



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

PABLO HENRIQUE DA SILVA PEREIRA

**O PAPEL DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO NO FUNDEB PERMANENTE  
PARA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE INTRAESTADUAL DE RECURSOS DO  
FUNDO NO MARANHÃO**

**SÃO LUÍS – MA  
2025**

PABLO HENRIQUE DA SILVA PEREIRA

**O PAPEL DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO NO FUNDEB PERMANENTE  
PARA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE INTRAESTADUAL DE RECURSOS DO  
FUNDO NO MARANHÃO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Educação.

**Área de concentração:** Política e Gestão educacional.

**Orientadora:** Profa. Dra. Cacilda Rodrigues Cavalcanti.

**SÃO LUÍS-MA  
2025**

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Pereira, Pablo Henrique da Silva.

O PAPEL DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO NO FUNDEB  
PERMANENTE PARA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE INTRAESTADUAL  
DE RECURSOS DO

FUNDO NO MARANHÃO / Pablo Henrique da Silva Pereira. - 2025.  
112 p.

Orientador(a): Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cacilda Rodrigues Cavalcanti.

Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Educação/ceso,  
Universidade Federal do Maranhão, Universidade Federal do Maranhão,  
São Luís, 2025.

1. Financiamento da Educação. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. 2. Maranhão. 3. Federalismo Brasileiro. 4. Direito À Educação.

PABLO HENRIQUE DA SILVA PEREIRA

**O PAPEL DA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO NO FUNDEB PERMANENTE  
PARA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE INTRAESTADUAL DE RECURSOS DO  
FUNDO NO MARANHÃO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Educação.

**Área de concentração:** Política e Gestão educacional.

**Orientadora:** Profa. Dra. Cacilda Rodrigues Cavalcanti.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Cacilda Rodrigues Cavalcanti –  
Orientadora Universidade Federal do Maranhão –  
UFMA

---

Profa. Dra. Nalú Farenzena  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

---

Profa. Dra. Maria José Pires Cardozo  
Universidade Federal do Maranhão - UFMA

Aos meus amigos, que com sua companhia e apoio tornaram este caminho mais fácil; à minha família, pelo suporte constante; e aos pesquisadores, cuja busca pelo conhecimento guia e inspira, dedico este trabalho com gratidão.

## **AGRADECIMENTOS**

A realização desta pesquisa representa um marco significativo, não apenas em minha trajetória acadêmica, mas também no avanço do conhecimento que busca contribuir para o desenvolvimento da sociedade. Apesar dos desafios e das dificuldades inerentes ao processo investigativo, a convicção na relevância deste trabalho para a construção de uma sociedade mais justa e informada foi o que me impulsionou a seguir em frente.

À minha família, em especial à minha mãe, Valdiva da Conceição, dedico meu mais profundo agradecimento. Seu amor, apoio incondicional e força inspiradora foram pilares fundamentais para que eu pudesse enfrentar os obstáculos e concluir esta etapa.

Agradeço também àqueles que, sem laços sanguíneos, tornaram-se igualmente essenciais em minha vida: Adriano Ribeiro, Bonnie Martins, Juan Charles Araújo, João Gabriel Britto, Kayky Cordeiro, Lucas Tavares. Vocês são mais que amigos, são família escolhida, sempre presentes com carinho e incentivo.

À Professora Dra. Cacilda Cavalcanti, minha gratidão. Desde o início, ela acreditou em mim e na minha pesquisa, demonstrando solidariedade, paciência e disposição. Com ela, aprendo diariamente a ser um pesquisador mais dedicado e ético.

Aos amigos que conheci no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFMA, em especial Adriana Dias e Mario Belfort, meu carinho e gratidão. Vocês tornaram esta jornada árdua mais leve, com momentos de descontração e apoio mútuo que fizeram toda a diferença.

Ao Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Políticas Públicas (GEPPE), meu reconhecimento pelo suporte, pelas trocas intelectuais e pelo ambiente colaborativo que enriqueceram este trabalho.

Ao Professor Dr. José Francisco Belfort Brito, que foi meu mestre na graduação e hoje é um grande amigo e colega de trabalho na perícia contábil no Maranhão, meu agradecimento pelas valiosas trocas acadêmicas e pela inspiração constante.

À minha banca avaliadora da qualificação, Profa. Dra. Maria José Pires Cardoso (PPGE/UFMA) e Profa. Dra. Nalú Farenzena (UFRGS), expresso minha gratidão pelas importantes contribuições que enriqueceram esta pesquisa.

Agradecimento à CAPES pela bolsa de mestrado, que viabilizou a realização deste trabalho.

