização dos docentes e os recursos utilizados para o pagamento desse pessoal.

Pode-se destacar que esta revisão de literatura, considerando teses de doutorado presentes no Catálogo de teses e dissertações Capes, mostra que ainda são escassas as pesquisas referentes à gestão dos recursos que financiam o sistema educacional municipal. Assim, este trabalho pretende apresentar análises da relação entre gastos com a educação municipal e a qualidade da educação, medida pelos indicadores preconizados no PNE, estabelecidos pela Lei nº 13.005/2014, bem como os resultados obtidos no IDHM-Educação, no Ideb e no Saeb, que substituiu a Prova Brasil.

3 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: aspectos históricos e atuais

Para abordar o sistema de financiamento da educação no Brasil, foi feita uma breve releitura da trajetória educacional brasileira, embora muitos textos tenham sido publicados sobre os diversos aspectos e visões desta temática. Na atualidade, o sistema educacional é descentralizado, cabendo a cada ente federativo (União, estados, Distrito Federal e municípios) uma responsabilidade e atuação, e o financiamento deve ser efetivado por meio de cooperação e colaboração entre eles.

De acordo com a Legislação, aos municípios compete à tarefa de assegurar gratuitamente a todos, da faixa etária correspondente ou não, o ensino infantil e o primeiro ciclo do ensino fundamental, com o auxílio técnico e financeiro da União e do estado. Mesmo que esse financiamento pareça uma operacionalidade recente, os municípios sempre tiveram, no decorrer da história da educação brasileira, uma certa participação e autonomia a esse respeito.

Assim, este capítulo trará uma passagem sumária somente sobre o financiamento da educação básica no Brasil, tendo como fulcro as legislações, especificamente quanto aos valores despendidos para a continuidade do processo educacional que, por vezes, contribuiu para o progresso da educação e, amiúde, para o recuo, desde o Brasil Colônia, passando pelo Brasil Império até o Brasil República.

3.1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: do período colonial ao republicano

Traçando uma sucinta retrospectiva, a educação no Brasil Colônia teve seus primórdios com a chegada dos membros da Companhia de Jesus, os padres e irmãos jesuítas, que vieram com a missão inicial de catequizar os povos nativos e os filhos dos portugueses. Expandindo esse primeiro propósito, a caravana jesuíta, com sua alta aptidão humanística e habilidade para o ensino, introduziu as escolas para a alfabetização da elite portuguesa, de índios e negros escravos, entre os anos de

1599 e 1759. Essa incumbência educacional jesuítica foi financiada por esmolas e doações da Corte Portuguesa, a qual enviava recursos para a subsistência dos padres e irmãos, bem como para a construção de igrejas e colégios (COSTA; MENEZES, 2009; OLIVEIRA; FERREIRA, 2020).

No ano de 1759, por meio de um Alvará da Corte Portuguesa, datado de 28 de junho, os jesuítas foram expulsos do território português e todas as escolas conduzidas pela pedagogia jesuítica foram aniquiladas. Sendo assim, a Corte passou a adotar uma nova metodologia de ensino, que prezava pelos ideais da pedagogia humanística, tendo como desígnio o aprimoramento da imagem de Portugal, assim como a preponderância de inserir o país no rol das nações desenvolvidas. Tal medida foi capitaneada por Sebastião José de Carvalho, Marquês de Pombal, então Secretário de Estado de D. José I (GHIRALDELLI JÚNIOR, 1987; VERALDO, 2009).

Nesse período de reformas pombalinas, o sistema educacional passou a ser financiado pelo estado, visto que os jesuítas não mais faziam parte dessa missão. Acerca disso, salienta-se que muitos obstáculos na Colônia impediram a difusão do ensino, tais como o sistema escravocrata, a ausência de estradas, os escassos meios de comunicação e transporte, como também a ligação do povo ao trabalho agrícola e religioso, restando pouco tempo para o aprendizado escolar, acarretando o desinteresse por grande parte da população (VERALDO, 2009). Somado a todas essas dificuldades, percebe-se outro revés intrigante, que trazia impedimentos à implementação plena da educação:

Outro obstáculo à difusão do ensino nas capitanias era a aplicação indevida dos recursos do Subsídio Literário ou da Nova Contribuição Literária (da qual, inclusive, não temos notícia dos resultados financeiros) em outras atividades que os governadores consideravam prioritárias. Além da construção de fábricas de ferro e da criação de drogarias, por exemplo, os governadores propunham usar esse dinheiro para pagar pensões aos naturalistas, indenizar a metrópole pelos impressos enviados para serem vendidos na capitania, criar e preservar hortos botânicos e hospitais militares e pagar os remédios que vinham de fora para as boticas (VERALDO, 2009, p. 49).

O Subsídio Literário, aludido por Veraldo (2009), foi um imposto criado por meio de um Alvará da Coroa Portuguesa, datado de 10 de novembro de 1772, que incidia sobre o vinho, o vinagre, a aguardente de todos os tipos e a carne fresca, e que se destinaria ao pagamento dos ordenados dos professores. Às Câmaras

Municipais cabia a tarefa de arrecadar e registrar em livros específicos todas as receitas desse imposto, bem como enviá-las, a cada três meses, aos Ouvidores e, então, estes enviavam às Juntas da Real Fazenda, que tinham o compromisso de administrar os recursos e fazer o pagamento dos mestres (MORAIS; OLIVEIRA, 2012).

Depreende-se, conforme Veraldo (2009), que o desencaminho de recursos públicos destinados à manutenção do ensino não é recente no Brasil, basta ver o registro supracitado no Brasil Colônia, suscitando o empobrecimento da plenitude e da dimensão do sistema educacional.

Durante o período do Brasil Império, foram registrados avanços e retrocessos quanto ao processo de construção do sistema educacional. No ano de 1823, foi criado o Método Lancaster que expressava o termo “ensino mútuo”. Essa metodologia apresentava o aluno mais desenvolvido da turma como auxiliar, chamado decurião, que ficava responsável por ministrar aula a um grupo de dez alunos, sendo orientado por um inspetor de ensino. O Método Lancaster foi concebido para suprir a falta de professores, pois estes trabalhavam em outras atividades além da docência, para complementar suas necessidades de subsistência, já que não eram bem remunerados pelo Império (MELO, 2012). Ressalta-se que, na atualidade, diversos professores ainda têm a necessidade de trabalhar em outras atividades além da docência, ou dobrar turnos na prática da docência, para complementar suas rendas.

A primeira constituição brasileira, a Constituição de 1824, do Brasil Império, promulgada por D. Pedro I, dedicou apenas dois incisos, em um único artigo, sobre a matéria educacional, os quais são:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

[...]

XXXII. A Instrucção primaria, e gratuita a todos os Cidadãos.

XXXIII. Collegios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes.

[...] (BRASIL, 1824).

Nota-se o quão vilipendiada foi a matéria sobre a educação à época. E, embora seja revelada a expressão “gratuita a todos” para a instrução primária, o que

é considerado um certo avanço para a primeira Carta Magna Imperial (VIEIRA, 2007), sabe-se que, de fato, isso não ocorreu consoante o mandamento constitucional.

Iniciativas foram apresentadas durante o Período Imperial, como a de Januário da Cunha Barbosa, em 1826, para a ampliação do número de escolas, a fim de atender a demanda existente, assim como legislações foram estabelecidas nessa época; entretanto, não havia o devido cumprimento da lei, muito menos a fiscalização para que tal preceito fosse executado (MELO, 2012). O fato é que o termo “gratuito a todos” não tinha a conotação de ampliação da escolaridade à grande massa, mas sim o atendimento à elite socioeconômica de então, considerando os obstáculos já citados por Veraldo (2009), que prescindiam o cidadão de tal qualificação.

É importante enfatizar que a Constituição de 1824 não estabeleceu critérios e responsabilidades para a expansão do ensino primário, bem como não instituiu as formas de financiamento da educação, por não ser um tema prioritário para o Império que, por sua vez, visava soluções imediatas para os problemas políticos e econômicos (MELO, 2012).

Na transição do Brasil Império para o Brasil República, houve uma certa euforia pela temática da educação, pois entendia-se que o ensino escolar e sistemático era uma condição decisiva para a minimização dos problemas sociais existentes. Os intelectuais da época acreditavam que as reformas na educação poderiam trazer novos rumos para a democracia do país, livres da monarquia e do trabalho escravocrata. Contudo, essa efervescência foi abafada pela fase ruralista, comandada pelas oligarquias agrárias que exigiram uma política voltada para a vocação rural, depreendendo que, para essa atividade, não havia a necessidade de escolaridade (GHIRALDELLI JÚNIOR, 1987).

O Decreto nº 07, de 20 de novembro de 1889, publicado no início do Brasil República, instituiu a atribuição da instrução pública aos estados, apreendendo-se um grau de federalismo e distribuição de responsabilidades. Não obstante, não foi relacionado como deveria ser o financiamento dessa instrução pública pelos estados:

Art. 2º Até à definitiva constituição dos Estados Unidos do Brazil, aos governadores dos mesmos estados competem as seguintes atribuições:

[...]

§ 2º Providenciar sobre a instrução publica e estabelecimentos proprios a promovel-a em todos os seus grãos (BRASIL, 1889).

A Constituição de 1891, a primeira do período republicano, também não foi abundante com a temática educação, instituindo pequenos trechos relacionados ao ensino superior, à instrução secundária e à laicidade no ensino público, sem mencionar como deveria ser o custeamento dessas ações (BRASIL, 1891). Ficou estabelecido, nos parágrafos 2º, 3º e 4º do Art. 35, que o Congresso deveria promover o desenvolvimento das letras, artes e ciências, sem frustrar as ações dos governos locais, bem como criar instituições de ensino superior e secundário nos estados e providenciar a instrução secundária no Distrito Federal (BRASIL, 1891). Nesse trecho do texto constitucional, também pode ser observada a distribuição de atribuições sobre a educação, um princípio de federalismo, dado que o Congresso não poderia embaraçar as atividades dos governos locais.

Antes de ponderar sobre a Constituição de 1934, a pioneira a dedicar um capítulo para a Educação e a Cultura, destaca-se que, por volta do ano de 1915, mais de duas décadas após a instauração do republicanismo, nada de concreto foi realizado para o avanço educacional no País. À vista disso, levando-se em consideração o fato de que não se vislumbrava a transformação dos súditos em cidadãos, constata-se um nível de analfabetismo em torno 85% da população nessa época, período em que surgiram as ligas de combate ao analfabetismo, em diversas cidades brasileiras (GHIRALDELLI JÚNIOR, 1987).

Nessa circunstância de efervescentes mudanças, principalmente contra as oligarquias rurais e o sistema republicano vigente, é promulgada a Constituição de 1934, que ampliou significativamente a matéria educacional e abriu as portas para novos rumos na educação. Foi instituído, entre outros fatores basilares, o financiamento do sistema educacional por meio de percentuais mínimos de aplicação para todos os entes federativos, além de formar fundos especiais para a manutenção desse sistema, bem como para auxiliar os estudantes necessitados (BRASIL, 1934).

Art. 156 - A União e os municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Parágrafo único - Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

Art. 157 - A União, os estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

§ 1º - As sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos estados e nos municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei.

§ 2º - Parte dos mesmos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas (BRASIL, 1934, grifo nosso).

Já no texto constitucional de 1937, período caracterizado pelo golpe de Estado de Getúlio Vargas, o Estado Novo, não houve a amplificação dos direitos e deveres para com a educação (BRASIL, 1937a). A gratuidade do ensino primário se tornou parcial, pois passou a ser exigida uma contribuição módica e mensal aos alunos que não alegassem a pobreza; não foi exposta a questão do financiamento do sistema e o ensino pré-vocacional às classes menos favorecidas se tornou o primeiro dever do Estado (VIEIRA, 2007; TEIXEIRA, 2008).

Com a nova Constituição de 1946, a democracia foi reestabelecida e alguns direitos da educação foram resgatados da Constituição de 1934, como o ensino primário obrigatório e gratuito para todos e o financiamento do sistema pelos entes federativos, conforme o Art. 169: “a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os estados, o Distrito Federal e os municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”. O parágrafo único do Art. 171 estatuiu mais uma contribuição da União, para a manutenção do sistema de ensino dos estados e Distrito Federal: “para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional” (BRASIL, 1946).

Observa-se que, por meio da Constituição de 1946, poderia ser conjecturada uma nova dimensão para a história da educação brasileira, dada a fixação do financiamento que impulsionaria o sistema. Para dar mais luz a essa nova dimensão, foi aprovada a primeira LDBEN, a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

Embora essa LDBEN tenha priorizado o ensino particular, em detrimento ao dever do Estado em oferecer ensino gratuito a todos, trouxe, de forma inconfundível, como deveria ser o financiamento do sistema educacional e, ainda, ordenou penalidade para os entes que não aplicassem o percentual definido:

Art. 92. A União aplicará anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo de sua receita de impostos e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo.

§ 1º Com nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos, em parcelas iguais, o Fundo Nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional do Ensino Médio e o Fundo Nacional do Ensino Superior.

§ 3º Os estados, o Distrito Federal e os municípios, se deixarem de aplicar a percentagem prevista na Constituição Federal para a manutenção e desenvolvimento do ensino, não poderão solicitar auxílio da União para esse fim (BRASIL, 1961a, grifo nosso).

Para deixar ainda mais evidente e evitar o descaminho dos recursos destinados à manutenção do sistema educacional, a LDBEN estipulou quais seriam consideradas despesas com a educação e aquelas que não poderiam ser classificadas assim, no Art. 93, parágrafos 1º e 2º:

§ 1º São consideradas despesas com o ensino:

- a) as de manutenção e expansão do ensino;
- b) as de concessão de bolsas de estudos;
- c) as de aperfeiçoamento de professores, incentivo à pesquisa, e realização de congressos e conferências;
- d) as de administração federal, estadual ou municipal de ensino, inclusive as que se relacionem com atividades extra-escolares.

§ 2º Não são consideradas despesas com o ensino:

- a) as de assistência social e hospitalar, mesmo quando ligadas ao ensino;
- b) as realizadas por conta das verbas previstas nos artigos 199, da Constituição Federal e 29, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- c) os auxílios e subvenções para fins de assistência e cultural (BRASIL, 1961a).

Todos os direitos resgatados e criados entre o período de 1946 e 1961, pelas supracitadas legislações, foram estancados com a instauração da Ditadura Militar, no período de 1964 a 1985, posto que a educação passou a ter um caráter pragmático e tecnicista, com a finalidade de atender às necessidades de mão de obra especializada, devido à demanda das empresas estrangeiras (MELO, 2012).

A Constituição de 1967, período da Ditadura Militar, não acrescentou matéria nova, no tocante à educação, à Constituição anterior, todavia, retirou o trecho

relativo ao financiamento, o qual só retornou ao texto constitucional por meio da Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983, determinando a aplicação dos percentuais de 13% para a União e 25% para os estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 1967).

Outra legislação, nesse período de Ditadura Militar, instaurada para o financiamento da educação, foi a Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, que instituiu a contribuição do salário-educação, tendo como destino a suplementação da manutenção do desenvolvimento do ensino primário. Essa contribuição deveria ser paga pelas empresas, em quotas proporcionais por funcionários e com base no salário-mínimo (BRASIL, 1964).

No ano de 1971, nova Lei de Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus foi aprovada, a Lei nº 5.692, estabelecendo, entre outras prioridades, o financiamento para o ensino. Desta feita, somente o percentual para os municípios foi estatuído, devendo ser de 20%, da receita tributária municipal arrecadada, a aplicação no ensino de 1º grau, cabendo penalidades caso não fosse realizada (BRASIL, 1971). Após o ano de 1971, nada mais foi elaborado ou mesmo planejado em prol do financiamento do sistema educacional. Somente com o fim da Ditadura Militar e a promulgação da CF/88, em que foi reestabelecida a democracia ao País, o financiamento da educação voltou ao texto constitucional. Nesse momento, caminhos promissores foram despontados para o setor educacional.

3.2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: a partir da Constituição de 1988

Com a redemocratização do país, por meio da CF/88, novos rumos foram vislumbrados para o sistema educacional e a educação foi reconhecida, no Art. 6º, como o primeiro direito social, devendo ser garantida a todos e dever do Estado, de acordo com o *caput* do Art. 205 (BRASIL, 1988). E, para dar sustentação a esse direito de todos, foram determinados recursos financeiros, diretrizes e normativas a todos os entes federados (CURY, 2018). Desse modo, foi dedicada uma seção com dez artigos (Capítulo III – Seção I) somente para tratar da temática educação, dentre

outras citações sobre a educação, ao longo do texto constitucional, conforme apontadas no Quadro 2.

Temática	Constituição Federal 1988
Educação como Direito Social	Art. 6º Art. 7º
Educação como direito de todos e dever do estado	Art. 205 Art. 208, Incs. I, II, III, IV, V, VI e VII, §§ 1º, 2º, 3º
Educação como dever da família, da sociedade e do estado	Art. 227
Competência de legislar sobre educação	Art. 22, Inc. XXIV Art. 24, Inc. IX
Educação no trânsito	Art. 23, Inc. XII Art. 144, § 10, Inc. I
Educação ambiental	Art. 225, Inc. VI
Educação em História do Brasil	Art. 242, § 1º
Acesso à educação	Art. 23, Inc. V
Competências do município	Art. 30, Inc. VI
Reorganização das finanças quanto à aplicação mínima no ensino	Art. 34, Inc. V, alínea e Art. 35
Aposentadoria dos profissionais do magistério	Art. 40, § 5º Art. 201, § 8º
Vedação de impostos sobre instituições de educação sem fins lucrativos	Art. 150, Inc. VI, alínea c
Recursos para a educação – financiamento	Art. 218, § 5º
Recursos para escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas – financiamento	Art. 213, Incs. I e II, §§ 1º e 2º
Organização da ministração do ensino	Art. 206, Inc. III
Organização do sistema de ensino	Art. 211, §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º
Garantia e gratuidade do ensino público	Art. 206, Inc. IV e IX
Valorização das carreiras do magistério	Art. 206, Inc. V, parágrafo único
Piso salarial do magistério	Art. 206, Inc. VIII
Autonomia das universidades	Art. 207
Iniciativa privada na educação	Art. 209, Inc. I
Conteúdos mínimos para o ensino	Art. 210, §§ 1º e 2º
Plano nacional de educação	Art. 214, Inc. III e VI

Quadro 2 – Citações sobre o tema educação na CF/88

Fonte: elaborado pela autora com base na CF/88 (BRASIL, 1988).

Foi realizada uma busca no texto constitucional dos descritores educação e ensino e percebeu-se a relevância dessa temática, dado os mais variados assuntos estabelecidos, conforme demonstrado no Quadro 2. A CF/88 instituiu conteúdos relativos à educação e ao ensino quanto a: direitos sociais; deveres do estado, da família e da sociedade; financiamento do sistema educacional; aposentadoria, piso salarial e valorização dos profissionais do magistério; organização do sistema educacional e plano nacional de educação. Tais conteúdos são imprescindíveis para

o desenvolvimento, funcionamento, aprimoramento e perenidade do sistema educacional.

A CF/88 também instaurou o pacto federativo, que remete ao conceito de união indissolúvel entre os estados, municípios e Distrito Federal, constituindo em Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988). Por meio desse federalismo estatuído, cada ente tem uma competência e obrigação, devendo obediência e guarda dos preceitos contidos na CF/88. A União tem o poder de legislar políticas públicas sobre quaisquer matérias, inclusive sobre a educação, as quais se impõem às instâncias subnacionais (SOUZA, 2005). Também deve organizar nacionalmente os planos estratégicos educacionais e prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios, além de outras atribuições com o ensino superior (BRASIL, 1988).

Aos estados cabe a colaboração com os municípios para a manutenção do ensino fundamental, além de sua primazia com o ensino médio. E aos municípios compete, preferencialmente, assegurar gratuitamente o ensino fundamental, primeiro ciclo, e o ensino infantil, garantindo o desenvolvimento do ensino e aprendizagem e a ampliação de vagas a todos quanto necessitarem; deve também fazer o recenseamento dos alunos do ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos responsáveis, pela frequência à escola (BRASIL, 1988).

Depreende-se, portanto, com essas supracitadas atribuições dos entes federativos, o regime de colaboração entre os tais, com a finalidade de organizar o sistema educacional estabelecido no Art. 211 da CF/88, tendo a União uma responsabilidade redistributiva e suplementar, quanto à assistência técnica e financeira, aos demais entes federativos (BRASIL, 1988), de modo a garantir a uniformização de oportunidades e o padrão mínimo de qualidade (CURY, 2018).

Quanto ao financiamento do sistema educacional brasileiro, a CF/88, estabeleceu no Art. 212, conforme segue:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, ou pelos estados aos respectivos municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei.

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Percebe-se, no *caput* do Art. 212, que cabe aos municípios aplicarem 25% (vinte e cinco por cento) de seus recursos próprios, ou seja, dos recursos provenientes de sua arrecadação de impostos, na educação. Essa vinculação dos recursos próprios do município, de acordo com Bassi (2011, p. 119) “gera, de longe, o montante de recursos mais significativo para o financiamento da educação municipal”, principalmente quanto aos pequenos municípios que tem arrecadação ínfima de impostos, para garantir a sua manutenção.

Os impostos municipais considerados para a composição desse percentual mínimo de aplicação são os seguintes:

- Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial (IPTU);
- Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos (ITBI);
- Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN);
- Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF);
- Multas, juros e outros encargos desses impostos;
- Dívidas ativas referentes a esses impostos, inclusive suas multas, juros de mora, atualização monetária e outros encargos (BRASIL, 1999).

O *caput* do Art. 212 da CF/88 também estabelece os recursos de transferências para formação da base de cálculo do percentual mínimo de aplicação dos municípios. Assim, são consideradas as seguintes transferências:

- Cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- Cota-parte do Imposto Territorial Rural (ITR);

- Cota-parte do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);
- Cota-parte do Imposto sobre Operações Financeiras do Ouro (IOF-Ouro);
- Cota-parte sobre o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);
- Cota-parte sobre o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);
- Cota-parte sobre ICMS Desoneração (Lei Kandir);
- Cota-parte sobre as multas, juros e outros encargos desses impostos;
- Cota-parte sobre as Dívidas ativas referentes a esses impostos, inclusive suas multas, juros de mora, atualização monetária e outros encargos (BRASIL, 1999).

O montante de 25% desses recursos de impostos e transferências perfazem o total de aplicação mínima no sistema educacional, por parte do município, conforme a Figura 1.

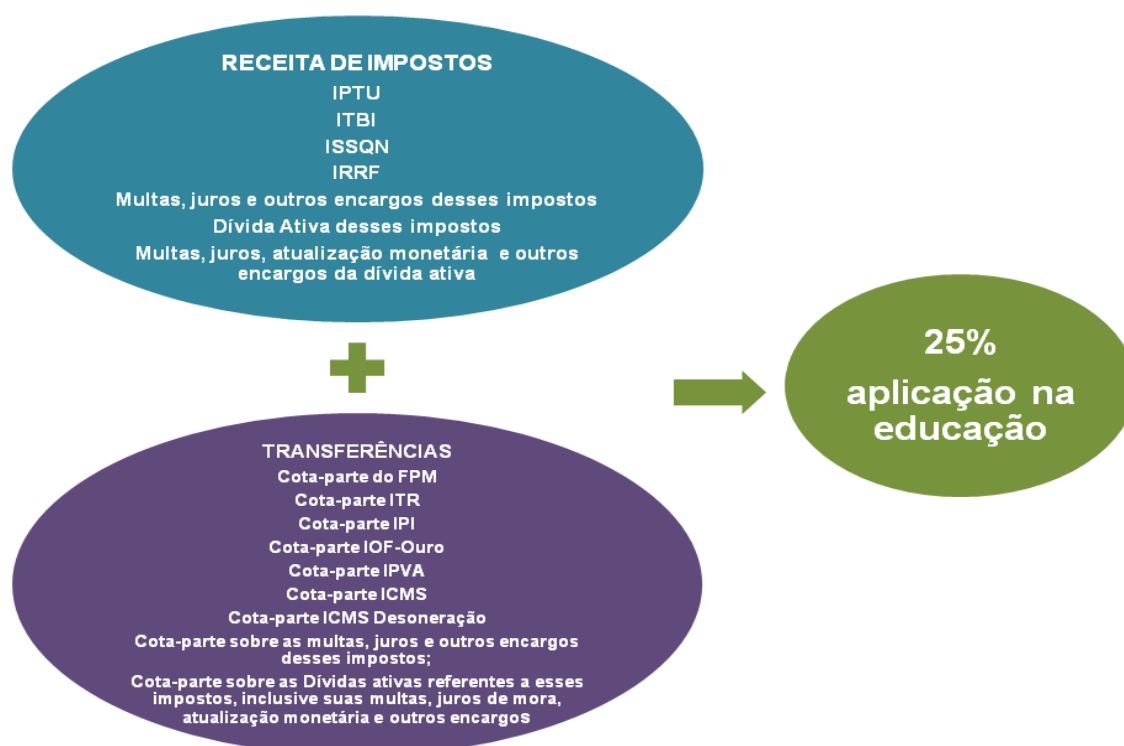


Figura 1 – Receitas que compõem os 25% de aplicação na educação

Fonte: elaborada pela autora com base nas informações do Ministério da Educação (BRASIL, 1999).

Os municípios também dispõem de fonte adicional de financiamento, a contribuição social do salário-educação. Essa contribuição foi estabelecida inicialmente na Constituição de 1934, tendo em vista o despontamento da nova sociedade industrial à época, que trouxe, em seu bojo, a preocupação do poder público com a educação em massa (SOUZA, 2019). Nesse contexto, a contribuição social do salário-educação responsabilizava as indústrias pelo financiamento educacional de seus trabalhadores. Contudo, essa contribuição não foi efetivamente cumprida por parte das indústrias, por três décadas, embora fosse um princípio constitucional e constasse nos textos das Constituições de 1937 e 1946. Foi somente com a aprovação da Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, que essa exigência começou a ser cumprida (LUTZ, 2021; SOUZA, 2019).

O salário-educação também instituído na CF/88, de acordo com o § 5º do Art. 212, é distribuído aos entes federativos em conformidade com as normativas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), da seguinte forma, segundo o Art. 15, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996:

- 10% da arrecadação líquida para o FNDE, devendo ser aplicada no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica; e
- 90% da arrecadação líquida são desdobrados e automaticamente disponibilizados aos destinatários, sob a forma de quotas, sendo:
 - i. quota federal: correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, o qual é mantido no FNDE que o aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios, estados e regiões brasileiras.
 - ii. quota estadual e municipal: correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por unidade federada (estado), o qual é creditado, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (BRASIL, 1996b).

De acordo com o portal transparência do FNDE, entre os anos 2003 e 2022, foi disponibilizado, para repasse aos entes federativos estaduais e municipais, o montante de R\$ 174.912.860.751,04, referente aos 2/3 da quota estadual e municipal, distribuídos entre os entes públicos, conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1 – Recursos do salário-educação repassados aos estados e municípios

Ano	Nº entidades municipais atendidas	Nº entidades estaduais atendidas	Nº entidades privadas atendidas	Valor repasse municipal (R\$)	Valor repasse estadual (R\$)	Valor repasse particular (R\$)	Valor total repasse (R\$)
2003	-	27	-	-	2.207.640.295,25	-	2.207.640.295,25
2004	5.481	28	-	1.174.988.827,93	1.700.180.777,18	-	2.875.169.605,11
2005	5.489	27	1	1.717.785.508,24	1.722.143.926,36	19.656.829,18	3.459.586.263,78
2006	5.499	27	-	2.058.991.179,24	1.977.281.582,66	-	4.036.272.761,90
2007	5.561	28	-	2.161.313.188,96	2.377.534.847,43	-	4.538.848.036,39
2008	5.562	28	-	2.452.335.884,61	2.719.114.438,38	-	5.171.450.322,99
2009	5.561	27	-	2.771.585.317,79	2.966.642.482,66	-	5.738.227.800,45
2010	5.562	27	-	3.220.419.502,64	3.333.290.582,50	-	6.553.710.085,14
2011	5.563	27	-	3.869.151.098,34	3.901.596.949,94	-	7.770.748.048,28
2012	5.563	27	-	4.416.840.630,16	4.370.879.306,47	-	8.787.719.936,63
2013	5.563	27	-	5.077.498.366,09	4.785.628.745,36	-	9.863.127.111,45
2014	5.568	27	-	5.694.581.579,68	5.174.336.476,73	-	10.868.918.056,41
2015	5.568	27	-	6.105.918.677,73	5.361.371.969,13	-	11.467.290.646,86
2016	5.568	27	-	6.345.175.683,87	5.340.373.970,38	-	11.685.549.654,25
2017	5.569	27	-	6.557.519.385,22	5.465.092.814,66	-	12.022.612.199,88
2018	5.568	27	-	7.071.063.030,25	5.687.670.440,76	-	12.758.733.471,01
2019	5.568	27	-	6.799.237.892,17	5.461.848.538,21	-	12.261.086.430,38
2020	5.568	27	-	6.849.479.215,61	5.772.101.444,25	-	12.621.580.659,86
2021	5.568	27	-	7.525.127.430,00	6.563.439.325,28	-	14.088.566.755,28
2022	5.568	27	-	8.681.957.632,32	7.454.064.977,42	-	16.136.022.609,74
Total	-	-	-	90.550.970.030,85	84.342.233.891,01	19.656.829,18	174.912.860.751,04

Fonte: elaborado pela autora com base nas informações do portal transparência do FNDE (BRASIL, 2022k).

Observa-se, na Tabela 1, que, no ano 2003, somente as entidades estaduais foram atendidas com o recurso financeiro da quota estadual/municipal e, a partir do ano 2004 até o ano 2022, os recursos foram distribuídos entre as entidades estaduais e municipais. No ano 2005 foi registrado um repasse, no mês de novembro, para a entidade particular Banco do Brasil S/A¹, localizada em Brasília-DF.

Observa-se também que, até o ano 2011, os estados recebiam mais recursos financeiros que os municípios e, a partir de 2012, os municípios passaram a receber valores maiores. No ano 2011, os municípios receberam 49,79% dos recursos totais da quota estadual/municipal e os estados receberam 50,21%, invertendo a situação para o ano de 2012, que passou a 50,26% dos recursos totais para os municípios e

¹ O Banco do Brasil S/A faz parte da composição dos órgãos gestores dos recursos da quota estadual/municipal, tendo como atribuição a distribuição dos recursos em contas bancárias específicas dos estados, Distrito Federal e municípios, bem como a manutenção dessas contas.

49,74% para os estados. Nota-se, portanto, que há quase um equilíbrio de recursos destinados aos estados e municípios. Contudo, registra-se que os recursos para os municípios foram crescendo, chegando em 53,80% no ano 2022 e, por conseguinte, os recursos para os estados foram reduzidos, chegando em 46,20%, percebendo um aumento de 3,54% de recursos destinados aos municípios.

Com a determinação da vinculação constitucional de recursos para a educação, como os supracitados impostos, transferências e a contribuição do salário-educação, tornou-se obrigatória também a definição das referidas despesas para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Desse modo, a Lei nº 9.394/96, determinou, no Art. 70, as despesas que devem ser consideradas como gastos em MDE e, no Art. 71, as despesas que não devem ser consideradas como MDE, conforme Quadro 3.

DESPESAS INCLUÍDAS EM MDE	DESPESAS EXCLUÍDAS EM MDE
i. remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;	ix. pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
ii. aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;	x. subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
iii. uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;	xi. formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
iv. levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;	xii. programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
v. realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;	xiii. obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
vi. concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;	xiv. pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.
vii. amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;	
viii. aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.	

Quadro 3 – Despesas incluídas e excluídas dos gastos com MDE

Fonte: elaborado pela autora com base na Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996a).

Observa-se que foram incluídos, nas despesas de MDE, os valores pagos de remuneração e aperfeiçoamento de todos os profissionais da educação, bem como os gastos com aquisição e manutenção de equipamentos utilizados para o ensino, os gastos com merenda e transporte escolar e os gastos com construções e

instalações de prédios escolares. Apreende-se que essas despesas incluídas são imprescindíveis para o desenvolvimento e continuidade do sistema educacional.

As despesas com pesquisas em instituições não educacionais, com pagamento de pessoal docente desviado de função, bem como as despesas com caráter assistencial, mesmo que sejam com suplementação alimentar e saúde dos educandos, não serão consideradas no cálculo dos gastos com MDE.

Uma crítica quanto às despesas incluídas na MDE é o gasto com a remuneração de pessoal docente inativo, pois está omissa no Art. 70, da Lei nº 9.394/96, e alguns órgãos públicos têm contabilizado como MDE. De acordo com o entendimento de Pinto (2018), esse gasto com pessoal docente inativo avoluma os gastos com MDE e já há questionamento judicial referente a essa contabilização, no Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.719/2017.

Com o estabelecimento da vinculação de recursos para a MDE, houve um aumento dos recursos destinados à educação, em relação ao período anterior à CF/88. De acordo com Pinto (2018), os gastos com educação representavam 2,8% do Produto Nacional Bruto (PNB) e, com a vinculação, tal gasto saltou para 4% do PIB.

Todavia, Pinto (2018) evidencia que a União buscou meios para expandir sua arrecadação, mas utilizou-se de outro mecanismo que não fosse os impostos, para não comprometer todos os recursos com a vinculação à educação. Destarte, criou e aumentou alíquotas de contribuições sociais e econômicas, tais como a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL). Essas contribuições são vinculadas ao financiamento das políticas públicas de seguridade social, aposentadorias e saúde, no entanto, quando há superávit de arrecadação dessas contribuições, os recursos excedentes são contabilizados no caixa do Tesouro Nacional e são utilizados para o pagamento da dívida pública e outros de interesse do Poder Executivo, não repassando para a educação (PINTO, 2018).

Com todo esse contexto de vinculação de recursos destinados à educação e da lista de despesas com gastos de MDE, percebe-se a relevância da responsabilidade dos entes públicos, em específico dos municípios, em manter o sistema de ensino. Salienta-se que o município deve intermediar e deliberar com

resultados os imbróglios de seus municípios, garantindo um ensino de qualidade, vagas para todos, transporte, merenda e cuidar da frequência dos alunos da rede municipal de educação.

Além desses recursos de financiamento do sistema educacional municipal supracitados, têm-se outros recursos consideravelmente importantes, que serão descritos no próximo subitem.

3.3 RECURSOS FINANCEIROS PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA

A descentralização do sistema de ensino transferiu obrigações aos entes federativos, consoante já visto e, para que essas responsabilidades pudessem ser cumpridas a contento, foi necessária à criação de um fundo. Esse fundo agrega recursos que os entes transferem em percentuais determinados de receitas específicas, para posterior distribuição, de acordo com o número de matrículas informadas no censo escolar de redes de ensino pública municipal e estadual. A cada ano, é fixado o valor mínimo de repasse por aluno e, caso o ente não atinja esse valor, com suas receitas transferidas ao fundo, a União complementa com recursos do Tesouro Nacional (ABRUCIO; FRANZESE, 2007; GOUVEIA, 2008).

Esta seção aborda sobre o primeiro fundo criado, que foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) sendo, posteriormente, substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

3.3.1 Fundef

O Fundef foi criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424/96 e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, sendo implantado compulsoriamente em janeiro de 1998, com prazo de vigência de 10 anos, a partir de sua aprovação, ou seja, até o ano de 2006.

Para a composição de recursos desse fundo, foi estabelecido o percentual de 15% das receitas dos entes federados (Figura 2). Também ficou determinado, no Art. 6º, da Lei nº 9.424/96 que, caso o ente federado não consiga alcançar o valor mínimo por aluno definido nacionalmente, a União ficaria responsável por complementar os recursos do Fundo, a fim de que haja equiparação de receita por aluno, em todas as escolas cadastradas (BRASIL, 1996b).



Figura 2 – Receitas que compõem o Fundef

Fonte: elaborada pela autora com base na Lei nº 9.494/96 (BRASIL, 1996b).

Desse modo, o desenho institucional do Fundef ficou organizado nas seguintes etapas:

- a) 1ª etapa – retenção do percentual de 15% das receitas supracitadas dos entes federados;
- b) 2ª etapa – determinação do valor custo aluno;
- c) 3ª etapa – redistribuição dos valores aos entes, de acordo com o número de alunos matriculados;

- d) 4ª etapa – complementação com recursos da União, para os entes federados que não conseguissem alcançar a meta do valor custo aluno (GOMES, 2009).

Durante a vigência do Fundef, entre os anos de 1997 e 2007, foram repassados recursos financeiros, num montante de R\$ 211.659.103.620,86, aos estados e municípios, conforme Tabela 2:

Tabela 2 – Recursos do Fundef transferidos aos estados e municípios

Ano	Repasse para estados	Repasse para municípios	Total
1997	116.105.159,62	0,00	116.105,62
1998	8.166.652.253,95	5.055.629.173,13	13.222.281.427,08
1999	8.816.595.527,89	6.529.938.293,16	15.346.533.821,05
2000	9.759.452.279,07	7.889.735.941,67	17.649.188.220,74
2001	10.663.785.600,31	9.323.895.514,69	19.987.681.115,00
2002	11.748.143.643,90	11.202.654.586,36	22.950.798.230,26
2003	12.393.974.021,17	12.782.633.273,80	25.176.607.294,97
2004	13.501.860.064,87	15.098.773.010,18	28.600.633.075,05
2005	15.027.269.376,18	17.717.470.633,53	32.744.740.009,71
2006	15.984.012.383,34	19.931.777.518,04	35.915.789.901,38
2007	13.077.287,27	51.657.132,73	64.734.420,00
Total	106.190.927.597,57	105.584.165.077,29	211.659.103.620,86

Fonte: elaborada pela autora, com informações do Portal do Tesouro Nacional (BRASIL, 2022a).

Nota-se, nos dados apresentados na Tabela 2, que, em 1996, ano da criação do Fundef, não houve transferências de recursos para os entes federativos. Em 1997, ano que em que o Fundef foi regulamentado pelo Decreto nº 2.264, foi registrado repasse de recursos apenas para o estado do Pará. A partir de 1998, ano em que iniciaram as adesões compulsórias dos entes federativos ao Fundef, foram registradas transferências aos estados e municípios e, a partir de então, os recursos captados e transferidos foram aumentando até o ano de 2006. No ano de 2007, as transferências registradas foram menores e ocorreram para os estados de Maranhão e Pará, bem como para os seus municípios.

Os recursos desse fundo deveriam ser aplicados pelos entes federados na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) público, como também na valorização do corpo docente, sendo obrigatória a aplicação mínima de 60% com gastos de remuneração do magistério. A distribuição desses recursos deveria ocorrer de acordo com o número de alunos matriculados da primeira a oitava séries do ensino fundamental, das escolas das redes públicas municipal e estadual de educação (BRASIL, 1996b).

A Lei nº 9.424/96, em seu Art. 2º, § 2º, estabeleceu que somente as escolas das redes públicas poderiam participar da distribuição dos recursos desse fundo, considerando um custo diferenciado por aluno e metodologias e ponderações diferenciadas nessa distribuição, de acordo com os níveis de ensino e o tipo de estabelecimento escolar. Destarte, foram considerados, para o cálculo desse custo, dois níveis de ensino: primeira à quarta séries e quinta à oitava séries; e dois estabelecimentos de ensino: escola urbana e escola rural. Ressalta-se que todas as escolas cadastradas aplicariam, obrigatoriamente, a prática do ensino presencial (BRASIL, 1996b).

A princípio, o Fundef foi um impulsionador do crescimento do número de matrículas nos municípios quanto ao ensino fundamental, o qual era mantido em sua maioria pelos estados, pois, com o aumento do montante das receitas municipais provocadas pelo recebimento de recursos do Fundef, que antes não eram recebidas (PINTO, 2014), promoveu-se um regozijo entre os gestores, que entenderam como um meio de promover mais políticas públicas para a educação básica, bem como com prazeres seus cidadãos.

Contudo, esse fomento da municipalização do ensino fundamental, incitado pelos gestores empolgados com o recebimento da receita do Fundef, trouxe o aumento do número de matrícula e provocou um desequilíbrio monetário, ocasionado pela falta de capacidade financeira, uma vez que os valores passaram a não ser suficientes, devido à queda de arrecadação de outras receitas.

Veja-se uma explicação básica sobre o desequilíbrio ocasionado nas finanças municipais: o critério de redistribuição do ICMS², por meio da Lei Robin Hood, foi positivo, posto que a metodologia distributiva transfere recursos aos municípios mais pobres, conforme a realização das regras de políticas públicas estabelecidas, bem como transfere 2% para o setor de educação, de acordo com o número de alunos matriculados na rede pública (BAIÃO; ABRANTES; SOUZA, 2012; PINTO, 2007).