## RESUMO

No final de 2020, a Lei nº 14.113/2020 regulamentou o Fundeb, principal mecanismo de redistribuição de recursos para o financiamento da educação básica no Brasil. Uma das principais mudanças foi o aumento da participação da União por meio das complementações, contribuindo para a diminuição das desigualdades de recursos entre os entes federados. Esta dissertação tem como objetivo avaliar o impacto do Fundeb permanente na redução das desigualdades de recursos entre os municípios do Maranhão, considerando a complementação financeira da União. A pesquisa se fundamenta no neoinstitucionalismo histórico, que permite compreender os mecanismos institucionais que estruturam a execução das políticas públicas, especialmente o Fundeb. Metodologicamente, combina pesquisa documental e análise estatística descritiva, avaliando a evolução da receita própria municipal, do Fundeb antes da complementação e das complementações da União (VAAF, VAAT e VAAR) entre 2020 e 2023. Essas análises foram conduzidas à luz do referencial teórico que discute a política de financiamento da educação no contexto do federalismo brasileiro, do direito à educação e dos fundos contábeis educacionais, com base nos estudos de Abrucio (2010), Cavalcanti (2019), Rezende (2012), Pinto (2007), Araújo (2012), entre outros autores que abordam as relações federativas e suas implicações no financiamento da Educação Básica. Os resultados indicam que o VAAT se mostra o mecanismo mais eficaz na redistribuição de recursos para municípios com maiores necessidades, evidenciando elevada dependência dos municípios maranhenses das complementações da União, sendo o VAAF presente em todos os municípios em 2023, o VAAT em 213 e o VAAR em 103. A análise revela ainda que 187 municípios dependem da complementação da União – considerando o Fundeb total – em níveis entre 41% e 60%, destacando a centralidade do fundo no financiamento educacional local. Os resultados reforçam o potencial redistributivo do Fundeb permanente como instrumento de redução das desigualdades educacionais entre os entes federativos.

**Palavras-chave:** Financiamento da Educação. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Maranhão. Federalismo Brasileiro. Direito à Educação.

## ABSTRACT

At the end of 2020, Law No. 14,113/2020 regulated Fundeb, the main mechanism for redistributing resources to finance basic education in Brazil. One of the main changes was the increase in the federal government's participation through complementations, contributing to a reduction in resource inequalities among federative entities. This dissertation aims to evaluate the impact of permanent Fundeb on reducing resource inequalities among municipalities in Maranhão, considering the federal financial complementations. The research is grounded in historical neo-institutionalism, which allows for understanding the institutional mechanisms that structure the implementation of public policies, especially Fundeb. Methodologically, it combines documentary research and descriptive statistical analysis, assessing the evolution of municipal own revenue, Fundeb before federal complementations, and the federal complementations (VAAF, VAAT, and VAAR) between 2020 and 2023. These analyses were conducted in light of the theoretical framework that addresses education financing policy within the context of Brazilian federalism, the right to education, and educational accounting funds, based on the studies of Abrucio (2010), Cavalcanti (2019), Rezende (2012), Pinto (2007), Araújo (2012), among other authors who discuss federative relations and their implications for financing basic education. The results indicate that VAAT proves to be the most effective mechanism in redistributing resources to municipalities with greater needs, revealing a high dependence of Maranhão municipalities on federal complementations, with VAAF present in all municipalities in 2023, VAAT in 213, and VAAR in 103. The analysis further shows that 187 municipalities depend on federal complementations — considering total Fundeb — at levels between 41% and 60%, highlighting the fund's centrality in local education financing. The results reinforce the redistributive potential of permanent Fundeb as an instrument to reduce educational inequalities among federative entities.

**Keywords:** Education Financing. Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and the Appreciation of Professionals in Education. Maranhão. Brazilian Federalism. Right to Education.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

<b>Gráfico 1-</b> Evolução do atendimento da rede municipal no ensino fundamental .....	46
<b>Gráfico 2-</b> Evolução da complementação da União ao Fundef .....	49
<b>Gráfico 3-</b> Evolução da complementação da União ao Fundef e Fundeb no período de 1998 – 2014.....	54
<b>Gráfico 4 -</b> Complementação da União aos longos dos anos à nível nacional (2020 –2023). .	84
<b>Gráfico 5 -</b> Valor aluno médio do Fundeb + complementação por ano do estado e municípios maranhenses. ....	85

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1-</b> Distribuição das receitas de impostos entre os entes federativos. ....	27
<b>Quadro 2-</b> Receitas de impostos dos entes federativos vinculadas à educação. ....	30
<b>Quadro 3 -</b> Comparativo da constituição dos fundos do Fundef e Fundeb.....	51
<b>Quadro 4 -</b> Evolução dos fatores de ponderação do Fundeb.....	53
<b>Quadro 5-</b> Comparaçao da constituição do antigo Fundeb com o novo Fundeb. ....	57
<b>Quadro 6-</b> Receita própria geral dos municípios em 2023. ....	78
<b>Quadro 7 -</b> Evolução dos valores mínimos nacionais do Fundeb por etapa/modalidade 2020-2023.....	81
<b>Quadro 8-</b> Distribuição dos municípios maranhenses por faixas de dependência das complementações da união ao Fundeb em 2023. ....	87
<b>Quadro 9-</b> Evolução do valor da complementação da União aos municípios maranhenses...	89
<b>Quadro 10-</b> Os 15 municípios que menos receberam complementação da União em 2023...	90
<b>Quadro 11-</b> Característica das redes de ensino e demandas de oferta dos 15 municípios que receberam menos complementação da União ao Fundeb no ano de 2023.....	93
<b>Quadro 12-</b> Os 15 municípios maranhenses que mais receberam complementação da União ao Fundeb no ano de 2023. ....	95
<b>Quadro 13-</b> Característica das redes de ensino dos 15 municípios que receberam mais complementação. ....	97

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

**ANPEd** – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

**ANPG** – Associação Nacional de Pós-Graduandos

**CACS** – Conselhos de Acompanhamento e Controle Social

**CAQ** – Custo Aluno-Qualidade

**CAQi** – Custo Aluno-Qualidade Inicial

**CEB** – Câmara de Educação Básica

**CF/1988** – Constituição Federal de 1988

**Cgime** – Coordenação-Geral de Instrumentos e Medidas Educacionais

**CIFEBQ** – Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade

**CNE** – Conselho Nacional de Educação

**CNTE** – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

**CONSED** – Conselho Nacional de Secretários de Educação

**CPACEB** – Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação

**DEM** – Democratas

**DF** – Distrito Federal

**DIRED** – Diretoria de Estudos Educacionais

**EC** – Emenda Constitucional

**EJA** – Educação de Jovens e Adultos

**FACE/UFG** – Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Universidade Federal de Goiás

**FINEDUCA** – Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação

**FJP** – Fundação João Pinheiro

**FNDE** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

**FNE** – Fórum Nacional de Educação

**FPE** – Fundo de Participação dos Estados

**FPM** – Fundo de Participação dos Municípios

**FUNDEB** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

**FUNDEF** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMS** – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano
- IDHM** – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
- IE** – Imposto de Exportação
- II** – Imposto de Importação
- INEP** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- IOF (Ouro)** – Imposto sobre Operações Financeiras – Ouro
- IPCA** – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
- IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- IPI** – Imposto sobre Produtos Industrializados
- IPI-exp** – IPI proporcional às exportações
- IPTU** – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
- IPVA** – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
- IR** – Imposto de Renda
- ISS** – Imposto sobre Serviços
- ITBI** – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
- ITCD** – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
- ITR** – Imposto sobre a Propriedade Rural
- LC** – Lei Complementar
- LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- MDE** – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
- ME** – Ministério da Economia
- MEC** – Ministério da Educação
- MF** – Ministério da Fazenda
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- PCdoB** – Partido Comunista do Brasil
- PDT** – Partido Democrático Trabalhista
- PDVCRF** – Percentual de Variação da Complementação em Relação ao Fundeb Total
- PEC** – Proposta de Emenda à Constituição
- PIB** – Produto Interno Bruto
- PNE** – Plano Nacional de Educação
- PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PSB** – Partido Socialista Brasileiro