² A repartição do ICMS é realizada da seguinte forma: transferência de 25% do valor arrecadado pelo estado aos municípios, sendo que $\frac{3}{4}$ desse montante de recurso é distribuído com base no Valor Adicionado Fiscal (VAF), que é chamado de critério devolutivo; e $\frac{1}{4}$ é distribuído com base em lei estadual, também chamado de critério distributivo. No caso de Minas Gerais, a composição do valor de $\frac{1}{4}$, é distribuída conforme políticas públicas desenvolvidas pelo município, com base em critérios estabelecidos na Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, sendo 2% transferido para a educação, com base no total de alunos atendidos (BAIÃO; ABRANTES; SOUZA, 2012; MINAS GERAIS, 2000; MINAS GERAIS, 2009).

Entretanto, a transferência de recursos do FPM para a formação do Fundef não teve o mesmo efeito para todos os municípios, posto que o cálculo do FPM para os municípios com menor número de população tem maior valor per capita³. Em contrapartida, esses municípios tinham menos alunos matriculados, causando a diminuição da transferência do FPM. Ou seja, os municípios tinham o percentual obrigatório do FPM retido e transferido para a formação do Fundef e não recebiam, na mesma proporção, a transferência do Fundef, dado que essa transferência tomava como base o número de alunos matriculados. Essas duas receitas, ICMS e FPM, perfaziam o bojo do Fundef. Isto posto, os pequenos municípios ganhavam com a redistribuição do ICMS, mas perdiam nas transferências do FPM, que era considerado um vultoso recurso (PINTO, 2007).

Para Gomes (2009), houve aumento da municipalização do ensino fundamental, por meio da implementação do Fundef, e esse crescimento se deu em todos os estados, contudo, em proporções distintas e em conjunturas diversificadas. Os estados que tiveram maior crescimento da municipalização do ensino fundamental promoveram programas de incentivos, tais como: cessão de uso em comodato dos prédios das escolas, dos móveis e equipamentos; cessão de profissionais do magistério por determinado período; contratação inicial de pessoal do magistério; construção de prédios; aquisição de mobiliários; assistência técnica e pedagógica. E os estados que tiveram menor crescimento da municipalização do ensino fundamental, durante o período do Fundef, não tinham agenda estadual de programas de incentivo. Gomes (2009) também afirma que o aumento de recebimento de recursos do Fundef, pelos municípios, por si só não fomentou a municipalização do ensino fundamental, dado que os elementos precípuos para essa ocorrência foram os programas estaduais de incentivo que, de certa forma, minimizaram as incertezas e os custos de transição.

Outro fator, considerado negativo quanto ao estabelecimento do Fundef, foi a sua abrangência somente ao ensino fundamental, ficando excluídos os outros níveis da educação básica, tais como o ensino infantil, o ensino de jovens e adultos e a educação especial, acarretando fraturas de atendimento municipal a esses níveis de ensino, os quais também ocorrem concomitantemente no âmbito municipal. Essa

³ O FPM corresponde a 22,5% da arrecadação da receita do Imposto de Renda e 22,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados. Esse fundo é distribuído aos municípios conforme a região e o número da população. As regiões mais pobres têm maior coeficiente de transferência e os municípios com menor população têm maior valor per capita (BRASIL, 2005).

fratura também ajudou a provocar o desequilíbrio da capacidade financeira dos municípios, visto que estes também teriam que dar a devida manutenção a tais níveis (RODRIGUEZ, 2001).

Assim, durante os dez anos de vigência do Fundef, houve um aumento de recursos transferidos à educação, bem como um aumento da municipalização do ensino fundamental, que saltou de 37% de atendimento municipal no ano de 1996, para 60% no ano de 2006 (GOMES, 2009), entretanto, além da expiração do prazo do Fundef, muitas falhas precisaram ser corrigidas, tais como: a inserção dos outros níveis de ensino da educação básica e o aumento do valor do custo aluno, a fim de abranger, de forma gratuita, o maior número de alunos e perenizar o sistema de financiamento educacional.

3.3.2 Fundeb

Com a expiração da vigência do Fundef, um novo fundo foi implementado, o Fundeb, por meio da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, expandindo sua atuação para além do ensino fundamental, os ensinos infantil e médio, a educação especial, de jovens e adultos, indígena e quilombola e a formação técnica e profissional (BRASIL, 2007a).

Para a composição do fundo, foi aumentada a alíquota de transferência de receitas dos estados e municípios, de 15% para 20%, e considerados os seguintes impostos e transferências:

- Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- FPM;
- ICMS;
- IPI;
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD);
- IPVA;
- ITR;
- Dívida ativa desses impostos, bem como juros e multas relativos incidentes;

- Somado a esses valores de transferências, há uma complementação de recursos da União, referente a 10% da contribuição dos estados e municípios (BRASIL, 2007a), com o propósito de diminuir as disparidades entre os entes da federação (PINTO, 2007).

O Fundeb era formado da seguinte forma: (i) retenção dos 20% dos impostos dos entes para o fundo; (ii) determinação nacional do custo aluno; (iii) redistribuição automática dos valores aos entes, de acordo com o número de matrículas; e (iv) complementação de 10% da união, para os entes que não alcançaram o valor mínimo do custo aluno (GOMES, 2009).

Para a captação de recursos do Fundeb, deveriam ser consideradas as diversas ponderações, flutuantes entre 0,7 e 1,3, conforme o Art. 10, § 2º, da Lei nº 11.494/2007, levando em conta as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino (BRASIL, 2007a):

- creche em tempo integral e em tempo parcial;
- pré-escola em tempo integral e em tempo parcial;
- anos iniciais do ensino fundamental urbano;
- anos iniciais do ensino fundamental no campo;
- anos finais do ensino fundamental urbano;
- anos finais do ensino fundamental no campo;
- ensino fundamental em tempo integral;
- ensino médio urbano;
- ensino médio no campo;
- ensino médio em tempo integral;
- ensino médio integrado à educação profissional;
- educação especial;
- formação técnica e profissional;
- educação indígena e quilombola;
- segunda opção formativa de ensino médio;
- educação de jovens e adultos com avaliação no processo;
- educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo (BRASIL, 2007a).

Essas ponderações são regras válidas para a captação de recursos dos entes federativos, para a formação do fundo, todavia, os gastos do Fundeb são livres, para qualquer modalidade, etapa e tipo de estabelecimento, conforme o § 2º do Art. 21, da Lei nº 11.494/2007. Destarte, tal regramento foi aplicado somente na captação de recursos, não sendo obrigatório no momento da efetivação do gasto. Isto posto, de acordo com o entendimento de Sena (2008), tal preceito é frágil, pois pode captar recursos para uma etapa e gastar em outra e, ainda, captar pela matrícula pública e gastar em uma escola conveniada, e vice-versa.

Durante os anos de 2007 a 2020, o Fundeb captou recursos financeiros dos estados e municípios, mais a complementação da União, e distribuiu aos entes federativos o montante de R\$ 1.601.535.581.852,35, conforme a Tabela 3.

Tabela 3 – Contribuição dos estados e municípios para a formação do Fundeb

Ano	Contribuição dos estados (A)	Contribuição dos municípios (B)	Contribuição dos estados e municípios (A + B)	Complementação da União (C)	Total (A + B + C)
2007	21.313.965.251,32	23.597.188.532,95	44.911.153.784,27	2.012.399.998,69	46.923.553.782,96
2008	29.396.757.391,71	31.139.962.390,68	60.536.719.782,39	3.174.300.000,00	63.711.019.782,39
2009	33.154.478.117,03	33.973.039.742,65	67.127.517.859,68	5.070.150.000,00	72.197.667.859,68
2010	37.884.398.807,65	40.378.142.933,80	78.262.541.741,45	5.353.310.093,68	83.615.851.835,13
2011	42.428.529.715,86	46.455.694.783,82	88.884.224.499,68	9.328.910.447,77	98.213.134.947,45
2012	45.582.422.251,69	50.663.610.549,28	96.246.032.800,97	10.372.208.194,21	106.618.240.995,18
2013	49.692.076.522,63	57.697.687.744,28	107.389.764.266,91	9.271.718.804,91	116.661.483.071,82
2014	52.942.532.810,47	62.387.163.463,76	115.329.696.274,23	10.859.445.899,83	126.189.142.174,06
2015	54.310.725.402,26	66.697.258.354,03	121.007.983.756,29	13.287.697.947,39	134.295.681.703,68
2016	0,00	0,00	125.630.698.500,00	11.306.762.900,00	136.937.461.400,00
2017	0,00	0,00	130.132.056.600,00	11.711.885.100,00	141.843.941.700,00
2018	0,00	0,00	136.083.959.600,00	12.247.556.400,00	148.331.516.000,00
2019	0,00	0,00	151.469.774.000,00	13.632.279.700,00	165.102.053.700,00
2020	0,00	0,00	147.609.938.400,00	13.284.894.500,00	160.894.832.900,00
Total	366.705.886.270,61	412.989.748.495,25	1.470.622.061.865,87	130.913.519.986,48	1.601.535.581.852,35

Fonte: elaborada pela autora com informações dos portais transparências do Tesouro Nacional e do FNDE (BRASIL, 2022a; BRASIL, 2022b).

Analisando os dados explicitados na Tabela 3, percebe-se que houve um aumento de recursos financeiros destinados à formação do Fundeb, em 242,89%, do ano de 2007 a 2020, sinalizando a adesão dos entes federativos, especificamente os municípios, dado o processo de municipalização do ensino fundamental e da educação infantil. A complementação da União equivalia a 4,29% do total de recursos no ano de 2007 e passou a 8,29% do total de recursos no ano de 2020. Do montante arrecadado em quatorze anos de vigência do Fundeb, a complementação de recursos da União foi de 8,17% e os recursos captados dos estados e municípios de 91,83%, apreendendo que a União não chegou aos 10% de

complementação, conforme previsto na legislação, chegando bem próximo no ano de 2015, num percentual de 9,89%. Não foi possível segregar as contribuições dos estados e municípios nos anos de 2016 a 2020, por não estarem disponibilizadas nos portais do FNDE e do Tesouro Nacional.

A distribuição dos recursos teve seu alcance expandido, ao comparar o Fundeb com o Fundef, sendo incorporadas todas as matrículas da rede de educação básica pública presencial, permitindo, ainda, a inclusão das matrículas da educação infantil, oferecidas gratuitamente pelas instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com o poder público, bem como a inclusão das matrículas da educação no campo, ofertadas de forma gratuita, por instituições reconhecidas como centros familiares de formação por alternância (BRASIL, 2007a).

De acordo com o Art. 22, da Lei nº 11.494/2007, no mínimo, 60% dos recursos recebidos do Fundeb deveriam ser aplicados em gastos com o pagamento da remuneração dos profissionais docentes em efetivo exercício, bem como de outros profissionais da educação, tais como: cargos de administração escolar, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica (BRASIL, 2007a). Segundo Davies (2021), essa Lei foi uma realização positiva do Fundeb, pois teve o propósito de valorizar os profissionais da educação, como também lhes propiciou um aumento salarial nas redes municipais de educação, as quais aplicaram o piso salarial nacional, embora nem todos os municípios conseguiram aplicar esse piso.

A legislação do Fundeb, assim como a do Fundef, também vedou a utilização dos recursos do fundo para despesas não enquadradas na MDE, estabelecidas pela LDBEN em vigência. A Lei nº 11.494/2007 definiu que esse fundo não seja empregado em garantia e contrapartida de financiamentos para projetos que não sejam destinados à educação básica (BRASIL, 2007a).

Assim, o Fundeb propiciou, de forma abrangente, o aumento de recursos para o sistema educacional e auxiliou na diminuição das disparidades de recursos em âmbito estadual e municipal, mesmo que não tenha proporcionado aumento de recursos para todos os entes federativos, pois os ganhos para uns representam perdas para outros (DAVIES, 2021), já que são distribuídos de acordo com o número de alunos matriculados e captados de acordo com as receitas de impostos dos entes federativos.

De acordo com Davies (2021), houve fragilidades na administração e legislação do Fundeb, dado que não foi regulamentado e nem aplicado corretamente o valor mínimo por aluno definido nacionalmente, como também parte dos recursos foram privatizados, pois foram repassados para financiar a educação em escolas privadas, mesmo que tais fossem sem fins lucrativos. Deste modo, houve ampliação do número de matrículas em escolas da rede privada, em maior proporção que na rede pública, não contribuindo para com a totalidade do desenvolvimento e desempenho da educação na rede pública.

O Fundeb teve seu prazo de vigência expirado em 31 de dezembro de 2020 e uma nova legislação foi aprovada, para vigorar a partir de janeiro do ano de 2021: o novo Fundeb.

3.3.3 O novo Fundeb⁴

O novo fundo foi aprovado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, e recebeu o mesmo nome do fundo anterior, Fundeb, englobando a mesma expansão dos níveis de ensino da educação básica, bem como as modalidades e tipos de estabelecimentos. Para a formação desse fundo ficou definido o mesmo percentual de 20% de impostos e transferências dos entes federativos, os mesmos do Fundeb anterior, assim como as relativas receitas de dívida ativa tributária e os juros e multas aplicados, conforme Figura 3 (BRASIL, 2020).

⁴ Nesta tese, embora o novo Fundeb tenha recebido o mesmo nome do anterior, será utilizada a terminologia “novo Fundeb”, para distinção do anterior.

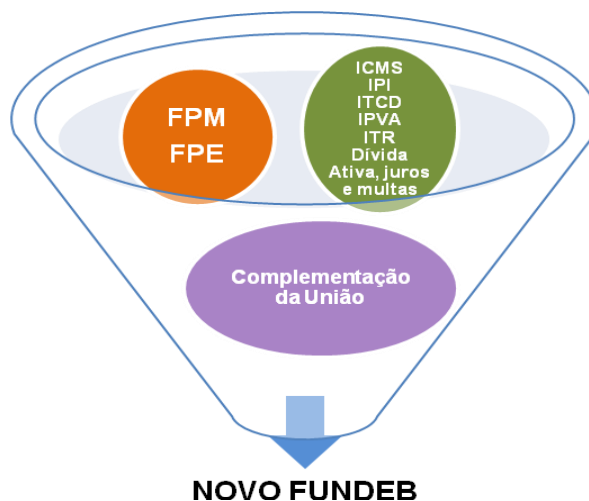


Figura 3 – Composição de recursos do novo Fundeb

Fonte: elaborada pela autora com base na Lei nº 14.113/2020 (BRASIL, 2020).

A distinção quanto à formação de recursos desse novo fundo é a complementação da União, que foi ampliada de 10% para, no mínimo, 23% do total de recursos dos entes federativos. Essa complementação será implementada progressivamente, no período de seis anos, sendo distribuída da seguinte forma:

- 10% no âmbito do estado e Distrito Federal, sempre que o valor aluno/ano Fundeb (VAAF) não alcançar o mínimo nacional. Esse percentual de complementação permaneceu consoante ao Fundeb anterior, sendo distribuído conforme o número de matrículas;
- 10,5% para a rede pública de ensino municipal, estadual e distrital que não alcançar o valor aluno/ano total (VAAT) mínimo nacional. Esse percentual será alcançado de modo gradativo, sendo: 2% no primeiro ano, 5% no segundo ano, 6,25% no terceiro ano, 7,5% no quarto ano, 9% no quinto ano e 10,5% no sexto ano;
- 2,5% para os entes em que as redes públicas alcançarem a evolução das condicionalidades e dos indicadores (valor aluno/ano resultado – VAAR) de atendimento e de melhoria da aprendizagem, definidos no Art. 14 da Lei nº 14.113/2020, que tem o propósito de reduzir as desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica. Esse percentual será cumprido progressivamente, ao longo de quatro anos, tendo início no terceiro ano de vigência do novo fundo: 0,75% no terceiro

ano, 1,5% no quarto ano, 2% no quinto ano e 2,5% no sexto ano (BRASIL, 2020).

De acordo com o Art. 6º, da Lei nº 14.113/2020, serão considerados, para os cálculos das complementações dos VAAF, VAAT e VAAR:

- i. VAAF: apurado mediante a relação entre os recursos captados pelo novo Fundeb e o número de alunos matriculados nas redes de ensino cadastradas, na modalidade presencial. Essa complementação visa o atendimento dos entes federativos mais pobres de recursos financeiros;
- ii. VAAT: será apurado em razão dos recursos captados pelo novo fundo, mais a complementação do VAAF e o número de alunos matriculados nas redes de ensino cadastradas. Essa complementação ocorrerá para os entes que, mesmo recebendo a complementação do VAAF, ainda assim não conseguirem alcançar o valor mínimo nacional por aluno, por isso, denominou-se VAAT, pois somam-se os recursos destinados ao Fundeb mais a complementação do VAAF;
- iii. VAAR: apurado mediante a relação entre os recursos recebidos pelo VAAR e o número de alunos matriculados nas redes de ensino cadastradas (BRASIL, 2020).

A implementação do novo Fundeb assinalou um novo capítulo para a história do financiamento do sistema educacional brasileiro, dado que não mais se trata de uma política pública com legislação provisória, pois, com a nova lei, se tornou permanente. Traz propostas contundentes para a redução das disparidades de investimentos de recursos em educação entre os municípios brasileiros, haja vista que, por meio da complementação total do VAAT, esses entes atingirão o valor mínimo nacional por aluno (INSTITUTO UNIBANCO, 2020).

Ressalta-se também a importância de destinar 70% dos recursos desse fundo, não incluindo o percentual de 2,5% de complementação do VAAR, ao pagamento dos profissionais da educação em efetivo exercício, decisão que ratifica a precisão em valorizar tais profissionais que atuam na manutenção e desenvolvimento do setor (INSTITUTO UNIBANCO, 2020).

Outra considerável conquista do novo Fundeb é a complementação do VAAT, haja vista que, do montante dessa complementação, deverão ser aplicados 15% em despesas de capital na rede de ensino cadastrada, para a compra de equipamentos e investimentos em obras, e 50% na educação infantil, para cobrir o déficit entre demanda e oferta de vagas e a vulnerabilidade socioeconômica da população (BRASIL, 2020; BRASIL, 2021a).

Para a distribuição dos recursos desse novo fundo será considerado o número de alunos matriculados na rede de ensino presencial, conforme os critérios estabelecidos entre as etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimentos de ensino cadastrados, levando em conta as especificidades de cada etapa e os insumos imprescindíveis para a garantia de um ensino de qualidade (BRASIL, 2020; BRASIL, 2021a).

Nos anos 2021 e 2022, foram realizadas as seguintes transferências financeiras aos entes federativos, conforme demonstradas na Tabela 4, de acordo com as novas orientações do Fundeb.

Tabela 4 – Distribuição de recursos do novo Fundeb aos estados e municípios

Ano	Descrição	Valor (R\$)	Distribuição
2021	Fundeb	199.588.114.885,77	Estados e Distrito Federal – 39,85% Municípios – 60,15%
	Fundeb VAAF	18.822.994.736,87	
	Fundeb VAAT	3.210.412.514,57	
	Fundeb total	221.621.522.137,21	
2022	Fundeb	223.530.061.522,05	Estados e Distrito Federal – 38,85% Municípios – 61,15%
	Fundeb VAAF	22.671.144.498,08	
	Fundeb VAAT	10.210.395.326,85	
	Fundeb total	256.411.601.346,98	

Fonte: elaborada pela autora a partir das informações do portal do Tesouro Nacional Transparente (BRASIL, 2023a).

Por meio da leitura da Tabela 4, percebe-se que os municípios têm maior número de alunos matriculados, dado que recebeu o maior percentual na distribuição do Fundeb. Nos dois anos analisados, São Paulo (SP) recebeu o maior percentual na distribuição, sendo 20,87% do valor total no ano 2021 e 20,35% no ano 2022 e Roraima (RR) recebeu o menor percentual, sendo 0,51% em 2021 e 0,55% em 2022. Minas Gerais (MG) recebeu 9,96% em 2021 e 9,23% em 2022. Não há registro da distribuição do VAAR aos entes federativos, pois o início ocorrerá em 2023, terceiro ano da implementação do novo Fundeb.

Destarte, espera-se que o novo Fundeb possa alavancar a manutenção e desenvolvimento do ensino no Brasil, resta esperar a sua plena implementação para certificar os resultados.

3.4 RECURSOS FINANCEIROS PARA O TRANSPORTE ESCOLAR

Sabe-se que o transporte escolar é uma política pública essencial para promover o acesso à educação, principalmente para os alunos que residem na zona rural. Por vezes, o trajeto desses alunos é agravado devido as estradas que levam a esses bairros que, em muitos casos, não são pavimentadas e estão em estado precário, dificultando a circulação (PERGHER, 2013). Também há alunos que têm suas residências fixadas na zona urbana, entretanto, em bairros afastados das escolas, necessitando de um meio de transporte que os levem até os estabelecimentos escolares.

Desse modo, entende-se que o transporte escolar é um direito do educando e a sua disponibilização é dever do estado, segundo o Inc. VII, do Art. 208, da CF/88 (BRASIL, 1988), devendo ser uma política pública obrigatória e oferecida de forma gratuita e abrangente a todos os alunos que necessitarem (PERGHER, 2013; NEVES; MESQUITA, 2020).

Retomando a história da educação brasileira, em específico a história do financiamento do transporte escolar, a Lei nº 4.024/61, a primeira LDBEN, incluiu em seu texto a concessão de auxílio transporte aos educandos, que deveria ser custeado pelo Poder Público, por meio de bolsa concedida ao aluno. Todavia, essa Lei não estabeleceu a forma de concessão desse auxílio, assinalando apenas que seria objeto de norma especial (BRASIL, 1961a). Assim, esse auxílio não obteve êxito perene, por não ter sido normatizado e por ter tido uma vigência curta, tendo em vista o austero Golpe Militar ocorrido em 1964 que, a princípio, ocasionou a descontinuidade das conquistas de recursos para o financiamento do sistema educacional (RIBEIRO; JESUS, 2015).

Com a promulgação da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, a segunda LDBEN, novamente foi incluída a política pública de transporte gratuito aos educandos, além de outros auxílios, veja-se:

Art. 62 [...]

§ 1º Os serviços de assistência educacional de que trata este artigo destinar-se-ão, de preferência, a garantir o cumprimento da obrigatoriedade escolar e incluirão auxílios para a aquisição de material escolar, transporte, vestuário, alimentação, tratamento médico e dentário e outras formas de assistência familiar (BRASIL, 1971, grifo nosso).

Essa normativa permaneceu até a promulgação da Lei nº 9.394/96, a terceira LDBEN, que está em vigência, que efetivou a política de transporte escolar aos educandos, como se pode constatar no Art. 4º, que ratifica a educação básica como dever do Estado, o qual tem que garantir, conforme Inc. VIII, “o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL, 1996a) e no Art. 70, Inc. VIII, que incluiu o gasto com manutenção do transporte escolar como despesa de MDE:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

[...]

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (BRASIL, 1996a, grifo nosso).

O PNE, estabelecido pela Lei nº 13.005/2014, também incluiu a obrigatoriedade quanto à disponibilização gratuita e abrangente de transporte escolar, estabelecendo, em seu texto, as seguintes estratégias:

- estratégia 4.6: transporte acessível aos alunos com deficiência;
- estratégia 7.13: transporte aos alunos da educação do campo que estiverem na faixa etária obrigatória;
- estratégia 7.17: transporte aos alunos da educação básica;
- estratégia 9.7: transporte aos alunos da educação de jovens e adultos;
- estratégia 19.2: transporte aos diversos conselheiros da educação e aos representantes educacionais;

- estratégia 20.7: implementação do custo aluno qualidade para o transporte escolar (BRASIL, 2014).

Isto posto, para que essa política pública de transporte escolar pudesse ser exequível, foi necessária a distribuição de responsabilidades aos entes federativos. Assim, a Lei nº 9.394/96 instituiu incumbências aos estados e municípios, tornando imperioso a esses entes o oferecimento do transporte escolar gratuito aos alunos da rede pública:

Art. 10. Os estados incumbir-se-ão de:

[...]

VII - assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual.

[...]

Art. 11. Os municípios incumbir-se-ão de:

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal (BRASIL, 1996a).

E para assegurar a política pública do transporte escolar gratuito, os estados e municípios podem contar com a utilização de fontes de recursos do salário-educação e do Fundeb, que podem ser empregados na terceirização, manutenção da frota e aquisição de veículos (RIBEIRO; JESUS, 2015).

Contudo, somente esses recursos não são suficientes, pois os gastos com a educação são abrangentes e as receitas são restritas, necessitando de mais programas públicos para o custeio dessa política.

Por conseguinte, o Ministério da Educação, por meio do FNDE e em parceria com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) realizou, no ano de 2004, um primeiro levantamento nacional para colher informações sobre o transporte escolar. Essa pesquisa foi realizada em 2.349 municípios em todo o território brasileiro e teve o propósito de buscar as seguintes informações: quantidade de alunos que necessitam de transporte; tipos de transportes utilizados; qualidade e quantidade dos veículos utilizados; quilometragem diária percorrida e custo pago por quilômetro rodado (BRASIL, 2013b).

No ano de 2005, o FNDE, em conjunto com o Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes (Ceftru), órgão da Universidade de Brasília, iniciou outra pesquisa para aprofundar o conhecimento sobre o transporte escolar

disponibilizado pelos municípios brasileiros. Para a realização desse estudo foi disponibilizado um formulário *web* para os municípios responderem, no período de dezembro de 2006 a janeiro de 2007, que colheu informações sobre o transporte escolar, tanto da zona rural quanto da zona urbana. Também foi utilizada a pesquisa *in loco*, no período de outubro a dezembro de 2006, que buscou dados sobre o funcionamento do transporte e as condições dos veículos rodoviários e aquaviários (BRASIL, 2013b).

Por meio desses estudos foi possível conhecer que:

- a) 98% dos municípios oferecem transporte escolar para seus estudantes;
- b) do total de alunos atendidos por esse serviço, 66% moram na zona rural;
- c) apenas 6% dos municípios participantes da pesquisa possuem frota própria;
- d) as maiores despesas para o município ocorrem com manutenção da frota (gastos com oficinas e reparos), que alcançam 40,7% dos recursos disponíveis, e com os insumos (combustível, peças, pneus etc.), que atingem 33,3% dos gastos;
- e) 62,5% dos municípios visitados não possuem leis que regulamentam o transporte do escolar (BRASIL, 2013b, p. 18).

Destarte, com os resultados levantados pelas pesquisas realizadas em 2004 e 2005, o Ministério da Educação, por meio do FNDE, desenvolveu programas para propiciar o direito real de acesso à escola aos educandos, com estratégias de melhorias ao programa de transporte existente, como o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), e repensando outros programas para disponibilização de recursos financeiros para os municípios, para o investimento em transporte escolar, como o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e Caminho da Escola (BRASIL, 2013b).

3.4.1 Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE)

Iniciado no ano de 1993, sem legislação específica, o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) teve como missão auxiliar os municípios e organizações não governamentais (ONGs), por meio de transferências de recursos financeiros, para o investimento em aquisição de veículos automotivos zero quilômetro

destinados para o transporte escolar, sendo permitida a compra dos seguintes veículos: ônibus, micro-ônibus e barco a motor (BRASIL, 2009b).

Esse programa foi a primeira política pública de transporte escolar criada pela União, após a promulgação da CF/88, com o intuito de fomentar o crescimento do número de alunos matriculados no ensino fundamental, bem como diminuir a evasão escolar provocada pela falta de acesso, em razão das longas distâncias a ser percorridas pelos alunos, de suas residências até as unidades escolares (RIBEIRO; JESUS, 2015).

O PNTE foi regulamentado pela Portaria Ministerial nº 955, em 21 de junho de 1994, com a imperiosidade dos municípios e ONGs firmarem convênio com o FNDE, a fim de receberem as transferências de recursos financeiros. Salienta-se que esse convênio não era imediato e automático entre o FNDE e os municípios e ONGs, devendo os órgãos interessados manifestarem o desejo junto ao FNDE (BRASIL, 2009b; BRASIL, 2013b) e cumprir os seguintes requisitos:

[...] obediência às legislações referentes ao trânsito, no âmbito federal, estadual e municipal, a necessária habilitação do motorista ou condutor do barco e assumir a manutenção e a conservação do transporte. Para receber os recursos repassados pela União, era demandado ao órgão municipal o preenchimento de formulários, a entrega de documentação, a comprovação de regularização fiscal e o pagamento de contrapartida do valor do total do projeto, que variava entre 10% e 20%⁵, dependendo da região do município (RIBEIRO; JESUS, 2015, p.143).

Com essa regulamentação, os valores transferidos pelo PNTE aos municípios e ONGs seriam empregados, além das aquisições de veículos novos, também em veículos usados em até dez anos de fabricação, que serviriam para o transporte diário de alunos matriculados no ensino fundamental de escolas públicas e residentes na zona rural, assim como no atendimento de alunos com necessidades especiais educacionais, matriculados em escolas de ensino fundamental privada, mantidas por ONGs sem fins lucrativos (BRASIL, 2009b; BRASIL, 2013b).

Entre os anos de 1995 e 2003, foram investidos recursos financeiros pela União, no PNTE, no montante de R\$ 343.364.440,73, para um total de atendimento de 6.751 escolas da rede pública, sendo que, no ano de 1999, não foram registrados atendimentos às escolas, bem como não foram realizadas transferências de

⁵ Os municípios localizados nas regiões SUDAM, SUDENE e Centro-Oeste teriam a contrapartida de 10% e as demais regiões do país teriam a contrapartida de 20% (RIBEIRO; JESUS, 2015).

recursos financeiros e, entre os anos de 2000 e 2003, foi investido o valor total de R\$ 17.574.405,57, para o atendimento de 718 ONGs (BRASIL, 2013b).

No ano de 2004, o PNTE sofreu alterações em sua execução e os repasses financeiros passaram a ser enviados somente às ONGs sem fins lucrativos, que prestavam serviços no atendimento de alunos com necessidades educacionais especiais, tendo a lotação máxima de cem alunos matriculados. Essas ONGs deveriam firmar convênio com o FNDE, para receber o valor anual de R\$ 35.000,00, em uma única parcela. O convênio firmado permitia apenas a aquisição de veículos automotivos novos e com capacidade de lotação para nove passageiros (BRASIL, 2009b; BRASIL, 2013b).

No ano de 2006, ocorreram novas modificações no PNTE e foram realizados repasses financeiros somente às ONGs que não tinham sido contempladas nos três anos anteriores, ou seja, entre os anos de 2003 e 2005 (BRASIL, 2009b).

Entre os anos de 2004 e 2006, foram atendidas 366 ONGs e transferido um valor global de R\$ 10.891.466,73. Já no ano de 2007, o programa foi encerrado, com a justificativa de que os municípios teriam a maximização dos recursos financeiros para a educação, por meio das transferências recebidas do Fundeb (BRASIL, 2009b; BRASIL, 2013b).

Após a extinção do PNTE, dois novos programas foram concebidos pelo Ministério da Educação, para o atendimento de alunos matriculados na rede pública de educação básica, residentes na zona rural: o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) e o Caminho da Escola.

3.4.2 Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate)

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) foi instituído pela Lei nº 10.880, de 09 de junho de 2004, e teve como intuito inicial o oferecimento de transporte escolar aos alunos residentes na zona rural, matriculados no ensino fundamental da rede de educação pública, por meio de assistência financeira aos estados, Distrito Federal e municípios. No ano de 2009, o § 2º, da Lei nº 10.880/2004, foi alterado pela Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 e, a partir

desse ano, a abrangência do Pnate foi estendida a todos os alunos matriculados na rede pública de educação básica, residentes na zona rural (BRASIL, 2004; BRASIL, 2009a). Esse programa foi desenvolvido no âmbito do Ministério da Educação, sendo gerenciado pelo FNDE, autarquia responsável pelo provimento de recursos e implementação de ações, com vistas ao desenvolvimento e aprimoramento do sistema educacional (UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, 2019).

A transferência de recursos financeiros do Pnate aos entes federativos se realiza de forma automática, por meio de depósito em conta bancária aberta exclusivamente para essa finalidade, não havendo a exigência de firmar convênio ou contrato, ou qualquer outro documento congênere, entre o ente federativo e o FNDE. O responsável pela organização das normas do Pnate, bem como pela abertura das contas bancárias específicas, transferências dos recursos financeiros aos entes federativos e pela fiscalização dos gastos é o FNDE (BRASIL, 2015a).

Os valores do Pnate transferidos para os estados e municípios tomam como base o número de alunos residentes na zona rural e matriculados na rede pública da educação básica, que têm o carecimento de utilização de transporte para ter acesso às unidades escolares. Para o cálculo das transferências financeiras do Pnate são utilizadas as informações referentes ao número de matrículas do Censo Escolar realizado pelo Inep, do ano anterior ao ano da transferência do recurso financeiro. O número de matrícula é multiplicado pelo valor per capita definido pelo FNDE, perfazendo o montante a ser transferido. Esse valor varia de acordo com três quesitos: (i) colocação do município na linha da pobreza; (ii) extensão da área rural do município e (iii) condição financeira e quantidade da população moradora nas áreas rurais do município. As transferências financeiras aos estados e municípios são efetivadas em dez parcelas, entre os meses de fevereiro a novembro (BRASIL, 2015a; BRASIL, 2022c).

De acordo com o *caput* do Art. 9º, da Resolução nº 05/2015, os estados poderão autorizar o FNDE a transferir suas cotas de repasses do Pnate, referentes aos alunos matriculados em sua rede de ensino, para os municípios onde esses alunos estão cadastrados, conforme o número de matrículas apuradas no Censo Escolar do ano anterior. Para isso, os estados precisam enviar documento de autorização ao FNDE. Se o estado não fizer a opção de transferir os recursos do Pnate para os municípios, este deverá organizar e efetivar os gastos referentes ao

programa, sendo impossibilitados de realizar posteriores transferências aos municípios (BRASIL, 2015a; BRASIL, 2022c).

Além desses recursos financeiros do Pnate, transferidos dos estados aos municípios, estes também recebem outros recursos financeiros dos estados, conforme o § 2º, do Art. 9º, da Resolução nº 05/2015, relativos ao número de alunos matriculados na rede pública estadual, tendo em vista que os estados são responsáveis pelo transporte dos alunos matriculados em sua rede de ensino, conforme o Inc. VI, do Art. 11, da Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996a; BRASIL, 2015a).

Os repasses do Pnate aos entes federativos podem custear, conforme o Art. 14, da Resolução nº 05/2015, a manutenção dos veículos rodoviários e aquaviários, bem como a terceirização de serviços por meio de contrato estabelecido com empresas e a compra de passe estudantil com empresas que prestam serviço regular de transporte coletivo. Todos os veículos escolares próprios e os terceirizados deverão estar devidamente registrados nos órgãos competentes e em conformidade com as legislações e normativas de trânsito em vigor (BRASIL, 2015a). Os serviços autorizados de manutenção de veículos escolares rodoviários e aquaviários são os seguintes:

Art. 14 [...]

I – Manutenção de veículos rodoviários [...]

a) pagamento de despesas com reforma, seguros, licenciamento, impostos e taxas (do ano em curso), pneus, câmaras e serviços de mecânica em freio, suspensão, câmbio, motor, elétrica e funilaria, recuperação de assentos, combustível e lubrificantes e outros serviços necessários para a adequada manutenção do veículo;

II – Manutenção de veículos aquaviários [...]

a) pagamento de despesas com reforma, seguros, impostos e taxas (do ano em curso), registro na autoridade marítima competente, peças e serviços de mecânica do motor, conjunto de propulsão e equipamentos embarcados, combustíveis e lubrificantes e outros serviços necessários para a adequada manutenção da embarcação.

[...]

§ 1º É vedada a realização de despesas com tarifas bancárias, multas, pessoal e tributos, quando não incidentes sobre os materiais e serviços contratados para a consecução dos objetivos do Pnate;

[...] (BRASIL, 2015a).

Entre os anos de 2004 e 2022, foram destinados pelo Pnate aos entes federativos o montante de R\$ 9.749.174.998,23, para o atendimento de 76.240.762 alunos, conforme detalhe apresentado na Tabela 5.

Tabela 5 – Valores destinados pelo Pnate aos entes federativos

Ano	Valor destinado (R\$)	Nº de alunos atendidos
2004	240.998.644,66	3.219.975
2005	246.931.651,50	3.211.128
2006	275.995.250,22	3.308.673
2007	291.994.969,03	3.473.360
2008	289.587.265,75	3.294.936
2009	418.976.595,54	4.652.477
2010	596.461.274,66	4.656.704
2011	573.815.057,44	4.558.465
2012	591.216.004,75	4.507.241
2013	581.399.889,47	4.420.264
2014	580.717.121,63	4.547.690
2015	640.147.093,32	4.681.886
2016	627.217.804,66	4.581.575
2018	745.494.596,40	4.609.989
2019	787.902.763,09	4.617.098
2020	772.008.384,11	4.687.983
2021	751.739.033,91	4.676.529
2022	736.571.598,09	4.534.789
TOTAL	9.749.174.998,23	76.240.762

Fonte: elaborado pela autora com base nas informações do FNDE (BRASIL, 2022d; BRASIL, 2022e).

Os valores entre os anos 2004 e 2014, demonstrados na Tabela 5, foram de fato transferidos às contas bancárias dos entes federativos e os apresentados entre os anos 2015 e 2022 são as previsões de atendimentos estabelecidas pelo FNDE. Os dados estatísticos referentes aos anos 2015 e 2022 não foram disponibilizados no portal de consultas do Pnate.

Não foi demonstrado o ano de 2017 na Tabela 5, por não estar disponível no portal de consultas do Pnate. Contudo, analisando o portal de liberações de recursos do FNDE, no ano de 2017, foi encontrado o valor total de repasses de recursos do Pnate de R\$ 574.222.878,07, sendo assim distribuído: R\$ 549.204.207,61 para atender 5.451 municípios e R\$ 25.018.670,46 para atender 15 estados (BRASIL, 2022o).

Percebe-se que houve um aumento de 40,83% do número de atendimentos de alunos, do ano 2004 ao ano 2022, variando entre aumentos e diminuições de atendimentos nesses anos. Assim também ocorreu com os valores transferidos aos entes federativos, variando entre acréscimos e decréscimos, consoante a variação do número de alunos atendidos.

Segundo Carvalho *et al.* (2020), o Pnate apresentou impactos nos indicadores de desempenhos educacionais, mesmo que acanhados, mas importantes para o

acesso e desenvolvimento da educação básica. Os indicadores analisados pelos autores foram:

- i. taxa de matrícula: houve um aumento de 0,16% no número de alunos matriculados e residentes na zona rural;
- ii. taxa de abandono: foi registrado um percentual de redução de 0,33%, apreendendo que, a cada 1.000 alunos matriculados com residência fixada na zona rural, 3,3 alunos não abandonaram os estudos. Nesse indicador outros fatores contribuem para o aumento da taxa, motivo pelo qual o benefício do Pnate não consegue sanar, tais como: baixa renda familiar; ausência de prédios escolares na proximidade; poucas informações e recursos tecnológicos para o acompanhamento da turma e embaraços com as metodologias de ensino adotadas pela escola;
- iii. taxa de reprovação escolar: a pesquisa não identificou ponderação relevante;
- iv. taxa de distorção idade-série: apresentou uma redução de 1,6%. Esse indicador, combinado com os outros supracitados, promoveu uma redução de 2,9%, significando que, a cada 1.000 alunos matriculados e residentes na zona rural, aproximadamente 3 permaneceram dentro do fluxo escolar na idade pertinente (CARVALHO *et al.*, 2020).

Isto posto, pode-se conjecturar que o Pnate é um programa relevante para a promoção do acesso à educação básica, possibilitando a garantia do direito à educação, estabelecido na CF/88, a todos os educandos residentes na zona rural. E, de acordo com Carvalho *et al.* (2020), o Pnate promove impactos positivos para o setor educacional do país, embora tímidos, e carece de outros programas em conjunto para obter mais resultados, como a capacitação dos docentes e a melhoria da renda das famílias residentes na zona rural.

3.4.3 Caminho da Escola

Caminho da Escola é um programa de apoio e fomento ao acesso da educação básica, criado pela Resolução CD/FNDE nº 03, de 28 de março de 2007, com o escopo de auxiliar os entes federativos quanto à ampliação, padronização e renovação de suas frotas de veículos para o transporte escolar diário, oferecido aos alunos residentes, preferencialmente, na zona rural e nas comunidades ribeirinhas, matriculados nas redes públicas de ensino estaduais e municipais. Essa Resolução CD/FNDE nº 03/2007 continha uma limitação de prazo, entre os anos 2007 e 2009, para os entes federativos providenciarem a adesão ao programa e, por conseguinte, efetivarem a aquisição de veículos e/ou embarcações (BRASIL, 2007b; BRASIL, 2022f). Assim sendo, no ano de 2009, devido à expiração do prazo limite do programa, determinado na Resolução, esta foi revogada e substituída pela Resolução CD/FNDE nº 02, de 05 de março de 2009, a qual estabeleceu novo prazo para adesão e aquisição, iniciando no ano de 2009 e sem prazo para expiração. Essa Resolução de 2009 também foi revogada, devido à necessidade de novas atualizações do programa e, atualmente, o Caminho da Escola está regulamentado pela Resolução CD/FNDE nº 07, de 23 de abril de 2010 e pela Resolução CD/FNDE nº 45, de 20 de novembro de 2013, bem como disciplinado pelo Decreto Federal nº 6.768, de 10 de fevereiro de 2009 (BRASIL, 2009c; BRASIL, 2009d; BRASIL, 2010a; BRASIL, 2013c).