**PSC** – Partido Social Cristão

**PSL** – Partido Social Liberal

**PSOL** – Partido Socialismo e Liberdade

**PT** – Partido dos Trabalhadores

**RPVAE** – Receita Própria Vinculada à Educação

**SAEB** – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica

**SASE** – Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

**SASE/MEC** – Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do Ministério da Educação

**SEB** – Secretaria de Educação Básica

**SIMCAQ** – Simulador do Custo Aluno Qualidade

**SIOPE** – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

**TCE** – Tribunal de Contas do Estado

**UBES** – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas

**UFG** – Universidade Federal de Goiás

**UFPR** – Universidade Federal do Paraná

**UNDIME** – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

**UNE** – União Nacional dos Estudantes

**VAAF** – Valor Aluno Ano Fundeb

**VAAR** – Valor Aluno Ano Resultado

**VAAT** – Valor Aluno Ano Total

**VAF** – Valor Adicionado Fiscal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2 DIREITO À EDUCAÇÃO, DESIGUALDADES E RELAÇÕES FEDERATIVAS: IMPLICAÇÕES PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.....</b>	<b>19</b>
2.1 Federalismo brasileiro e o financiamento da educação: desafios e perspectivas .....	19
2.2 Direito à educação e as competências dos entes federados em sua garantia .....	32
<b>3 A POLÍTICA DE FUNDOS REDISTRIBUTIVOS NO BRASIL.....</b>	<b>44</b>
3.1 Do Fundef ao Fundeb: avanços e limites para a redução das desigualdades na oferta da educação .....	45
3.2 O Fundeb permanente e as possibilidades do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) .....	55
<b>4 O FUNDEB PERMANENTE E SEUS EFEITOS NA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES DE RECURSOS ENTRE OS MUNICÍPIOS MARANHENSES ...</b>	<b>70</b>
4.1 Perfil das redes municipais de educação do Maranhão e seus desafios para o financiamento da educação .....	71
4.2 O Fundeb dos municípios maranhenses no contexto das receitas subvinculadas.....	76
4.3 Os efeitos das complementações da União ao Fundeb dos municípios maranhenses .....	80
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>101</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>104</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O sistema educacional brasileiro enfrenta desafios significativos decorrentes das profundas desigualdades regionais existentes no país. Essas desigualdades se manifestam de diversas formas, desde aspectos de ordem física até aspectos de ordem pedagógica. Em regiões mais pobres e remotas, as escolas muitas vezes enfrentam dificuldades para garantir condições básicas de funcionamento, como salas de aula adequadas, material didático atualizado e capacitação adequada para os professores.

Além disso, as desigualdades econômicas e sociais entre as diferentes regiões brasileiras impactam diretamente na qualidade do ensino oferecido. Municípios com menor receita têm mais dificuldades em investir em educação, o que reflete na precarização das escolas e na falta de oportunidades para os estudantes. Isso cria um ciclo de desvantagens para alunos e profissionais da educação nessas áreas, dificultando o alcance de uma educação de qualidade e perpetuando as desigualdades ao longo das gerações.

As carências estruturais também se relacionam com a falta de políticas públicas eficazes e de investimentos adequados no setor educacional. A ausência ou limitações de um sistema equitativo de financiamento, por exemplo, contribui para acentuar as disparidades entre as escolas, favorecendo aquelas localizadas em áreas mais desenvolvidas em detrimento das que estão em regiões menos favorecidas.

Esses desafios evidenciam a necessidade de políticas educacionais que promovam a redução das desigualdades regionais e intrarregionais, garantindo o acesso a uma educação de qualidade em todo o território nacional. Garantir o acesso à educação de qualidade depende significativamente do financiamento adequado da educação.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu as bases para o financiamento da educação no Brasil, exigindo que uma parte mínima da receita dos Estados, dos Municípios e da União seja destinada à educação. Esses recursos devem ser aplicados para manter e desenvolver o ensino, com o objetivo de garantir qualidade e equidade educacional em todo o país. No entanto, ao longo dos anos, o cumprimento dessas diretrizes constitucionais tem sido debatido e desafiado gestores públicos, levando a reformulações na legislação, como a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e, mais tarde, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Historicamente, conflitos de interesses sempre estiveram presentes no financiamento da educação no Brasil, principalmente quando se evidencia o sistema federativo em vigência no

país. Sobre tais conflitos o estudioso Araújo (2013), informa que de um lado, há conflito entre educadores e sociedade contra a elite brasileira que possui um caráter privatista, por outro lado, há conflitos entre o governo central as unidades subnacionais.

Diante dessa problemática, os fundos contábeis redistributivos para o financiamento educacional surgem com a principal proposta de garantir que os recursos destinados à educação sejam distribuídos de forma equitativa, visando promover uma alocação mais justa entre os diversos níveis e áreas de ensino. Isso contribui para reduzir disparidades financeiras e fortalecer a qualidade do sistema educacional.

O Fundef, criado em 1996 e vigente até 2006, foi o primeiro fundo de financiamento da educação básica, com foco na redistribuição de recursos para o ensino fundamental. Após o Fundef, surgiu o Fundeb, em 2007, ampliando o financiamento para toda a educação básica e que, em 2020, passou a ser renovado com novas diretrizes. O Fundeb tem como principal objetivo garantir um investimento mínimo por aluno e a valorização dos profissionais da educação, sendo a complementação da União, um mecanismo importante para o alcance do valor mínimos nacional em muitos estados, a exemplo do Maranhão.

É evidente a importância que o Fundeb possui para o financiamento da Educação Básica no Maranhão, que é um estado que possui significativas desigualdades socioeconômicas, fato esse que influencia largamente nas condições de financiamento da educação de qualidade em grande parte de seus municípios.

Sou maranhense e trago nesta pesquisa não apenas um esforço acadêmico, mas um compromisso pessoal com o desenvolvimento educacional do meu estado. O Maranhão é um dos entes federativos mais dependentes dos recursos do Fundeb, mas paradoxalmente carece de estudos aprofundados que avaliem de forma sistemática os desdobramentos dessa política de financiamento em seus 217 municípios. Ao desenvolver este trabalho, busquei deixar uma contribuição concreta para o debate sobre equidade no financiamento da educação básica, apresentando a primeira análise abrangente dos efeitos do Fundeb permanente e de suas complementações da União sobre a redução das desigualdades de recursos no estado. Entendo este estudo como uma forma de devolver ao Maranhão conhecimento aplicado, que possa subsidiar gestores, pesquisadores e a sociedade civil na luta por uma educação pública de qualidade.

O percurso metodológico foi desafiador. A coleta e organização de dados financeiros dos 217 municípios exigiram atenção redobrada e um intenso trabalho de conferência e tratamento das bases, extraídas do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e complementadas com informações do Censo Escolar e do Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os valores foram atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), com base em dezembro de 2024, para permitir comparabilidade ao longo do período analisado (2020–2023).

Considerando que o Maranhão é um dos estados que mais recebem complementação da União e é frequentemente citado como exemplo, quando se debate acerca das desigualdades, este estudo avalia a distribuição de recursos do Fundeb para a correção das desigualdades. Em particular, é examinado o efeito da complementação da União na redução das disparidades de recursos entre os municípios maranhenses. O estudo que tem como questão central “Qual é o efeito da complementação da União ao Fundeb permanente na redução das desigualdades de recursos entre os municípios maranhenses, no contexto do fundo estadual?”, proporciona a compreensão sobre as condições desfavoráveis enfrentadas pelos municípios no que se refere aos recursos e identifica possíveis limitações e oportunidades dessa política de financiamento na redução das desigualdades entre os municípios maranhenses.

Assim, esta dissertação tem como objetivo avaliar o efeito do Fundeb permanente na redução da desigualdade de recursos entre os municípios maranhenses, considerando a composição do fundo estadual e a complementação da União. A proposta foi compreender como o fundo, em sua regulamentação permanente, atuou para equilibrar a distribuição de recursos financeiros destinados à educação nos 217 municípios do Maranhão, promovendo maior equidade no financiamento educacional.

A fundamentação teórica da pesquisa foi construída com base em uma perspectiva neoinstitucionalista, que enfatizou o papel das instituições, regras e relações de poder na configuração das políticas públicas, especialmente no campo educacional. Autores como Abrucio (2010), Cavalcanti (2019), Rezende (2012), Pinto (2007) e Araújo (2012) constituíram as principais referências, selecionados por sua relevância no debate sobre federalismo brasileiro, desigualdades regionais e políticas de financiamento educacional. Esses estudiosos ofereceram aportes fundamentais para compreender como as dinâmicas institucionais e federativas moldam a distribuição de recursos e as responsabilidades na educação, com foco no contexto do Maranhão. A análise teórica foi organizada em torno de três categorias principais, que dialogaram diretamente com os objetivos da pesquisa e proporcionaram uma base consistente para a avaliação do Fundeb permanente.

O referencial teórico organiza-se em torno de três categorias principais: (1) o federalismo e suas implicações na gestão educacional, que trata das tensões geradas pela descentralização de competências e pela desigualdade na capacidade de financiamento entre os entes federativos; (2) o direito à educação em um contexto federativo desigual, que evidencia

os desafios enfrentados por municípios com baixa arrecadação para garantir acesso e qualidade na oferta educacional; e (3) os fundos educacionais como mecanismos redistributivos, com ênfase no Fundeb, analisado como instrumento para mitigar desigualdades, ainda que limitado por entraves de governança e efetividade na aplicação dos recursos.