Esse programa basicamente consiste em assistência técnica e financeira realizada e disponibilizada pelo FNDE aos entes federativos, para que estes possam se organizar quanto às suas frotas de veículos para o sistema educacional, podendo adquirir veículos zero quilômetro, embarcações novas e bicicletas, conforme as suas necessidades, de modo que deem suporte ao transporte diário escolar. Os entes federativos podem realizar as aquisições por meio de adesão a atas de registros de preços, de pregão eletrônico realizado pelo FNDE, elegendo os seguintes recursos financeiros: (i) próprio do ente federativo; (ii) financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em conformidade com a linha de crédito disponibilizada e (iii) assistência financeira do Plano de Ações Articuladas (PAR) do FNDE, especificamente na dimensão 4, que disciplina a infraestrutura e

recursos pedagógicos (BRASIL, 2010a; BRASIL, 2021b; BRASIL, 2022f). Os veículos, embarcações e bicicletas a serem adquiridos devem ter os seguintes parâmetros:

§ 1º Poderão ser adquiridos veículos de transporte escolar zero quilômetro, quais sejam: ônibus, embarcações e bicicletas novas, que atendam aos dispositivos da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 (Código de Trânsito Brasileiro), e às especificações definidas pelo Departamento Nacional de Trânsito – Denatran, pela Marinha do Brasil, pelo FNDE e demais normas de autoridades competentes, com as seguintes características:

I – ônibus: veículo rodoviário automotor de passageiros, especificado como ônibus escolar, com dispositivo de acessibilidade, nos seguintes tipos:

a) micro-ônibus de transporte escolar, com capacidade mínima de 13 estudantes sentados, configurado preferencialmente para uso na área rural;

b) ônibus de transporte escolar configurados preferencialmente para uso na área rural, com as seguintes capacidades, condicionada à sua classificação:

- veículo pequeno, com capacidade mínima de 29 estudantes sentados;

- veículo médio, com capacidade mínima de 44 estudantes sentados;

- veículo grande, com capacidade mínima de 59 estudantes sentados;

c) ônibus de transporte escolar configurados para uso na área urbana, com as seguintes capacidades:

- veículo pequeno, com piso alto, com capacidade mínima de 29 estudantes sentados;

- veículo pequeno, com piso baixo, com capacidade mínima de 21 estudantes sentados;

II – embarcação: veículo aquaviário automotor, especificado como lancha escolar, ou barco escolar, com capacidade mínima entre 10 e 29 passageiros, mais o tripulante, condicionada à faixa etária dos estudantes;

III – bicicleta: veículo de propulsão humana para uso individual, especificado como bicicleta escolar, unissex, acompanhada de item de segurança – capacete – adequado à faixa etária dos estudantes, com os seguintes tipos:

a) aro 20 ou 21 para atender estudantes entre 6 anos de idade e 11 anos de idade; e

b) aro 26 deverá contemplar alunos a partir dos 12 (doze) anos de idade (BRASIL, 2021b).

O programa Caminho da Escola foi concebido pela premência em atender e expandir o acesso à educação básica, dado que o programa Pnate por si só não era suficiente para a manutenção do transporte escolar dos entes federativos. Outrossim, foram as metas desafiadoras estabelecidas, no ano de 2007, pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, para a evolução e desenvolvimento do sistema educacional. Sendo assim, tornou-se imprescindível a manutenção, ampliação e renovação das frotas de veículos escolares dos entes federativos, para auxiliar no alcance das metas propostas pelo Plano (BRASIL, 2007c; BRASIL, 2013b).

De acordo com o Art. 2º, do Decreto nº 6.768/2009, o programa Caminho da Escola tem os seguintes objetivos: renovação de frotas de veículos; garantia da

qualidade do transporte; segurança no transporte; sustentação da acessibilidade à educação básica; promoção da permanência do aluno na escola e a consequente redução da evasão escolar; redução de valores dos veículos, por meio de adesão a ata de registro de preços, referenciadas em processo licitatório por pregão eletrônico (BRASIL, 2009c).

Por meio do cumprimento desses objetivos estabelecidos no Decreto nº 6.768/2009, já foi possível apurar benefícios para a educação básica pública, advindos do Caminho da Escola, conforme pesquisa realizada no ano 2018:

- i. evasão escolar: redução de 0,46%, ou seja, em 1.000 alunos matriculados, aproximadamente 4 não se afastaram da escola, entre os municípios que aderiram ao programa, contribuindo para a redução de 24,48% da taxa de distorção idade-série. Cerca de 70% dos municípios brasileiros apresentaram impacto positivo quanto à evasão escolar;
- ii. utilização de veículos escolares impróprios: redução de 15% de veículos caminhão e caminhonete;
- iii. utilização de veículos escolares apropriados: aumento de 3% de ônibus e aumento de 11% de micro-ônibus;
- iv. idade média dos veículos escolares: redução de 6,7 anos;
- v. veículos utilizados para o transporte escolar rodoviário: 42% ônibus; 20,62% micro-ônibus; 27,61% van/kombi; 0,25% caminhão; 3,15% caminhonete; 6,10% carro de passeio e 0,30% outros;
- vi. veículos utilizados para o transporte aquaviário: 17,4% barco de alumínio; 52,60% barco de madeira e 29,9% canoa;
- vii. distribuição de bicicletas por região: 42,2% nordeste; 22,2% centro-oeste; 17,1% sudeste; 14,9% norte e 3,7% sul (UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, 2018a).

Isto posto, considera-se que o programa Caminho da Escola tem cumprido seu propósito de ampliar o acesso ao sistema de educação básica, propiciando a aquisição de veículos com mais conforto e segurança para o transporte escolar. Desde o início do Caminho da Escola, ano de 2007, até 2018, 99% dos municípios brasileiros aderiram ao programa e foram distribuídos, pelo FNDE aos entes

federativos, por meio da assistência financeira do PAR, os seguintes números de veículos escolares: 176.988 bicicletas; 45.320 ônibus e 1.310 lanchas escolares. Entretanto, ainda há déficit de atendimento de transporte escolar nos municípios brasileiros, dado a crescente demanda da população, assim como é premente o prosseguimento na renovação das frotas, pois os veículos, inicialmente disponibilizados pelo programa, já começam a ultrapassar dez anos de utilização (UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, 2018b).

3.5 RECURSOS FINANCEIROS PARA A MANUTENÇÃO DA MERENDA

Além de ser um espaço para o ensino e aprendizagem, a escola também atua como um local para a vivência e socialização, pois são aspectos importantes e complementares para o desenvolvimento do aluno. Para que aconteça essa atuação abrangente das escolas no ensino e evolução da vida em comunidade, são necessárias políticas públicas que promovam o acesso e a permanência dos alunos na escola, durante o período necessário para a sua formação, principalmente na educação básica. A política da merenda escolar não é impulsionadora do acesso à educação, como as políticas educacionais de transportes, todavia pode propiciar a permanência do aluno na escola, tendo em vista a sua capacidade de solucionar o problema imediato da fome. Destarte, não pode ser tratada de forma secundária e assistencialista, mas como essencial e garantida como direito a todos os alunos, sejam carentes ou não, devendo ser integrada ao ambiente escolar (ABREU, 1995).

A falta de alimentação adequada afeta a população mundial, devido, sobretudo, ao alto custo dos alimentos, ao aumento da pobreza e a desigualdade de renda. Estima-se que, no ano de 2020, entre 720 e 811 milhões de pessoas no mundo enfrentaram a fome e 2,37 bilhões de pessoas não tiveram acesso à alimentação saudável, provocando a insegurança alimentar⁶ e, tendo como

⁶ De acordo com Valadares (2022), considera-se como (i) segurança alimentar: o acesso diário e na quantidade certa, para uma alimentação saudável, sem deixar de ter alcance às demais necessidades basilares para a vida humana; (ii) insegurança alimentar leve: não ter a certeza do acesso diário a alimentação e, devido a essa incerteza (falta de recursos financeiros), os alimentos não são de boa qualidade e a quantidade adequada fica comprometida; (iii) insegurança alimentar moderada: não há a quantidade suficiente de alimentos entre os adultos, ou há a interrupção da alimentação, tendo em vista a falta de alimentos; e (iv) insegurança alimentar grave: restrição da

consequência, a desnutrição⁷ nas formas grave e leve. Com a calamidade pública provocada pela pandemia da Covid-19, no ano de 2020, milhões de crianças foram afetadas pelo nanismo e o emagrecimento ou excesso de peso, piorando o quadro já existente da desnutrição infantil (FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO, 2021). No Brasil, 49,6 milhões de pessoas sofrem com a insegurança alimentar moderada e 7,5 milhões enfrentam a insegurança alimentar grave, o que tem acarretado um atraso de 6,1% no crescimento de crianças menores de cinco anos de idade e comprometido 8% de nascimento de crianças com baixo peso (FAO; FIDA; OPS; WFP; UNICEF, 2021).

Não há comprovação científica que a desnutrição ocasione problemas cognitivos que possam afetar a aprendizagem e que seja a responsável pela reprovação escolar na educação básica, embora seja notória a existência da desnutrição nas formas grave e leve na população brasileira, principalmente infantil, que pode desencadear sérios problemas de saúde pública. No entanto, sabe-se que a fome imediata e diária interfere no rendimento de aprendizagem do aluno, pois é impossível a sua concentração nas atividades escolares com o estômago vazio, por ser uma necessidade elementar para o estímulo do corpo humano. Desse modo, a merenda escolar não deve ser entendida como um programa para alunos carentes ou como uma política de assistência aos alunos pobres, mas como um programa normal do ambiente escolar, devendo ser disponibilizada a todos os alunos, como parte das atividades pedagógicas, pois todos os alunos sentem fome e a merenda pode dar saciedade momentânea, bem como a disposição e a atenção necessária para o aprendizado (ABREU, 1995).

quantidade de alimentos ou a interrupção da alimentação, devido a falta de alimentos, entre as crianças. Nos dois últimos casos acontece a fome, por um dia inteiro ou mais, por não ter dinheiro para adquirir alimentos.

⁷ Desnutrição é o estágio avançado da fome e sucede quando esta não é satisfeita de forma adequada e por longo tempo. Nessa circunstância, o organismo deixa de manter todo o metabolismo do corpo para se reequilibrar e reduzir gastos, sacrificando o que é supérfluo no corpo humano, que é o crescimento, para manter a sobrevivência. Nesse caso, tem-se a desnutrição na forma leve, que mantém o metabolismo normal, porém, diminui a velocidade do crescimento, deixando as crianças mais baixas e com peso inferior, sendo percebida na comparação com outras crianças da mesma faixa etária. A desnutrição na forma grave ocorre quando a fome é muito impetuosa por longo tempo e o corpo não consegue reequilibrar com a diminuição da velocidade do crescimento. Nesse estágio, são evidenciados sinais clínicos e o comprometimento total das reações metabólicas do corpo, correndo sério risco de morte. A desnutrição na forma grave é menos frequente, os sinais clínicos são visíveis e tem alto risco de letalidade, já a desnutrição na forma leve é reiterada e não há sinais clínicos aparentes (MOYSÉS; COLLARES, 1995).

No Brasil, a política da merenda escolar teve seus primórdios entre os anos 1900 e 1930, sob a responsabilidade financeira do Governo Federal, para os alunos das escolas profissionalizantes, as chamadas Escolas de Aprendizizes Artífices. Nessas escolas, eram oferecidas refeições diárias, sob a justificativa de contribuir para o aprimoramento do aprendizado dos alunos, dado que esses tinham entre 10 e 13 anos de idade e eram filhos de famílias desprovidas de riquezas. Contudo, essa política não foi linear e uniforme, tendo conquistas e retrocessos e, em alguns momentos, foi financiada pelas caixas escolares, criadas no ano de 1911, para subsidiar o estudo de alunos carentes (PINHO, 2015).

O Decreto-Lei nº 7.328, de 17 de fevereiro de 1945, criou a Comissão Nacional de Alimentação Escolar, composta por oito especialistas em técnicas e tecnologias no setor de alimentos, com mandato de um ano, e presidida pelo Diretor Geral do Conselho Federal de Comércio Exterior. Essa Comissão tinha as seguintes atribuições:

Art. 7º Caberá à Comissão Nacional de Alimentação:

- a) estudar e propor as normas da política nacional de alimentação;
- b) estudar o estado de nutrição e os hábitos alimentares da população brasileira, considerando o respectivo padrão de vida;
- c) acompanhar e estimular as pesquisas relativas às questões e problemas de alimentação, propondo os auxílios que julgar necessários ou convenientes;
- d) trabalhar pela correção de defeitos e deficiências da dieta brasileira, estimulando e acompanhando as devidas campanhas educativas;
- e) concorrer para o desenvolvimento da indústria de desidratação dos alimentos no Brasil (BRASIL, 1945).

No ano de 1955, foi criada a Companhia da Merenda Escolar, por meio do Decreto nº 37.106, que tinha três missões, conforme o Art. 2º:

- a) incentivar, por todos os meios a seu alcance, os empreendimentos públicos ou particulares que se destinam proporcionar ou facilitar a alimentação do escolar, dando-lhe assistência técnica e financeira;
- b) estudar e adotar providências destinadas à melhoria do valor nutritivo da merenda escolar e ao barateamento dos produtos alimentares, destinados a seu preparo;
- c) promover medidas para aquisição desses produtos nas fontes produtoras ou mediante convênios com entidades internacionais, inclusive obter facilidades cambiais e de transportes, para sua cessão a preços mais acessíveis (BRASIL, 1955).

O Decreto nº 45.582, de 18 de março de 1959, acrescentou mais uma missão à Companhia da Merenda Escolar, segundo o Art. 2º, alínea d, a qual foi “estudar e

tomar as medidas destinadas a aperfeiçoar os métodos de educação alimentar a serem adotadas nos estabelecimentos escolares” (BRASIL, 1959c). Nesse ano de 1959, também foram estabelecidas a Semana da Alimentação Escolar, por meio do Decreto nº 45.266, de 19 de janeiro de 1959, que elegeu a quarta semana do mês de março de cada ano para a devida comemoração (BRASIL, 1959a) e a medalha do Mérito na Alimentação Escolar, pelo Decreto nº 45.568, de 13 de março de 1959, conferida àqueles que manifestassem “esforços, realizações e dedicação em favor da assistência e da educação alimentar dos escolares” (BRASIL, 1959b). Não consta revogação deste Decreto de concessão da medalha, no entanto, a sua prática caiu em desuso ao longo dos anos.

Em 1961, foram estabelecidos os programas assistenciais da campanha nacional da merenda escolar, que poderiam ser realizados por meio de convênios ou congêneres com instituições públicas ou privadas. Para firmar convênio com o Governo Federal, essas instituições deveriam comprovar: (i) capacidade financeira para adquirir e instalar os equipamentos necessários nas escolas, para o preparo da merenda; (ii) recursos para a compra de gêneros alimentícios básicos e variáveis para complementar o cardápio da merenda em, pelo menos, uma vez na semana e (iii) recursos para iniciar e continuar a elaboração da merenda durante o período letivo de um ano. Esses programas assistenciais eram disponibilizados para as escolas públicas de ensino básico e para as privadas que dispunham de ensino gratuito (BRASIL, 1961b). No ano de 1961, também foram instituídos: (i) a fiscalização dos alimentos da merenda escolar; (ii) os meios para a estocagem dos gêneros alimentícios; (iii) os meios de transporte, que deveriam ser realizados pelas viaturas das entidades da administração federal, das sociedades de economia mistas e das entidades paraestatais (essas entidades estocavam os alimentos para a merenda escolar); (iv) prioridades na praça para a obtenção dos alimentos, bem como o desembaraço alfandegário nas importações (BRASIL, 1961c).

A partir do ano de 1965, as mercadorias e equipamentos importados ou doados para a campanha da merenda escolar ficaram isentos do “pagamento de emolumentos consulares, licenças de importação, pedágio, taxas portuárias e alfandegárias e outras despesas” (BRASIL, 1965). Percebe-se até aqui o movimento do Governo para a organização e implementação de uma política permanente da merenda escolar. Já no ano de 1973, foi criado o Programa Nacional de Alimentação

e Nutrição (Pronan), pelo Decreto nº 72.034, de 30 de março, que tinha o objetivo “acelerar a melhoria das condições de alimentação e nutrição da população, e conseqüentemente, contribuir para a elevação de seus padrões de saúde, índices de produtividade e níveis de renda” (BRASIL, 1973). Esse Decreto não detalha como deveria ser elaborado o Pronan, somente registra que teria uma vigência plurianual e, no ano de 1973, seria disponibilizada a importância de Cr\$ 450.000.000,00 (quatrocentos e cinquenta milhões de cruzeiros) do orçamento público para o custeio do programa (BRASIL, 1973). O Pronan não foi um programa específico para a merenda escolar, mas para a população de forma geral, com foco na produtividade do trabalho e não no setor educacional. A premência maior, na época, era o treinamento e preparo de mão de obra para o movimento da economia e não o acesso e permanência do aluno na escola.

A CF/88 prescreve o direito da alimentação ao educando, conforme o Art. 208, Inc. VII, que diz: “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (BRASIL, 1988, grifo nosso) e determina, no Art. 212, § 4º, que o financiamento dos programas suplementares de alimentação seja realizado com recursos do orçamento dos entes federativos e com aqueles provenientes de contribuições sociais (BRASIL, 1988). Salieta-se que a CF/88 definiu a merenda escolar como um direito social ao aluno, por conseguinte, deve ser assegurada a sua distribuição gratuita a todos os alunos matriculados na rede pública de educação básica, bem como nas escolas filantrópicas que oferecem o ensino gratuito. O Art. 3º, da Lei nº 11.947/2009, ratificou o direito social determinado na CF/88, estabelecendo que “a alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado e será promovida e incentivada com vistas ao atendimento” das seguintes diretrizes (BRASIL, 2009a):

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social (BRASIL, 2009a).

Percebe-se, pela leitura do Art. 2º supracitado, o zelo da legislação em oferecer, na merenda escolar, alimentos nutritivos e de acordo com os hábitos e culturas regionais, bem como a inserção da disciplina educação alimentar no currículo escolar. Não obstante, registra-se que na prática esse zelo não é plenamente implementado, seja por insuficiência ou descaminho de recursos financeiros, ou seja, por ausência de capacidade técnica de pessoal.

A Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994, municipalizou o programa de merenda escolar, repassando aos entes federativos a responsabilidade pela organização e distribuição dos alimentos, bem como a fiscalização dos valores mensais repassados pela União para o financiamento do programa (BRASIL, 1994). Isto posto, os municípios poderiam contar com os recursos provenientes de seu orçamento e das contribuições sociais, bem como com os repasses de recursos federais. Dessa forma, para a perenização da merenda escolar nas escolas, de forma ampla, inclusiva e gratuita, sendo integrante da pedagogia escolar, o Ministério da Educação, em conjunto com o FNDE, firmou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), descrito no próximo subitem.

3.5.1 Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) foi sendo construído ao longo da história brasileira da merenda escolar, sofrendo interrupções e avanços, bem como alterações em sua estruturação, inclusive do seu nome. Contudo, foi

somente com a Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, que ficou definido como um programa nacional, denominado Pnae, estendendo seu alcance a todos os alunos matriculados nos ensinos pré-escolar e fundamental, das redes de educação pública e de escolas filantrópicas (BRASIL, 2001). Essa Medida Provisória foi revogada e substituída pela Lei nº 11.947/2009 que está em vigência até os dias atuais, a qual estabeleceu como objetivo principal do Pnae, conforme seu Art. 4º:

[...] contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (BRASIL, 2009a).

Observa-se que o alcance do objetivo do Pnae, para além das questões de aprendizagem e rendimento escolar, compreende: (i) a questão nutricional, que é essencial para o desenvolvimento da saúde física do aluno, por conseguinte, traz reflexos positivos no aprendizado; (ii) e a matéria interdisciplinar biopsicossocial, que envolve a biologia, a psicologia e a socialização do aluno, que perpassam o ambiente escolar, abrangendo o extraescolar, ou seja, a vida do aluno fora do ambiente escolar. Esse objetivo é audacioso, contudo, fundamental para uma educação abrangente, embora a sua implementação não tenha alcançado a sua plenitude.

Quanto ao financiamento do Pnae, os recursos financeiros devem estar consignados no orçamento da União, para posterior distribuição aos entes federativos. Esses recursos são gerenciados pelo FNDE, que tem a responsabilidade de transferir, aos entes federativos, em dez parcelas mensais, entre os meses de fevereiro a novembro, para a suplementação parcial dos gastos com a merenda escolar, que deve abranger os duzentos dias letivos. A transferência financeira é automática e em conta bancária, específica para o Pnae, de cada ente federativo, não carecendo firmar convênio, acordo ou congênere com o FNDE. O montante de recursos financeiros a ser transferido aos entes federativos é calculado com base no número de alunos matriculados nas redes públicas de educação básica e nas escolas filantrópicas, confessionais e comunitárias, conveniadas com o Poder Público. O número de alunos matriculados é o informado no Censo Escolar do ano anterior, apurado pelo Inep (BRASIL, 2009a; BRASIL, 2013d). Os valores

repassados do Pnae aos entes federativos, entre os anos de 2001 e 2015, estão relacionados na Tabela 6.

Tabela 6 – Recursos financeiros transferidos pelo Pnae entre os anos 2001 e 2015

Ano	Recursos financeiros (em bilhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhões)	Ano	Recursos financeiros (em bilhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhões)
2001	0,920	37,1	2009	2,013	47
2002	0,848	36,9	2010	3,034	45,6
2003	0,954	37,3	2011	3,051	44,4
2004	1,025	37,8	2012	3,306	43,1
2005	1,266	36,4	2013	3,542	43,3
2006	1,500	36,3	2014	3,693	42,2
2007	1,520	35,7	2015	3,759	41,5
2008	1,490	34,6			

Fonte: Brasil (2022h)

Visualizando a Tabela 6, percebe-se que os valores repassados pelo Pnae aos entes federativos foram aumentando no decorrer dos anos, saindo de R\$ 0,920 bilhão em 2001 a R\$ 3,759 bilhões em 2015, perfazendo um total de aumento de 308,59% de valores repassados em quinze anos e, no mesmo período, um aumento de 11,86% no número de alunos atendidos. O aumento considerável de 35,1%, de recursos financeiros, do ano de 2008 para 2009, deveu-se a inclusão do atendimento de alunos matriculados no Programa Mais Educação⁸, sendo aumentado em 12,4 milhões o número de alunos atendidos pelo Pnae, em 2019.

Os valores repassados aos entes federativos municipais e estaduais, nos anos de 2016 a 2022, estão demonstrados na Tabela 7. Tais valores não foram demonstrados na Tabela 6 por conter informações diferentes, dado que o Portal Transparência do FNDE disponibilizou em formatos diferentes. Nos anos de 2001 a 2015, foi disposto o número de alunos totais atendidos e os valores financeiros repassados para os municípios e estados foram somados, já nos anos de 2016 a 2022, foram disponibilizados os números de entidades municipais e estaduais atendidas e os valores repassados foram segregados entre essas entidades.

⁸ Conforme o Art. 1º da Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007, o Programa Mais Educação tem como objetivo “contribuir para a formação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio da articulação de ações, de projetos e de programas do Governo Federal e suas contribuições às propostas, visões e práticas curriculares das redes públicas de ensino e das escolas”. Sendo assim, os alunos matriculados nesse programa passaram a frequentar a escola no contraturno, para realizar outras atividades escolares (BRASIL, 2007d).

Tabela 7 – Recursos financeiros transferidos pelo Pnae entre os anos 2016 e 2022

Ano	Nº entidades municipais atendidas	Nº entidades estaduais atendidas	Valor repasse municipal (R\$)	Valor repasse estadual (R\$)	Valor total repasse/ano (R\$)
2016	5.537	27	2.459.308.447,64	962.179.080,46	3.421.487.528,10
2017	5.539	27	2.728.653.571,62	1.193.987.926,70	3.922.641.498,32
2018	5.511	27	2.802.387.624,43	1.216.385.368,34	4.018.772.992,77
2019	5.501	27	2.782.474.103,01	1.167.999.450,78	3.950.473.553,79
2020	5.515	28	2.994.608.359,65	1.311.791.516,69	4.306.399.876,34
2021	5.537	26	2.886.120.907,36	1.275.760.190,00	4.161.881.097,36
2022	5.494	25	2.464.248.384,40	1.115.217.848,94	3.579.466.233,34

Fonte: elaborado pela autora com base nas informações do FNDE (BRASIL, 2022j).

Por meio das informações apresentadas na Tabela 7, infere-se que o número de entidades contempladas durante o período de anos não é constante, variando a cada ano, sendo que, no ano de 2017, houve o maior número de entidades municipais atendidas e, no ano de 2022, o menor número de atendimentos municipais. A variação do número de atendimento das entidades estaduais ocorreu nos anos de 2020, 2021 e 2022. Houve crescimento dos valores financeiros totais repassados entre os anos, registrando queda nos anos de 2019 e 2022, justificadas pelas diminuições dos números de entidades municipais e estaduais atendidas. O crescimento de aplicação de valores financeiros no Pnae, de 2016 a 2022, foi de 4,62%. O ano de 2022 registrou o menor número de entidades atendidas e, por conseguinte, o menor número de valores repassados. Os valores atuais do Pnae, definidos por dia/aluno para cada modalidade e etapa do ensino, estão demonstrados na Tabela 8.

Tabela 8 – Valores atuais de referência por dia/aluno do Pnae

Etapa/modalidade de ensino	Valor (R\$)
Creche	1,07
Pré-escola	0,53
Escolas indígenas e quilombolas	0,64
Ensino fundamental e médio	0,36
Educação de jovens e adultos	0,32
Ensino integral	1,07
Programa de fomento às escolas de ensino médio em tempo integral	2,00
Alunos que frequentam o atendimento educacional especializado no contraturno	0,53

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2022i.

Observa-se na Tabela 8 que o Pnae estendeu seu atendimento a todas as etapas e modalidades de ensino, bem como às escolas das comunidades indígena e quilombola. Também foi incluída a creche, que é uma etapa que precede à pré-escola (educação infantil), por ser classificada na modalidade tempo integral,

recebendo o mesmo valor monetário do ensino integral. A relevância do Pnae é o fomento da atividade escolar em tempo integral, bem como o auxílio aos alunos que têm a carência de frequentar a escola no contraturno para potencializar o seu desempenho. Desse modo, o Pnae contribui com o propósito de fortalecer e aprimorar o aprendizado, bem como agregar outras atividades no repertório do aluno em tempo integral, que o auxilie no desenvolvimento social. Embora o valor diário por aluno não seja o ideal para suprir toda a carência nutricional do educando e seja impreterível utilizar recursos das receitas próprias do município, para a complementação dos gastos com a merenda escolar, o Pnae tem contribuído para diminuição da fome do aluno e, por conseguinte, mesmo que de forma indireta, para a concentração nos estudos e o aprendizado (FERREIRA; ALVES; MELLO, 2019).

Visando às questões nutricionais do aluno, além da fome imediata e diária, o Pnae exige a responsabilização técnica de profissional nutricionista em cada rede escolar. Cabe ao nutricionista a tarefa de estudar os hábitos alimentares da localidade, principalmente quanto às culturas das comunidades indígenas e quilombolas, e elaborar o cardápio em conformidade com a cultura local, utilizando-se de alimentos básicos, frutas e hortaliças, contudo, obedecendo às referências nutritivas de cada um. Também devem ser consideradas as perspectivas de “sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região”, bem como assegurar a “alimentação saudável e adequada” (BRASIL, 2013d). Os cardápios deverão atender aos seguintes parâmetros:

- I – no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, duas refeições, para as creches em período parcial;
- II – no mínimo 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para as creches em período integral, inclusive as localizadas em comunidades indígenas ou áreas remanescentes de quilombos;
- III – no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias, por refeição ofertada, para os alunos matriculados nas escolas localizadas em comunidades indígenas ou em áreas remanescentes de quilombos, exceto creches;
- IV – no mínimo 20% (vinte por cento) das necessidades nutricionais diárias quando ofertada uma refeição, para os demais alunos matriculados na educação básica, em período parcial;
- V – no mínimo 30% (trinta por cento) das necessidades nutricionais diárias, quando ofertadas duas ou mais refeições, para os alunos matriculados na educação básica, exceto creches em período parcial; e
- VI – no mínimo 70% (setenta por cento) das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para os alunos participantes do

Programa Mais Educação e para os matriculados em escolas de tempo integral (BRASIL, 2013d).

Além do cardápio adequado, o profissional nutricionista deve elaborar uma programação de horários para cada tipo de refeição e a quantidade que deverá ser ofertada para o aluno, de acordo com a carência nutricional de sua faixa etária. Outra tarefa do nutricionista deve ser quanto ao cardápio para os alunos com necessidades nutricionais especiais, devido à “doença celíaca, diabetes, hipertensão, anemias, alergias e intolerâncias alimentares, dentre outras” (BRASIL, 2013d).

As aquisições dos gêneros alimentícios com recursos financeiros do Pnae devem seguir as regras da legislação de licitação pública, priorizando, sempre que possível, a compra de alimentos orgânicos ou agroecológicos. Outrossim, deve ser utilizado o percentual de 30%, da totalidade dos recursos recebidos do Pnae, para a compra de alimentos diretamente da “agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas” (BRASIL, 2009a). Essa medida foi adotada pelo Pnae para o fortalecimento do desenvolvimento social e econômico da localidade (BRASIL, 2022g). A compra dos alimentos da agricultura familiar pode ser realizada por dispensa de licitação, não obstante, é imprescindível a observação dos preços dos produtos no momento da aquisição, dado que devem ser compatíveis com os preços praticados no mercado local (BRASIL, 2009a), para não adquirir produtos com valores superfaturados. Os alimentos da agricultura familiar devem atender as exigências de controle de qualidade, de acordo com as normativas de vigilância sanitária em vigor (BRASIL, 2013d).

Nesse contexto, infere-se a relevância do Pnae para a composição das políticas públicas de alimentação escolar, considerando que há alunos que têm a merenda como a única refeição do dia. Destarte, o Pnae contribui para extirpar, ou minimizar, a fome imediata e auxiliar nas questões nutricionais, essenciais para o desenvolvimento saudável do aluno. Todavia, ressalta-se que ainda não foi atendida a totalidade dos objetivos estabelecidos no Art. 4º, da Lei nº 11.947/2009, em especial, o desenvolvimento biopsicossocial do aluno, dado ser um objetivo ousado e dinâmico, sendo indispensável a sua complementação com políticas públicas que

proporcionem o entrosamento social do aluno, além de acompanhamento nutricional mais profícuo.

O Pnae também proporciona o desenvolvimento da economia local e regional, ao destinar 30% de seus recursos para a agricultura familiar. Dessa forma, firma a cultura alimentar da localidade e diminui a aquisição de produtos industrializados, desencadeando reflexos saudáveis na alimentação do aluno. De forma geral, o Pnae tem cooperado para a diminuição da evasão escolar, pois, para o aluno desprovido de recursos financeiros, há a garantia da refeição diária, embora não deva ser considerado um programa para alunos carentes, mas, um programa intrínseco às atividades escolares, um programa pedagógico (FERREIRA; ALVES; MELLO, 2019).

3.6 RECURSOS FINANCEIROS PARA A AQUISIÇÃO DE LIVRO E MATERIAL DIDÁTICO

Sabe-se que o livro é uma ferramenta essencial para a prática educativa, tanto para o professor quanto para o aluno. Para o professor, o auxilia na elaboração e desenvolvimento das aulas. Para o aluno, por conter uma variedade de conteúdo e textos, como uma maneira de organizar e orientar os estudos, por abarcar diversas informações úteis para o aprendizado (XAVIER; TOLEDO; CARDOSO, 2020).

No propósito de orientação e organização dos livros, no ano de 1937, foi criado o Instituto Nacional do Livro (INL), com sede na Biblioteca Nacional, que tinha como incumbência, dentre outras, “incentivar a organização e auxiliar a manutenção de bibliotecas públicas em todo o território nacional” (BRASIL, 1937b). Por meio do Decreto-Lei nº 1.006, de 1938, foi criada a Comissão Nacional do Livro Didático (CNLD), com a missão de estabelecer as formas de produção, organização, utilização e importação dos livros didáticos (BRASIL, 1938).

No ano de 1971, foi instituído o Programa do Livro Didático para o Ensino Fundamental (Plidef), sendo conduzido pelo INL e, em 1976, o governo assumiu a edição e distribuição de livros textos para as escolas públicas. No entanto, os recursos financeiros destinados para esse fim não foram suficientes. Por

consequente, a grande maioria das escolas municipais de ensino fundamental não foi alcançada pelo programa. Em 1985, o Plidef foi substituído pelo Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), inserindo como novidades os livros reutilizáveis e a escolha dos livros pelos professores (BRASIL, 2022I).

Dando um salto na história do livro didático, o Decreto nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010, reeditou o PNLD e estruturou o Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE). Ambos os programas ficaram destinados às escolas de educação básica das redes públicas federal, estadual, distrital e municipal, para o provimento gratuito e regular de obras literárias, pedagógicas e didáticas. As obras fornecidas por esses programas deveriam estar ao dispor dos alunos e dos professores, tanto no ambiente escolar, como no ambiente externo, de modo a garantir o acesso aos livros, bem como incentivar a leitura, a cultura e os estudos. O PNLD tinha como objetivo fornecer livros didáticos, dicionários e outros livros para os alunos do primeiro ao nono ano do ensino fundamental e para os alunos do ensino médio; já o PNBE tinha a finalidade de equipar as bibliotecas das escolas, com acervos de obras de referência, nas áreas de literatura e pesquisa, bem como outras obras imprescindíveis para o desenvolvimento da prática educativa (BRASIL, 2010c).

Esses dois programas foram unificados pelo Decreto nº 9.099, de 18 de julho de 2017, e passou a ser denominado Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD). Destarte, o atendimento desse programa foi ampliado para, além das escolas da rede pública, às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público e continuou sendo de forma gratuita e regular (BRASIL, 2017).

A missão do PNLD também passou a ser mais extensiva, incluindo não somente os livros literários e didáticos, mas também *softwares* e jogos educativos, bem como outros materiais didáticos e de gestão escolar, conforme §1º, Art. 1º, do Decreto nº 9.099/2017:

[...] a avaliação e a disponibilização de obras didáticas e literárias, de uso individual ou coletivo, acervos para bibliotecas, obras pedagógicas, *softwares* e jogos educacionais, materiais de reforço e correção de fluxo, materiais de formação e materiais destinados à gestão escolar, entre outros materiais de apoio à prática educativa [...] (BRASIL, 2017).

Os objetivos do PNLD incluem o acesso às diversas culturas e o incentivo à leitura e à pesquisa para os alunos, assim como a garantia de que a escola pública será provida de material de qualidade, para a prática do ensino e aprendizagem. É importante salientar que o PNLD também abarcou o benefício de acesso aos livros e materiais didáticos aos docentes, por conseguinte, colaborou com a atualização e aperfeiçoamento desses profissionais (BRASIL, 2017).

No período de 2017 a 2020, foram atendidos, por meio do PNLD, os alunos da educação infantil, ensino fundamental anos iniciais e finais e ensino médio, das escolas de educação básica da rede pública, assim como das escolas conveniadas com o Poder Público. Os números relativos a esses atendimentos, bem como os números de exemplares adquiridos e os recursos financeiros destinados às compras estão demonstrados na Tabela 9.

Tabela 9 – Atendimentos e valores destinados ao PNLD

Ano	Atendimento	Escolas beneficiadas	Alunos beneficiados	Exemplares	Valores destinados (R\$)
2017	Educação infantil	---	---	---	---
	Ensino fundamental: anos iniciais	96.632	12.347.961	39.524.100	319.236.959,79
	Ensino fundamental: anos finais	49.702	10.238.539	78.216.538	639.501.256,49
	Ensino médio	20.228	6.830.011	33.611.125	337.172.553,45
2018	Educação infantil	---	---	---	---
	Ensino fundamental: anos iniciais	39.465	9.569.765	26.359.755	239.238.536,30
	Ensino fundamental: anos finais	46.312	9.818.107	27.615.896	251.757.569,09
	Ensino médio	19.921	7.085.669	89.381.588	879.770.303,13
2019	Educação infantil	74.409	5.448.222	646.795	9.826.136,60
	Ensino fundamental: anos iniciais	92.467	12.189.389	80.092.370	612.852.107,23
	Ensino fundamental: anos finais	48.529	10.578.243	24.523.891	224.516.830,94
	Ensino médio	20.229	6.962.045	20.835.977	251.830.577,40
2020	Educação infantil	17.069	3.204.748	28.407	749.606,65
	Ensino fundamental: anos iniciais	88.674	12.337.614	71.816.715	458.638.563,27
	Ensino fundamental: anos finais	48.213	10.197.262	80.528.321	696.671.408,86
	Ensino médio	19.249	6.270.469	20.198.488	234.141.456,77

Fonte: elaborada pela autora, conforme informações do FNDE (BRASIL, 2022m).

Percebe-se, na leitura da Tabela 9, que os números de escolas, alunos beneficiados e aquisição de exemplares, entre os anos 2017 e 2020, variam para mais e para menos. Esse fator ocorreu devido aos livros serem consumíveis e reutilizáveis, assim, as compras novas são realizadas para cobrir acréscimos de matrículas e para recomposição dos livros consumíveis. A partir do ano 2019, foram incluídos os livros para atender os docentes e, no ano 2020, foi feita a reposição de todos os livros reutilizáveis, de todas as etapas de ensino abarcadas pelo PNLD (BRASIL, 2022m).

De acordo com Xavier, Toledo e Cardoso (2020), embora o PNLD seja um programa desenvolvido e ajustado ao longo do tempo da história da educação básica brasileira, ainda precisa de melhorias, tendo em vista os fatores relativos à metodologia de escolhas de livros e materiais didáticos pelos atores envolvidos, sendo Estado, editoras e professores. No entanto, esse tema não faz parte do escopo desta pesquisa. Não obstante, para esses autores, o PNLD tem auxiliado quanto ao acesso gratuito aos livros didáticos e literários aos alunos, principalmente àqueles em que as famílias não teriam condições financeiras para adquirir, contribuindo, de certa forma, com a justiça e a equidade na educação básica. Além disso, é um instrumento potencial para o professor em seu trabalho de ensino em sala de aula, contribuindo para alicerçar o aprendizado.

3.7 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA SOB A PERSPECTIVA INTERNACIONAL

O Brasil tem destinado vários recursos, conforme já visto, para a manutenção e desenvolvimento da educação básica, sendo que todos são alicerçados em legislações e, portanto, com efetivações compulsórias. No entanto, alguns desses recursos dependem de arrecadação de impostos e contribuições, como o caso do 25% educação, do Fundeb e do salário-educação, tornando-os variáveis, ou seja, à medida em que há oscilação na economia do país, os recursos variam para mais ou para menos, não havendo estabilidade dos repasses desses recursos financeiros (CAPUCHINHO; PERES, 2022a).

Outro fator importante a ser destacado é quando ocorre uma política nacional de redução de alguns impostos e contribuições para a alavancagem das vendas, como exemplo, a venda de veículos novos e eletrodomésticos, ou mesmo a diminuição de impostos na venda de combustíveis, provocando queda direta na arrecadação da União e do estado e, por efeito em cadeia, os repasses financeiros aos municípios são afetados. Esses fatores ocasionam cortes em gastos com MDE, logo, a estagnação do aprimoramento do setor educacional.

O Brasil investiu cerca de 5,1% do PIB em educação, no ano 2018, considerando a arrecadação dos três entes federativos (União, estados e municípios), e a maior participação nesse percentual adveio dos municípios, carecendo de maior investimento da União (CARDOSO *et al.*, 2023). Aparentemente, esse percentual coloca o Brasil em uma situação confortável em relação aos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (CROZATTI *et al.*, 2022). Contudo, o país investe menos que a meta 20, estabelecida pelo PNE, que diz:

[...] ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (BRASIL, 2014).

Destaca-se que a meta 20 do PNE deve ser cumprida em dez anos, até o ano de 2024, e já se passou 80% da vigência da lei e ainda não houve o cumprimento de 7% do PIB em educação, sendo necessário o cumprimento de, no mínimo, 10%, até o ano de 2024.

Quando esse investimento do PIB em educação do Brasil é comparado em valores *per capita*, percebe-se que está aquém dos investimentos de alguns países membros e parceiros da OCDE, conforme pode ser visto:

- Colômbia: US\$ 3.004;
- Brasil: US\$ 3.826;
- Argentina: US\$ 4.355;
- França: US\$ 10.646;
- Reino Unido: US\$ 10.728;
- Estados Unidos: US\$ 13.208 (OCDE, 2020; CAPUCHINHO; PERES, 2022b).