A pesquisa documental centrou-se na legislação educacional, com ênfase na Lei nº 14.113/2020, essa lei foi examinada em profundidade, com análise de seus dispositivos sobre a composição do fundo, os critérios de distribuição e as complementações Valor Aluno Ano Fundeb (VAAF), Valor Aluno Ano Total (VAAT) e Valor Aluno Ano Resultado (VAAR). Também foram estudadas as legislações dos fundos anteriores, como a Lei nº 9.424/1996, que instituiu o Fundef, e a Lei nº 11.494/2007, que regulamentou o antigo Fundeb, permitindo comparar a evolução das políticas de financiamento educacional. A Constituição Federal de 1988 foi consultada, especialmente o artigo 212, que determinou a obrigatoriedade de aplicação de 25% das receitas estaduais e municipais em manutenção e desenvolvimento do ensino. Documentos do Ministério da Educação (MEC), como a Cartilha do Novo Fundeb e relatórios comparativos entre os fundos, foram analisados para esclarecer a operacionalização do Fundeb permanente e suas diferenças em relação aos modelos anteriores. Embora outras fontes documentais, tenham sido utilizadas, essas referências legais e ministeriais constituíram a base principal da pesquisa documental.

A etapa estatística da pesquisa concentrou-se na análise dos valores recebidos pelos 217 municípios maranhenses em diferentes contextos de financiamento: receitas próprias, repasses do Fundeb sem complementação federal e os valores acrescidos das complementações da União — VAAF, VAAT e VAAR — no período de 2020 a 2023. Os dados financeiros foram extraídos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e atualizados pelo IPCA com base dezembro de 2024. As matrículas das redes municipais e estadual foram obtidas a partir do Censo Escolar, permitindo o cálculo do valor per capita ao se dividir os montantes financeiros pelo número de matrículas correspondentes. Os demais dados que buscaram quantificar e caracterizar a população do estado e municípios foram coletados no IBGE.

A segunda seção, “Direito à educação, desigualdades e relações federativas: implicações para o financiamento da educação no Brasil”, analisa a conexão entre o direito à educação, as desigualdades educacionais territoriais e suas implicações para o financiamento da educação. Para tanto, está estruturada em duas subseções. A primeira aborda o federalismo brasileiro, o sistema tributário a legislação educacional e as disparidades entre entes federativos, destacando desafios e possíveis soluções para reduzir desigualdades por meio de políticas de financiamento.

Já a segunda, “Direito à educação e as competências dos entes federados em sua garantia”, examina as responsabilidades dos diferentes níveis de governo na oferta de uma educação equânime e de qualidade, refletindo sobre o impacto dessa distribuição na garantia do direito à educação.

A terceira seção, “A política de fundos redistributivos no Brasil, analisa a evolução do Fundef ao Fundeb”, destacando como essas políticas de financiamento educacional buscaram reduzir desigualdades na redistribuição de recursos e os desafios do Fundeb permanente, sobretudo na implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ). Na subseção “Do Fundef ao Fundeb: avanços e limites para a redução das desigualdades na oferta da educação”, examinam-se os impactos do Fundef, Fundeb transitório e Fundeb permanente na mitigação das disparidades educacionais, apontando avanços e limitações. Já a subseção “O Fundeb permanente e as possibilidades do Custo Aluno Qualidade” discute a nova dinâmica de recursos do Fundeb permanente, com ênfase na complementação da União para reduzir disparidades entre municípios maranhenses, e explora a origem do CAQi (Custo Aluno Qualidade inicial), sua menção na Lei 14.113/2020.

A seção 4, intitulada “O Impacto do Fundeb Permanente na Diminuição das Desigualdades entre os Municípios do Maranhão”, analisa como o Fundeb permanente contribui para reduzir as disparidades de recursos financeiros entre os 217 municípios maranhenses, por meio da composição do fundo estadual e da complementação da União, visando maior equidade no financiamento educacional. Composta pelas subseções “Perfil das redes municipais de educação do Maranhão e seus desafios para o financiamento da educação”, “O Fundeb dos municípios maranhenses no contexto das receitas subvinculadas” e “Os efeitos das complementações da União ao Fundeb dos municípios maranhenses” a seção inicia com a apresentação do perfil das redes municipais de educação do Maranhão com o objetivo de identificar os desafios para o financiamento da educação. Em seguida, analisa o Fundeb dos municípios maranhenses no contexto das receitas subvinculadas, destacando sua função redistributiva que reduz desigualdades entre municípios com diferentes capacidades fiscais. Por fim, analisa-se os efeitos das complementações da união ao Fundeb dos municípios maranhenses, destacando a dependência dos recursos federais e as características das redes municipais de ensino. Buscou-se analisar o financiamento da educação básica nos municípios do Maranhão considerando a contribuição das receitas próprias, com e sem a participação do Fundeb, para o investimento educacional em 2023.

As conclusões do estudo indicam que no âmbito do estado do Maranhão, caracterizado por desafios socioeconômicos históricos e por uma elevada dependência fiscal dos entes

municipais, o Fundeb permanente assume um papel estratégico na redistribuição de recursos, principalmente considerando a complementação VAAT. No entanto ainda apresenta limites considerando a garantia do direito à educação para todos em condições de qualidade, pois mesmo nos municípios que dependeram pouco das complementações, identifica-se uma grande demanda por oferta de ensino e de melhoria das condições de qualidade.