Por meio dessas informações, compreende-se que o financiamento da educação no Brasil não está a contento e caminha de forma lenta. De um lado, os recursos mais robustos destinados ao setor dependem da volatilidade da arrecadação de impostos e contribuições, tornando as suas transferências dependentes da instabilidade da conjuntura econômica do país. Por outro, a ausência de empenho da União em complementar os recursos, deixando que os

municípios fiquem responsáveis por grande parte da participação no percentual do PIB para a educação, bem como os municípios destinam mais de seus recursos próprios para as despesas com MDE (CAPUCHINHO; PERES, 2022a; CARDOSO *et al.*, 2023).

A política de financiamento educacional dos Estados Unidos depende predominantemente dos recursos arrecadados na localidade, no entanto, quando há crise econômica, há a garantia de repasses do Governo Federal para assegurar a equalização dos gastos em educação (OCDE, 2020; CAPUCHINHO; PERES, 2022a). No Brasil, há que se pensar em uma política nacional com mais acuidade para o financiamento da educação, de modo que haja a estabilidade dos investimentos em MDE, mesmo com a variação da arrecadação de impostos e contribuições. É premente pensar em maior investimento por aluno em todas as regiões do país, atentando para as necessidades das localidades com maior vulnerabilidade socioeconômica, para que a educação seja distributiva e equitativa em todo o território nacional.

4 OS INDICADORES DA QUALIDADE DO SISTEMA EDUCACIONAL ADOTADOS NO ESTUDO

Conforme já visto no item 3.2, a CF/88 distribuiu responsabilidades e tarefas aos entes federativos para a manutenção do sistema educacional, bem como estabeleceu um regime de colaboração entre a União e os estados, Distrito Federal e municípios, para a assistência técnica e o financiamento desse sistema, de forma a assegurar a educação básica abrangente e gratuita. Além desses deveres, o Art. 206 da CF/88 determinou diversos princípios para o desenvolvimento do ensino no país, dentre os quais, destaca-se o estabelecido no Inc. VII: “garantia de padrão de qualidade” (BRASIL, 1988).

Uma vez que a qualidade educacional é basilar e a sua garantia envolve muitas questões, considera-se esse princípio constitucional como multideterminado. Segundo Souza, Alves e Moraes (2021, p. 16), a qualidade educacional “depende de um conjunto amplo de fatores relacionados às características dos alunos e de suas famílias, dos professores, dos recursos pedagógicos e da infraestrutura escolar, bem como da gestão da escola e da rede de ensino”. Vale salientar que a gestão da rede de ensino é um fator chave, haja vista que os valores financeiros transferidos para a educação básica, de forma geral, são padronizados, ou seja, os cálculos são realizados por aluno (custo por aluno) e os valores são repassados aos entes federativos, de acordo com o número total de matrículas, apurado no Censo Escolar do ano anterior. Desse modo, o mesmo nível de recurso financeiro, disponibilizado para redes congêneres, pode suscitar resultados diversos entre elas, pois dependerá de como será gerido e das condições pré-existentes em cada uma (SOUZA; ALVES; MORAES, 2021).

Nesse contexto, o § 1º, do Art. 211, da CF/88, definiu que a União deve exercer função supletiva e redistributiva “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” e, no § 7º desse mesmo artigo, ficou determinado que “o padrão mínimo de qualidade [...] considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração [...]” (BRASIL, 1988).

O que pode ser observado é que, embora tenha sido determinado constitucionalmente um padrão mínimo de qualidade para o sistema educacional, a CF/88 não estabeleceu critérios ou metodologias para a implementação e mensuração desse padrão de qualidade, bem como não trouxe detalhamento das características de uma escola de qualidade (BAUER; ARCAS; OLIVEIRA, 2021).

O Inc. IX, do Art. 3º, da Lei nº 9.394/96, prescreveu a garantia de padrão de qualidade como princípio do sistema educacional e o Inc. IX, do Art. 4º, da mesma lei, definiu como padrões mínimos de qualidade no ensino:

[...] a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante, inclusive mediante a provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados [...] (BRASIL, 1996a).

Em 2006, foi apresentado, na Câmara Federal, o Projeto de Lei nº 7.420, com a seguinte ementa: “dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção”. De acordo com o Art. 1º desse projeto, os fatores indispensáveis e obrigatórios para a qualidade da educação básica são os seguintes:

- I – titulação mínima de todos os profissionais da educação de acordo com as exigências da lei de diretrizes e bases da educação nacional;
- II – plano de carreira para o magistério público, nos termos do art. 206, V, da Constituição Federal, e da legislação federal pertinente;
- III – programa de formação continuada para os profissionais do magistério e servidores técnico-administrativos, de duração plurianual, com dotação orçamentária específica;
- IV – jornada de trabalho dos profissionais do magistério e servidores técnico-administrativos, com previsão de período de tempo específico semanal para atividades de planejamento e estudo coletivo, cumprido no estabelecimento de ensino;
- V – plano de educação, em consonância com o plano nacional de educação, previsto no art. 214 da Constituição Federal;
- VI – padrões definidos de infra-estrutura e funcionamento das escolas, de acordo com custo-aluno-padrão-qualidade periodicamente calculado para cada etapa e modalidade da educação básica, nos termos previstos na lei de diretrizes e bases da educação nacional;
- VII – estratégias diferenciadas na oferta da educação infantil, a fim de que todas as crianças na faixa etária de zero a cinco anos, com necessidade caracterizada desse tipo de atendimento, segundo critérios de natureza social e econômica, recebam a adequada atenção educacional;
- VIII – ensino fundamental regular universal em tempo integral, com jornada escolar de pelo menos sete horas diárias;
- IX – ensino médio regular universal, com jornada escolar de pelo menos cinco horas diárias (BRASIL, 2006).

De acordo com o Art. 2º do referido projeto de lei, a qualidade da educação básica deverá ser periodicamente avaliada, por meio de processo nacional de avaliação do rendimento escolar (BRASIL, 2006). O que se pode dizer aqui é que a aprovação desse projeto de lei seria amplamente pertinente na definição de critérios de qualidade educacional instituídos em lei.

A qualidade da educação também é abordada na Lei nº 13.005/2014, que a instituiu como uma das diretrizes do PNE, bem como dispôs no Inc. VIII, do Art. 2º, o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade”. Nessa legislação também ficou determinado que o padrão de qualidade da educação básica deve ser avaliado, por meio de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, que deve ser organizado e coordenado pela União, com a colaboração dos demais entes federativos. Esse sistema deve elaborar relatórios a cada dois anos, referentes aos resultados obtidos nas avaliações, que deverão conter os seguintes indicadores, conforme os Incs. I e II, do Art. 11, da Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014):

I - indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos(as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos(as) alunos(as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;

II - indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos(as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Alicerçado nesses incisos, pode-se citar Silveira, Schneider e Alves (2021) que categorizam esses dois indicadores em duas abordagens para a mensuração da qualidade da educação básica: Abordagem baseada em recursos (também vista como abordagem por insumos) e Abordagem baseada em resultados.

Em relação à Abordagem baseada em recursos, considera-se uma lista de insumos indispensáveis aos programas educacionais, capazes de assegurar a oferta do serviço e proporcionar resultados positivos no ensino e aprendizagem do aluno. Pinto *et al.* (2018, p. 22) classificam essa abordagem como orientada por insumos e destacam os seguintes quesitos como indispensáveis para assegurar um padrão mínimo de qualidade, os quais são: “estrutura física da escola, instalações, materiais

didáticos, laboratórios, quadras esportivas, biblioteca, parques, número de alunos por turma, formação e remuneração dos profissionais, entre outros”. Mais elementos são acrescentados por Silveira, Schneider e Alves (2021, p. 282) a esses quesitos, quais sejam: “número de dias letivos, carga horária semanal e diária, tamanho máximo das turmas, padrões curriculares e requisitos de pessoal”.

No que se refere à Abordagem baseada em resultados, considera-se os custos necessários para atingir um determinado padrão de desempenho, conceituado como satisfatório, por sistemas de ensino e mensurados pelas metas do Ideb. Nessa abordagem, os custos são confrontados diretamente com os resultados obtidos de desempenho e podem ser categorizados em dois subtipos (SIMÕES, 2021):

- i. *Benchmarking* educacional: nessa metodologia, primeiro deve ser identificado um sistema educacional ou uma unidade escolar que teve resultado satisfatório de padrão de desempenho e, em seguida, deve ser conhecido o custo médio que garantiu esse desempenho satisfatório, para, então, tomar as práticas utilizadas pelo sistema educacional ou unidade escolar analisado como referência (ALVES; SOUZA, 2021).
- ii. Função de custo: nesse método, o custo é estimado em função dos resultados obtidos, levando em conta o preço dos insumos e das necessidades dos alunos. A variação do custo é avaliada em função do nível de desempenho, entretanto, é necessário controlar os fatores que não estão ao alcance da gestão do sistema de ensino (SIMÕES, 2021).

Embora existam essas abordagens baseadas nos indicadores da Lei nº 13.005/2014, os critérios detalhados para a mensuração da qualidade da educação básica ainda não foram definidos em legislação ou normativas. O Parecer CNE/CEB nº 08, de 05 de maio de 2010, aponta quatro grandes indicadores para o alcance da qualidade da educação básica brasileira, os quais são:

- i. valorização da carreira do magistério: é tido como o principal desafio para o alcance da qualidade da educação e deve envolver os seguintes quesitos: remuneração, o plano de cargo e carreira, a formação inicial e continuada e as condições adequadas de trabalho (energia elétrica,

- acesso à internet, biblioteca, laboratórios de ciência e de informática, parque infantil, banheiros e quadra de esportes) (BRASIL, 2010b);
- ii. financiamento do sistema educacional: seria de grande relevância que os valores destinados ao setor educacional fossem ampliados em um percentual mais elevado em relação ao PIB, principalmente quanto ao cálculo de investimento por aluno. Embora existam estudos que apontam que não há uma relação direta de que, quanto maior o investimento em educação, maior será o resultado positivo, não dá para alcançar bons resultados sem recursos financeiros adequados (BRASIL, 2010b);
 - iii. gestão democrática da educação: deve ser considerada como um fator importante para a qualidade da educação, em conjunto com o financiamento e a valorização da carreira do magistério. A gestão democrática deve envolver: a profissionalização do pessoal de direção, não sendo aceitável a indicação política para o cargo de diretor(a) escolar; o envolvimento da comunidade escolar com a comunidade local; e o estabelecimento escolar precisa ter boas condições de infraestrutura e equipamentos para todos os alunos e professores (BRASIL, 2010b);
 - iv. estabelecimento de padrões mínimos de qualidade para o cálculo do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi): o Parecer CNE/CEB nº 08/2010 definiu os seguintes passos: a) implantação gradual de escolas em tempo integral; b) professores qualificados, com remuneração adequada e carga horária de 40 horas semanais; c) pessoal de apoio técnico e administrativo que garanta o funcionamento do estabelecimento escolar (limpeza, preparação da merenda, operação da biblioteca e secretaria); c) creches com infraestrutura e equipamentos adequados; d) número apropriado de alunos por turma e por professor, que permita a desenvoltura do aprendizado (BRASIL, 2010b).

O Parecer CNE/CEB nº 08/2010 foi elaborado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), em conjunto com a Câmara de Educação Básica (CEB), com o propósito de regulamentar a aplicação dos padrões mínimos de qualidade na educação básica pública, em resposta à determinação contida no Inc. IX, do Art. 4º, da Lei nº 9.394/96. No entanto, esse parecer não foi homologado pelo Ministério da

Educação e foi reexaminado pelo Parecer CNE/CEB nº 03, de 26 de março de 2019. Esse novo parecer desconsiderou todos os indicadores de padrão mínimo de qualidade levantados pelo Parecer anterior, por não haver legislação complementar para a normatização do regime de colaboração entre os entes federativos, preconizado pela CF/88, bem como por não haver a instituição legal do Sistema Nacional de Ensino, conforme determinação do PNE. Outrossim, o Parecer CNE/CEB nº 03/2019 entendeu que o CNE não é um órgão competente para apresentar definições de padrão mínimo de qualidade e de valores financeiros para a sua sustentabilidade, dado que, para o atendimento desse padrão, há a geração de despesas que precisam de fontes de recursos financeiros para assegurá-las. Vale salientar que esse parecer não apresentou outros indicadores de padrão mínimo de qualidade (BRASIL, 2019).

De acordo com Bauer, Arcas e Oliveira (2021), a qualidade da educação básica não pode ser mensurada basicamente por quesitos técnicos, especificamente os de insumos e de resultados, embora não existam outros parâmetros capazes de aferição, dada a amplitude da subjetividade dos fatores envolvidos. Para esses autores, os quesitos de insumos envolvem os aspectos intraescolares, como infraestrutura, equipamentos de informática, biblioteca, merenda, docentes capacitados, transporte, materiais pedagógicos, entre outros e os quesitos de resultados abrangem as avaliações em larga escala, que se resume no indicador Ideb, publicado pelo Inep. Os autores entendem que a qualidade da educação é subjetiva e carece de análise mais aprofundada e acompanhamento de organismos nacionais e internacionais, bem como agências multilaterais, que permitam analisar a qualidade em seus diversos enfoques e aspectos, tanto intraescolar, quanto extraescolar, não se reduzindo a quesitos que podem ser mensurados.

Não obstante, embora não haja legislação que determine, de forma circunstanciada, os quesitos para o alcance da qualidade educacional, bem como para a sua mensuração, o que se tem estudado na atualidade, sobre a mensuração da qualidade da educação, está relacionado com indicadores dimensionáveis, com base nos já citados Incs. I e II, do Art. 11, da Lei nº 13.005/2014 (PNE), como os de insumos e, principalmente, os que advêm de resultados de avaliação em larga escala, que são utilizados para índices oficiais, como o Ideb.

4.1 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (IDEB) E SISTEMA DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (SAEB)

O Decreto nº 6.094/2007 estabeleceu, no Art. 3º, que a qualidade da educação básica deve ser mensurada por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Esse índice foi criado e organizado pelo Inep, com a finalidade de aferir a qualidade do ensino e aprendizagem em âmbito nacional e, por meio dos resultados obtidos, propor metas para a melhoria do ensino. O Ideb é calculado com base em dois fatores: taxa de rendimento escolar (aprovação apurada pelo Censo Escolar) e média de desempenho nas avaliações aplicadas pelo Inep (BRASIL, 2007c).

Até o ano de 2018, os alunos eram avaliados pelas provas: Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA) e Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc – Prova Brasil). O Ministério da Educação, a partir de 2019, unificou essas duas provas no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), que avalia os alunos a cada dois anos, em anos ímpares, e os resultados são disponibilizados em anos pares (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018).

O Saeb avalia a educação básica, a partir do ensino infantil até o ensino médio, sendo que os alunos do ensino infantil não fazem provas. Nesse caso, os professores, os diretores e os secretários de educação respondem um questionário realizado e aplicado pelo Inep (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018). As etapas avaliadas, os testes e os tipos de aplicações da avaliação SAEB estão especificados no Quadro 4.

Etapa	Teste	Tipo de avaliação
2º ano do ensino fundamental	Língua Portuguesa Matemática	Amostral
5º ano do ensino fundamental	Língua Portuguesa Matemática	Cobertura censitária das escolas públicas e amostral das escolas privadas
9º ano do ensino fundamental	Língua Portuguesa Matemática	Cobertura censitária das escolas públicas e amostral das escolas privadas
	Ciências da natureza Ciências humanas	Amostral
3ª série do ensino médio	Língua Portuguesa Matemática	Cobertura censitária das escolas públicas e amostral das escolas privadas

Quadro 4 – Etapa, teste e tipo da avaliação Saeb
Fonte: adaptado de Brasil (2021c).

Por meio de uma leitura do Quadro 4, infere-se que todas as etapas de ensino são avaliadas, sendo que as provas são aplicadas para os anos que encerram cada ciclo: o 2º ano do ensino fundamental encerra o ciclo de alfabetização, estabelecido pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC); o 5º ano encerra o ciclo do ensino fundamental I; o 9º ano encerra o ciclo do ensino fundamental II e a 3ª série encerra o ensino médio. A inserção das avaliações de ciências humanas e da natureza, no 9º ano, ocorreu para amplificar a verificação dos conhecimentos dos alunos, bem como uma forma de aproximar o Saeb do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa). A realização da prova Saeb é obrigatória para a rede pública de educação básica e facultativa para a rede particular (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2018).

Os resultados da prova Saeb, considerado um indicador de desempenho (resultado), em conjunto com a taxa de aprovação escolar, considerada um indicador de fluxo, formam o Ideb. Essa combinação é interessante, pois “a ideia é evitar que as escolas promovam a exclusão de certos alunos para garantir boas notas nas provas” e, além disso, não permite que as escolas melhorem somente o desempenho das etapas que serão avaliadas, pois poderia provocar o aumento das taxas de reprovação e evasão (TRAVITZKI, 2020, p. 501).

Assim, o cálculo do Ideb é feito da seguinte forma: média das avaliações de Língua Portuguesa e Matemática (padronizada por um número de 0 a 10) x média da taxa de aprovação (padronizada por um número de 0 a 1). A taxa de aprovação leva em conta todas as séries de cada etapa do ensino e as provas de ciências da natureza e humanas ainda não entraram no cálculo do Ideb (TRAVITZKI, 2020).

O resultado esperado pelo Ideb é escalonado entre os números de 0 e 10, entretanto, a concentração das notas obtidas pelas escolas fica em uma escala menor. Destarte, a nota 6 é um valor de referência para o Ideb, escolhido pelo Inep, pois se trata de uma nota que aproxima o ensino brasileiro a um nível elevado no Pisa (SOARES; XAVIER, 2013). Embora tenham críticas por limitações operacionais, tendo em vista que abrange somente as informações mensuráveis do processo da qualidade educacional, o Ideb tem auxiliado no direcionamento de políticas públicas educacionais, encaminhando os sistemas de ensino para o alcance das metas estabelecidas no PNE (BAUER; ARCAS; OLIVEIRA, 2021).

4.2 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL (IDHM-EDUCAÇÃO)

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi apresentado, pela primeira vez, no primeiro relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), no ano de 1990, como uma forma de mensurar o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida das pessoas dos países. A partir do ano de 1993, o IDH vem sendo publicado anualmente e obteve repercussão global, dado a facilidade de entendimento dos resultados e a sua amplitude, por unir indicadores considerados necessários para se ter uma vida saudável (ATLASBR, 2013).

O IDH não foi criado para mensurar a qualidade do sistema educacional, todavia, a evolução e a expansão da educação estão diretamente entrelaçadas ao desenvolvimento humano, sendo um fator inerente e preponderante na emancipação e bem-estar das pessoas. Desse modo, o IDH evoluiu e passou a registrar informações não somente em nível nacional, mas também em nível municipal, sendo denominado por Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), o qual toma como base três índices imprescindíveis para o desenvolvimento humano, que são: longevidade (levar em conta uma vida com hábitos saudáveis), educação (acesso ao conhecimento, sendo fundamental para a expansão das habilidades das pessoas, de modo que possam decidir sobre o futuro) e renda (padrão de vida com dignidade) (ATLASBR, 2013). Os indicadores utilizados para definir esses índices são os seguintes:

- a) IDHM-Longevidade: esperança de vida ao nascer, com garantia de uma vida com saúde, evitando a morte prematura;
- b) IDHM-Educação:
 - escolaridade da população adulta: percentual da população com dezoito anos de idade ou mais que concluiu o ensino fundamental;
 - fluxo escolar da população jovem:
 - i. percentual da população de cinco a seis anos de idade frequentando a escola;
 - ii. percentual da população de onze a treze anos de idade frequentando os anos finais do ensino fundamental;

- iii. percentual da população de quinze a dezessete anos de idade com o ensino fundamental completo;
 - iv. percentual da população com dezoito a vinte anos de idade com o ensino médio completo.
- c) IDHM-Renda: renda mensal *per capita* (R\$) que atenda as necessidades básicas (ATLASBR, 2013).

O IDHM varia em uma escala de 0 a 1 e, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. As faixas de classificação para os indicadores do IDHM são as seguintes:

- 0 a 0,499 – muito baixo;
- 0,500 a 0,599 – baixo;
- 0,600 a 0,699 – médio;
- 0,700 a 0,799 – alto;
- 0,800 a 1,000 – muito alto (ATLASBR, 2017).

Embora haja críticas ao IDHM, por não incorporar em sua base de cálculo questões complexas relacionadas ao meio ambiente, pobreza, desigualdade social e cultura, é um índice que auxilia a gestão pública municipal para conhecer e entender a realidade social e, por conseguinte, desenvolver políticas públicas que possam combater as deficiências retratadas pelos indicadores (BELLINGIERI, 2019; CORREIA; GUZMÁN, 2018).

O IDHM-Educação relata os pontos fortes e fracos do sistema educacional, quanto ao fluxo escolar e a escolaridade da população, desde a infância à vida adulta, direcionando a gestão pública para revisão de programas e políticas que possam sanar as fragilidades e fortalecer o sistema (MARTINS *et al*, 2021), por conseguinte, é um índice que pode auxiliar na mensuração da qualidade da educação.

4.3 AS ESTRATÉGIAS PARA A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO ESTABELECIDAS NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) E NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (PME) DO MUNICÍPIO ESTUDADO

Além dos indicadores dimensionáveis determinados nos Inc. I e II, do Art. 11, da Lei nº 13.005/2014, o PNE estabeleceu metas e estratégias para o alcance da qualidade em todas as etapas da educação básica. As metas que contemplam essas estratégias são as que seguem:

- meta 1: universalização da educação infantil (creche e pré-escola);
- meta 2: universalização do ensino fundamental;
- meta 3: universalização das matrículas do ensino médio;
- meta 4: universalização do atendimento educacional especializado;
- meta 7: incentivo da qualidade da educação básica, em todas as etapas e modalidades, com proposições de aperfeiçoamento do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a alcançar as médias nacionais do Ideb (BRASIL, 2014).

Observa-se o cuidado da legislação para com a educação básica, instituindo metas necessárias e abrangentes para o seu desenvolvimento. Como esta pesquisa enfoca somente o ensino fundamental (I e II), serão demonstradas somente as estratégias relativas a essas etapas de ensino, que são as metas 2 e 7.

A meta 2 é sucinta quanto ao quesito qualidade, instituindo apenas a estratégia 2.11, sem detalhes sobre o desenvolvimento e a aplicação da qualidade: “desenvolver formas alternativas de oferta do ensino fundamental, garantida a qualidade, para atender aos filhos e filhas de profissionais que se dedicam a atividades de caráter itinerante” (BRASIL, 2014).

Já a meta 7 é abrangente e minuciosa quanto à qualidade da educação básica, pois estabelece as médias nacionais desejáveis do Ideb para os anos de 2015, 2017, 2019 e 2021, das etapas ensino fundamental I (anos iniciais), ensino fundamental II (anos finais) e ensino médio, bem como outras estratégias para o alcance da qualidade. As médias nacionais definidas para o Ideb foram as seguintes:

- ensino fundamental I (anos iniciais): 5,2 em 2015; 5,5 em 2017; 5,7 em 2019 e 6,0 em 2021;
- ensino fundamental II (anos finais): 4,7 em 2015; 5,0 em 2017; 5,2 em 2019 e 5,5 em 2021;
- ensino médio: 4,3 em 2015; 4,7 em 2017; 5,0 em 2019 e 5,2 em 2021 (BRASIL, 2014).

Além dessas médias para o Ideb, foram estabelecidas trinta e seis estratégias para o alcance da qualidade da educação, sendo todas de grande relevância para o aperfeiçoamento da educação básica. A seguir, serão demonstradas as estratégias ligadas aos objetivos desta pesquisa, as quais foram classificadas pela pesquisadora em consonância com as abordagens de insumo e de resultado.

Para a abordagem de insumos, foram selecionadas as seguintes estratégias:

- estratégia 7.3: elaborar um conjunto de indicadores de avaliação institucional com base no perfil do alunado e do corpo de profissionais da educação, levando em consideração, no mínimo, os seguintes quesitos: infraestrutura das escolas e recursos pedagógicos;
- estratégia 7.4: instituir a autoavaliação das escolas de educação básica, considerando a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos docentes e o aprimoramento da gestão democrática;
- estratégia 7.5: formalizar planos para a formação continuada dos docentes e profissionais da escola, bem como o desenvolvimento de recursos pedagógicos e a melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar;
- estratégia 7.12: desenvolver e fomentar as tecnologias educacionais para o ensino fundamental, assim como as práticas pedagógicas inovadoras que assegurem a melhoria do fluxo escolar e a aprendizagem;
- estratégia 7.13: transporte gratuito a todos os alunos da educação do campo na faixa etária da educação escolar obrigatória, de modo a reduzir a evasão escolar;
- estratégia 7.15: disponibilizar computador nas escolas da rede pública de educação básica, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação;

- estratégia 7.17: desenvolver e fomentar programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;
- estratégia 7.18: garantir a infraestrutura das escolas públicas de educação básica (energia elétrica, abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário e manejo dos resíduos sólidos), bem como os espaços para a prática esportiva e a acessibilidade às pessoas com deficiência;
- estratégia 7.20: incentivo à aquisição de recursos tecnológicos para a utilização pedagógica no ambiente escolar, bem como a universalização das bibliotecas nas instituições educacionais (BRASIL, 2014).

Apreende-se, por meio da leitura dessas estratégias, a relevância da infraestrutura das escolas, de quadras de esportes, do laboratório de informática, da biblioteca, do transporte escolar, do material pedagógico e da formação continuada do corpo docente, assim como a sua valorização, para o alcance da qualidade da educação. Fica evidente que são insumos indispensáveis para a promoção da qualidade da educação.

E para a abordagem de resultado, foram selecionadas as seguintes estratégias:

- estratégia 7.2: garantir o alcance do nível suficiente de aprendizado para o ensino fundamental, de modo a atingir, pelo menos, o nível desejável;
- estratégia 7.6: estabelecer planos para o aprimoramento das redes de ensino com Ideb abaixo da média nacional;
- estratégia 7.10: divulgação bienal dos resultados dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb (BRASIL, 2014).

Essas estratégias avaliam o resultado do desempenho do ensino-aprendizagem da educação básica, por meio do Ideb, divulgado a cada dois anos. Esse índice é relevante, para o aprimoramento de políticas públicas educacionais existentes, bem como promover novas políticas públicas, prementes para a elevação da aprendizagem da educação básica.

Contudo, mesmo com todas essas estratégias abrangentes e essenciais para a educação básica, muitas delas não foram implementadas totalmente, outras nem

iniciadas, sendo que a vigência do PNE encerra em 2024. A estratégia 7.21, que é primordial para o estabelecimento de padrões de qualidade, de modo a permitir uma avaliação cuidadosa, ainda não foi cumprida em sua plenitude.

Estratégia 7.21 [...] a União, em regime de colaboração com os entes federados subnacionais, estabelecerá, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a serem utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 2014).

O estabelecimento de parâmetros para a aferição da qualidade da educação, especialmente para as estratégias relacionadas com a abordagem de insumos, é fundamental para o desenvolvimento e aprimoramento do setor educacional.

Para a consecução dessas estratégias estabelecidas no PNE, são necessários recursos financeiros para dar sustentação aos investimentos a serem realizados. Assim, a meta 20 definiu a ampliação dos valores a serem gastos com MDE, que deveriam alcançar 7% do PIB em cinco anos de execução (2014 a 2018), chegando em, no mínimo, 10% do PIB em 2024, conforme já dito no item 3.7 (BRASIL, 2014).

Essa meta 20 também definiu estratégias para a implantação do investimento *per capita* em educação, tomando como base o CAQi. Segundo as estratégias da meta 20, o CAQi deve ser baseado em um “conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional” e o cálculo para o seu valor deve tomar como base os “insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem”. O valor definido do CAQi deve ser reajustado gradualmente até a total implantação do CAQ (BRASIL, 2014).

O cálculo do CAQ deve abranger todas as etapas e modalidades da educação básica, tomando como base os gastos em formação continuada e remuneração dos docentes, bem como os investimentos na infraestrutura dos prédios escolares, equipamentos para as escolas, material pedagógico, merenda escolar e transporte escolar. Todos os entes federativos deverão cumprir os valores estabelecidos para o CAQi e o CAQ. Caso o ente não alcance o valor, a União fica responsável pela destinação de recursos para o seu complemento (BRASIL, 2014).

Ressalta-se que o CAQ ainda não foi plenamente implementado e o cálculo do valor está aquém do que deveria, pois, como já visto, os investimentos em

educação estão bem abaixo da meta esperada do PIB. Nos últimos anos da vigência do PNE, ainda há falta de consenso na determinação do valor, que pode ser compreendido pela falta de capacidade política e administrativa do país, bem como pela perda de relevância da agenda educacional (LOPES, 2021).

O Plano Municipal de Educação (PME) do município estudado foi estabelecido no ano de 2015, tendo como vigência os anos de 2015 a 2025. Foram definidos os seguintes indicadores para a qualidade do ensino fundamental (I e II), conforme os parâmetros nacionais: (i) adequação da estrutura física dos prédios escolares; (ii) formação do corpo docente e adequação dos cargos; melhorias no plano de cargo e carreira para os docentes; aquisição de recursos pedagógicos; adequação da acessibilidade; implementação do CAQ; elevação dos investimentos em educação em 28% do orçamento do município; aumento dos resultados do Ideb; e fomento à gestão participativa dos recursos financeiros para a educação (MUNICÍPIO, 2015).

Observa-se que o PME do município estudado contém estratégias similares às do PNE para a educação básica e podem ser alocados nas abordagens de insumo e de resultados. Essas estratégias serão analisadas no decorrer dos próximos capítulos desta pesquisa.

5 A REDE DE EDUCAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DO SUL DE MINAS GERAIS E A METODOLOGIA DA PESQUISA

Para a contextualização da rede de educação pública do município do Sul de Minas Gerais e da metodologia utilizada na realização da pesquisa, este capítulo apresenta inicialmente uma sucinta caracterização do município e as informações relativas à estrutura da rede, tais como: número de escolas, número de alunos matriculados e etapas disponibilizadas em cada escola. Na sequência, é relatado pormenorizadamente, o percurso metodológico para o fazimento da pesquisa.

5.1 O MUNICÍPIO

O município está localizado no estado de Minas Gerais, na mesorregião sul/sudoeste, conforme Figura 4. Possui uma área territorial de 244,567 km², com população de 29.536 pessoas e densidade demográfica de 120,77 hab/km², conforme o Censo 2022 (IBGE, 2023).



Figura 4 – Localização da região sul no mapa de Minas Gerais
Fonte: adaptado de IBGE (2023).

Quanto à economia e trabalho, o PIB *per capita* do município é de R\$ 61.061,97, referente ao ano de 2020; o salário médio mensal dos trabalhadores é de dois salários-mínimos, referente ao ano de 2021; 27,5% da população tem rendimento nominal mensal *per capita* de até meio salário-mínimo, referente ao ano de 2010; e 25,7% da população tem ocupação, dado referente ao ano de 2020 (IBGE, 2023).

A taxa de analfabetismo do município apontou para uma atenuação do percentual de pessoas analfabetas em vinte anos, apesar de ainda ter contado com uma taxa de 7,2%, no ano de 2010, conforme demonstrada na Tabela 10. Nesta Tabela, também estão expostas as taxas do Brasil e de Minas Gerais, nos anos de 1991, 2000 e 2010, a fim de relacionar a abrangência do desenvolvimento educacional do município pesquisado.

Tabela 10 – Taxa de analfabetismo do município, Minas Gerais e Brasil

Ano	Município	Minas Gerais	Brasil
1991	15,9%	18,2%	19,7%
2000	10,6%	11,9%	13,6%
2010	7,2%	7,6%	9,6%
2022	---	4,8%	5,6%

Fonte: elaborada pela autora, com base nas informações de Brasil (2021d); Brasil (2022n); IBGE (2002); IBGE (2023).

Observa-se que o município apresenta uma taxa menor de analfabetismo, em relação às taxas do Brasil e de Minas Gerais, e teve uma redução de 45,28% do ano 1991 para o ano de 2010. Mesmo com essa contração da taxa, entende-se a necessidade de políticas públicas para a mitigação do analfabetismo para níveis inferiores, pois, cotejando com o número de habitantes do município (29.536 pessoas) tem-se um número de 2.127 pessoas analfabetas, ou seja, de pessoas que não têm instrução primária, por isso, não sabem ler e escrever.

Até o encerramento da escrita desta pesquisa, não havia sido publicada a taxa de analfabetismo do município estudado, no ano de 2022, devido ao atraso da divulgação dos resultados do Censo 2022, o que impossibilitou a atualização da informação e a comparação com Minas Gerais e Brasil.

5.2 A ESTRUTURA DA REDE DE EDUCAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO

A gestão da rede de educação pública do município estudado é exercida pela Secretaria Municipal de Educação, com o auxílio dos seguintes departamentos: Administrativo, Merenda, Transporte Escolar, Núcleo Especializado de Apoio Educacional (Neape), Diretoria e Supervisão Escolar e Diretoria do Polo Universidade Aberta do Brasil (UAB) (MUNICÍPIO, 2023).

A rede é composta por dezesseis estabelecimentos escolares, sendo cinco localizados na zona rural e onze na zona urbana, conforme descrição no Quadro 5, oferecendo as seguintes etapas de ensino: creche, pré-escola, ensino fundamental I e ensino fundamental II. Também é disponibilizado um estabelecimento para o ensino à distância (EaD UAB), em parceria com a Capes, para promover os ensinamentos técnico, tecnológico e superior, ofertados aos alunos de forma gratuita.

Estabelecimento	Localização	Etapas de ensino	Prédio
Centro de Educação Infantil 1	Urbana	Creche / Pré-escola	Municipal
Centro de Educação Infantil 2	Urbana	Creche / Pré-escola	Municipal
Centro de Educação Infantil 3	Urbana	Creche / Pré-escola	Municipal
Centro de Educação Infantil 4	Urbana	Creche / Pré-escola	Municipal
Centro de Educação Infantil 5	Rural	Creche / Pré-escola	Municipal
Centro Educacional Infantil 6	Urbana	Creche / Pré-escola	Municipal
Escola Municipal A	Rural	Pré-escola / Ensino fundamental I	Municipal
Escola Municipal B	Urbana	Pré-escola / Ensino fundamental I	Estadual
Escola Municipal C ⁹	Urbana	Ensino fundamental I	Municipal
Escola Municipal D	Urbana	Pré-escola / Ensino fundamental I	Municipal
Escola Municipal E	Urbana	Pré-escola / Ensino fundamental I	Municipal
Escola Municipal F	Rural	Ensino fundamental (I e II)	Municipal
Escola Municipal G	Rural	Pré-escola / Ensino fundamental I	Municipal
Escola Municipal H	Rural	Pré-escola / Ensino fundamental I	Municipal
Escola Municipal I	Urbana	Pré-escola / Ensino fundamental I	Municipal
Educação à Distância (EaD) e Inclusão Digital (Polo UAB)	Urbana	Ensino técnico / Ensino superior	Municipal

Quadro 5 – Estabelecimentos de educação pública geridos pelo município estudado
Fonte: elaborado com base nas informações do portal da Prefeitura (MUNICÍPIO, 2023).

⁹ A Escola Municipal C foi inserida na rede de educação municipal no ano 2021, por meio do Projeto Mãos Dadas, da Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais (SEE-MG). Esse Projeto transferiu os alunos do ensino fundamental I (anos iniciais) que estavam sendo mantidos pela rede estadual de educação, para a rede municipal de educação. No ano de 2022, as matrículas dos alunos transferidos foram definitivamente incorporadas à rede municipal de educação e todas as atividades de manutenção passaram a ser geridas e custeadas pelo município em estudo. A referida escola ainda não recebeu novo nome, por estar em fase de organização documental e construção de novo estabelecimento escolar.

Esses estabelecimentos escolares são bens pertencentes ao patrimônio municipal e apenas um deles é patrimônio do Estado de Minas Gerais, que atualmente está cedido para uso do município. Estão distribuídos em bairros estratégicos na zona urbana, de modo a garantir o acesso a um número expressivo de alunos, sem a necessidade de transporte escolar. Aos alunos com residência mais distantes desses prédios, é assegurado o transporte escolar gratuito, disponível por veículos escolares do município ou por veículos terceirizados.

Somente quatro bairros rurais têm prédio escolar, assim, os alunos com residências na zona rural que não tem escolas, tem suas matrículas fixadas nos bairros mais próximos e são conduzidos por meio de transporte escolar gratuito.

O número de alunos matriculados na rede de educação básica pública municipal, especificamente das etapas de educação infantil e ensino fundamental, nos anos de 2018 a 2022, está demonstrado na Tabela 11.

Tabela 11 – Matrículas na rede de educação básica pública do município estudado

Etapa	Número de matrículas				
	2018	2019	2020	2021	2022
Educação infantil – creche	426	443	383	320	433
Educação infantil – pré-escola	498	547	538	549	576
Ensino fundamental I (anos iniciais)	1.264	1.264	1.290	1.285	1.524
Ensino fundamental II (anos finais)	172	126	126	130	122

Fonte: elaborada pela autora com base nas informações do QEDU (2023).

As matrículas da educação infantil (creche) registraram queda nos anos de 2020 e 2021, que pode ser explicada pela pandemia da Covid 19, momento em que vários membros das famílias ficaram em trabalho remoto e, por conseguinte, com o cuidado de suas crianças. A educação infantil (pré-escola) apresentou aumento de quarenta e nove matrículas no ano de 2019, diminuição de nove no ano de 2020, tornando a crescer o número de matriculados nos anos de 2021 e 2022.

Foi registrada uma diminuição de cinquenta matrículas no ensino fundamental II (anos finais), durante os anos de 2018 a 2022. Essa etapa é de responsabilidade do estado, entretanto, o município a disponibiliza em uma escola na zona rural, para facilitar o acesso e a permanência dos alunos.

Quanto às matrículas do ensino fundamental I (anos iniciais), foram registrados os mesmos números nos anos de 2018 e 2019, um aumento de vinte e seis matrículas no ano de 2020, um decréscimo de cinco em 2021 e um aumento

considerável de duzentos e trinta e nove matrículas no ano de 2022. Esse aumento deveu-se à absorção de alunos do ensino fundamental I (anos iniciais), que estavam sendo mantidos pela rede de educação estadual pública, por meio do já citado Projeto Mãos Dadas, da SEE-MG.

A rede de educação básica pública do município está em fase final de implementação de sistema informatizado, para o controle escolar de frequência, notas e conteúdo ministrado, entre outras ocorrências que possam surgir durante o ano letivo. Com a finalização dessa implantação, o Departamento de Diretoria e Supervisão Escolar, da Secretaria Municipal de Educação, terá mais celeridade na avaliação e controle das atividades escolares.

A pesquisa foi realizada dentro dessa estrutura de rede de educação básica municipal exposta, especificamente o ensino fundamental I (anos iniciais) e ensino fundamental II (anos finais).

5.3 O PERCURSO METODOLÓGICO

A concepção dos procedimentos metodológicos para a concretização da pesquisa decorreu por uma busca no catálogo de teses e dissertações da Capes, já citada no Item 2, com o propósito de sondar as pesquisas sobre o tema e engendrar o objeto a ser estudado. À vista disso, pode ser percebido que a literatura acerca da gestão do financiamento e da qualidade da educação básica municipal é acanhada, apesar de existirem legislações que instituem as responsabilidades de cada ente federativo sobre a garantia e abrangência da educação básica.

Destarte, os estudos foram iniciados pelo contexto nacional, apresentando as normativas federais para a educação, especificamente quanto ao financiamento da educação básica, passando pelas atribuições do estado até chegar às incumbências do município, quanto à gestão dos recursos financeiros recebidos em transferências da União e do estado, assim como os recursos próprios municipais e as despesas relativas a esses recursos e, também, quanto à qualidade da educação, avaliadas pelos indicadores de insumos e resultado, determinados pelo PNE.

5.3.1 Natureza da pesquisa

A pesquisa foi esboçada a partir de uma abordagem qualitativa, visto que aconteceu em um ambiente natural e com o objetivo de interpretar e explorar fenômenos com profundidade, sob várias concepções, “além de compreender os significados e as interpretações que os participantes da pesquisa atribuem a esses fenômenos e às suas experiências” (MATTAR; RAMOS, 2021, p.131). A abordagem qualitativa permite redefinir a pesquisa à medida que acontece e foi o que sucedeu, pois, conforme prosseguia a coleta de dados, mais se buscava o embasamento teórico e outros elementos eram pensados, analisados e incluídos, pois aprofundavam os significados e ampliavam a interpretação dos fenômenos (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2013).