## **2 DIREITO À EDUCAÇÃO, DESIGUALDADES E RELAÇÕES FEDERATIVAS: IMPLICAÇÕES PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL**

Desde a Constituição Federal de 1988 tem havido esforços progressivos para o aperfeiçoamento das políticas de financiamento com o intuito de promover uma educação mais equitativa, visto que, um adequado financiamento educacional é essencial para garantia de acesso à educação para todos. Esses esforços são especialmente importantes, para reduzir as evidentes disparidades regionais e socioeconômicas que são fatores que influenciam diretamente no financiamento da educação.

A compreensão do financiamento da educação no Brasil, considerando seu modelo de organização federativa do Estado, estruturado em três entes federativos — União, estados e municípios —, exige o ingresso no campo do federalismo. Sendo assim, esta seção busca compreender como as desigualdades existentes na federação brasileira, considerando o modelo federativo adotado pela Constituição de 1988, impactam diretamente na distribuição de responsabilidades e recursos educacionais entre os entes. Além disso, torna-se imprescindível analisar como as assimetrias regionais e a capacidade fiscal desigual entre os entes contribuem para a manutenção de disparidades no acesso e na qualidade da educação oferecida em diferentes partes do país.

Após a compreensão de toda essa dinâmica, é possível perceber as razões que originam as disparidades regionais no financiamento da educação no país e o surgimento de arranjos no financiamento da educação básica emergentes após a Constituição Federal de 1988, como o Fundef e o Fundeb.

Nesta seção, busca-se compreender como as desigualdades socioeconômicas e as relações entre os diferentes entes federativos afetam o direito à educação, especialmente, no campo do financiamento. Para tanto, inicia-se explorando a dinâmica do federalismo no sistema educacional brasileiro, evidenciando-se a distribuição de responsabilidade e de recursos entre os três níveis de governo e como suas receitas impactam a oferta da educação. É destacada a influência das questões políticas e econômicas na garantia de acesso à educação para todos. Além disso, são debatidos os principais desafios enfrentados na busca por uma educação igualitária, em um país como o Brasil, com dimensões continentais e marcado por grandes disparidades regionais.

### **2.1 Federalismo brasileiro e o financiamento da educação: desafios e perspectivas**

A oferta de educação em países federativos, como o Brasil, evoca grandes debates em torno das competências de cada ente federado e dos arranjos federativos para o adequado financiamento da educação pública. A efetividade das políticas educacionais se torna mais complexa quando esses países são amplamente marcados por desigualdades, como é o caso brasileiro.

Nesta seção, a discussão será orientada por dois eixos centrais: a concepção e estrutura do federalismo no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 e a dinâmica federativa aplicada ao campo educacional, com ênfase nas relações institucionais entre os entes e nos mecanismos de financiamento da Educação Básica. O objetivo é compreender como o modelo federativo adotado influencia a formulação e a implementação das políticas educacionais, sobretudo diante das disparidades regionais e da capacidade fiscal desigual entre os entes federados. Para essa análise, serão mobilizadas contribuições teóricas que abordam desde os fundamentos do federalismo e sua organização no contexto brasileiro até os desafios e possibilidades do pacto federativo na educação. Entre os referenciais considerados, destacam-se estudos de Abrucio (2010), Mascarenhas (2021), Menezes (2006), Cury (2007), Souza (2005), Cavalcanti (2019), Rezende (2012), Arretche (2010), Araujo (2014) e Cândido (2021), cujas abordagens oferecem subsídios para refletir criticamente sobre as tensões, os avanços e as limitações do federalismo educacional no país.

Abrucio (2010) aponta a necessidade de instituição do federalismo em países que historicamente possuem diversidade e disparidades em seus territórios, como Brasil, México, Rússia, Canadá, Alemanha, Indonésia e Estados Unidos e precisam desenvolver uma ideologia nacional, personificada em instituições que possam favorecer a unidade e preservar a diversidade.

Abrucio (2010) afirma que não existe uma fórmula que leve à efetivação plena do federalismo, pois cada país federativo possui percursos, trajetórias e demandas distintas, de modo que sempre serão necessárias adaptações para adequação à realidade de cada um. Todavia, o autor elenca alguns elementos fundamentais para que se alcance um resultado satisfatório do federalismo em um Estado: a) buscar o equilíbrio da autonomia e a interdependência entre os níveis de governo, de modo que é necessário no mínimo a existência de dois níveis de governo; b) garantias federativas previstas constitucionalmente para se alcançar a redução de disparidades socioeconômicas entre os níveis de governo, assegurando também a diversidade sociocultural; c) existência de espaços institucionais em que os níveis de governo sejam devidamente representados para que haja debate público em questões que impactam a governabilidade de cada ente federativo; d) desenvolvimento de políticas públicas

considerando todos os níveis de governo da federação, de modo que seja assegurado a coordenação de todos os atores territoriais.