O estudo foi circunscrito a um município do Sul de Minas Gerais, exclusivamente na Secretaria Municipal de Educação, com imersão nas escolas que oferecem a educação básica pública, em específico o ensino fundamental I (anos iniciais) e o ensino fundamental II (anos finais). Esse município foi escolhido por estar dentro da estatística de 87,84% dos municípios brasileiros com uma população inferior a cinquenta mil habitantes (IBGE, 2020), e por estar acima da média do Ideb, comparando com os municípios semelhantes (QEDU, 2023). O ensino fundamental I e o ensino fundamental II foram preferidos por realizarem a Prova Saeb, que alimenta os resultados do Ideb, e por terem, no município estudado, o maior valor investido em relação aos gastos totais com educação.

Por estar delimitada ao estudo do financiamento e da promoção da qualidade do ensino da educação pública de um município, a pesquisa foi classificada como estudo de caso, por ser uma pesquisa minuciosa de apenas um objeto de estudo e por analisar dados coletados a partir de um cenário real, em seu próprio contexto. Essa tipologia de pesquisa permite que o investigador tenha uma perspectiva holística do comportamento real dos dados investigados, devido a sua profundidade, embora não seja possível abranger todas as variáveis que possam surgir no percurso da pesquisa. A desvantagem do estudo de caso é não poder generalizar os resultados da pesquisa, por se tratar de conclusões específicas. No entanto, as

essas conclusões podem ser utilizadas como modelo para soluções de problemas de casos semelhantes (MARCONI; LAKATOS, 2021; YIN, 2015).

Quanto ao objetivo, esta pesquisa foi classificada como descritiva, pois, nesse tipo de pesquisa, o assunto é aprofundado, baseando-se nas seguintes perguntas: o quê? Onde? Quando? Como? E quanto? (MATTAR; RAMOS, 2021). A pesquisa também foi relacionada como exploratória, pois foi efetuado um levantamento de dados sobre as receitas e despesas do município, bem como as características principais da estrutura física dos prédios escolares; assim como teve o intuito de identificar os fenômenos que contribuem para a qualidade da educação, sendo que essa qualidade foi correlacionada com os indicadores de insumos e de resultados (MARCONI; LAKATOS, 2021).

5.3.2 Os participantes da pesquisa

Para a seleção dos participantes da pesquisa, foi utilizada a amostragem não probabilística por acessibilidade, por não haver fundamentação estatística e por ter escolhido pessoas que estavam relacionadas com as características da pesquisa (LOZADA; NUNES, 2018). Destarte, foram selecionados, para participar desta pesquisa: o Secretário Municipal de Educação; nove Diretoras, sendo todas que estão na gerência das escolas da rede pública municipal de educação, que atendem o ensino fundamental I (anos iniciais) e ensino fundamental II (anos finais) e trinta e sete pais, que tem seus filhos matriculados nas escolas da rede pública municipal, nas etapas escolares escolhidas.

A escolha dos pais como participantes se deu depois de encerrada a pesquisa com as diretoras, dado algumas respostas que careciam ser atestadas, pois aparentavam contraditórias. Logo, a princípio, foi pensado em um pai/mãe participante para cada escola estudada, encontrado aleatoriamente nos portões de entrada das escolas. Quando o primeiro pai/mãe foi abordado para perguntar se gostaria de participar, outros também quiseram participar. Dessa forma, foi aberta a participação para mais um, depois mais outro, chegando a quatro pais

representantes por escola, tanto as escolas localizadas na zona urbana, quanto as localizadas na zona rural.

Após essas etapas, ainda foi necessária a ratificação de mais informações, portanto, foram entrevistados três pais, um da zona rural e dois da zona urbana, somente para responderem as perguntas que ficaram duvidosas.

A pesquisa observou a Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012, que institui os princípios éticos para pesquisas com seres humanos (BRASIL, 2013a) e foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), da Universidade do Vale do Sapucaí (Univás), sendo aprovada por meio do Parecer Consubstanciado nº 5.413.922, datado de 17 de maio de 2022.

Todos os participantes assinaram o Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE), concordando colaborar com a pesquisa e não houve exclusão de participantes. Os riscos na participação desta pesquisa foram mínimos e relacionados ao constrangimento ao responderem o questionário e a entrevista. Sendo assim, a pesquisadora tomou todos os cuidados para que tais riscos fossem minimizados.

5.3.3 Procedimentos da pesquisa e instrumentos para coleta de dados

A escrita da pesquisa teve como ponto de partida a revisão de literatura que, segundo Mattar e Ramos (2021), é também chamada de revisão bibliográfica e tem como missão sintetizar as pesquisas já realizadas sobre o tema, buscando o aprofundamento para a produção de novos conhecimentos, expondo e clareando aquilo que não estava visível. Com essa revisão de literatura, foi possível estabelecer conceitos operacionais sobre a gestão do financiamento da educação municipal, em diferentes dimensões, que serviram para a análise da pesquisa, tais como: recursos financeiros disponíveis, gastos em MDE, infraestrutura das escolas (instalações, quadras, parques), laboratório de informática, biblioteca, materiais pedagógicos utilizados (livros e/ou apostilas), merenda escolar, transporte escolar, perfil dos docentes e resultados obtidos pelo Ideb e IDHM-Educação. Esses

conceitos foram pormenorizados e quantificados de acordo com a coleta de dados (MATTAR; RAMOS, 2021).

Após essa fase, foi realizado o levantamento de dados da pesquisa que, segundo Marconi e Lakatos (2021), tem o propósito de recolher as informações que balizam as análises, podendo ser utilizadas variáveis secundárias e contemporâneas, a fim de compreender o universo documental. Como fontes, foram buscadas informações nos portais de transparências do TCEMG, do município em estudo, do FNDE, do IBGE e do Inep. Foi uma busca ao longo dos anos, visto que os dados referentes aos recursos disponibilizados e aos gastos com MDE foram coletados entre o período de 2018 a 2022.

Após esse momento, foi iniciada a coleta de dados por meio de entrevista semiestruturada com o Secretário Municipal de Educação, que ocorreu no dia 28 de abril de 2023; e um questionário impresso com todas as Diretoras, das nove escolas municipais que oferecem o ensino fundamental I e o ensino fundamental II. A coleta do questionário com as Diretoras sucedeu entre os dias 12 e 27 de abril de 2023. Logo em seguida, foi realizado um questionário, via *Google Forms*, entre os dias 05 e 08 de maio de 2023, com trinta e sete pais de alunos, matriculados nas referidas escolas municipais, sendo que todas as escolas foram representadas. Houve a necessidade de mais informações para ratificar algumas respostas discordantes, dessa forma, foi realizada uma entrevista semiestruturada, com três pais de alunos, no dia 09 de maio de 2023.

Segundo Marconi e Lakatos (2021), o questionário é composto por uma série de perguntas fechadas, que tem o propósito de obter respostas sem a opção de adaptação, facilitando o processo de comparação das informações levantadas. As vantagens desse tipo de questionário são a obtenção de dados não encontrados na pesquisa documental e a coleta de informações precisas, podendo comprovar, de imediato, as discordâncias. As desvantagens são: a disposição de tempo dos respondentes e a retenção de informações, por temer a identificação.

O questionário impresso, respondido pelas nove Diretoras, e o questionário via *Google Forms*, respondido pelos pais de alunos, foram elaborados com base no Inc. II, do Art. 11 da Lei nº 13.005/2014, contendo todos os indicadores mensuráveis escolhidos para esta pesquisa, inseridos na abordagem de insumos, de forma a

atender o objetivo específico b. Os roteiros desses questionários podem ser consultados nos Apêndices A e B.

E, de acordo com Gil (2019), a entrevista semiestruturada apresenta questões abertas predeterminadas, sem alternativas de respostas, e o pesquisador orienta a sequência da formulação dessas questões, de acordo com o curso da entrevista. Esse tipo de entrevista apresenta como vantagem a adequação ao perfil do entrevistado e, como limitações, o não aproveitamento na totalidade das informações do entrevistado e a probabilidade de perder elementos importantes.

As entrevistas semiestruturadas realizadas com o Secretário Municipal de Educação e com os pais de alunos foram estruturadas com base nos indicadores da abordagem de insumos, de forma a complementar os questionários realizados com as diretoras e pais de alunos. Os roteiros dessas entrevistas podem ser consultados nos Apêndices C e D.

5.3.4 Organização e análise dos dados

Os dados levantados por meio da pesquisa nos portais transparências foram organizados de acordo com o assunto e os anos (2018 a 2022) e dispostos em planilhas para serem analisados. Foram divididos em recursos transferidos da União e estados e recursos advindos do município em estudo. Após isso, foram separados por vinculação de recursos, ou seja, os vários recursos financeiros disponíveis ao município para despesas em educação. Logo em seguida, foram segregadas as despesas efetivadas no período de 2018 a 2022, sendo categorizadas por setores, elementos de despesas e por tipo de recursos utilizados no pagamento.

As informações coletadas no questionário, com as Diretoras e pais de alunos, foram classificadas em percentuais, para posterior análise em cotejamento com os dados de recursos e despesas e a qualidade da educação. As entrevistas semiestruturadas complementaram as informações do questionário.

A análise dos dados foi efetivada por meio da metodologia de análise de conteúdo. Inicialmente, foi realizada uma pré-análise para estabelecer o *corpus*, levando em conta a pertinência e representatividade. Em seguida, foi realizada a

exploração das informações para categorizá-las e, por fim, o tratamento dos resultados, levando à interpretação do conteúdo, apresentando reflexões e inferências fundamentadas, com base nas características dos estudos teóricos (BARDIN, 2016). As categorias e indicadores utilizados para a análise dos dados foram as demonstradas no Quadro 6.

CATEGORIAS	INDICADORES
Financiamento	a) a gestão municipal potencializa ou limita a utilização dos recursos, com vistas a promoção da qualidade da educação. b) as despesas realizadas contribuem ou restringem a qualidade da educação.
Abordagem baseada em insumos	a) a gestão municipal propicia ou não propicia a boa estrutura dos estabelecimentos escolares, para promover a qualidade da educação: estrutura física, biblioteca, laboratório de informática, parques, material pedagógico disponibilizado; b) a merenda auxilia ou não auxilia na promoção da permanência do aluno na escola; c) o transporte escolar contribui ou restringe o acesso à escola.
Abordagem baseada em resultados	a) o resultado da prova SAEB é suficiente ou não é suficiente para indicar a qualidade da educação; b) o índice do IDEB atesta ou não atesta a qualidade da educação; c) o índice IDHM-Educação reflete ou não reflete a qualidade da educação.

Quadro 6 – Categorias e indicadores da pesquisa

Fonte: elaborado pela autora (2023).

A inferência da pesquisadora foi realizada após a classificação dos dados levantados nos portais transparências, bem como a classificação dos resultados do questionário e da pesquisa nessas categorias, apresentadas no Quadro 6, com o propósito de dar tratamento aos resultados e proporcionar considerações da pesquisadora ao objetivo inicialmente levantado nesta pesquisa.

6 RECURSOS PARA O FINANCIAMENTO DA REDE DE EDUCAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DO SUL DE MINAS GERAIS

A manutenção das políticas públicas do município estudado e o custeio de seus órgãos públicos (Prefeitura Municipal, Câmara Municipal, Serviço Autônomo de Água e Esgoto e Fundo de Aposentadoria e Pensão do Servidor Público Municipal) são realizados por meio de três instrumentos de planejamento orçamentário: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), também chamada de Orçamento.

O PPA é um plano que contém todos os programas e ações da gestão pública, distribuídos em um período de quatro anos; a LDO traça as metas e prioridades de ações, bem como a condução do equilíbrio orçamentário e financeiro, com duração de um ano e a LOA propõe a programação de todas as receitas estimadas para a arrecadação e de todas as despesas fixadas, tanto de investimentos quanto de custeio, para um ano de execução (LIMA, 2018).

A LOA é o instrumento de trabalho diário dos órgãos públicos, conduzindo-os à concretização de políticas públicas. Nos anos de 2018 a 2022, as LOAs do município estudado foram estruturadas conforme demonstrado na Tabela 12.

Tabela 12 – LOAs dos anos 2018 a 2022 do município estudado

Ano	Orçamento da Administração Direta (R\$)	Orçamento da Administração Indireta (R\$)	Orçamento total do município (R\$)	Orçamento da Educação (R\$)	% Educação sobre o orçamento da Administração Direta
2018	72.000.000,00	17.850.000,00	89.850.000,00	21.863.400,00	30,36%
2019	74.000.000,00	18.750.000,00	92.750.000,00	22.579.100,00	30,51%
2020	76.000.000,00	19.400.000,00	95.400.000,00	22.593.202,00	29,73%
2021	77.000.000,00	20.550.000,00	97.550.000,00	22.644.042,00	29,41%
2022	79.000.000,00	19.500.000,00	98.500.000,00	23.439.840,40	29,67%

Fonte: elaborada pela autora, com base nas informações de Município (2017); Município (2018); Município (2019); Município (2020); Município (2021).

A Tabela 12 apresenta os valores orçados para os órgãos da Administração Direta e Indireta e foi destacada uma coluna para os valores destinados à manutenção da educação municipal. Ressalta-se que os valores da educação estão contidos no orçamento da Administração Direta e correspondem apenas a

estimativas, podendo haver diferença para mais ou para menos em comparação com os valores realizados no mesmo período. Outro fator importante a destacar é que os valores estimados na LOA podem sofrer variações no momento da execução orçamentária, dada a dinâmica que envolve as políticas públicas.

Verifica-se, na Tabela 12, a importância do orçamento da educação, haja vista o vulto da destinação de valores, que equivale a um percentual médio de 29,93%, do orçamento da Administração Direta, nos cinco anos analisados. Importa ressaltar que é uma estratégia do PME (meta 3.7 – estratégia 3.7.2), o investimento de, no mínimo, 28% do orçamento em gastos com MDE (MUNICÍPIO, 2015). Vê-se que, perante a LOA estimada, essa estratégia está sendo cumprida, dentro do prazo de vigência do PME. Contudo, precisa ser analisada em conjunto com as despesas, pois não adianta somente estimar no orçamento, precisa ser de fato realizada. O cumprimento dessa estratégia também será analisado no item relativo às despesas com MDE.

Os valores de receitas e despesas realizados, entre os anos de 2018 e 2022, especificamente quanto ao recurso 25% educação, conforme Art. 212, da CF/88, estão retratados na Tabela 13.

Essa Tabela detalha na coluna “receita” os impostos recolhidos pelo município e as transferências recebidas do estado e da União. A coluna “valor devido” toma como base a coluna “total receita” e aplica o percentual de 25%. Já a coluna “valor aplicado” tem o seguinte cálculo, de acordo com Nunes (2016): somatório de todas as despesas com MDE empenhadas e pagas com o recurso 25% educação + restos a pagar processados e não processados + contribuições realizadas ao Fundeb – valores de restos a pagar sem a devida disponibilidade financeira (se houver).

Assim, apreende-se que o valor de 25% investido em educação, de fato, não vai tudo para as despesas em MDE, pois é incluído, no bojo do cálculo, os valores transferidos para a formação do Fundeb e esses valores são expressivos, conforme apresentado na Tabela 15, na coluna “deduções”. Assim, o investimento real em MDE é menor que o valor apresentado.

Tabela 13 – Receita e aplicação do recurso 25% educação

Ano	Receita		Total receita R\$	Valor devido 25% (R\$)	Valor aplicado R\$	% aplicado
	Discriminação	R\$				
2018	IPTU/Dívida Ativa/Juros e Multas	2.605.835,57	48.212.456,42	12.053.114,11	15.337.058,50	31,81%
	ITBI/Dívida Ativa/Juros e Multas	1.009.960,29				
	ISSQN/Dívida Ativa/Juros e Multas	3.050.310,47				
	IRRF	1.196.123,14				
	FPM	20.579.499,25				
	ITR	42.405,51				
	ICMS	15.084.731,69				
	ICMS Desoneração	85.856,88				
	IPVA	4.315.866,69				
IPI	241.866,93					
2019	IPTU/Dívida Ativa/Juros e Multas	3.121.104,69	54.242.872,76	13.560.718,19	14.720.458,47	27,14%
	ITBI/Dívida Ativa/Juros e Multas	1.257.666,82				
	ISSQN/Dívida Ativa/Juros e Multas	3.427.577,95				
	IRRF	1.399.783,67				
	FPM	22.382.036,18				
	ITR	16.112,32				
	ICMS	18.575.281,23				
	IPVA	3.836.425,82				
	IPI	226.884,08				
2020	IPTU/Dívida Ativa/Juros e Multas	3.317.067,46	56.988.304,45	14.247.076,11	14.721.427,40	25,83%
	ITBI/Dívida Ativa/Juros e Multas	1.631.083,24				
	ISSQN/Dívida Ativa/Juros e Multas	3.503.043,57				
	IRRF	1.609.985,85				
	FPM	21.417.046,05				
	ITR	21.538,15				
	ICMS	19.319.390,62				
	IPVA	5.954.436,52				
	IPI	214.712,99				
2021	IPTU/Dívida Ativa/Juros e Multas	3.686.908,21	71.969.450,61	17.992.362,65	17.930.627,59	24,91%
	ITBI/Dívida Ativa/Juros e Multas	2.189.177,34				
	ISSQN/Dívida Ativa/Juros e Multas	4.038.374,87				
	IRRF	1.981.448,47				
	FPM	28.632.416,91				
	ITR	21.660,78				
	ICMS	25.580.105,84				
	IPVA	5.559.951,02				
	IPI	279.407,17				
2022	IPTU/Dívida Ativa/Juros e Multas	4.258.973,45	87.122.047,92	21.780.511,98	26.395.849,69	30,30%
	ITBI/Dívida Ativa/Juros e Multas	1.732.808,16				
	ISSQN/Dívida Ativa/Juros e Multas	4.959.749,33				
	IRRF	2.648.115,77				
	FPM	36.004.254,47				
	ITR	23.825,74				
	ICMS	31.010.424,03				
	IPVA	6.137.253,78				
	IPI	346.643,19				

Fonte: adaptado do TCEMG (2023).

Nota-se uma diminuição de valores financeiros aplicados em educação. Do ano de 2018 para 2019, o valor diminuiu em 4,67%, e de 2018 para 2020, a diminuição foi de 5,98%. Mesmo com o decréscimo de valores aplicados em educação, entre os anos de 2018 e 2020, foi ultrapassado o limite mínimo constitucional de 25%. Já no ano de 2021, o valor ficou inferior ao mínimo constitucional, em 0,09%, que equivale a um montante de R\$ 61.735,06, aplicado a menor em educação. No ano de 2022, o valor aplicado ultrapassou o limite constitucional em R\$ 4.615.337,71, aumentando o valor aplicado em educação em 21,64%, em relação ao ano de 2021.

Quanto a não aplicação mínima de 25% em educação, em 2021, conforme visto na Tabela 13, a Emenda Constitucional nº 119, de 27 de abril de 2022, determinou que os entes federados não serão responsabilizados por não cumprirem a determinação constitucional, de aplicação mínima em educação, exclusivamente nos anos de 2020 e 2021, devido à pandemia da Covid-19. No entanto, tais entes federados deverão aplicar a diferença a menor dos referidos anos até o exercício financeiro de 2023 (BRASIL, 2022p). Talvez seja esse o motivo da ocorrência de considerável aumento na aplicação, no ano de 2022. Outrossim, os anos de 2020 e 2021 foram os que mais necessitaram de adaptações no setor educacional, dado o ensino remoto, e, por conseguinte, mais valores deveriam ter sido efetivados, não justificando valores gastos a menor.

As transferências financeiras recebidas pelo município, referentes ao salário-educação, Pnae, Pnate e Programa Estadual de Transporte Escolar (PTE)¹⁰, bem como suas aplicações financeiras, entre os anos 2018 e 2022 estão demonstradas na Tabela 14.

Tabela 14 – Recursos salário-educação, Pnae, Pnate e PTE

Ano	Salário- educação	Aplicação Financeira Salário- educação	Pnae	Aplicação Financeira Pnae	Pnate	Aplicação Financeira Pnate	PTE	Aplicação Financeira PTE
2018	704.092,97	3.744,14	294.874,00	1.764,16	106.501,85	353,83	327.240,00	1.246,56
2019	767.873,21	4.593,32	285.924,00	1.094,78	106.780,04	368,24	398.160,00	1.598,19
2020	683.387,42	1.733,45	300.799,40	344,49	110.234,23	145,67	78.597,68	229,00
2021	717.978,66	19.771,47	287.828,20	6.081,49	79.790,33	2.204,09	391.775,67	4.719,35
2022	834.596,98	82.729,38	247.986,00	3.393,49	141.309,10	6.504,57	490.634,73	18.650,03

Fonte: elaborada pela autora, com base nas informações do TCEMG (2023).

Observando os números da Tabela 14, nota-se que há variações das transferências dos recursos, para mais e para menos, entre os anos analisados. A transferência do salário-educação é distribuída de acordo com o número de

¹⁰ O PTE foi instituído pela Lei Estadual nº 21.777 de 2015 e regulamentado pelo Decreto nº 46.946 de 2016, tendo como objetivo a transferência de recursos financeiros aos municípios, para o pagamento do transporte escolar dos alunos da rede estadual de ensino, residentes na zona rural. Por meio do PTE podem ser realizadas manutenções em veículos rodoviários de propriedade do município, bem como a terceirização do transporte escolar e a compra de passe estudantil em veículos de transporte coletivo de passageiros (MINAS GERAIS, 2016).

matrículas, apurado pelo Censo Escolar do ano anterior, contudo, a base de cálculo para essa partilha depende do montante arrecadado da contribuição social, cujo recolhimento é efetuado pelas indústrias. Assim, são consideradas duas variáveis no cálculo dessa transferência, sendo o número de matrículas e o montante arrecadado, podendo justificar as oscilações dos valores recebidos pelo município. Além disso, vale lembrar que a queda de valores nos anos de 2020 e 2021 pode ter sido provocada pelo confinamento social, ocasionado pela pandemia da Covid-19, que reduziu a produção industrial e, por conseguinte, o faturamento e o recolhimento de tributos.

Os recursos do Pnae e do Pnate são distribuídos de acordo com o número de matrículas e, diferente do salário-educação, há um valor *per capita* pré-estabelecido para o cálculo da transferência, ressaltando que o Pnae também leva em consideração as etapas de ensino. O Pnae teve um decréscimo de 15,90% de 2018 para 2022, e o Pnate teve um aumento de 32,68% no mesmo período.

Os recursos do PTE recebidos pelo município tiveram um aumento considerável de 49,93%, entre os anos de 2018 e 2022, havendo uma queda brusca em 2020, que pode ser justificada pela suspensão das aulas presenciais, devido a pandemia da Covid-19 e, logo, o transporte escolar ficou temporariamente interrompido. Esses recursos do PTE são repassados para o custeio do transporte escolar da rede estadual de ensino, portanto, foram apresentados somente para o conhecimento dos recursos recebidos pelo município, todavia, não farão parte da análise desta pesquisa, por ser focada na rede de educação básica municipal.

Os recursos financeiros do Fundeb transferidos ao município, no período de 2018 a 2022, conforme demonstrados na Tabela 15, tomam como base de cálculo o número de alunos matriculados, apurados no Censo Escolar do ano anterior, e as etapas de ensino disponibilizadas pela rede municipal de educação básica, bem como o valor anual mínimo nacional por aluno, estabelecido pelo Ministério da Educação. No período de 2018 e 2022, os valores anuais mínimos foram assim definidos:

- 2018: R\$ 3.048,73 (Portaria Interministerial nº 06, de 26 de dezembro de 2018);

- 2019: R\$ 3.238,52 (Portaria Interministerial nº 07, de 28 de dezembro de 2018);
- 2020: R\$ 3.349,56 (Portaria Interministerial nº 03, de 25 de novembro de 2020);
- 2021: R\$ 3.768,22 (Portaria Interministerial nº 01, de 31 de março de 2021);
- 2022: R\$ 4.873,78 para o VAAF mínimo e R\$ 5.640,52 para o VAAT mínimo (Portaria Interministerial nº 02, de 29 de abril de 2022).

Tabela 15 – Recursos do Fundeb

Ano	Fundeb (A)	Aplicações financeiras Fundeb	Deduções (B)	Outras deduções (C)	Diferença (D = A – B – C)
2018	6.384.168,41	19.082,23	7.732.389,27	---	-1.348.220,86
2019	10.177.124,82	28.551,04	8.650.853,04	---	1.526.271,78
2020	11.277.081,40	8.079,21	9.031.304,16	4.420,08	2.245.777,24
2021	14.419.305,23	132.575,94	11.578.035,46	92.890,83	2.841.269,77
2022	15.378.069,83	397.839,10	14.095.082,77	---	1.282.987,06

Fonte: elaborada pela autora, com base nas informações do TCEMG (2023).

Observando a Tabela 15, os recursos do Fundeb foram ampliados em 140,88%, de 2018 para 2022, perfazendo um valor importante para a manutenção da educação básica municipal. A coluna “Fundeb” é referente às transferências recebidas e a coluna “aplicações financeiras” relaciona os rendimentos dos valores depositados na conta bancária do Fundeb. A coluna “deduções” refere-se aos valores deduzidos das transferências recebidas pelo município, de FPM, ITR, ICMS, IPVA e IPI, para a formação do fundo. A coluna “outras deduções” apresenta valores que foram depositados a maior na conta bancária do município, pelo FNDE, e depois foram subtraídos de repasses posteriores, por se tratar de cálculo errado.

O município contribui para o Fundeb por meio de deduções dos impostos FPM, ITR, ICMS, IPVA e IPI, recebidos em transferências da União e do Estado e, para demonstrar as deduções dessas transferências, para a formação do fundo, e o recurso enviado ao município do Fundeb, foi colocada a coluna “diferença”. Essa coluna expõe que, em 2018, o município enviou mais recursos para a formação do fundo do que de fato recebeu, ou seja, recebeu valor menor em R\$ 1.348.220,86. Contudo, nos anos de 2019, 2020, 2021 e 2022, o município recebeu valor maior do

que o enviado para a formação do fundo. Em outros termos, enviou menos recursos e recebeu mais. Esse fato explica a contribuição de todos os entes federativos para a redistribuição de recursos, para a manutenção da educação básica em todo território nacional.

As informações apresentadas na Tabela 15 foram extraídas dos relatórios “Comparativo da Receita Prevista com a Realizada” e “Fundeb”, dos anos de 2018 a 2022, disponibilizados no *site* do portal “Fiscalizando com o TCE”, do TCEMG, e foram confrontadas com os relatórios “Consolidado de Receita”, do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), nos mesmos anos. Na comparação das informações dos relatórios, do TCEMG e do Siope, foram encontradas as seguintes divergências:

- Ano 2018 – coluna “deduções”: o relatório do Siope apresentou o valor R\$ 7.740.501,90 e os relatórios do TCEMG registraram o valor R\$ 7.732.389,27. A diferença entre esses valores é de R\$ 8.112,63, que foi encontrada nas deduções do ITR e do IPI, da seguinte forma: ITR no relatório do Siope está com o valor R\$ 8.841,10 e, nos relatórios do TCEMG, o valor é de R\$ 2.848,61; e o IPI no relatório do Siope está com o valor R\$ 48.373,38 e, nos relatórios do TCEMG, de R\$ 45.893,24 (BRASIL, 2023b; TCEMG, 2023).
- Ano 2019 – coluna “Fundeb”: o relatório do Siope apresentou um valor de transferência de R\$ 10.176.355,54; o relatório Comparativo da receita prevista com a realizada do TCEMG registrou o valor de R\$ 10.177.124,82 e o relatório Fundeb do TCEMG registrou o valor R\$ 10.176.355,54. O valor da diferença dos relatórios é de R\$ 769,28, que pode ser entendida como dedução de valor depositado a maior pelo FNDE, entretanto, não foi registrada como “outras deduções”, por não estar nos relatórios do TCEMG e do Siope (BRASIL, 2023b; TCEMG, 2023).
- Ano 2020 – coluna “Fundeb”: no relatório do Siope foi apresentado o valor de R\$ 11.277.081,40 e, no relatório Comparativo da receita prevista com a realizada do TCEMG, foi registrado valor igual. Não obstante, no relatório do Fundeb do TCEMG, foi registrado o valor R\$ 11.272.661,32. A diferença

dos valores é de R\$ 4.420,08, registrada em “outras deduções” (BRASIL, 2023b; TCEMG, 2023).

- Ano 2021 – O relatório Comparativo da receita prevista com a realizada, do TCEMG, apresentou o valor de R\$ 14.419.305,23, e o relatório Fundeb, do TCEMG, apresentou o valor de R\$ 14.326.414,40. A diferença dos valores é de R\$ 92.890,83, que foi devidamente registrada em “outras deduções”. Nesse ano, não foi possível acessar o relatório completo do Siope para a comparação das informações, por não estar disponível no Portal Transparência do FNDE (BRASIL, 2023b; TCEMG, 2023).
- Ano 2022 – Não foram registradas divergências nos relatórios analisados.

Outros recursos financeiros transferidos pelo estado de Minas Gerais e pela União, para a educação básica do município, também foram registrados no período de 2018 a 2022, conforme apresentados na Tabela 16.

Tabela 16 – Outros recursos do estado de Minas Gerais e da União

Ano	Outros recursos convênios estado	Outros recursos União	Outros recursos convênios União/estado Receita de capital	Aplicações financeiras Outros recursos União/estado
2018	---	50.648,63	415.081,71	4.304,16
2019	---	337.068,38	15.000,00	1.991,33
2020	---	87.774,35	---	181,41
2021	---	199.940,00	---	1.033,22
2022	1.102.962,96	72.104,26	4.330.177,86	425.177,71

Fonte: elaborada pela autora, com base nas informações de TCEMG (2023).

No ano de 2018, o recurso transferido pela União ao município, no valor de R\$ 50.648,63, foi assim classificado: R\$ 14.596,50 referente ao convênio PAR¹¹, firmado entre o município e a União, para a construção de quadra escolar, e o valor de R\$ 36.052,13 relativo ao programa de manutenção de creche¹². O recurso transferido no valor de R\$ 415.081,71 foi caracterizado como: R\$ 36.052,13

¹¹ O convênio do PAR faz parte do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC 2), por meio do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), tendo como propósito a construção de estabelecimentos para a educação infantil (creche), bem como a cobertura de quadras esportivas, para o fomento, manutenção e ampliação da educação infantil (BRASIL, 2011).

¹² Não há detalhamento desse programa nos relatórios do TCEMG (2023) e no Portal Transparência do FNDE (BRASIL, 2023c).

relacionado ao Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)¹³, R\$ 85.346,64 refere-se à programa de educação¹⁴ e R\$ 293.682,94 foi transferido ao município para a reforma de uma Escola Estadual (essa escola é da rede de ensino estadual e, portanto, não faz parte da rede municipal de educação básica, o município apenas geriu a obra de reforma) (BRASIL, 2023c).

No ano de 2019, o valor de R\$ 337.068,38 foi assim categorizado: R\$ 108.156,38 recebido do Proinfância, para a implementação de escolas para a educação infantil (creche) e R\$ 228.912,00 refere-se ao recebimento do Programa Caminho da Escola, para a aquisição de ônibus rural. O valor de R\$ 15.000,00 refere-se ao recebimento de programa de educação¹⁵.

Em 2020, o valor de R\$ 87.774,35 relaciona-se aos recebimentos de: R\$ 3.652,72 do Programa Brasil Carinhoso¹⁶ para o apoio a creches, e R\$ 84.121,63 do Proinfância, para a implementação de escolas para a educação infantil (creche) (BRASIL, 2023c).

No ano de 2021, o valor de R\$ 199.940,00 foi relativo à transferência financeira do Programa Caminho da Escola, para a aquisição de ônibus a ser utilizado no transporte escolar da educação básica (BRASIL, 2023c).

Em 2022, o valor de R\$ 72.104,26 foi referente ao Proinfância, para a implementação de escolas da educação infantil (BRASIL, 2023c). O valor de R\$ 1.102.962,96 refere-se ao Convênio Absorção de Alunos¹⁷ e foi assim subdividido: R\$

¹³ O Proinfância refere-se à transferência de recursos financeiros da União aos municípios para despesas com construção e reforma de prédios, bem como aquisição de equipamentos e mobiliários para a educação infantil (creche) (BRASIL, 2007e).

¹⁴ Esse programa não foi especificado nos relatórios do TCEMG (2023) e no Portal Transparência do FNDE (BRASIL, 2023c).

¹⁵ Programa não detalhado nos relatórios do TCEMG (2023) e no Portal Transparência do FNDE (BRASIL, 2023c).

¹⁶ De acordo com a Resolução nº 19, de 29 de dezembro de 2015, o Programa Brasil Carinhoso tem o objetivo de transferir recursos financeiros aos municípios para a manutenção da educação infantil, a fim de atender, de forma suplementar, a segurança alimentar e nutricional de crianças de zero a quarenta e oito meses, cujas famílias sejam beneficiárias do Bolsa Família (BRASIL, 2015b).

¹⁷ Convênio nº 7337151/2022, firmado entre a SEE-MG e o município para a absorção de 198 alunos matriculados no ensino fundamental I, em duas escolas estaduais localizadas na zona urbana. Esse convênio tem como propósito uma parceria para repasses financeiros do Estado para o município, dos recursos do Fundeb, salário-educação e PNAE, em paridade ao número de alunos absorvidos, para o atendimento de despesas de manutenção do ensino regular e merenda escolar. A partir desse convênio, o município ficou responsável pelo oferecimento e manutenção dessas vagas do ensino

1.035.035,10 parte da absorção de recursos do Fundeb; R\$ 53.671,86, parte da absorção de recursos do salário-educação; e R\$ 14.256,00, parte da absorção de recursos do Pnae. O valor de R\$ 4.330.177,86 foi recebido por intermédio de vários convênios pactuados entre a SEE-MG e o município estudado, sendo que os recursos foram assim distribuídos: R\$ 100.000,00 para a Escola Municipal E¹⁸; R\$ 100.000,00 para as escolas municipais A, G e H¹⁹; R\$ 98.198,21 para a Escola Municipal F²⁰; R\$ 3.000.000,00 para a Escola Municipal C²¹; R\$ 881.979,65 para a aquisição de veículos²² destinados ao transporte escolar e R\$ 150.000,00 para a Escola Municipal I²³ (MINAS GERAIS, 2022).

Não foi encontrado nos relatórios analisados do TCEMG (2023) o registro de receitas do PNLD, haja vista que não houve repasses financeiros desse programa, da União ao município, durante o período de 2018 a 2022. No entanto, houve distribuição de livros no período analisado, sem custo financeiro ao município.

Não foram inseridos, no referencial teórico desta pesquisa, o programa PTE, por se tratar de recursos para o atendimento de alunos da rede de educação pública estadual, e os programas Proinfância e Brasil Carinhoso, por serem transferências de recursos financeiros para a educação infantil (creche). Esses programas têm transferências financeiras regulares ao município, entretanto, a educação infantil e a rede pública de educação estadual não fazem parte dos objetivos desta pesquisa.

fundamental I, que estavam sob o encargo do Estado, dada a descentralização do ensino preconizada pelo § 2º, Art. 211, da CF/88 (BRASIL, 1988; MINAS GERAIS, 2022).

¹⁸ Convênio nº 9319013/2022, firmado entre a SEE-MG e o município, referente ao Programa Fortalecimento das Escolas Municipais, que tem como objetivo a aquisição de bens e equipamentos para a Escola Municipal E (MINAS GERAIS, 2022).

¹⁹ Convênio nº 9319057/2002, firmado entre a SEE-MG e o município, referente ao Programa Fortalecimento das Escolas Municipais, que tem como objetivo a aquisição de bens e equipamentos para as seguintes escolas municipais A, G e H (MINAS GERAIS, 2022).

²⁰ Convênio nº 9324130/2022, firmado entre a SEE-MG e o município, referente ao Programa Fortalecimento das Escolas Municipais, tendo como escopo a aquisição de mobiliário e equipamento para a Escola Municipal F (MINAS GERAIS, 2022).

²¹ Convênio nº 9326139/2022, firmado entre a SEE-MG e o município, referente ao Projeto Mãos Dadas, que tem como propósito a cooperação mútua entre o Estado e o Município, para a construção do prédio da Escola Municipal C, para o atendimento de alunos matriculados no Ensino Fundamental I (MINAS GERAIS, 2022).

²² Convênio nº 9326147/2022, firmado entre a SEE-MG e o município, referente ao Programa Fortalecimento das Escolas Municipais, tendo como propósito a aquisição de veículos para o atendimento do transporte de alunos matriculados na rede pública de educação municipal (MINAS GERAIS, 2022).

²³ Convênio nº 9340126/2022, firmado entre a SEE-MG e o município, referente à emenda parlamentar impositiva, que tem como finalidade a aquisição de mobiliário e equipamento escolar, para a Escola Municipal I (MINAS GERAIS, 2022).

Também não foram incluídos, no referencial teórico, o Convênio Estado Absorção de Alunos, o Programa Estadual Fortalecimento das Escolas Municipais e o Projeto Estadual Mãos Dadas, por versarem sobre repasses de recursos financeiros singulares e não habituais, transferidos para o atendimento de demandas com finalidades peculiares.

Após a exposição de todos os recursos financeiros disponibilizados para a manutenção da rede de educação básica do município em estudo, entre os anos de 2018 e 2022, no próximo item serão demonstradas todas as despesas no mesmo período.

7 GASTOS COM MDE PARA O CUSTEIO DA REDE DE EDUCAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DO SUL DE MINAS GERAIS

Os gastos com a manutenção da rede municipal de educação pública registraram aumentos e decréscimos de valores, no período de 2018 e 2022. No ano de 2018, houve um gasto total de R\$ 17.718.924,89, já em 2019, esse valor foi aumentado em 11,20%, perfazendo um total de R\$ 19.704.314,77. No ano de 2020, os gastos foram diminuídos em 6,93%, totalizando R\$ 18.339.300,84. Supõe-se que essa diminuição de gastos sucedeu devido à pandemia da Covid-19, um fato fortuito que paralisou repentinamente as atividades escolares presenciais, sem planejamento e preparo para o cenário. Em 2021, ainda em ano de pandemia e com atividades escolares remotas no primeiro semestre, foi registrado um aumento dos gastos em 17,65%, perfazendo o valor de R\$ 21.576.467,48. Esse aumento pode indicar a ocorrência de efetivação de planos para a rede de educação, com a finalidade de adaptação ao ensino escolar remoto, embora, nesse mesmo ano, os gastos com educação não tenham atingido o mínimo constitucional de 25% da receita própria do município, instituído pelo Art. 212d da CF/88, conforme demonstrado na Tabela 13. Em 2022, foi registrado um aumento considerável dos gastos, de 62,73%, totalizando o valor de R\$ 35.111.035,88.

Esses valores totais gastos em educação durante o período de 2018 a 2022 referem-se às despesas empenhadas na LOA em vigência, considerando as despesas que foram e as que não foram pagas dentro do mesmo ano e, por conseguinte, não foram adicionados os pagamentos de restos a pagar de anos anteriores.

Os gastos totais em educação equivalem aos seguintes percentuais das despesas totais realizadas no município, no mesmo período: 23,30% em 2018; 23,28% em 2019; 20,00% em 2020; 22,30% em 2021; e 27,22% em 2022. Pode-se dizer que são percentuais significativos que foram investidos em educação, embora possam ter sido insuficientes para o atendimento de todas as demandas, dada a finitude dos recursos públicos. Outrossim, percebe-se o não-cumprimento da meta 3.7 e estratégia 3.7.2 do PME do município estudado, sobre o investimento de 28% da LOA em educação. A despesa foi estimada na LOA acima desse percentual,

conforme já visto, no entanto, os gastos efetivos não atingiram a meta proposta. O prazo de vigência do PME é até 2025.

Os gastos com MDE nos anos de 2018, 2019 e 2020, comparado com o PIB do município, no mesmo período, têm os seguintes percentuais:

- PIB 2018: R\$ 1.157.227.880,00;
Gastos totais com MDE 2018: R\$ 17.718.924,89;
% sobre o PIB 2018: 1,53%.
- PIB 2019: R\$ 1.562.750.000,00;
Gastos totais com MDE 2019: R\$ 19.704.314,77;
% sobre o PIB 2019: 1,26%.
- PIB 2020: R\$ 1.820.501.700,00;
Gastos totais com MDE 2020: R\$ 18.339.300,84;
% sobre o PIB 2020: 1,01%; (IBGE, 2023; TCEMG, 2023).

Ainda não foi divulgado o valor do PIB referente aos anos de 2021 e 2022, impedindo a comparação com os gastos com MDE nesses anos. Percebe-se o percentual ínfimo aplicado, bem como uma queda de aplicação entre esses anos.

Para melhor visualização dos gastos com MDE, a Tabela 17 demonstra as despesas com a rede municipal de educação, discriminadas por setor, valores e percentuais.

Tabela 17 – Despesas da rede de educação municipal por setor

Setor da despesa	Ano 2018		Ano 2019		Ano 2020		Ano 2021		Ano 2022	
	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%
Administração geral	1.050.031,67	5,93	1.980.090,50	10,05	1.264.369,64	6,89	553.070,84	2,56	427.283,03	1,22
Educação especial	168.696,00	0,95	295.834,36	1,50	304.459,10	1,66	307.035,78	1,42	439.879,53	1,25
Educação infantil Creche	2.271.156,00	12,82	3.066.060,05	15,56	3.521.750,96	19,20	3.692.178,46	17,11	6.200.852,50	17,66
Educação infantil Pré-escola	1.318.392,73	7,44	2.031.655,12	10,31	1.481.025,01	8,08	2.146.090,42	9,95	3.353.291,14	9,55
Ensino fundamental	12.458.086,93	70,31	11.794.234,47	59,86	11.507.041,25	62,74	14.679.645,38	68,04	24.203.062,99	68,94
Ensino fundamental EJA	---	---	44.214,92	0,22	48.757,38	0,27	37.907,82	0,18	67.976,12	0,19
EAD e Inclusão Digital	452.561,56	2,55	492.225,35	2,50	211.897,50	1,16	160.538,78	0,74	418.690,57	1,19
Total	17.718.924,89	100	19.704.314,77	100	18.339.300,84	100	21.576.467,48	100	35.111.035,88	100

Fonte: elaborada pela autora, com base nas informações do TCEMG (2023).

Estudando os valores apresentados na Tabela 17, nota-se que o ensino fundamental constitui o maior gasto da rede de educação municipal, registrando uma média de 65,98% dos gastos totais, entre os anos de 2018 e 2022. O segundo maior gasto observado foi com o setor educação infantil – creche, havendo um crescimento de despesa de 12,82%, em 2018, para 19,20%, em 2020, caindo para 17,11%, em 2021, e crescendo para 17,66%, em 2022. Os menores gastos registrados no período em análise foram com o ensino fundamental (Ensino de Jovens e Adultos – EJA), educação especial e EaD e inclusão digital que, somados, não chegaram a 5% ao ano, durante todo o período analisado. Os gastos com o setor administração geral apresentou uma média de 5,33% nos cinco anos analisados e a educação infantil – pré-escola gastou 9,07%, em média, no mesmo período.

Para arcar com esses gastos, foram utilizados recursos financeiros estabelecidos na CF/88, como o 25% educação, salário-educação e Fundeb, bem como outros recursos estabelecidos por legislações dos governos Federal e Estadual. A fim de conhecimento, os recursos financeiros utilizados estão demonstrados na Tabela 18, segregados em valores e em percentuais sobre os valores totais.

Tabela 18 – Despesas da rede de educação municipal por recurso financeiro

Recurso financeiro	Ano 2018		Ano 2019		Ano 2020		Ano 2021		Ano 2022	
	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%
25% educação	7.566.123,86	42,70	6.652.668,68	33,76	6.411.603,24	34,96	6.352.592,13	29,44	11.805.304,93	33,62
Convênio	235.893,95	1,33	75.995,19	0,38	138,25	0,00	---	---	1.564.192,28	4,45
FNDE	404.501,81	2,28	88.409,62	0,45	297.252,09	1,62	37,27	0,00	114.028,51	0,32
Fundeb	6.482.811,49	36,59	9.583.893,51	48,64	9.994.934,68	54,50	12.905.625,53	59,81	17.120.935,61	48,76
Pnae	270.864,27	1,53	325.945,21	1,65	36.417,99	0,20	528.290,24	2,45	281.883,04	0,80
Pnate	102.943,26	0,58	94.411,54	0,48	19.394,34	0,11	122.332,02	0,57	132.063,18	0,38
PTE	331.493,06	1,87	377.753,26	1,92	127.097,49	0,69	253.647,75	1,18	507.400,41	1,45
Próprio	1.632.024,42	9,21	1.890.676,24	9,60	1.064.299,02	5,80	910.393,11	4,22	2.297.739,74	6,55
Salário-educação	692.268,77	3,91	614.561,52	3,12	388.163,74	2,12	503.549,43	2,33	1.287.488,18	3,67
Total	17.718.924,89	100	19.704.314,77	100	18.339.300,84	100	21.576.467,48	100	35.111.035,88	100

Fonte: elaborada pela autora, com base nas informações de TCEMG (2023).

Explorando as informações da Tabela 18, percebe-se que o recurso que mais arcou com as despesas da rede municipal de educação, no ano de 2018, foi o 25%

educação, determinado pelo Art. 212, da CF/88, seguido do Fundeb, também instituído pela CF/88, no Art. 212-A. A partir do ano de 2019 até 2022, o recurso Fundeb foi o que mais contribuiu para os gastos com a educação, ficando em segundo lugar o recurso 25% educação. Esses dois recursos somados asseguraram os gastos com educação no período de 2018 e 2022, nos seguintes percentuais, respectivamente: 79,29%, 82,40%, 89,46%, 89,25% e 82,38%.

Nesse ponto, é importante elucidar sobre os percentuais do recurso 25% educação apresentados na Tabela 18, pois são divergentes dos percentuais do mesmo recurso demonstrados na Tabela 13. Na Tabela 18, o percentual do recurso 25% educação foi calculado com base na somatória de todas as despesas empenhadas em educação a cada ano, considerando os restos a pagar processados e não processados. Já na Tabela 13, o cálculo para a aplicação de 25% em educação levou em consideração outra base de cálculo, que já foi elucidado na sequência dessa mesma Tabela.

Continuando com a explicação da Tabela 18, o recurso Pnae não suportou os 100% das despesas com a merenda escolar, sendo necessária a complementação financeira para o pagamento dessas despesas, com os recursos salário-educação e próprio. O Pnae arcou com os seguintes percentuais das despesas com a merenda escolar, entre os anos de 2018 e 2022, respectivamente: 49,60%, 58,24%, 30,85%, 95,11% e 37,66%.

O recurso Pnate também não sustentou 100% das despesas com o transporte escolar, sendo preciso a complementação com os recursos 25% educação, Fundeb e salário-educação. O Pnate garantiu o seguinte percentual das despesas com o transporte escolar, no período de 2018 a 2022, nessa ordem: 7,79%, 5,12%, 2,70%, 11,91% e 6,14%. Percebe-se que esse recurso não é abundante para a política pública do transporte escolar, não garantindo a sua manutenção. Isto posto, cabe ao município suportar quase todo o custeio do transporte escolar. O recurso PTE suporta as despesas com o transporte escolar da rede estadual pública, sendo o município apenas o gestor.

O recurso salário-educação não é vultoso, não chegando a 5% das despesas com a rede municipal de educação, no período de 2018 e 2022. Contudo, é constante e auxiliou nos gastos de custeio geral. O recurso próprio assistiu os gastos com a rede de educação, quando não foi possível classificar a despesa na

lista MDE, conforme o Art. 70, da Lei nº 9.394/96. Os recursos Convênio e FNDE suportaram apenas os gastos com despesas de programas específicos de educação.

Para melhor entendimento dos valores que foram gastos com a rede municipal de educação, a Tabela 19 demonstra a distribuição dos valores por elemento de despesa, ou seja, apresenta os valores que foram despendidos por tipo de despesa e os percentuais em relação ao gasto total. Não foi possível saber, discriminadamente, as despesas pagas com os elementos de despesas “material de consumo” e “outros serviços de pessoas físicas e jurídicas”, no entanto, os demais elementos de despesas são bem específicos. O elemento de despesas “subvenções/contribuições” refere-se às transferências realizadas para a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae), localizada no município, por meio de convênio firmado entre o município e a Apae, para a prestação de serviços no setor da Educação Especial.

Tabela 19 – Gastos da rede de educação municipal por elemento de despesa

Elemento de despesa	Ano 2018		Ano 2019		Ano 2020		Ano 2021		Ano 2022	
	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%
Aporte para cobertura de déficit atuarial RPPS	336.900,00	1,90	460.000,00	2,33	721.480,00	3,93	---	---	---	---
Aquisição de imóveis	---	---	---	---	---	---	---	---	2.915.000,00	8,30
Aquisição de veículos e equipamentos	290.901,10	1,64	1.079.778,98	5,48	649.887,50	3,54	1.307.203,20	6,06	2.934.986,30	8,36
Auxílio financeiro a estudantes	381.590,60	2,15	404.318,43	2,05	117.525,67	0,64	61.315,62	0,28	294.251,55	0,84
Auxílio transporte	8.890,69	0,05	17.420,18	0,09	4.214,60	0,02	2.686,83	0,02	6.390,27	0,02
Diárias e locomoção	10.483,00	0,06	7.478,00	0,04	1.118,49	0,01	1.450,00	0,01	5.842,80	0,02
Folha de pagamento	12.935.857,42	73,01	13.186.601,60	66,92	13.270.818,35	72,36	15.750.528,53	73,00	20.844.873,17	59,37
Indenizações e restituições	---	---	53.235,56	0,27	29.526,78	0,17	37,27	0,00	1,75	0,00
Material de consumo	449.579,78	2,54	648.320,08	3,29	314.644,38	1,73	876.582,68	4,06	1.538.385,74	4,38
Merenda escolar	546.077,13	3,08	559.702,30	2,84	118.039,78	0,64	555.470,53	2,57	748.526,61	2,13
Obras e instalações	347.300,96	1,96	128.348,11	0,65	1.014.028,54	5,54	685.942,07	3,18	1.739.126,86	4,95
Outros serviços de terceiros – pessoa física e jurídica	417.611,37	2,36	529.398,03	2,69	530.400,13	2,89	472.836,77	2,19	1.019.238,43	2,90
Pagamento de pensionista	495.133,60	2,79	519.890,28	2,64	571.879,49	3,12	556.795,36	2,58	611.515,58	1,74
Serviços de tecnologia da informação e comunicação	---	---	26.124,00	0,13	26.124,00	0,13	26.124,00	0,12	28.005,73	0,09
Subvenções/Contribuições	168.696,00	0,95	240.000,00	1,22	252.000,00	1,37	252.000,00	1,17	274.680,00	0,78
Transporte escolar	1.329.903,24	7,51	1.843.699,22	9,36	717.613,13	3,91	1.027.494,62	4,76	2.150.214,09	6,12
Total	17.718.924,89	100	19.704.314,77	100	18.339.300,84	100	21.576.467,48	100	35.111.035,88	100

Fonte: elaborada pela autora, com base nas informações de TCEMG (2023).

Analisando a Tabela 19, apreende-se que o maior gasto com educação é o despendido em folha de pagamento, que levou, em média, 68% dos recursos destinados para o setor, no período de 2018 e 2022. Os percentuais da folha de pagamento, em relação ao gasto total, nos anos analisados são, na seguinte ordem: 73,01%, 66,92%, 72,36%, 73% e 59,37%. Esses gastos foram supridos, principalmente, com os recursos 25% educação, Fundeb e próprio.

Os demais elementos de despesas registrados ficaram menores que o percentual de 5%, excetuando as aquisições de veículos e imóveis, nos anos de 2021 e 2022 que, somados, ficaram em 6,06%, em 2021, e 16,66%, em 2022.

Como o objetivo deste trabalho é conhecer a gestão financiamento do ensino fundamental I (anos iniciais) e do ensino fundamental II (anos finais) da rede municipal de educação pública, no próximo item serão analisados os desdobramentos dos gastos dessas etapas, quanto aos elementos de despesas e os recursos desembolsados para os pagamentos.

7.1 GASTOS COM O ENSINO FUNDAMENTAL DA REDE DE EDUCAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DO SUL DE MINAS GERAIS

Os gastos com o custeio do ensino fundamental I (anos iniciais) e do ensino fundamental II (anos finais), da rede pública municipal de educação, são os mais avultados em relação aos outros setores da educação e essa razão pode ser clarificada devido à obrigatoriedade constitucional do município em assegurar vagas gratuitas a todos os alunos que estiverem na idade de ingresso, principalmente no ensino fundamental I. Além disso, o município deve proporcionar meios para a permanência dos alunos durante o período completo dessa etapa e ainda ter o compromisso de oferecer um ensino de qualidade. Desse modo, o município deve prover transporte, merenda, estrutura física dos prédios, laboratórios de informática, bibliotecas, corpo docente e material didático. Para a análise dos gastos com o ensino fundamental (I e II), a Tabela 20 apresenta as despesas por elementos, destacando os valores de cada tipo e os percentuais sobre os gastos totais.

Tabela 20 – Gastos com o ensino fundamental por elemento de despesa

Elemento de despesa	Ano 2018		Ano 2019		Ano 2020		Ano 2021		Ano 2022	
	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%
Aquisição de imóveis	---	---	---	---	---	---	---	---	2.915.000,00	12,04
Aquisição de veículos e equipamentos	---	---	---	---	649.627,50	5,65	1.307.203,20	8,90	2.934.986,30	12,13
Auxílio financeiro a estudantes	24.687,10	0,20	10.955,70	0,09	8.802,51	0,08	11.460,11	0,08	11.014,30	0,05
Auxílio transporte	7.269,37	0,06	10.967,39	0,09	4.123,63	0,04	2.686,83	0,02	6.390,27	0,03
Folha de pagamento	9.910.676,95	79,55	9.101.037,68	77,17	9.351.348,39	81,27	10.923.446,61	74,42	13.766.183,99	56,88
Indenizações e restituições	---	---	---	---	29.526,78	0,26	37,27	0,00	---	---
Material de consumo	217.880,49	1,75	295.307,47	2,50	89.580,53	0,78	494.985,19	3,37	617.820,67	2,55
Merenda escolar	282.724,35	2,27	250.705,18	2,13	55.766,29	0,48	261.336,37	1,78	457.974,23	1,89
Obras e instalações	402.040,18	3,23	93.174,05	0,79	---	---	312.379,14	2,13	1.147.085,27	4,74
Outros serviços de terceiros – pessoa física e jurídica	162.609,55	1,30	198.417,61	1,68	214.411,09	1,85	202.869,26	1,38	642.102,10	2,65
Pagamento de pensionista	495.133,60	3,97	519.890,28	4,41	571.879,49	4,96	556.795,36	3,79	611.515,58	2,53
Serviços de tecnologia da informação e comunicação	---	---	12.432,00	0,11	12.432,00	0,11	12.432,00	0,08	7.635,04	0,03
Transporte escolar	955.065,34	7,67	1.301.347,11	11,03	519.543,04	4,52	594.014,04	4,05	1.085.355,24	4,48
Total	12.458.086,93	100	11.794.234,47	100	11.507.041,25	100	14.679.645,38	100	24.203.062,99	100

Fonte: elaborada pela autora, com base nas informações do TCEMG (2023).

Conforme visualizado na Tabela 20, as despesas com a folha de pagamento correspondem ao maior volume de recursos gastos no ensino fundamental, tendo uma média de 73,86%, durante os anos analisados. O maior percentual de gastos foi registrado no ano de 2020 e o menor em 2022.

No ano de 2022, foi registrada a compra de imóveis e, nos anos de 2020, 2021 e 2022, foram adquiridos veículos e equipamentos. As despesas realizadas com auxílio financeiro a estudantes e auxílio transporte foram despendidas em benefícios aos funcionários do setor que, na época, cursavam o ensino superior ou ensino técnico, ou que residiam distante da localidade de trabalho. As despesas com indenizações e restituições foram referentes às devoluções parciais de convênios firmados com a União ou com o Estado, no momento da prestação de contas.

As despesas com material de consumo foram efetivadas com gastos de custeio geral. Embora não tenha sido possível encontrar relatórios com discriminação das despesas, infere-se que tais gastos tenham sido efetuados com produtos de limpeza e higiene, combustíveis, materiais de papelaria, materiais de informática, materiais de expediente e outros. Ressalta-se que não há registro de

valores pagos em livros didáticos/pedagógicos e literários, no Portal Transparência do município. Percebe-se que não é uma despesa vultosa e o menor percentual foi assinalado em 2020, o ano da pandemia da Covid-19.

As despesas com merenda escolar não apresentam valores altos e, no ano de 2020, apresentou diminuição considerável em relação à trajetória de gastos dos anos anteriores e posteriores. As despesas com obras e instalações apresentou maior valor em 2022 e, no ano de 2020, não inscreveu valores.

Depreende-se que os gastos com outros serviços de terceiros pessoa física e jurídica registraram valores com relação à água, luz, telefone, internet e outros serviços e não foram desembolsados altos valores para esses pagamentos. Não foram encontrados relatórios que discriminam tais despesas, nos portais transparências do município e do TCEMG. Os gastos com serviços de tecnologia da informação e comunicação foram para à manutenção de programas de informática (*softwares*), para o atendimento das demandas escolares. A despesa com transporte escolar também não apresentou valores volumosos em relação aos gastos totais e o maior percentual foi registrado no ano de 2019.

O pagamento de pensionistas foi relativo às despesas com pessoal que está na inatividade, por licença saúde ou licença maternidade. Essa despesa é atípica às atividades do ensino fundamental e foram realizadas devido ao regulamento do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que não permite o pagamento de qualquer licença, devendo a Secretaria arcar com esse gasto. Ressalta-se que o pagamento de licenças é efetivado com recurso próprio, por não fazer parte da lista das despesas com MDE.

Para compreensão dos recursos financeiros que sustentaram os gastos com o ensino fundamental (I e II), durante os anos de 2018 a 2022, a Tabela 21 expõe os tipos de recursos utilizados, bem como os valores e percentuais sobre os gastos totais.

Tabela 21 – Despesas com o ensino fundamental por recurso financeiro

Recurso financeiro	Ano 2018		Ano 2019		Ano 2020		Ano 2021		Ano 2022	
	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%	Valor (R\$)	%
25% educação	6.091.661,44	48,91	4.276.995,47	36,26	3.504.816,83	30,46	3.931.664,58	26,78	8.630.900,38	35,66
Convênio	235.893,95	1,89	61.031,21	0,52	138,25	0,00	---	---	1.564.192,28	6,46
FNDE	133.848,27	1,07	---	---	229.084,58	1,99	37,27	0,00	---	---
Fundeb	4.206.197,25	33,76	5.662.157,13	48,01	6.573.100,95	57,12	9.182.866,69	62,56	11.185.238,10	46,21
Pnae	120.763,04	0,97	130.980,41	1,11	18.648,06	0,16	240.337,54	1,64	174.747,45	0,72
Pnate	71.477,26	0,57	44.570,41	0,38	8.306,54	0,07	38.678,64	0,26	71.877,66	0,30
PTE	331.493,06	2,66	377.753,26	3,20	127.097,49	1,10	253.647,75	1,73	507.400,41	2,10
Próprio	976.975,91	7,84	998.708,70	8,47	815.346,15	7,09	731.119,36	4,98	1.384.462,20	5,72
Salário-educação	289.776,75	2,33	242.037,88	2,05	230.502,40	2,01	301.293,55	2,05	684.244,51	2,83
Total	12.458.086,93	100	11.794.234,47	100	11.507.041,25	100	14.679.645,38	100	24.203.062,99	100

Fonte: elaborada pela autora, com base nas informações do TCEMG (2023).

O recurso financeiro 25% educação teve a maior participação nos gastos do ano de 2018, entretanto, decresceu em 22,13%, de 2018 para 2021, e cresceu 8,88% de 2021 para 2022. O recurso Fundeb deu aporte nos gastos em 33,76%, em 2018, e aumentou em 28,80% nos anos de 2019, 2020 e 2021, diminuindo em 16,35% no ano de 2022. Esses dois recursos somados suportaram os gastos com o ensino fundamental (I e II) em 85,16%, em média, nos cinco anos analisados. Portanto, são recursos relevantes para a sustentação do ensino fundamental (I e II), sem os quais seria impossível a efetivação dos trabalhos educacionais de forma abrangente e gratuita, conforme preceitua a legislação.

Outro recurso importante é o próprio, embora bem inferior aos 25% educação e Fundeb, que teve uma média de 6,82% dos gastos totais, nos cinco anos pesquisados. Esse recurso tem como finalidade principal o pagamento de despesas educacionais que não se encaixam na lista de MDE, da Lei nº 9.394/96. Os demais recursos mantiveram percentuais abaixo de 5%, sendo que o FNDE não arcou com pagamentos nos anos de 2019 e 2022 e o convênio não pagou despesas em 2021.

8 A QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL (I E II) SOB A PERSPECTIVA DAS ABORDAGENS DE INSUMOS E DE RESULTADOS

É complexa a tarefa de mensuração da qualidade da educação básica, tendo em conta os diversos fatores subjacentes que permeiam a comunidade escolar, assim como a vida particular, familiar e social do aluno, que podem, sob várias formas e impactos, afetar o seu rendimento. Souza, Alves e Moraes (2021) consideram que a qualidade da educação é permeada por fatores multideterminados, envolvendo tanto o ambiente escolar como o extraescolar. Não obstante, são necessários os procedimentos de mensuração, a fim de levantar hipóteses para o ajustamento de desvios e melhoria contínua do setor educacional, bem como o desenvolvimento de políticas públicas para o setor.

Destarte, neste item, serão observados dois indicadores, chamados aqui de abordagens, que podem auxiliar na mensuração da qualidade da educação, segundo os Incs. I e II, do § 1º, Art. 11, da Lei nº 13.005/2014 (PNE). De acordo com esses incisos, os dois indicadores são: rendimento escolar e avaliação institucional. Os autores Pinto *et al.* (2018), Silveira, Schneider e Alves (2021), Simões (2021) e Bauer, Arcas e Oliveira (2021) classificaram esses indicadores como abordagens de insumos, ou de recursos, e de resultados.

8.1 A ABORDAGEM DE INSUMO E O REFLEXO NO ENSINO FUNDAMENTAL I (ANOS INICIAIS) E ENSINO FUNDAMENTAL II (ANOS FINAIS)

Para explorar a qualidade da educação sob o enfoque da abordagem de insumos, foram utilizados os seguintes indicadores como parâmetro, em conformidade com as estratégias 7.3, 7.4, 7.5, 7.12, 7.13, 7.15, 7.17, 7.18 e 7.20, estabelecidas na meta 7 do PNE, embora ainda não existam parâmetros mínimos estabelecidos em legislação:

- a) Corpo docente e direção: formação acadêmica da direção, formação continuada dos docentes, salário, plano de cargo e carreira e carga horária.
- b) Biblioteca: sala e mobília adequada, atualização do acervo de livros, diversificação do acervo de livros e vários exemplares, fomento à leitura por meio de empréstimo de livros aos alunos.
- c) Laboratório de informática: sala para o laboratório e quantidade suficiente de equipamento, utilidade dos *softwares* disponibilizados e sua atualização.
- d) Material pedagógico: disponibilização de livros/apostilas didáticos e sua atualização.
- e) Infraestrutura dos estabelecimentos escolares: adequação às necessidades, acessibilidade, equipamentos tecnológicos em sala, mobiliários das salas, quadra, parque de diversão, banheiros adequados.
- f) Transporte escolar: disponibilização e adequação.

Para complementar a abordagem de insumos, foram utilizados outros indicadores não citados pelos autores Pinto *et al.* (2018), Silveira, Schneider e Alves (2021), Simões (2021) e Bauer, Arcas e Oliveira (2021), pelos Incs. I e II, do § 1º, Art. 11, da Lei nº 13.005/2014 e pelas estratégias do PNE. Não obstante, a pesquisadora inferiu que tais indicadores podem complementar a qualidade da educação, no sentido de promover o acesso, permanência e participação da comunidade escolar na gestão financeira dos recursos da educação, os quais são:

- g) Merenda escolar: nutrição e disponibilização.
- h) Gestão participativa dos recursos financeiros: participação da direção e dos pais de alunos.

Tomando como pilar esses indicadores, foram aplicados um questionário às nove diretoras das escolas que oferecem o ensino fundamental I (anos iniciais) e o ensino fundamental II (anos finais) e um questionário aos pais de alunos que estudam nessas escolas. Foram feitas também uma entrevista com o Secretário Municipal de educação e uma com três pais de alunos que estudam nessas escolas.

Os resultados desses questionários e entrevistas serão relatados nos próximos parágrafos.

As nove diretoras respondentes foram todas do sexo feminino e com idade a partir de 31 anos. Os respondentes dos questionários dos pais de alunos foram sete do sexo masculino e trinta do sexo feminino. As entrevistas com os pais de alunos foram realizadas com três mães.

Quanto aos indicadores, foram levantadas as seguintes informações:

a) Corpo docente e direção:

- formação acadêmica da direção: três diretoras têm formação em Pedagogia, três em Normal Superior, uma em História, uma em Letras e uma em Direito. Sete dessas realizaram pós-graduação *lato sensu*.
- formação continuada dos docentes: seis respondentes afirmaram que há promoção formação continuada, oferecida pela Secretaria Municipal de Educação, de forma gratuita, nas modalidades presencial e *online*, tanto por empresa contratada quanto pela própria Secretaria; três respondentes afirmaram não haver formação continuada em nenhuma modalidade. O entrevistado, Secretário de Educação, afirmou que a formação continuada “é uma área que tenho como prioridade, investir no patrimônio mais importante que a educação possui, os profissionais que fazem a educação municipal obter tanto destaque (...) realizamos congressos de educação, simpósio, cursos, palestras, inúmeras oportunidades de capacitação e formação (*sic*)”.
- salário e plano de cargos e carreiras: de acordo com o entrevistado, Secretário Municipal de Educação, o salário dos docentes está acima do piso nacional, para a carga horária da rede municipal de educação²⁴. Quanto ao plano de cargos e carreiras, o entrevistado afirmou que “existe

²⁴ Atualmente, o salário base do professor de educação básica do município estudado é de R\$ 2.683,11, para uma carga horária de 4 horas/dia e 24 horas/semana. O piso nacional, para a mesma categoria, é de R\$ 4.420,55, para uma carga horária de 40 horas/semana. Em comparação, o salário base do município equivale a 61% do valor estabelecido para o piso nacional e a carga horária equivale a 60% da carga horária nacional. O secretário entrevistado afirmou que o salário base do município está acima do piso nacional, no entanto, há uma equivalência de valores e carga horária.

a necessidade de que seja realizada uma atualização por conta da nova realidade educacional, e também levando em consideração problemas antigos, como é o caso das auxiliares de serviços gerais que atuam como auxiliar de sala, problemas que também nos levam a pensar numa atualização do Estatuto do magistério municipal (*sic*)”.

- carga horária: conforme o entrevistado secretário, os professores cumprem 24 horas semanais, sendo que “alguns professores têm dois cargos no município, outros têm outro cargo em outra rede (estadual ou particular) e outros estão sempre disponíveis para cobrir uma dobra, uma falta, tudo isso para completar suas rendas”.

O indicador corpo docente e direção é um fator chave para a promoção do ensino-aprendizagem do aluno, dada a proximidade e o contato entre professor e aluno, sendo o professor o agente capaz de germinar o interesse do aluno pelos estudos, se tiver bem-preparado e motivado para isso. No entendimento de Pigozzi (2006, p. 43) “los procesos educativos de alta calidad requieren profesores bien formados, capaces de utilizar métodos de enseñanza-aprendizaje y enfoques de competencias para la vida corriente centrados en el educando”.

Sendo assim, o investimento por parte da gestão pública, em todos os fatores supracitados, corrobora a elevação do nível da qualidade educacional. No entanto, o salário dos professores do município estudado não está “acima” do piso nacional, conforme a resposta do Secretário entrevistado, pois corresponde a 61% do valor do piso, para uma carga horária que equivale a 60% da carga nacional, destarte, há uma paridade. Outrossim, os professores precisam dobrar turno ou ter outro cargo na mesma rede de ensino ou na rede estadual para complementar a renda. Esse fator afeta o rendimento do professor que não tem dedicação exclusiva para a mesma rede de ensino, podendo comprometer o seu desempenho, pelo cansaço. No entendimento de Marioni (2014), os professores que recebem um salário maior, dedicando suas atividades para a mesma escola, geram maior impacto no desenvolvimento de aprendizagem do aluno.

Sabe-se que esse indicador tem grande influência na qualidade da educação, todavia, não deve ser analisado isoladamente, sendo premente o estudo em conjunto com os demais indicadores de insumos.

b) Biblioteca:

- sala e mobília adequada: quatro diretoras responderam que as escolas em que atuam têm sala para a biblioteca e a mobília (mesas e cadeiras) são adequadas para a comodidade dos alunos; quatro responderam que não têm biblioteca e uma respondeu que a escola tem um acervo de livros, contudo, não há uma sala dedicada ao espaço da biblioteca. Quanto aos pais, 94,6% afirmaram que a escola tem biblioteca. Essa informação está discordante, levando em conta que metade das escolas não tem biblioteca. Infere-se que os pais não souberam responder com certeza;
- atualização do acervo de livros: foi um disparate nas respostas quanto a esse parâmetro, pois, duas diretoras responderam que o acervo é atualizado anualmente, uma respondeu que a atualização acontece a cada dois anos e duas responderam que o acervo é atualizado a cada cinco anos; 75,7% dos pais não souberam responder, 16,2% responderam que o acervo não é atualizado e 8,1% responderam que é atualizado. Nesse ponto, elucida-se a importância da participação dos pais na comunidade escolar, pois grande parte não soube responder. Outrossim, registra-se a ausência de investimentos em livros literários e outros, para a biblioteca escolar, por parte da gestão pública. Foi realizada uma busca no Portal Transparência do município e não foram encontradas compras relativas às aquisições de livros para as escolas, no período de 2018 a 2022;
- diversificação do acervo de livros e vários exemplares: quatro diretoras responderam afirmativamente que há diversos livros e exemplares para leitura na biblioteca; 64,9% dos pais não souberam dizer sobre o acervo de livros, 10,8% afirmaram que o acervo não é diversificado e não tem vários exemplares e 24,3% responderam que há diversos livros e exemplares. Aqui também é percebida a falta de informações dos pais quanto à escola dos filhos;
- fomento à leitura por meio de empréstimo de livros aos alunos: quatro diretoras responderam que incentivam a leitura por meio de empréstimos de livros; 70,3% dos pais responderam não conhecer sobre o assunto, 5,4% responderam que os livros não são disponibilizados para

empréstimos e 24,3% responderam que há disponibilidade de livros para empréstimo. Nesse momento, a pesquisadora entrevistou três mães, denominadas como Mãe 1, Mãe 2 e Mãe 3, para averiguar sobre os empréstimos de livros aos alunos, e as mães responderam: Mãe 1 “caso o aluno solicite, a biblioteca empresta livros para ler em casa”; Mãe 2 “sim, a biblioteca empresta livros, mas não tem muita variedade, para a criança que costuma emprestar, com frequência precisa repetir os títulos”; Mãe 3 “empresta livros para ler em casa, toda sexta-feira é levado um livro diferente para casa, o assunto do livro é comentado durante a semana com toda a turma”. Por meio desse quesito, depreende-se a carência de aprimoramento da política pública educacional de fomento à leitura e à diversificação do acervo.

O indicador de insumos biblioteca está aquém das necessidades educacionais para todas as etapas e, especificamente, para o ensino fundamental, dado ser a etapa em que vários conceitos são fixados na aprendizagem do aluno. Essa política pública municipal não está adequada plenamente para a promoção da qualidade educacional.

c) Laboratório de informática:

- sala para o laboratório e quantidade suficiente de equipamento: três diretoras responderam que as escolas têm laboratório de informática, contudo, a quantidade de computadores não é suficiente para ministração de aula, seis responderam que não tem em suas respectivas escolas; 56,8% dos pais responderam que as escolas não têm laboratório e 43,2% afirmaram que têm laboratório. As respostas dos pais estão discordantes e equivocadas, dada a afirmação das diretoras. Para mais informações, a Mãe 2 respondeu “tem apenas alguns computadores e quase não são utilizados, na verdade, se usou umas três vezes acho que foi muito (sic)” e a Mãe 3 afirmou que “existe o laboratório, mas os computadores não funcionam, estão precisando de manutenção, portanto, os alunos não têm acesso”;

- utilidade dos softwares disponibilizados: duas diretoras responderam que os softwares são úteis para o ensino-aprendizagem e uma respondeu que não há utilidade;
- atualização dos softwares: uma diretora respondeu que os softwares são atualizados e duas responderam que não são. De acordo com a Mãe 1, “o laboratório é um pouco desatualizado, não funciona direito. Acredito que precisa renovar ou dar manutenção nos equipamentos. Segundo minha filha, usam muito pouco ou quase nada o laboratório (sic)”.

Quanto a esse indicador, laboratório de informática, infere-se a falta de investimentos de recursos públicos. É um indicador importante para a promoção da qualidade do ensino e aprendizagem e, dada a atualidade tecnológica, os alunos precisam ter acesso aos softwares que promovam a interação e o conhecimento nas áreas de tecnologia. Segundo Bezerra e Kassouf (2006), a disponibilidade de biblioteca e laboratório de informática nas escolas promove efeitos positivos no desenvolvimento e rendimento do aluno.

d) Material pedagógico:

- disponibilização de livros/apostilas didáticos: todas as diretoras responderam que é disponibilizado aos alunos, de forma gratuita, livros de todas as disciplinas, elaborados e doados pelo Governo Federal, por meio do PNLD. O município elabora uma apostila para a disciplina de Inglês; 86,5% dos pais afirmaram que há livros e apostilas para os alunos e 13,5% responderam que não há; 73% dos pais responderam que os livros e apostilas são doados aos alunos e 27% responderam que não há doação de livros e apostilas aos alunos. Para clarificar as respostas dos pais, a Mãe 1 afirmou que “tem um livro para cada disciplina”; a Mãe 2 respondeu “sim, para cada disciplina tem um livro específico [...] são oferecidos aos alunos pelas escolas [...] são utilizados durante o ano [...] são preenchidos durante as tarefas” e a Mãe 3 respondeu que “tem um livro para cada disciplina, o livro é de uso individual, fica guardado na escola e é doado ao aluno no fim do ano, para levar para casa”;

- atualização dos livros/apostilas didáticos: as respostas para esse parâmetro foram controversas, veja-se: quatro diretoras responderam que a atualização dos livros é realizada anualmente, quatro delas afirmaram que a atualização é realizada a cada dois anos e uma respondeu que é de acordo com as normas do PNLD; 73% dos pais responderam que os livros são atualizados anualmente e 27% responderam que não são livros atualizados. A Mãe 1 respondeu que os livros são atualizados a cada ano e que o conteúdo é adequado para a aprendizagem.

É importante salientar que a utilização de material didático tem relevante contribuição para o ensino-aprendizagem, considerando a sequência metodológica que o livro apresenta, bem como a celeridade e praticidade para o docente, no sentido de não ter que escrever todo o material no quadro e aguardar os alunos copiarem.

Percebeu-se, nesse indicador, que não há investimentos financeiros, por parte do município, para a aquisição de livros didáticos. Foi destacada uma apostila de inglês elaborada pelo município, entretanto, não é um investimento vultoso, levando em conta que o material utilizado são papel sulfite e tinta para impressão. Justifica-se a falta de investimento pela utilização dos livros doados pelo PNLD. Essa pesquisa não tem o propósito de analisar o mérito da qualidade dos livros do PNLD.

e) Infraestrutura dos estabelecimentos escolares:

- adequação às necessidades: três diretoras responderam que a infraestrutura da escola está totalmente adequada às necessidades dos alunos e funcionários e seis responderam que está parcialmente adequada; 51,4% dos pais responderam que a infraestrutura está totalmente adequada, 37,8% responderam que está parcialmente adequada e 10,8% responderam que não está adequada;
- acessibilidade: duas diretoras responderam que a escola está totalmente adequada à acessibilidade, quatro responderam que está parcialmente adequada e três responderam que não está adequada; 32,4% dos pais

responderam que a escola está totalmente adequada à acessibilidade, 45,9% responderam que está parcialmente adequada e 21,6% que não está adequada. É importante ressaltar a importância desse parâmetro, que tem o propósito principal de assegurar o total acesso aos prédios escolares;

- equipamentos tecnológicos em sala: os equipamentos tecnológicos em sala da aula auxiliam o docente na promoção de modelos de aulas diversos. Nesse parâmetro, uma diretora respondeu que tem equipamento de tecnologia em todas as salas de aulas, sendo aparelho televisor; oito responderam que não tem nenhum equipamento. 89,2% dos pais responderam que não tem nenhum equipamento de tecnologia; 10,8% responderam que tem equipamentos, sendo assim distribuídos: um *notebook*, cinco computadores, dois retroprojetores, duas caixas de som, cinco telas de projeção, dois quadros interativos, dois *tablets*. Percebe-se a dissonância das respostas, tendo em conta as diretoras e pais de alunos. Infere-se, portanto, que não há equipamentos em sala de aula, excetuando o aparelho televisor em uma escola, bem como as respostas afirmativas dos pais e os apontamentos dos equipamentos existentes estão equivocados;
- mobiliários das salas: quanto às mesas e cadeiras dispostas em salas de aulas, as nove diretoras responderam que a mobília é adequada e confortável aos alunos; 75,7% dos pais afirmaram que os móveis são adequados e confortáveis e 24,3% responderam negativamente. Esse parâmetro traz comodidade aos alunos, auxiliando nas questões de foco e dispersão;
- quadra: oito diretoras responderam que tem quadra em sua escola, sendo que quatro dessas são cobertas e quatro não são; uma diretora afirmou que a escola não tem quadra; 97,3% dos pais responderam que há quadra para as atividades de educação física entre outras, sendo que 59,5% dessas são cobertas e 40,5% não são; e 2,70% dos pais responderam que não há quadra na escola de seus filhos;
- parque de diversão: conforme as respostas das diretoras, cinco escolas têm parques para a diversão dos alunos e quatro não tem, sendo que

todas os parques existentes têm manutenção periódica; 54,1% dos pais responderam que há parques de diversão nas escolas dos filhos e há a manutenção periódica dos brinquedos, e 45,9% dos pais afirmaram não ter parque nas escolas de seus filhos;

- banheiros adequados: as diretoras de quatro escolas afirmaram que os banheiros estão adequados para a acessibilidade e, em cinco escolas, os banheiros não estão adaptados à acessibilidade; 35,1% dos pais responderam que há acessibilidade nos banheiros das escolas de seus filhos, 27% responderam que não tem acessibilidade nos banheiros e 37,8% dos pais não souberam responder.

O indicador infraestrutura dos estabelecimentos escolares é de muita relevância para promover a qualidade da educação, pois os alunos passam cerca de quatro horas no ambiente escolar, e este precisa atender as necessidades básicas de bem-estar, acessibilidade e inovação. O ambiente escolar precisa favorecer e desafiar o interesse do aluno pela aprendizagem. Devida a importância desse indicador, há diversas citações sobre a infraestrutura das escolas nas estratégias 7.3, 7.5, 7.12, 7.17, 7.18 e 7.20, da meta 7 do PNE, que falam sobre a sua avaliação, expansão, melhoria, incentivo e garantia.

f) Transporte escolar:

- disponibilização: as nove diretoras responderam que há transporte escolar que é oferecido a todos os alunos que precisam e disponibilizado em todos os horários necessários ao atendimento na totalidade. Para 64,9% dos pais, os filhos não carecem de transporte escolar e, para 35,1%, os filhos utilizam o transporte escolar;
- adequação: para os pais que os filhos utilizam o transporte escolar, 68,75% afirmaram que o transporte está parcialmente adequado às necessidades dos alunos e 31,25% responderam que o transporte está totalmente adequado às necessidades dos alunos.

O indicador transporte escolar é uma política pública que faz parte das estratégias do PNE, especificamente as 7.13 e 7.17, com perspectiva para o oferecimento gratuito e com vistas à redução da evasão escolar. De acordo com Carvalho *et al.* (2020), o transporte gratuito e abrangente promove o acesso à educação, que é um direito dos alunos, garantido pela CF/88. E, quando o acesso à escola é garantido, diminui-se a evasão escolar, por conseguinte, auxilia na promoção da aprendizagem do aluno.

g) Merenda escolar:

- nutrição: segundo as respostas das diretoras, há merenda escolar em todas as nove escolas e 100% dos pais também afirmaram ter merenda escolar nas escolas de seus filhos;
- disponibilização: as nove diretoras responderam que a merenda é oferecida diariamente e tem um cardápio baseado em uma dieta nutritiva; 89,2% dos pais afirmaram que a merenda é oferecida diariamente e com cardápio nutritivo; 10,8% dos pais responderam que é oferecida diariamente, mas não há cardápio nutritivo. A Mãe 2 afirmou que “existe o cardápio, mas nem sempre é seguido”.

A merenda escolar não faz parte dos indicadores da abordagem de insumos, no entanto, entende-se, em conformidade com Abreu (1995), que o aluno não tem rendimento no aprendizado caso esteja com fome. Então, um programa de merenda escolar diária e com cardápio nutritivo pode suprir a deficiência da fome imediata do aluno, bem como pode auxiliar em seu rendimento de aprendizado. Outrossim, a merenda escolar pode ser considerada uma política pública de permanência do aluno na escola, pois, em alguns casos, se tem a fome suprida, não precisa parar de frequentar a escola para trabalhar.

h) Gestão participativa dos recursos financeiros:

- participação da direção: cinco diretoras afirmaram participar da gestão financeira apenas nos recursos do FNDE, Fundeb e PDDE; uma afirmou

participar da gestão de um conselho, mas não o especificou. Três diretoras responderam que não participam da gestão financeira; seis responderam participar da gestão financeira somente na execução do projeto, sendo que três dessas participam da elaboração do projeto e duas da gestão. Oito diretoras afirmaram que a rede municipal de educação tem conselhos que incluem representantes da sociedade, para deliberações sobre os recursos financeiros, e uma respondeu que não tem conselhos para gestão dos recursos financeiros da educação;

- participação dos pais de alunos: 62,2% dos pais desconhecem a existência de conselhos municipais para gerir e fiscalizar os recursos educacionais e 37,8% sabem que existem os conselhos. Desses pais sabedores, apenas 5,4% já participaram de algum conselho municipal da educação e, no momento, não estão participando de nenhum.

A gestão participativa dos recursos financeiros não é um indicador da abordagem de insumos, de acordo com os autores estudados. Somente a estratégia 7.4 do PNE fala sobre o aprimoramento da gestão democrática, sem especificação detalhada. No entanto, é um parâmetro que pode propiciar bons resultados na gestão do financiamento da educação. Se houver ação conjunta entre pais, direção escolar, docentes e a Secretaria Municipal de Educação, os recursos financeiros podem ser melhor distribuídos para os setores educacionais. De acordo com o Parecer CNE/CEB nº 08/2010, a gestão democrática dos recursos financeiros, em conjunto com os indicadores de insumos, pode melhorar a qualidade da educação, pois os recursos financeiros serão melhor investidos e fiscalizados (BRASIL, 2010b).

8.2 A ABORDAGEM DE RESULTADO E O REFLEXO NO ENSINO FUNDAMENTAL I (ANOS INICIAIS) E ENSINO FUNDAMENTAL II (ANOS FINAIS)

Para analisar a qualidade da educação sob o enfoque de resultados, foram utilizados os indicadores IDHM-Educação, resultados da Prova SAEB, rendimento

escolar e Ideb, entre os anos de 2018 e 2022, os quais serão descritos nos próximos tópicos.

8.2.1 O IDHM-Educação

O IDHM do município é de 0,751, sendo maior que o IDH de Minas Gerais, que é de 0,731, e do Brasil, que é de 0,727, de acordo com o Censo 2010 (ATLASBR, 2020). A evolução do IDHM do município, comparado com o IDH de Minas Gerais e o do Brasil, nos anos de 1991, 2000 e 2010, estão apresentados na Tabela 22.

Tabela 22 – Evolução do IDHM do município comparado ao IDH de Minas Gerais e Brasil

IDH/IDHM	1991			2000			2010		
	Município	Minas Gerais	Brasil	Município	Minas Gerais	Brasil	Município	Minas Gerais	Brasil
Educação	0,220	0,257	0,279	0,470	0,521	0,456	0,674	0,638	0,637
Geral	0,457	0,478	0,493	0,654	0,624	0,612	0,751	0,731	0,727

Fonte: AtlasBR (2020).

Verifica-se um certo progresso do IDHM Educação do município, que saiu de 0,220, em 1991, índice considerado muito baixo e menor que os de Minas Gerais e do Brasil; em 2000, esse índice subiu para 0,470, sendo maior que o do Brasil e menor que o de Minas Gerais e, em 2010, chegou a 0,674, considerado um índice médio e maior que o de Minas Gerais e do Brasil.

O IDHM geral do município partiu de um índice baixo em 1991, chegando a um nível alto em 2010, denotando evolução no desenvolvimento humano do município, bem como a vertente educacional.

No entanto, com o atraso da publicação do Censo de 2022, por consequência, a divulgação do IDHM, ficou prejudicada a análise desse índice, dado que, até o encerramento da escrita desta Tese, não havia sido publicado o novo IDHM Educação dos municípios.

8.2.2 Resultados da Prova Saeb e o rendimento escolar

Os resultados da Prova Saeb são essenciais para compreender o reflexo das políticas públicas educacionais fomentadas para o ensino fundamental I (anos iniciais) e ensino fundamental II (anos finais). Por meio desses resultados, a Secretaria Municipal de Educação, em conjunto com a gestão municipal, pode desenvolver projetos específicos para o aperfeiçoamento do ensino e aprendizado deficientes, assim como promover melhorias no ensino e aprendizado equilibrados. A Tabela 23 apresenta o percentual de aprendizado dos alunos quanto às disciplinas de Português e Matemática.

Tabela 23 – Nível do aprendizado do ensino fundamental (I e II) público municipal das disciplinas Português e Matemática

Etapa	2017		2019		2021	
	Português	Matemática	Português	Matemática	Português	Matemática
Ensino fundamental I (anos iniciais)	72%	60%	80%	69%	64%	56%
Ensino fundamental II (anos finais)	53%	34%	48%	17%	44%	22%

Fonte: elaborado com base nas informações do QEDU (2023).

Para entender a Tabela 23, é necessário conhecer o que representam os percentuais quanto ao nível de aprendizado em Português e Matemática, estabelecidos pelo Inep. De acordo com o QEDU (2023), os percentuais são assim classificados:

- $\geq 70\%$ avançado: representa um aprendizado além da expectativa, sendo sugerida a prática de atividades desafiadoras, para o aprofundamento do ensino e, por conseguinte, a melhoria do resultado;
- $\geq 50\%$ proficiente: representa que o aluno está preparado para continuar os estudos, sendo recomendada a ministração de atividades para o aprofundamento do ensino;
- $\geq 25\%$ básico: denota a necessidade de melhoras no ensino-aprendizagem, neste caso, é aconselhada a prática de atividades de reforço;

- < 25% insuficiente: considera-se que houve pouquíssimo aprendizado, sendo indicada a aplicação de atividades de recuperação de conteúdo.

Assim, considera-se que a média de Português, do ensino fundamental I, subiu de 2017 para 2019, sendo classificada em um nível avançado, e caiu em 2021, passando para um nível proficiente. Já a média de Matemática subiu de 2017 para 2019 e caiu de 2019 para 2021, sendo em todos os anos considerada como proficiente. A queda em 2021 pode ser justificada pela pandemia, portanto, a gestão municipal precisa engendrar projetos e técnicas de ensino e aprendizado, a fim de melhorar os resultados da Prova Saeb.

Quanto ao ensino fundamental II, as médias são bem inferiores, cotejando com o ensino fundamental I, necessitando de projetos emergenciais para acudir esse descalabro. A média de Português ficou classificada como proficiente em 2017 e caiu para básica em 2019 e 2021. Já Matemática foi considerada como básica em 2017 e insuficiente em 2019 e 2021.

O ensino fundamental II, embora não seja de responsabilidade do município, precisa ser tratado com mais peculiaridade. Pois, já que o município disponibiliza essa etapa, há a carência de desenvolvê-la com mais acuidade, com o intento de não só obter bons resultados, mas, ter excelência no ensino e aprendizado.

Contrapondo às médias de aprendizado da Prova Saeb do município em estudo com outros municípios semelhantes e com as médias do Brasil, tem-se os seguintes resultados, conforme Tabela 24:

Tabela 24 – Comparação da média de aprendizado da Prova Saeb com municípios semelhantes ao município estudado

Local	Ensino Fundamental I (anos iniciais)						Ensino Fundamental II (anos finais)					
	2017		2019		2021		2017		2019		2021	
	Português	Matemática	Português	Matemática	Português	Matemática	Português	Matemática	Português	Matemática	Português	Matemática
Municípios semelhantes	56%	45%	54%	45%	45%	31%	31%	14%	32%	17%	26%	11%
Brasil	54%	42%	55%	45%	49%	35%	31%	14%	33%	17%	32%	13%

Fonte: elaborado pela autora com base nas informações do QEDU (2023).

Explorando a Tabela 24, infere-se que o município está com resultados melhores do que as médias de municípios semelhantes e do Brasil, no entanto, entende-se que há um desmazelo geral com o ensino e aprendizagem do ensino fundamental, principalmente com os anos finais, que apresentaram médias bem abaixo dos anos iniciais. São imprescindíveis projetos de comprometimento com o aprimoramento do ensino fundamental, voltados para o reforço do ensino e aprendizagem, de modo a assegurar resultados superiores.

Quanto ao rendimento escolar dos alunos do ensino fundamental I e ensino fundamental II do município, a Tabela 25 apresenta os números referentes à aprovação, reprovação e abandono.

Tabela 25 – Rendimento escolar do ensino fundamental (I e II) quanto à aprovação, reprovação e abandono

Etapa	Rendimento escolar											
	2018			2019			2020			2021		
	Reprovação	Abandono	Aprovação	Reprovação	Abandono	Aprovação	Reprovação	Abandono	Aprovação	Reprovação	Abandono	Aprovação
Ensino fundamental I (anos iniciais)	1	0	1.263	4	0	1.260	0	0	1.290	4	1	1.280
Ensino fundamental II (anos finais)	2	0	170	0	0	126	0	0	126	0	0	130

Fonte: elaborado pela autora com base nas informações do QEDU (2023).

Percebe-se que houve apenas um abandono, no ensino fundamental I, no ano 2021, e ocorreram reprovações nos anos de 2018, 2019 e 2021, todavia, considerados mínimos em relação aos números de aprovações. Até o encerramento da pesquisa, não haviam sido publicados os dados do ano de 2022.

A distorção idade-série, que ocorre quando o aluno está atrasado em dois anos ou mais na série matriculada em relação à sua idade, ficou assim registrada, conforme os dados do QEDU (2023). Os percentuais apresentados tomam como base o número de 100 alunos:

a) 2018:

- Ensino fundamental I (anos iniciais): entre 0,6% e 2%, sendo o menor percentual apresentado na Escola Municipal B e maior percentual na Escola Municipal H;

- Ensino fundamental II (anos finais): 12,2%.
- b) 2019:
- Ensino fundamental I (anos iniciais): entre 0,5% e 2,9%, sendo o menor percentual registrado na Escola Municipal I e o maior percentual Escola Municipal G;
 - Ensino fundamental II (anos finais): 7,9%.
- c) 2020:
- Ensino fundamental I (anos iniciais): entre 0,6% e 3,9%, sendo o menor percentual anotado para a Escola Municipal I e o maior percentual para a Escola Municipal A;
 - Ensino fundamental II (anos finais): 4,8%.
- d) 2021:
- Ensino fundamental I (anos iniciais): entre 0,8% e 1,6%, sendo o menor percentual lançado para a Escola Municipal F e o maior para a Escola Municipal I. Singularmente nesse ano, houve um registro de 10% de distorção idade-série registrado para a Escola Municipal G, sendo considerado o maior percentual para o ensino fundamental I, nos anos analisados.
 - Ensino fundamental II (anos finais): 9,2%.
- e) 2022:
- Ensino fundamental I (anos iniciais): entre 0,5 e 2,8%, sendo o menor percentual anotado para a Escola Municipal E e o maior percentual Escola Municipal G.
 - Ensino fundamental II (anos finais): 9,8%.

Os maiores percentuais apresentados ocorreram nas escolas da zona rural, que talvez possam ser explicados por falta de políticas públicas de acesso e permanência. Os alunos do ensino fundamental I precisam de políticas de acesso, devido às distâncias que tem que percorrer da residência ao estabelecimento escolar, e os alunos do ensino fundamental II, além da política de acesso, carecem da política de permanência, dado que alunos dessa etapa já têm idade para trabalhar, o que normalmente ocorre na zona rural devido às épocas de plantio e safra das lavouras.

Os resultados da Prova Saeb e o rendimento escolar do aluno afetam diretamente os resultados do Ideb, que serão descritos no próximo subitem.

8.2.3 Resultados do Ideb

O resultado obtido no Ideb é mensurado mediante a multiplicação da média da nota de proficiência obtida na Prova Saeb (Português e Matemática) e o fluxo (taxas de aprovação e reprovação medidas pelo Censo Escolar). A Tabela 26 apresenta a composição para o resultado do Ideb e o índice de aprendizado.

Tabela 26 – Composição do resultado Ideb e os resultados da Prova Saeb

Ano	Descrição	Ensino fundamental I (anos iniciais)	Ensino fundamental II (anos finais)
2017	Fluxo	1 (0 reprovação)	1 (0 reprovação)
	Aprendizado	6,7	5,75
	Saeb – Proficiência Português	231,21	271,21
	Saeb – Proficiência Matemática	237,73	273,40
	Ideb	6,7	5,8
2019	Fluxo	1 (0 reprovação)	1 (0 reprovação)
	Aprendizado	6,85	5,32
	Saeb – Proficiência Português	235,22	259,51
	Saeb – Proficiência Matemática	241,78	259,60
	Ideb	6,8	5,3
2021	Fluxo	1 (0 reprovação)	1 (0 reprovação)
	Aprendizado	6,33	5,51
	Saeb – Proficiência Português	218,06	261,78
	Saeb – Proficiência Matemática	230,55	268,70
	Ideb	6,3	5,5

Fonte: elaborado pela autora com base nas informações do QEDU (2023).

O quesito “fluxo” é mensurado mediante a divisão do número de alunos aprovados pelo número de alunos matriculados, e o número 1 é considerado o maior índice. O município em estudo obteve o maior número, por apresentar números mínimos de reprovação nos períodos analisados.

O quesito “Saeb proficiência português” é medido em níveis, sendo as notas das provas distribuídas da seguinte forma, conforme o QEDU (2023):

- Insuficiente (anos iniciais): nível 1 (0 a 149 pontos);
- Insuficiente (anos finais): nível 0 (0 – 199 pontos);
- Básico (anos iniciais): nível 2 (150 – 174 pontos); nível 3 (175 – 199 pontos);
- Básico (anos finais): nível 1 (200 – 224 pontos); nível 2 (225 – 249 pontos); nível 3 (250 – 274 pontos);
- Proficiente (anos iniciais): nível 4 (200 – 224 pontos); nível 5 (225 – 249 pontos);
- Proficiente (anos finais): nível 4 (275 – 299 pontos); nível 5 (300 – 324 pontos);
- Avançado (anos iniciais): nível 6 (250 – 274 pontos); nível 7 (275 – 299 pontos); nível 8 (300 – 324 pontos); nível 9 (325 – 349 pontos); nível 10 (\geq 350 pontos).
- Avançado (anos finais): nível 6 (325 – 349 pontos); nível 7 (350 – 374 pontos); nível 8 (\geq 375 pontos).

O quesito “Saeb proficiência matemática” também é medido em níveis e as notas das provas são assim distribuídas, segundo o QEDU (2023):

- Insuficiente (anos iniciais): nível 0 (0 - 124 pontos); nível 1 (125 a 149 pontos); nível 2 (150 – 174 pontos);
- Insuficiente (anos finais): nível 0 (0 – 199 pontos); nível 1 (200 – 224 pontos);
- Básico (anos iniciais): nível 3 (175 – 199 pontos); nível 4 (200 – 224 pontos);
- Básico (anos finais): nível 2 (225 – 249 pontos); nível 3 (250 – 274 pontos); nível 4 (275 – 299 pontos);
- Proficiente (anos iniciais): nível 5 (225 – 249 pontos); nível 6 (250 – 274 pontos);
- Proficiente (anos finais): nível 5 (300 – 324 pontos); nível 6 (325 – 349 pontos);
- Avançado (anos iniciais): nível 7 (275 – 299 pontos); nível 8 (300 – 324 pontos); nível 9 (325 – 349 pontos); nível 10 (\geq 350 pontos).

- Avançado (anos finais): nível 7 (350 – 374 pontos); nível 8 (375 – 399 pontos); nível 9 (\geq 400 pontos).

Analisando a Tabela 26, percebe-se que as notas das provas de proficiência português e proficiência matemática, do ensino fundamental II, foram maiores em todos os anos analisados do que as notas das mesmas provas do ensino fundamental I. Não há explicações para os maiores resultados das notas do ensino fundamental II, apenas infere-se que houve maior desempenho dessa etapa. Contudo, de acordo com o QEDU (2023), as classificações dos níveis são diferentes para o ensino fundamental I e para o ensino fundamental II, ficando este com menores níveis que aquele, embora com maiores resultados. Dessa forma, os resultados ficaram classificados da seguinte maneira:

a) Ano 2017:

- Ensino fundamental I (anos iniciais): Português – nível 5 (proficiente) e Matemática – nível 5 (proficiente);
- Ensino fundamental II (anos finais): Português – nível 3 (básico) e Matemática – nível 3 (básico).

b) Ano 2019:

- Ensino fundamental I (anos iniciais): Português – nível 5 (proficiente) e Matemática – nível 5 (proficiente);
- Ensino fundamental II (anos finais): Português – nível 3 (básico) e Matemática – nível 3 (básico).

c) Ano 2021:

- Ensino fundamental I (anos iniciais): Português – nível 4 (proficiente) e Matemática – nível 5 (proficiente);
- Ensino fundamental II (anos finais): Português – nível 3 (básico) e Matemática – nível 3 (básico).

Quanto ao Ideb nos anos analisados, tem-se os seguintes parâmetros:

a) Ano 2017:

- Ensino fundamental I (anos iniciais): Ideb 6,7 – meta nacional 6,4, nesse ano o resultado do município ultrapassou a meta nacional;
- Ensino fundamental II (anos finais): Ideb 5,8 – meta nacional 5,3, nesse ano e o resultado do município ultrapassou a meta nacional.

b) Ano 2019:

- Ensino fundamental I (anos iniciais): Ideb 6,8 – meta nacional 6,6, nesse ano, o resultado do município ultrapassou a meta nacional;
- Ensino fundamental II (anos finais): Ideb 5,3 – meta nacional 5,6, nesse ano, o município não alcançou a meta nacional.

c) Ano 2021:

- Ensino fundamental I (anos iniciais): Ideb 6,3 – meta nacional 6,8, nesse ano, o município não alcançou a meta nacional;
- Ensino fundamental II (anos finais): Ideb 5,5 – meta nacional 5,8, nesse ano, o município não alcançou a meta nacional.

Quanto ao aprendizado, são considerados como adequados os índices menor ou igual a 7,5 para o ensino fundamental I (anos iniciais) e menor ou igual a 6,7, para o ensino fundamental II (anos finais). Visualizando a Tabela 26, percebe-se que em nenhum dos anos estudados o ensino fundamental (I e II) alcançou o aprendizado adequado. No entanto, o ensino fundamental I ficou bem-posicionado em relação aos outros municípios. Já o ensino fundamental II ficou em boa posição nos anos de 2017 e 2021, e abaixo da média no ano de 2019, em relação aos demais municípios.

Infere-se que o município perdeu, no ano de 2021, a trajetória de evolução do Ideb no ensino fundamental I (anos iniciais) e evoluiu, no mesmo ano, no ensino fundamental II (anos finais). Isto posto, compreende-se a necessidade da concepção de políticas de aperfeiçoamento de ensino e aprendizagem do ensino fundamental, tanto para os anos iniciais como para os anos finais, com o propósito de atingir maior qualidade e, por conseguinte, patamar mais elevado de resultados.

9 OS INDICADORES QUE POTENCIALIZARAM OU LIMITARAM A QUALIDADE DO ENSINO FUNDAMENTAL (I E II) NOS ANOS 2018 A 2022

Nos capítulos 6 e 7.1 foi detalhado o financiamento para o ensino fundamental I (anos iniciais) e para o ensino fundamental II (anos finais), da rede pública de educação do município estudado. Nesses capítulos, foram anotadas todas as receitas e os gastos com MDE, entre os anos de 2018 e 2022, bem como a participação de cada recurso no custeio e investimento do setor. Também foram relatados, no capítulo 8, os indicadores para a promoção da qualidade do ensino fundamental (I e II), sob o enfoque das abordagens de insumos e de resultados.

Para a análise da qualidade do ensino fundamental (I e II), o financiamento (receitas para a educação e gastos com MDE) foi considerado como um indicador da qualidade, em conjunto com as abordagens de insumos e de resultados. Sendo assim, o Quadro 7 traz uma síntese de todos os indicadores.

(continua)

Categorias	Indicadores	Potencializa totalmente	Potencializa parcialmente	Limita
Financiamento	- Receitas		- As receitas são escassas, contudo, contribuem com os gastos em MDE.	- O cálculo do recurso 25% educação inclui os gastos com as transferências ao Fundeb, reduzindo quase em 50% os recursos realmente investidos em MDE.
	- Gastos com MDE			- São limitados, sendo que foram despendidos cerca de 73,86% em folha de pagamento, nos anos de 2018 a 2022, restando poucos recursos para outros projetos. - Não há planejamento para despesas de investimentos, sendo realizadas somente as básicas para o funcionamento do setor.
Abordagem baseada em insumos	Corpo docente	- Formação continuada do corpo docente. - Carga horária compatível.	- Salário de acordo com o piso nacional (61% do piso nacional para uma carga horária de 60% da carga nacional).	- Necessidade de dobra de turno ou de trabalhar em outra rede, para complementar a renda, provocando esgotamento físico do professor.
	Biblioteca	- Sala para biblioteca em algumas escolas.	- Fomento à leitura, por meio de empréstimos de livros aos alunos, para leitura em casa. - Diversos exemplares.	- Ausência de salas para biblioteca em algumas escolas. - Desatualização do acervo de livros.
	Laboratório de informática			- Ausência de laboratórios. - Softwares desatualizados. - Computadores precisando de manutenção.

(conclusão)

Categorias	Indicadores	Potencializa totalmente	Potencializa parcialmente	Limita
Abordagem baseada em insumos	Material pedagógico	- Livros/apostilas para todas as disciplinas. - Livros/apostilas doados aos alunos.		
	Infraestrutura dos estabelecimentos escolares	- Mobiliários adequados ao conforto dos alunos, em sala de aula. - Quadras cobertas. - Parques de diversão.	- Acessibilidade em desconformidade em algumas escolas. - Quadras sem cobertura.	- Ausência de acessibilidade em algumas escolas. - Ausência de equipamentos tecnológicos em sala de aula. - Ausência de quadras. - Ausência de parques.
	Transporte escolar	- Não totalmente adequado à comodidade dos alunos, contudo, disponível a todos os alunos, em todos os horários e de forma gratuita, contribuindo para o acesso à educação.		
	Merenda escolar	- Cardápio nutritivo. - Disponibilidade diária a todos os alunos. - Auxilia a permanência do aluno e pode contribuir para o aprendizado, por eliminar a fome imediata do aluno.		
	Gestão participativa			- Não há participação total da direção na gestão dos recursos financeiros. - Ausência de participação dos pais na gestão dos recursos financeiros.
Abordagem de resultados	IDHM-Educação		- Índice médio e em progresso. Análise prejudicada pelo atraso da publicação do Censo 2022.	
	Resultados da Prova Saeb e o rendimento escolar		- Ensino fundamental I (anos iniciais) teve o último resultado dentro da média de proficiência, no entanto, precisa de melhorias para a sua progressão.	- Ensino fundamental II (anos finais) teve resultado básico, sendo necessários projetos de melhoria.
	Ideb		- Ensino fundamental I (anos iniciais) teve regressão no último resultado e não alcançou a média nacional, no entanto, ficou bem-posicionado em relação aos demais municípios.	- Ensino fundamental II (anos finais) teve evolução no último ano, entretanto, ficou abaixo da média de aprendizado.

Quadro 7 – Síntese dos indicadores de qualidade do ensino fundamental (I e II)

Fonte: elaborado pela autora (2023).

No que diz respeito ao financiamento do ensino fundamental, o Secretário Municipal respondeu em entrevista que “existe um conceito de que a educação sempre tem recursos em abundância, por conta das diferentes fontes de recurso [...], e por conta de naturalmente a obrigatoriedade de investir 25% dos recursos do município na área da educação. Porém, infelizmente, é um conceito equivocado,

pois os recursos oriundos de convênios são ‘carimbados’ especificamente para aquela finalidade. E os demais recursos não permitem tantos investimentos quanto gostaríamos, principalmente, em relação a tecnologia [...] (*sic*)”.

Com as análises dos tipos de recursos para a educação, anotados na Tabela 21, percebeu-se que os recursos convênios não são expressivos, contrapondo à fala do Secretário, e mais da metade das despesas são efetivadas com os recursos Fundeb e 25% educação, sendo que tais recursos são os mais volumosos e podem custear qualquer elemento de despesa com MDE, desde material de consumo e outros serviços de terceiros até os investimentos em construções, reformas e ampliações de prédios escolares, bem como aquisições de veículos e equipamentos.

A Tabela 20 apresenta os gastos com o ensino fundamental (I e II) por elemento de despesa, ou seja, por tipo de gastos, sendo o maior com folha de pagamento, seguido das despesas com transporte escolar, merenda escolar, material de consumo e outros serviços de terceiros. A escolha dos elementos de despesas é uma decisão discricionária à vontade da gestão municipal e pode influenciar positivamente na qualidade do ensino (CROZATTI *et al.*, 2022), quando há planejamento e direciona-se os valores para os investimentos que favorecem o ensino-aprendizagem, tais como corpo docente, biblioteca, laboratório de informática, infraestrutura escolar, material pedagógico, entre outros.

Para inteirar se os recursos disponibilizados para o ensino fundamental (I e II) suportam todas as necessidades, o Secretário respondeu: “suporta as necessidades básicas, e também algumas secundárias, sempre levando em consideração aquilo que é mais necessário, ou mais prioritário na visão da gestão municipal (*sic*)”. É importante salientar que o ensino fundamental (I e II) tem prioridades inerentes às suas atividades, todavia, não há recursos abundantes para abarcar tudo. Dessa forma, seria útil e de interesse do setor se houvesse um planejamento preliminar, de modo a não atender somente às prioridades imediatas e da visão da gestão municipal, mas alcançar as prioridades essenciais relativas ao ensino e aprendizagem, que espelhem bons resultados. Mesmo sendo discricionária a escolha dos elementos de despesa, é fundamental que essa escolha alcance os elementos que promovam a aprendizagem.

Para uma visão da avaliação da gestão dos recursos financeiros para a educação básica municipal, foi perguntada a opinião das nove diretoras: quatro deram nota excelente para a gestão, quatro deram nota muito boa e uma deu nota boa. Também foi perguntado aos pais sobre a gestão dos recursos financeiros: 10,8% responderam que a gestão é excelente; 16,2% que é muito boa; 37,8% que é boa; 18,9% que é regular; 10,8% responderam ser ruim; e 5,4% responderam ser muito ruim.

Por meio da análise das Tabelas 20 e 21 e dos resultados da pesquisa, apreende-se que há escassez de recursos para a educação, bem como a necessidade de aperfeiçoamento da gestão financeira, a fim de engendrar projetos para a promoção da qualidade da educação e não somente realizar os gastos básicos, sob a ótica da gestão municipal. É essencial ser pensado em “como as escolhas da gestão das políticas educacionais têm contribuído ou não, com a qualidade do ensino” (CROZATTI, 2022, p. 146).

Na abordagem de insumos, alguns indicadores têm contribuído para a qualidade da educação no município, como o corpo docente com formação continuada e carga horária compatível, contudo, ao mesmo tempo, o corpo docente limita a qualidade, pois, um salário mais alto auxiliaria com a disposição e menor cansaço dos professores, os quais dedicariam sua carga horária exclusivamente à rede municipal de ensino. A merenda escolar e o transporte escolar têm contribuído para a permanência e a ausência de evasão, ponto importante a ser destacado, por fazer parte das metas do PNE. O material pedagógico, também meta do PNE e do PME, tem contribuído para potencializar a qualidade da educação, auxiliado pelo PNLD. De acordo com Munakata (2016), o livro didático auxilia na solidificação das disciplinas estudadas e tem como bagagem os saberes escolares, daí a importância de ter prioridade nos investimentos.

Já os indicadores biblioteca, laboratório de informática, infraestrutura dos estabelecimentos escolares e gestão participativa não têm propiciado a qualidade da educação local e, do mesmo modo que os demais, são metas do PNE e do PME, que não vêm sendo cumpridas em sua totalidade. Esses indicadores foram deixados de lado no planejamento dos gastos com MDE do município estudado e, de acordo com a meta 20 do PNE, esses indicadores devem abranger o cálculo do CAQ. Talvez seja esse o motivo de o valor do CAQ estar tão defasado.

Quanto à abordagem de resultados, os indicadores têm contribuído parcialmente ou limitado a qualidade da educação. Sabe-se que não há uma relação direta entre os investimentos e os resultados do ensino, no entanto, os investimentos asseguram um oferecimento adequado da educação (SOUZA; ALVES; MORAES, 2021). Desse modo, pode-se inferir que quanto mais investimentos no setor educacional, mais insumos estarão disponíveis para o ensino, os quais poderão promover o aprendizado, que refletirão nos resultados.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo principal a análise da gestão do financiamento da educação básica, em um município do Sul de Minas Gerais, com a finalidade de avaliar se os recursos disponíveis e geridos tiveram algum efeito sobre os indicadores, comumente utilizados para medir a qualidade da educação. Dessa forma, a pesquisa analisou os recursos financeiros, responsáveis pelo financiamento da educação básica, estabelecidos pela CF/88 e outras legislações, sendo os seguintes: 25% educação, salário-educação, Fundeb, Pnae, Pnate, Caminho da Escola e PNLD. Há outros recursos financeiros destinados à educação básica, contudo, esta pesquisa analisou somente estes.

O município onde foi realizada a presente pesquisa disponibiliza, de forma gratuita e extensiva, a educação infantil, o ensino fundamental I (anos iniciais) e o ensino fundamental II (anos finais). E, para assegurar a educação básica em sua rede municipal, recebe os recursos supracitados, conforme descrito nos capítulos 6 e 7. Ficou evidente, nas análises dos valores apresentados, que os recursos recebidos em transferências, bem como os próprios do município, não são abundantes, sendo necessária a aplicação de valores em percentual maior do que o mínimo de 25% em educação.

Explorando os recursos aplicados no ensino fundamental I (anos iniciais) e no ensino fundamental II (anos finais), notou-se que o 25% educação e o Fundeb são os que mais financiaram o setor, arcando, em média, com 85,16%, nos anos de 2018 a 2022, de suas despesas. Outrossim, percebeu-se que o maior valor investido no ensino fundamental (I e II) foram os gastos com folha de pagamento, que levou cerca de 73,86% dos recursos, entre os anos de 2018 e 2022, ficando o restante para o investimento em outras despesas.

Uma crítica a ser feita, quanto ao percentual de 25% de aplicação mínima em educação, é que ele adiciona, em sua base de cálculo, as transferências dos recursos que o município repassa para a formação do Fundeb. Dessa forma, o valor que aparece nos relatórios de 25% de aplicação em MDE, de fato, são valores volumosos, entretanto, não são totalmente aplicados em projetos para a *performance* do setor educacional e em gastos com MDE. Aproximadamente mais

de 50% do valor que aparece nos relatórios refere-se aos recursos que o ente federativo transfere para o Fundeb, e o restante aplicado em educação básica.

Além da folha de pagamento, outros dois gastos com maiores percentuais são os com a merenda escolar e o transporte escolar. É importante frisar que os recursos advindos do governo federal para a merenda escolar, o Pnae, tiveram uma média de cobertura de gastos de 54,29%, entre os anos de 2018 e 2022, não sustentando o total dos gastos, conseqüentemente, havendo a carência de ser complementado com outros recursos. Já os recursos para o transporte, o Pnate, nos anos de 2018 a 2022, houve uma média de repasse ao município de 6,73%, sendo premente adicionar outros recursos, quase na totalidade, para arcar com o gasto em transporte escolar.

Os demais gastos com MDE não registraram valores altos. Apenas nos anos de 2020, 2021 e 2022 foram anotados valores para aquisição de veículos e equipamentos e, no ano de 2022, valores para aquisição de imóveis. Pesquisando no Portal Transparência do município, foram observadas, por amostragem, as seguintes despesas de “última hora” nos anos de 2020, 2021 e 2022: (i) 2020: aquisição de veículos nos dias 02/10, 18/11 e 29/12, financiada com recursos Fundeb, 25% educação, salário-educação e FNDE; (ii) 2021: aquisição de veículos no dia 09/12, sustentada com recursos do Fundeb; (iii) 2022: aquisição de imóveis no dia 14/12, financiada com recurso 25% educação; e a aquisição de veículos no dia 19/12, subsidiada com os recursos 25% educação, Fundeb e convênios. Essas informações reforçam a suposição de falta de planejamento anual e correria para “gastar” o recurso Fundeb e atingir o limite mínimo da aplicação de 25% com educação, assim como os demais recursos que ficam parados em contas bancárias e precisam ser efetivados até o encerramento do ano, 31 de dezembro.

É importante frisar que as legislações, já citadas nesta pesquisa, que estabeleceram os recursos que devem ser destinados ao financiamento da educação básica, colocaram percentuais e valores que supostamente deveriam arcar com as despesas imprescindíveis para a manutenção das necessidades básicas do setor educacional e ainda, a CF/88 e a Ldben instituíram que esse financiamento deve promover a qualidade da educação.

Destarte, esta pesquisa buscou avaliar se os recursos destinados ao ensino fundamental I (anos iniciais) e o ensino fundamental II (anos finais) foram efetivados

em gastos que pudessem promover a qualidade da educação oferecida. E, para facilitar o entendimento, a mensuração da qualidade foi segregada em indicadores, classificados em abordagem de insumos e abordagem de resultados.

Na abordagem de insumos, foram escolhidos os seguintes indicadores: corpo docente, biblioteca, laboratório de informática, material pedagógico, infraestrutura dos estabelecimentos escolares, transporte escolar, merenda escolar e gestão participativa.

Por meio das análises, foi possível apreender que o corpo docente está estruturado, com carga horária compatível e a gestão oferece formação continuada. Quanto ao salário, aparentemente está dentro do piso nacional, cerca de 61% do piso para uma carga horária de 60%. No entanto, analisando com mais profundidade, percebe-se que o piso salarial nacional não estabelece carga horária fixa, apenas indica um valor para uma carga horária de até quarenta horas. Sendo assim, seria essencial uma política municipal de melhoria do salário, a fim de que não houvesse a necessidade da dobra de turno ou outro cargo para o complemento da renda, propondo ao docente uma dedicação exclusiva para o empenho no ensino-aprendizagem, em um determinado estabelecimento escolar. Sabe-se que o corpo docente é um fator chave para a fluidez e florescimento do ensino. Sem o corpo docente adequado e bem remunerado, não é possível viabilizar a qualidade da educação.

Os indicadores biblioteca e laboratório de informática não oferecem sustentação para levar adiante a qualidade. É premente o uso de diversos livros literários para a desenvoltura do aluno na leitura, bem como para o conhecimento e ampliação de vocabulários e para propiciar o apetite pelos estudos, assim como é relevante o uso da tecnologia, para que o aluno conheça *softwares* educativos que elevem as suas potencialidades.

O material pedagógico é de distribuição do PNLD, sendo doado aos alunos. É basilar que o aluno tenha livros didáticos em mãos, para o aceleração dos estudos, para que não haja desperdício de tempo, em passar conteúdo no quadro e a espera para copiar. Com livros didáticos, o processo de ensino e aprendizagem é acelerado.

A infraestrutura escolar não está totalmente adequada para o conforto, comodidade e necessidade dos alunos, sendo urgente a acessibilidade em todos os

locais da escola, assim como é premente o uso de tecnologia em sala de aula, com o propósito de sofisticar o processo de ensino e aprendizagem, e a quadra esportiva, para expandir os locais de aula e, ainda, ter utilidade para o descanso e brincadeiras educativas.

A merenda escolar, o transporte escolar e a gestão participativa são auxiliares relevantes para o fomento da qualidade da educação. A merenda possibilita a permanência do aluno e contribui para o seu foco, pois retira a fome imediata que pode ocasionar a falta de atenção. O transporte contribui para o acesso à educação, garantindo que o aluno chegue até o estabelecimento escolar e retorne para sua casa, diminuindo, assim, a evasão escolar, bem como a distorção série-aluno. A gestão participativa incluindo a direção, pais e gestão municipal, pode aperfeiçoar o gerenciamento dos gastos com MDE, trazendo novas visões para o processo decisório, como também a avaliação dos serviços educacionais.

Por meios desses indicadores, infere-se que a abordagem de insumos, por meio de seus indicadores, não está totalmente comprometida com a promoção da qualidade da educação, sendo imprescindível o seu aprimoramento, pois esses indicadores podem refletir, mesmo que de forma indireta, nos indicadores da abordagem de resultados.

A abordagem de resultados levou em consideração os indicadores IDHM-Educação, resultados da Prova Saeb e o rendimento escolar e o Ideb. Quanto ao IDHM-Educação, houve evolução do índice nos anos de 1991, 2000 e 2010, demonstrando evolução do desenvolvimento humano, no quesito educação. No entanto, a análise desse indicador ficou prejudicada, dado que, até o encerramento desta pesquisa, não foram divulgadas as novas informações, devido ao atraso da publicação do Censo 2022.

Os resultados da Prova Saeb e o rendimento escolar demonstraram que o ensino fundamental I (anos iniciais) teve progresso do ano de 2017 para 2019, retrocedendo no ano de 2021, ficando com um resultado de proficiência. Já o ensino fundamental II (anos finais) não obteve bons resultados nos anos analisados, ficando com o nível básico. O Ideb teve bons resultados no ensino fundamental I (anos iniciais), nos anos de 2017 e 2019, ficando acima da média nacional, contudo, caiu no ano de 2021, tendo um resultado abaixo da média nacional. O ensino fundamental II (anos finais) obteve notas baixas nos três anos analisados.

Compreende-se que, no ensino fundamental I (anos iniciais), a abordagem de resultados certificou parcialmente a qualidade, entretanto, no ensino fundamental II (anos finais), a qualidade ficou limitada. Desse modo, é imprescindível o desenvolvimento de projetos que propiciem a qualidade da educação, especialmente quanto ao ensino fundamental II (anos finais).

O financiamento do ensino fundamental (I e II) da rede pública de educação, do município estudado, não conseguiu alcançar a qualidade plena da educação. É notório que os recursos são escassos, contudo, ficou desvendado que a gestão municipal não propicia projetos capazes de aprimorar os indicadores de insumos deficientes, que podem espelhar bons resultados. Também não tem planejamento anual para o atendimento das prioridades de ensino e aprendizagem, efetuando gastos imediatos, no encerrar do ano, para atingir o percentual de 25% educação e para exaurir o saldo financeiro do recurso Fundeb e de outros recursos.

Infere-se, portanto, que as legislações instituídas para o financiamento da educação básica, estudadas nesta pesquisa, de forma geral não são suficientes para suportar, com eficiência, todos os gastos imprescindíveis para o desenvolvimento pleno da educação básica. Ressaltando a importância de que esses gastos devem alcançar a qualidade da educação, preconizadas pela CF/88, Ldben e PNE. Contudo, os recursos destinados precisam ser bem geridos, para a obtenção de resultados mais efetivos. Ficou notório que a folha de pagamento é um gasto que leva cerca de mais de 70% dos recursos totais destinados à educação básica, todavia, ainda sobram recursos para fomentar melhorias na educação básica, mesmo que de forma paulatina, tais como: aquisição de computadores e softwares para o laboratório de informática, compra livros para a biblioteca, investimentos em adequação para a acessibilidade e melhorias no piso salarial dos docentes.

Depreendeu-se, portanto, que há a carência de planejamento para a gestão do financiamento da educação básica do município estudado, pois a escolha dos elementos de despesas é arbitrária à gestão. Sendo assim, faz-se necessário um planejamento cuidadoso que defina antecipadamente os valores que podem ser destinados às melhorias citadas. Não se pode generalizar que os resultados da abordagem de insumos proporcionem frutos imediatos nos indicadores da abordagem de resultados, nem se pode dizer que os investimentos em educação

são diretamente proporcionais aos indicadores de resultados. Entretanto, pode ser inferido que o financiamento da educação básica, quando bem gerido, pode refletir positivamente nos indicadores da abordagem de resultados.

A pesquisa transcorreu dentro da normalidade pré-estabelecida, as limitações ocorridas foram algumas informações não encontradas na totalidade, nos portais transparências dos órgãos públicos, e também, não foi possível conhecer os estabelecimentos escolares fisicamente, para comprovar os resultados dos questionários. Outrossim, não foi possível fazer a entrevista de forma presencial com o Secretário Municipal de Educação, ficando restrita apenas as respostas transcritas por *email*. Seria importante a continuidade desta pesquisa, no sentido de conhecer os motivos da ausência de planejamento da gestão municipal para os gastos com MDE, de modo a contribuir para a promoção da qualidade da educação básica.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. Alimentação escolar: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico? **Em Aberto**, Brasília, v. 15, n. 67, p. 5-20, jul./set., 1995.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**, São Paulo, v. 1, p. 13-31, 2007.

ALVES, F. A.; SOUZA, M. L. Investimentos em educação dos municípios brasileiros: desigualdades e relação com indicadores sociais. In: SOUZA, M. L.; ALVES, F. A. MORAES, G. H. (orgs.). **Custo aluno qualidade (CAQ):** contribuições conceituais e metodológicas. Brasília-DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021. cap. 10, p. 331-370.

ATLAS BRASIL (ATLASBR). **Índice do desenvolvimento humano municipal brasileiro**. Brasília: PNUD, IPEA, FJP, 2013.

_____. **Atlas do desenvolvimento humano nas regiões metropolitanas brasileiras Florianópolis, Sorocaba, Rida Grande Santa Teresina, Rida Petrolina-Juazeiro**. Brasília: IPEA, PNUD, FJP, 2017.

_____. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. PNUD Brasil, IPEA e FJP, 2020.

BAIÃO, A. L.; ABRANTES, L. A.; SOUZA, C. F. A política de distribuição do ICMS através do critério de educação em Minas Gerais. Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnAnpad), 36, 2012, Rio de Janeiro, **Anais [...]**, Rio de Janeiro: EnAnpad, 2012.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

BASSI, M. E. Financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 142, p. 116-141, abr. 2011.

BAUER, A.; ARCAS, P. H.; OLIVEIRA, A. S. Qualidade da educação básica: uma revisão conceitual. In: SOUZA, M. L.; ALVES, F. A. MORAES, G. H. (orgs.). **Custo aluno qualidade (CAQ):** contribuições conceituais e metodológicas. Brasília-DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021. cap. 6, p. 201-236.

BELLINGIERI, J. C. Mensurando o desenvolvimento dos municípios paulistas: uma descrição crítica do IDHM, IFDM e IPRS. **Caderno Prudentino de Geografia**, Presidente Prudente, v.1, n.41, p.21-44, jan./jun. 2019.

BEZERRA, M. G.; KASSOUF, A. L. Análise dos fatores que afetam o desempenho escolar nas escolas das áreas urbanas e rurais do Brasil. In: CONGRESSO

BRASILEIRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 44., 2006, Fortaleza, Ceará. **Anais [...]**, Fortaleza: Sober, 2006.

BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Império de Brazil. **Coleção de Leis do Império do Brasil**, 1824, v. 1, p. 7. Rio de Janeiro, RJ, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 05 jun. 2021.

_____. Decreto nº 04, de 20 de novembro de 1889. Dissolve e extingue as assembléas provinciaes e fixa provisoriamente as attribuições dos governadores dos estados. **Coleções de Leis do Brasil República**, v. 1, p. 6, Rio de Janeiro, 1889. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0007.htm. Acesso em: 06 jun. 2021.

_____. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 05 jun. 2021.

_____. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Seção 1 – Suplemento, Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 06 jun. 2021.

_____. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 06 jun. 2021.

_____. Decreto-Lei nº 93, de 21 de dezembro de 1937. Cria o Instituto Nacional do Livro. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 27 dez. 1937b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del093.htm. Acesso em: 04 out. 2022.

_____. Decreto-Lei nº 1.006, de 30 de dezembro de 1938. Estabelece as condições de produção, importação e utilização do livro didático. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 05 jan. 1939. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1006-30-dezembro-1938-350741-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 04 out. 2022.

_____. Decreto-Lei nº 7.328, de 17 de fevereiro de 1945. Cria, no conselho federal de comércio exterior, a comissão nacional de alimentação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 20 fev. 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del7328.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%207.328%2C%20DE%2017%20DE%20FEVEREIRO%20DE%201945.&text=Cria%2C%20no%20Conselho%20Federal%20de,Art. Acesso em: 07 jul. 2022.

_____. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Rio de Janeiro, 19 set. 1946. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 06 jun. 2021.

_____. Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955. Institui a companhia da merenda escolar. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 2 abr. 1955. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-37106-31-marco-1955-332702-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 06 jul. 2022.

_____. Decreto nº 45.266, de 19 de janeiro de 1959. Institui a semana da alimentação escolar. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 19 jan. 1959a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-45266-19-janeiro-1959-384633-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 07 jul. 2022.

_____. Decreto nº 45.568, de 13 de março de 1959. Institui a medalha do mérito na alimentação escolar. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 17 mar. 1959b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-45568-13-marco-1959-385034-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 08 jul. 2022.

_____. Decreto nº 45.582, de 18 de março de 1959. Dispõe sobre a companhia da merenda escolar. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 18 mar. 1959c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-45582-18-marco-1959-384637-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 07 jul. 2022.

_____. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 27 dez. 1961a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm. Acesso em: 06 jun. 2021.

_____. Decreto nº 50.544, de 04 de maio de 1961. Dispõe sobre a execução dos programas assistenciais da campanha nacional de merenda escolar e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 04 maio 1961b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50544-4-maio-1961-390192-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 07 jul. 2022.

_____. Decreto nº 50.545, de 04 de maio de 1961. Dispõe sobre a fiscalização dos gêneros distribuídos pela campanha nacional de merenda escolar e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 04 maio de 1961c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50545-4-maio-1961-390194-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 07 jul. 2022.

_____. Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964. Institui o salário educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 out. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4440.htm. Acesso em: 06 jun. 2021.

_____. Decreto nº 55.777, de 19 de fevereiro de 1965. Isenta a Campanha Nacional de Merenda Escolar, do Ministério da Educação e Cultura, do pagamento de emolumentos consulares, licenças de importação, pedágio, taxas portuárias, alfandegárias e outras despesas, que recaiam sobre mercadorias e equipamentos importados por essa mesma Campanha ou a ela doados por entidades

internacionais, governos estrangeiros ou entidades particulares, mediante acordos, convênios e outras formas de ajuste. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 23 fev. 1965. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-55777-19-fevereiro-1965-396133-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 08 jul. 2022.

_____. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67emc69.htm. Acesso em: 06 jun. 2021.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 ago. 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm. Acesso em: 05 jun. 2021.

_____. Decreto nº 72.034, de 30 de março de 1973. Institui o programa nacional de alimentação e nutrição (Pronan), aprova o I Pronan e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 03 abr. 1973. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-72034-30-marco-1973-420497-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 08 jul. 2022

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 05 jun. 2021.

_____. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jul. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8913.htm#:~:text=LEI%20No%208.913%2C%20DE%2012%20DE%20JULHO%20DE%201994.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20municipaliza%C3%A7%C3%A3o%20da,eu%20sanciono%20a%20seguinte%20lei. Acesso em: 13 jul. 2022.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 31 jan. 2021.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do ato das disposições constitucionais transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 1996b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424compilado.htm. Acesso em: 31 jan. 2021.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Parte IV- Ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE); receitas e despesas de MDE; ações consideradas e não**

consideradas de MDE; despesas com aquisição de gêneros alimentícios; despesas com pagamento de aposentadorias e pensões. 1999. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/101-leis?download=4648:mde-aquisicao-generos#:~:text=As%20a%C3%A7%C3%B5es%20de%20%E2%80%9CManuten%C3%A7%C3%A3o%20e,educacionais%20de%20todos%20os%20n%C3%ADveis.> Acesso em: 18 abr. 2022.

_____. Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do programa nacional de alimentação escolar, institui o programa dinheiro direto na escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos estados e municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 ago. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2178-36.htm. Acesso em: 13 jul. 2022.

_____. Lei nº 10.880, de 09 de junho de 2004. Institui o programa nacional de apoio ao transporte do escolar - PNATE e o programa de apoio aos sistemas de ensino para atendimento à educação de jovens e adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do programa Brasil alfabetizado, altera o art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jun. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.880.htm. Acesso em: 06 jun. 2022.

_____. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais.** Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda, Brasília, fev. 2005. Disponível em: <http://www.plantaofiscal.net/pdf/32.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2021.

_____. Projeto de Lei nº 7.420, de 09 de agosto de 2006. **Dispõe sobre a qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=33245>. Acesso em: 23 set. 2022.

_____. 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 nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 08 jun. 2021.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Resolução/CD/FNDE nº 03, de 28 de março de 2007. Cria o programa caminho da escola. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 04 abr. 2007b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a->

informacao/institucional/legislacao/item/3127-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-3-de-28-de-mar%C3%A7o-de-2007. Acesso em: 23 jun. 2022.

_____. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do plano de metas compromisso todos pela educação, pela União federal, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 29 jun. 2022.

_____. Ministério da Educação. Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 abr. 2007d. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2446-port-17-120110&category_slug=janeiro-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 14 jul. 2022.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Resolução/CD/FNDE nº 06, de 24 de abril de 2007e. **Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil - Proinfância**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3130-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-6-de-24-de-abril-de-2007>. Acesso em: 14 mar. 2023.

_____. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do programa dinheiro direto na escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 jun. 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Acesso em: 02 fev. 2021.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Histórico – PNTE**, 2009b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/131-transporte-escolar?download=2554:historico-pnte>. Acesso em: 26 mai. 2022.

_____. Decreto nº 6.768, de 10 de fevereiro de 2009. Disciplina o programa caminho da escola. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 fev. 2009c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6768.htm. Acesso em: 23 jun. 2022.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Resolução/CD/FNDE nº 02, de 05 de março de 2009. Estabelece as normas para que os municípios, estados e o distrito federal possam aderir ao programa caminho da escola para pleitear a aquisição de ônibus e embarcações para o transporte escolar. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 06 mar. 2009d. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3285-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-2-de-5-de-mar%C3%A7o-de-2009>. Acesso em: 23 jun. 2022.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Resolução/CD/FNDE nº 07, de 23 de abril de 2010. Estabelece as normas para que os municípios, estados e o distrito federal possam aderir ao programa caminho da escola para pleitear a aquisição de veículos para o transporte escolar. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 abr. 2010a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3389-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-7-de-23-de-abril-de-2010>. Acesso em: 23 jun. 2022.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. **Parecer CNE/CEB nº 08, de 05 de maio de 2010**. Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Brasília, DF, 05 maio 2010b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5368-pceb008-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 23 set. 2022.

_____. Decreto nº 7.084, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os programas de material didático e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 jan. 2010c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7084.htmimpressao.htm. Acesso em: 04 out. 2022.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Resolução nº 69, de 28 de novembro de 2011. **Estabelece os critérios de transferência automática de recursos a municípios, estados e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de educação infantil – Proinfância, quadras esportivas escolares cobertas e cobertura de quadras escolares no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC 2**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3498-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-69-de-28-de-novembro-de-2011>. Acesso em: 14 mar. 2023.

_____. Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012. Dispõe sobre diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jun. 2013a. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2012/Reso466.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2022.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Programas de transporte escolar**. 4. ed. atual. Brasília: MEC, FNDE, 2013b.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Resolução/CD/FNDE nº 45, de 20 de novembro de 2013. Dispõe sobre os critérios para a utilização de veículos de transporte escolar adquiridos no âmbito do Programa Caminho da Escola. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 nov. 2013c. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/5032-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-45,-de-20-de-novembro-de-2013>. Acesso em: 29 jun. 2022.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do programa nacional de alimentação escolar – PNAE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jun. 2013d. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30683767/do1-2013-06-18-resolucao-n-26-de-17-de-junho-de-2013-30683763. Acesso em: 13 jul. 2022.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o plano nacional de educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 18 maio 2022.

_____. Resolução/CD/FNDE/MEC nº 05, de 28 de maio de 2015. **Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)**, 2015a. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/itemlist/category/82-resolu%C3%A7%C3%B5es?start=140>. Acesso em: 15 jun. 2022.

_____. Resolução/CD/FNDE/MEC nº 19, de 29 de dezembro de 2015. **Estabelece os procedimentos operacionais para a transferência obrigatória de recursos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento de crianças de zero a 48 meses informadas no Censo Escolar da Educação Básica, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família, em creches públicas ou conveniadas com o poder público**, 2015b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/7959-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-mec-n%C2%BA-19,-de-29-de-dezembro-de-2015>. Acesso em: 15 mar. 2023.

_____. Decreto nº 9.099, de 18 de julho de 2017. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro e do Material Didático. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9099.htm. Acesso em: 04 out. 2022.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. Parecer CNE/CEB nº 03, de 26 de março de 2019. Reexame do

Parecer CNE/CEB nº 8/2010, que estabelece normas para a aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a educação básica pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abr. 2019. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=110291-pceb003-19-1&category_slug=abril-2019-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 23 set. 2022.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm. Acesso em: 08 jun. 2021.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Novo Fundeb**, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/CartilhaNovoFundeb2021.pdf>. Acesso: 10 maio 2022.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Resolução nº 01, de 20 de abril de 2021. Estabelece diretrizes e orientações para o apoio técnico e financeiro na aquisição, utilização e monitoramento da gestão de veículos de transporte escolar, pelas redes públicas de educação básica dos municípios, dos estados e do Distrito Federal, no âmbito do programa caminho da escola. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 abr. 2021b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14156-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-1,-de-20-de-abril-de-2021>. Acesso em: 29 jun. 2022.

_____. Portaria nº 250, de 05 de julho de 2021. **Estabelece as diretrizes de realização do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) no ano de 2021**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 jul. 2021c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-250-de-5-de-julho-de-2021-330276260>. Acesso em: 28 set. 2022.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Mapa do analfabetismo no Brasil**, 2021d. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/estatisticas-e-indicadores-educacionais/mapa-do-analfabetismo-no-brasil>. Acesso em: 08 dez. 2022.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Transferências constitucionais**. 2022a. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1::MOSTRA:NO:RP::>. Acesso em: 09 jun. 2022.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Repasse de recursos do Fundeb**. 2022b. Disponível em:

<https://www.fnde.gov.br/index.php/component/k2/item/972-repasse-de-recursos-do-fundeb>. Acesso em: 14 jun. 2022.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Consultas Pnate**, 2022c. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnate>. Acesso em: 20 jun. 2022.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Dados estatísticos**, 2022d. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnate/sobre-o-plano-ou-programa/dados-estatisticos>. Acesso em: 20 jun. 2022.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Consultas Pnate: previsão de atendimento**, 2022e. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnate/sobre-o-plano-ou-programa/consultas>. Acesso em: 20 jun. 2022.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Consultas Caminho da escola**, 2022f. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/caminho-da-escola>. Acesso em: 29 jun. 2022.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Histórico Pnae**, 2022g. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>. Acesso em: 13 jul. 2022.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Dados físicos e financeiros do Pnae**, 2022h. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-fisicos-e-financeiros-do-pnae>. Acesso em: 13 jul. 2022.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Sobre o Pnae**, 2022i. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-sobre-o-pnae>. Acesso em: 14 jul. 2022.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Liberações consultas gerais: alimentação escolar (programa nacional de alimentação escolar)**, 2022j. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>. Acesso em: 05 ago. 2022.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Liberações consultas gerais: quota estadual/municipal**, 2022k. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>. Acesso em: 28 dez. 2022.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Histórico PNLID**, 2022l. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/component/k2/item/518->

hist%C3%B3rico#:~:text=O%20Programa%20Nacional%20do%20Livro,nomes%20e%20formas%20de%20execu%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 04 out. 2022.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Dados estatísticos PNLD**, 2022m. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos>. Acesso em: 05 out. 2022.

_____. DATASUS. **Taxa de analfabetismo Brasil**, 2022n. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/censo/cnv/alfbr.def>. Acesso em: 08 dez. 2022.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Liberações consultas gerais: (Pnate) programa nacional de apoio ao transporte escolar**, 2022o. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>. Acesso em: 30 dez. 2022.

_____. Emenda Constitucional nº 119, de 27 de abril de 2022. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 abr. 2022p. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc119.htm. Acesso em: 14 abr. 2023.

_____. Tesouro Nacional Transparente. **Transferência ao fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica (Fundeb)**, 2023a. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-ao-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-fundeb/2022/114-2?ano_selecionado=2022. Acesso em: 15 fev. 2023.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação (Siope)**, 2023b. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/siope/dadosInformadosMunicipio.do>. Acesso em: 13 mar. 2023.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Liberações consultas gerais**, 2023c. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>. Acesso em: 15 mar. 2023.

CAPUCHINHO, C.; PERES, U. D. Financiamento da educação à luz da experiência internacional. **Nexo Políticas Públicas**, São Paulo, fev. 2022a. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/opiniao/2022/Financiamento-da-educ%C3%A7%C3%A3o-%C3%A0-luz-da-experi%C3%Aancia-internacional>. Acesso em: 07 ago. 2023.

_____. **Financiamento da educação: um olhar sobre a experiência internacional**.

Instituto Unibanco: São Paulo, 2022b. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/financiamento-da-educacao-um-olhar-sobre-a-experiencia-internacional,39701138-6628-4039-893f-8091a1ec8913>. Acesso em: 07 ago. 2023.

CARDOSO, A.; ZIGONI, C.; MANHAS, C. *et al.* **Depois do desmonte**: balanço do orçamento geral da União 2022. Brasília-DF: INESC, 2023.

CARVALHO, W. L. *et al.* Os impactos do programa nacional de apoio ao transporte escolar em indicadores de desempenho escolar. In: 34º Congresso de Pesquisa e Ensino em Transporte, Anpet 100% Digital, 2020. **Anais [...]**, nov. 2020. Disponível em:

https://www.anpet.org.br/anais34/documentos/2020/Aspectos%20Econ%C3%B4micos%20Sociais%20Pol%C3%ADticos%20e%20Ambientais%20do%20Transporte/Planejamento%20dos%20Transportes%20II/4_405_AC.pdf. Acesso em: 22 jun. 2022.

CAVALCANTI, C. R. **Tensões federativas no financiamento da educação básica**: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União. 2016. 336 fls. Tese (Doutorado em Conhecimento e Inclusão Social em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Belo Horizonte-MG, 2016.

CONTE, N. C. **Fundef e Fundeb**: efeitos redistributivos e impacto nas finanças dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. 2017. 242 fls. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul-RS, 2017.

CORREIA, J. A.; GUZMÁN, S. J. M. A importância do índice de desenvolvimento humano para a gestão pública, como fator de prioridade no combate as desigualdades sociais. **Revista Observatório de la Economía Latinoamericana**, Curitiba, nov. 2018.

COSTA, C. J.; MENEZES, S. L. Educação no Brasil colonial (1549-1759). In: ROSSI, E. R.; RODRIGUES, E.; NEVES, F. M. (orgs.). **Fundamentos históricos da educação no Brasil**. 2. ed. rev. ampl. Maringá: Eduem, 2009, p. 31-44.

CROZATTI, J. *et al.* O gasto orçamentário e o desempenho escolar dos municípios paulistas: relações entre o elemento de despesa - objeto do gasto orçamentário - e o Ideb do ensino fundamental de 2008 a 2017. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 61, 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/1333>. Acesso em: 8 ago. 2023.

CURY, C. R. J. Financiamento da educação brasileira: do subsídio literário ao Fundeb. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1217-1252, out./dez. 2018.

DAVIES, N. Fundeb: uma avaliação. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia-MG, v. 10, n. 1, p. 110-115, jan./abr. 2021.

FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO, 2021. **The state of food security and nutrition in the world 2021: transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all.** Rome, FAO. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cb4474en>. Acesso em: 07 jul. 2022.

FAO; FIDA; OPS; WFP; UNICEF. 2021. **América Latina y el Caribe - Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional 2021: estadísticas y tendencias.** Santiago de Chile, FAO. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cb7497es>. Acesso em: 11 jul. 2022.

FEIJO, P. C. B. A municipalização do ensino: considerações quanto aos aspectos legais e administrativos que envolvem o procedimento. **Boletim Jurídico**, Uberaba-MG, v. 4, n. 251, nov. 2007.

FERREIRA, H. G. R.; ALVES, R. G.; MELLO; S. C. R. P. O programa nacional de alimentação escolar (PNAE): alimentação e aprendizagem. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 44, p. 90-113, nov. 2018/fev. 2019.

GHIRALDELLI JÚNIOR, P. A evolução das ideias pedagógicas no Brasil republicano. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, v. 60, p. 28-37, fev. 1987.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GOMES, S. Políticas nacionais e implementação subnacionais: uma revisão da descentralização pós-fundef. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.

GOUVEIA, A. B. Financiamento da educação e o município na federação brasileira. **RBPAE**, Porto Alegre, v. 24, n. 3, p. 437-465, set./dez. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Tendências demográficas: uma análise dos resultados do universo do censo demográfico 2000.** Rio de Janeiro: IBGE, Departamento de População e Indicadores Sociais, 2002. (Estudos e pesquisas, informação demográfica e socioeconômica, v. 18, n. 10).

_____. Estimativas 2020. IBGE estima população do país em 211,8 milhões de habitantes. **Estatísticas Sociais**, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28676-ibge-estima-populacao-do-pais-em-211-8-milhoes-de-habitantes>. Acesso em: 15 abr. 2023.

_____. **Cidades**. Minas Gerais. Informações completas. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 03 ago. 2023.

INSTITUTO UNIBANCO. Financiamento da educação: complexidade e prazo são desafios para da regulamentação do Fundeb. **Boletim Educação no Congresso**, n. 2, out. 2020.

LIMA, D. V. **Orçamento, contabilidade e gestão no setor público**. São Paulo: Atlas, 2018.

LOPES, V. B. S. **Cooperação federativa e financiamento da educação no atual PNE (2014-2024): uma análise dos processos de implementação do SNE, do CAQi e do CAQ**. 2021. 398 fls. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política, Belo Horizonte-MG, 2021.

LOZADA, G.; NUNES, K. S. **Metodologia científica**. Porto Alegre: Sagah, 2018.

LUTZ, D. **Trajetórias do salário-educação (1997-2018) como política de financiamento da educação**. 2021. 287 fls. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Porto Alegre-RS, 2021.

MACHADO, M. S. **Quando sobra pouco para sonhar: o financiamento da educação em redes locais em três municípios do Estado do Rio de Janeiro**. 2017. 192 fls. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, Rio de Janeiro-RJ, 2017.

MAFASSIOLI, A. S. **Programa dinheiro direto na escola (re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015)**. 2017. 326 fls. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Porto Alegre-RS, 2017.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MARIONI, L. S. **A influência da qualidade do professor sobre a proficiência dos alunos: uma análise longitudinal**. 2014. 98fls. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Economia, Juiz de Fora-MG, 2014.

MARTINS, G. M. V. *ET AL.* Análise do Ideb e do IDHM-Educação em Campos dos Goytacases (RJ). **Rev. Technol. e Soc.**, Curitiba, v.17, n.47, p. 281-300, abr./jun. 2021.

MATTAR, J.; RAMOS, D. K. **Metodologia da pesquisa em educação: abordagens qualitativas, quantitativas e mistas**. São Paulo: Edições 70, 2021.

MELO, J. M. S. **História da educação no Brasil**. 2. ed. Fortaleza: UAB/IFCE, 2012.

MINAS GERAIS. Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. **Diário Oficial do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 28 dez. 2000. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;minas.gerais:estadual:lei:2000-12-27;13803>. Acesso em: 20 jun. 2021.

_____. Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da Arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. **Diário Oficial do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 13 jan. 2009. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;minas.gerais:estadual:lei:2009-01-12;18030>. Acesso em: 20 jun. 2021.

_____. Decreto nº 46.946, de 01 de fevereiro de 2016. Regulamenta a Lei nº 21.777, de 29 de setembro de 2015, que instituiu o Programa Estadual de Transporte Escolar - PTE-MG -, direcionado a alunos da rede estadual de ensino residentes em zona rural, e dá outras providências. **Diário Oficial do Executivo**, Belo Horizonte, MG, 02 fev. 2016. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br;minas.gerais:estadual:decreto:2016-02-01;46946>. Acesso em: 08 mar. 2023.

_____. Secretaria Estadual de Educação Minas Gerais. **Convênio Estado de Minas Gerais e Município**, Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://www.transparencia.mg.gov.br/convenios/convenios-de-saida/convenios-municipios/0/2022/01-01-2022/31-12-2022/116/5001/0>. Acesso em: 14 mar. 2023.

MORAIS, C. C.; OLIVEIRA, C. C. Aulas régias, cobrança do subsídio literário e pagamento dos ordenados dos professores em Minas Gerais no período colonial. **Educação em Perspectiva**, Viçosa-MG, v. 3, n. 1, p. 81-104, jan./jun. 2012.

MOYSÉS, M. A. A.; COLLARES, C. A. L. Aprofundando a discussão das relações entre desnutrição, fracasso escolar e merenda. **Em Aberto**, Brasília, v. 15, n. 67, jul./set.1995.

MUNAKATA, K. Livro didático como indício da cultura escolar. **Hist. Educ. (On line)**, Porto alegre, v. 20, n. 50, p. 119-138, set./dez. 2016.

MUNICÍPIO. Prefeitura Municipal. Lei Municipal nº 2.452, de 09 de junho de 2015. **Aprova a atualização do plano municipal decenal de educação.**

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal nº 2.627, de 08 de dezembro de 2017. **Estima a receita e fixa a despesa do município para o exercício financeiro de 2018.**

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal nº 2.700, de 03 de dezembro de 2018. **Estima a receita e fixa a despesa do município para o exercício financeiro de 2019.**

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal nº 2.767, de 20 de dezembro de 2019. **Estima a receita e fixa a despesa do município para o exercício financeiro de 2020.**

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal nº 2.854, de 22 de dezembro de 2020. **Estima a receita e fixa a despesa do município para o exercício financeiro de 2021.**

_____. Prefeitura Municipal. Lei Municipal nº 2.947, de 20 de dezembro de 2021. **Estima a receita e fixa a despesa do município para o exercício financeiro de 2022.**

_____. Prefeitura Municipal. **Portal da prefeitura:** secretaria municipal de educação, 2023.

NEVES, L. K. D.; MESQUITA, M. C. G. D. Política de financiamento do transporte escolar na educação básica: um estudo do custo/aluno/transporte escolar em Goiás. **Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 10, n. 12, 2020.

NUNES, M. Despesas da educação, determinações da legislação, decisões recorrentes do tribunal, aferição do índice pelo sistema informatizado de contas dos municípios. **Revista TCEMG**, Belo Horizonte, Ed. Especial, p. 91-97, 2016.

OLIVEIRA, R. I. S.; FERREIRA, M. A. S. Inventariando o financiamento da Educação no período colonial e os primeiros indícios da educação profissional. **Revista Labor**, Fortaleza, v. 2, n. 24, p. 110-130, dez. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Education at a Glance 2020: OECD Indicators**, OECD Publishing, Paris, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/69096873-en>. Acesso em: 10 ago. 2023.

PERGHER, C. J. Itinerários da política de transporte escolar. *In*: XXVI Simpósio brasileiro de política e administração da educação sobre políticas, planos e gestão da educação: democratização e qualidade social, Anpae, 2013, Recife-PE. **Anais [...]**. Recife, PE, 2013. Disponível em: <https://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/CalincaJordaniaPergher-ComunicacaoOral-int.pdf>. Acesso em: 13 maio 2021.

PIGOZZI, M. J. ¿Qué es la “calidad de la educación”? Desde la perspectiva de la UNESCO. *In*: ROSS, K. N; GENEVOIS, I. J. **Estudios Internacionales sobre la calidad de la educación: la planificación de su diseño y la gestión de su impacto**. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Paris: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2006, cap. 2, p. 41-53.

PINHO, F. N. L. G. **Merenda escolar brasileira: marcas da história na adesão e nas representações sociais**. 2015. 131 fls. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, Campos dos Goytacases-RJ, 2015.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 877-897, out. 2007.

_____. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 624-644, jul./set. 2014.

_____. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, out./dez. 2018.

PINTO, J. M. R. *ET AL.* **CAQi e CAQ no PNE: quanto custa a educação pública de qualidade no Brasil?** Brasília-DF: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2018.

QEDU. **Composição do IDEB**, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://qedu.org.br/municipio>. Acesso em: 17 abr. 2023.

RIBEIRO, A. C.; JESUS, W. F. A trajetória histórica da política pública de transporte escolar: um olhar sob a assistência dos programas federais para a educação básica. **Revista Histedbr On-line**, Campinas, n. 66, p. 135-159, dez. 2015.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, nov. 2001.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. **Metodologia de pesquisa**. Tradução: Daisy Vaz de Moraes. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SENA, P. A legislação do Fundeb. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008.

SILVEIRA, A. D.; SCHNEIDER, G.; ALVES, T. Aspectos metodológicos do cálculo do CAQ utilizando o simulador de custo-aluno qualidade (SIMCAQ). In: SOUZA, M. L.; ALVES, F. A. MORAES, G. H. (orgs.). **Custo aluno qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas**. Brasília-DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021, p. 275-314.

SIMÕES, A. A experiência internacional sobre gastos mínimos necessários à educação básica. Há uma armadilha legal-cognitiva no Brasil? In: SOUZA, M. L.; ALVES, F. A. MORAES, G. H. (orgs.). **Custo aluno qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas**. Brasília-DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021. cap. 1, p. 31-74.

SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Pressupostos educacionais e estatísticos do IDEB. **Educ. Soc.**, Campinas, v.34, n.124, p. 903-923, jul./set. 2013.

SOUZA, B. J. R. **O financiamento da educação básica pública em Mato Grosso por meio do salário-educação**. 2019. 243 fls. Tese (Doutorado em Educação, Conhecimento e Inclusão Social) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação, Belo Horizonte-MG, 2019.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós -1988. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p.105-121, jun. 2005.

SOUZA, M. L.; ALVES, F. A.; MORAES, G. H. Introdução. In: SOUZA, M. L.; ALVES, F. A. MORAES, G. H. (orgs.). **Custo aluno qualidade (CAQ): contribuições**

conceituais e metodológicas. Brasília-DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2021, p. 15-28.

TEIXEIRA, L. R. S. S. **Implicações para o regime de colaboração: uma análise das formas de colaboração no planejamento da educação fluminense.** 2017. 172 fls. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Educação, Niterói-RJ, 2017.

TEIXEIRA, M. C. O direito à educação nas constituições brasileiras. **Revista do Curso de Direito**, São Paulo, v. 5, n. 5, p. 146-168, 2008.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Novo Saeb: o que muda nas avaliações do MEC?** São Paulo, 2018. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/noticias/novo-saeb-o-que-muda-nas-avaliacoes-do-mec/>. Acesso em: 28 set. 2022.

TRAVITZKI, R. 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, 2020, abr./jun. 2020.

TRIBUNAL DA CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (TCEMG). Demonstrativos da LRF: demonstrativo das receitas e despesas como manutenção e desenvolvimento do ensino (exercícios 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022). **Fiscalizando com o TCE Minas Transparente**, Belo Horizonte, 2023. Disponível em: <https://fiscalizandocomtce.tce.mg.gov.br/#/public/lrf>. Acesso em: 17 fev. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. **Avaliação do programa caminho da escola.** Faculdade de Ciências e Tecnologia Engenharia de Transportes, Goiânia, ago. 2018a. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/programas/caminho-da-escola>. Acesso em: 29 jun. 2022.

_____. **Avaliação nacional do programa do programa caminho da escola: avaliação de impacto volume II.** Faculdade de Ciências e Tecnologia Engenharia de Transportes, Goiânia, dez. 2018b. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/131-transporte-escolar?download=14421:att-070121>. Acesso em: 30 jun. 2022.

_____. **Avaliação nacional do programa nacional de apoio ao transporte escolar – Pnate: avaliação de impacto volume III.** Faculdade de Ciências e Tecnologia Engenharia de Transportes, Goiânia, out. 2019. Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/131-transporte-escolar?download=14420:att-070121>. Acesso em: 08 jun. 2022.

VALADARES, A. **Perfil da população rural na pesquisa de orçamentos familiares de 2017 a 2018 e a evolução dos dados de insegurança alimentar: uma análise preliminar.** Nota Técnica nº 100. IPEA: Brasília-DF, jan. 2022.

VERALDO, I. A educação brasileira na segunda metade do século XVIII (1759-1822). In: ROSSI, E. R.; RODRIGUES, E.; NEVES, F. M. (orgs.). **Fundamentos históricos da educação no Brasil.** 2. ed. rev. ampl. Maringá: Eduem, 2009, p. 45-56.

VIEIRA, S. F. A educação nas constituições brasileiras. **Rev. Bras. Est. Pedag.**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007.

XAVIER, F. R.; TOLEDO, S. M. A; CARDOSO, Z. S. Programa nacional do livro e do material didático (PNLD): caminhos percorridos. **Educação em debate**, Fortaleza, v. 42, n. 82, maio/ago. 2020.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO: DIRETORES DE ESCOLASA – Informações iniciais

1. Qual a sua idade?

- Abaixo de 20. Entre 21 e 30 anos.
 Entre 31 e 40 anos. Entre 41 e 50 anos.
 Acima de 50 anos.

2. Sexo:

- Masculino. Feminino. Não declarado.

3. Qual a sua formação (inicial) em graduação?

4. Você realizou curso de pós-graduação?

- Sim. Não.

4.1. Se sim, assinale qual.

- Especialização Lato Sensu. Mestrado. Doutorado.

5. A gestão municipal oferece formação continuada aos profissionais docentes da educação básica?

- Sim. Não.

5.1 De que forma é realizada a formação continuada?

- treinamento presencial, realizado pelo município.
 treinamento presencial, realizado por empresa contratada.
 treinamento *on line*, realizado pelo município.
 treinamento *on line*, realizado por empresa contratada.

B – Gestão dos recursos financeiros

6. Você participa da gestão dos recursos financeiros da educação municipal?

() Sim. () Não.

6.1. Se sim, de que maneira é a sua participação:

- () nos projetos de recursos específicos de merenda escolar.
- () nos projetos de recursos específicos de transporte escolar.
- () nos projetos de recursos específicos de infraestrutura das escolas.
- () nos projetos de recursos específicos de material pedagógico.
- () nos projetos de recursos específicos de equipamentos de informática.
- () nos projetos de recursos específicos de biblioteca.
- () nos projetos de recursos específicos de tecnologia em sala de aula.
- () outros. Especifique: _____

7. Quanto à sua participação na gestão de recursos financeiros advindos de políticas públicas, responda:

- () participa da elaboração do projeto.
- () participa da gestão do projeto.
- () participa da execução do projeto.

8. Essa rede municipal tem conselhos que incluam representantes da sociedade, com participação ativa para deliberar sobre a gestão dos recursos financeiros?

() Sim. () Não.

C – Biblioteca

9. A escola sob sua gestão tem biblioteca?

() Sim. () Não.

9.1. Se sim, o acervo é atualizado com que frequência?

- () nunca. () anualmente. () a cada 2 anos.
- () a cada 5 anos. () a cada 10 anos.

9.2 Se sim, o acervo é diversificado e disponibiliza vários exemplares para a leitura na própria biblioteca.

Sim. Não.

9.3 Se sim, o acervo é diversificado e disponibiliza vários exemplares para empréstimos aos alunos.

Sim. Não.

9.4 Se sim, a estrutura da biblioteca tem mesas e cadeiras para a comodidade dos alunos.

Sim. Não.

D – Laboratório de informática

10. A escola em que você atua tem laboratório de informática?

Sim. Não.

11. Os softwares disponibilizados nos computadores do laboratório são atualizados?

Sim. Não.

12. Os softwares disponibilizados nos computadores do laboratório são úteis para o ensino e aprendizagem dos alunos?

Sim. Não.

13. Tem computadores suficientes para o uso em aulas no laboratório?

Sim. Não.

E – Merenda escolar

14. A merenda escolar é disponibilizada a todos os alunos?

Sim. Não.

15. Tem profissional da nutrição para elaborar o cardápio da merenda escolar?

Sim. Não.

16. Quantas vezes a merenda é disponibilizada para o aluno diariamente?

uma vez. duas vezes. mais de duas vezes.

F – Material pedagógico disponibilizado aos alunos

17. É disponibilizado material pedagógico (apostilas/livros) para todos os alunos?

Sim. Não.

18. O material pedagógico disponibilizado aos alunos é elaborado pelo município?

Sim. Não.

19. O material pedagógico disponibilizado aos alunos é adquirido pelo município?

Sim. Não.

20. O material pedagógico disponibilizado aos alunos é elaborado pelo governo estadual ou federal?

Sim. Não.

21. O material pedagógico (apostilas/livros) é doado aos alunos?

Sim. Não.

22. Qual a periodicidade de atualização do material pedagógico disponibilizado aos alunos?

a cada ano. a cada dois anos. a cada cinco anos.

a cada dez anos. acima de dez anos.

G – Transporte escolar

23. O transporte é disponibilizado para todos os alunos que necessitam?

Sim, totalmente. Sim, parcialmente. Não.

24. O transporte escolar é disponibilizado em todos os horários que os alunos necessitam?

Sim, totalmente. Sim, parcialmente. Não.

H – Infraestrutura da escola

25. A infraestrutura da escola sob sua gestão atende às necessidades dos alunos e funcionários?

Sim, totalmente. Sim, parcialmente. Não.

26. A escola atende às normas de acessibilidade?

Sim, totalmente. Sim, parcialmente. Não.

27. Tem equipamentos de tecnologia na sala de aula?

Sim. Não.

27.1 Se sim, quais equipamentos?

notebook. computador. retroprojetor.
 caixa de som. tela para projeção. quadro interativo.
 tablet. outro. Qual? _____

28. Há quadra para os alunos fazerem aula de educação física ou outras atividades?

Sim. Não.

28.1 Essa quadra é coberta?

Sim. Não.

29. Há parque para a diversão dos alunos?

Sim. Não.

29.1 Há a manutenção dos brinquedos do parque periodicamente?

Sim. Não.

30. Os móveis das salas de aula (mesas e cadeiras) atende às necessidades de conforto dos alunos?

Sim.

Não.

31. Os banheiros da escola sob sua gestão têm acessibilidade?

Sim.

Não.

I – Avaliação da gestão dos recursos financeiros

32. Como você avalia a gestão dos recursos financeiros da educação básica do município, em uma escala de 0 a 5, sendo 5 excelente e 0 péssima?

5. 4. 3. 2. 1. 0.

33. Como você avalia a sua participação na gestão dos recursos financeiros da educação básica do município, em uma escala de 0 a 5, sendo 5 excelente e 0 péssima?

5. 4. 3. 2. 1. 0.

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO: PAIS DE ALUNOS

1. Qual a sua idade?

- Abaixo de 20. Entre 21 e 30 anos.
 Entre 31 e 40 anos. Entre 41 e 50 anos.
 Acima de 50 anos.

2. Sexo:

- Masculino. Feminino. Não declarado.

3. Você sabe se tem conselhos com a participação de membros da sociedade, para fiscalizar a gestão dos recursos para a educação municipal?

- Sim. Não.

3.1 Se sim, você participa ou já participou desses conselhos?

- Sim. Não.

4. A escola em que seu filho(a) estuda tem biblioteca?

- Sim. Não.

4.1 Se sim, você tem conhecimento se o acervo de livros é atualizado?

- É atualizado Não é atualizado. Não sei.

4.2 Se sim, você tem conhecimento se o acervo de livros é diversificado e disponibiliza vários exemplares para a leitura na própria biblioteca.

- É diversificado e disponibiliza para a leitura.
 Não é diversificado e disponibiliza para a leitura.
 Não sei.

4.3 Se sim, você tem conhecimento se o acervo tem vários exemplares e é disponibilizado para empréstimos aos alunos.

- Tem vários e é disponibilizado para empréstimos.
 Tem vários exemplares e não é disponibilizado para empréstimos.

Não sei.

5. A escola em que seu filho(a) estuda tem laboratório de informática?

Sim. Não.

6. O seu filho(a) tem merenda escolar todos os dias?

Sim. Não.

6.1 Se sim, você tem conhecimento se há cardápio nutritivo e diversificado da merenda escolar?

Sim. Não.

7. É disponibilizado material pedagógico (apostilas/livros) para os alunos?

Sim. Não.

7.1 Se sim, o material pedagógico (apostilas/livros) é doado aos alunos?

Sim. Não.

7.2. Se sim, o material pedagógico (apostila/livros) é novo a cada ano?

Sim. Não.

7.3 Se sim, o material pedagógico (apostila/livros) é reutilizado em vários anos, ou seja, os alunos utilizam apostilas/livros já utilizados por alunos de anos anteriores?

Sim. Não.

8. O seu filho utiliza transporte escolar?

Sim. Não.

8.1 Se sim, os veículos do transporte escolar encontram-se em condições adequadas para o uso?

Sim, totalmente. Sim, parcialmente.

Não está adequado. Não utiliza.

16. Como você avalia a gestão dos recursos financeiros da educação básica do município, em uma escala de 0 a 5, sendo 5 excelente e 0 péssima?

5. 4. 3. 2. 1. 0.

APÊNDICE C – ENTREVISTA: SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

1. Os recursos financeiros disponíveis para a aplicação na educação básica municipal atendem a totalidade das demandas do setor?
 - 1.1 Se não atende todas as demandas, quais são os setores deficitários?
 - 1.2 Os recursos financeiros disponibilizados para o ensino fundamental (I e II) tem suportado todas as necessidades? Suporta somente as básicas ou atende além?
2. O plano de cargos e carreiras para os professores está adequado às necessidades do setor?
3. O salário do professor está adequado ao piso nacional?
4. A Gestão Municipal oferece capacitação continuada aos professores? De que forma?
5. Os professores cumprem carga horária de quantas horas diárias e semanal?
6. Os professores trabalham em uma única escola ou complementam horários em outras escolas municipais ou de outra rede (estadual/privada)?

APÊNDICE D – ENTREVISTA: PAIS DE ALUNOS

1. Como é o laboratório de informática da escola em que seu filho está matriculado?
2. Como são os livros disponibilizados para os alunos?
3. Tem um livro para cada disciplina?
4. A biblioteca empresta livros para o aluno ler em casa?
5. Tem cardápio nutritivo para a merenda escolar?