Desde o período colonial até a primeira república, nunca houve no Brasil a definição clara das responsabilidades dos governos em matéria de educação e de recursos para financiar a sua oferta. Por um longo período, por mais de dois séculos, a educação brasileira não dispunha de fontes seguras de financiamento, e só a partir de 1934 começaram a ocorrer os primeiros esforços nesse viés.

A Constituição de 1934 definiu de forma mais clara a composição e administração do sistema educacional brasileiro. Houve a legitimação da União como um ente federativo central, ao qual foi concebido um papel fundamental na definição das políticas educacionais no âmbito nacional, de modo que a União assumiu a responsabilidade de coordenar e direcionar as resoluções a nível nacional. Uma grande ênfase foi atribuída à União, o que reverbera a visão de que uma coordenação mais centralizada era fundamental para assegurar a consistência e eficiência das políticas educacionais a nível nacional. A Constituição de 1934 instaurou o princípio de cooperação entre os entes federativos, colocando em evidência a posição centralizadora e de “dominância” da União na confecção e aplicação das políticas educacionais, de modo que foi concedido à União um posicionamento estratégico que visava uma abordagem coesa e coordenada em todo território nacional. Segundo Mascarenhas, (2021, p.10), “A Constituição de 1934 registra a transição oficial do federalismo dual para o federalismo cooperativo no país.”

O federalismo cooperativo é um formato em que os diversos níveis de governo (federal, estadual, municipal) trabalham juntos e dividem tarefas na criação e execução de políticas públicas, com o objetivo de atingir metas compartilhadas por meio de colaboração. Esse modelo visa promover a cooperação e a harmonia entre as esferas governamentais, diferenciando-se do federalismo dual, que destaca uma separação mais estrita de responsabilidades entre essas instâncias. A carta amplia a competência da União, principalmente no plano da economia. Por outro lado, fortalece as competências dos Municípios, estabelecendo o campo da autonomia que os Estados deveriam reconhecer-lhes. Prevê uma repartição vertical de competência em várias matérias, dando-lhes o núcleo direutivo à União e deixando aos Estados apenas a legislação supletiva ou complementar (Mascarenhas, 2021, p.11).

A Constituição conferiu ao governo federal um maior poder de influência e autoridade nas mais diversas áreas ao mesmo tempo em que promoveu o desenvolvimento e fortalecimento da autonomia dos municípios, atribuindo a esses entes, um maior poder para tomada de decisões em diferentes áreas, de modo que os estados devem respeitar a autonomia dos municípios para que se alcance um equilíbrio estratégico de poder entre os diferentes níveis de governo. Uma divisão vertical de responsabilidade implica em uma hierarquização em que a União exerce um papel direutivo, e os estados cumprem funções de caráter secundário, particularmente na

legislação complementar, assim define-se uma gama de responsabilidades e autoridade da União em vários âmbitos e aos estados compete funções supletivas e complementares às leis do governo central.

Menezes (2006) explana que a Constituição de 1934, considerada avançada para sua época, representa um marco significativo na incorporação de disposições sistemáticas sobre educação e direitos sociais nas Cartas Constitucionais. Ao analisar os desafios enfrentados ao longo do percurso histórico, observa-se que a vinculação constitucional de recursos experimentou avanços e retrocessos. No entanto, a autora ressalta que ao examiná-la mais detalhadamente, nota-se que, de maneira geral, os avanços prevaleceram sobre os recuos, evidenciando a progressiva consolidação de princípios e garantias relacionados à educação e aos direitos sociais.

Mascarenhas (2016) aponta que Constituição de 1934 dedicou 11 artigos à educação, reconhecendo o direito subjetivo à educação e estabelecendo a responsabilidade da União em planejar e fixar diretrizes para a educação nacional, caracterizando um verdadeiro federalismo educacional cooperativo. A norma determinou a oferta de ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória, estendendo-se também aos adultos. O autor avança na explicação ao elucidar que uma conquista significativa foi a imposição do financiamento obrigatório da educação com vinculação de receitas, explicando que a Constituição estabeleceu que a União e os Municípios deveriam destinar nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos para a manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos. Essa obrigatoriedade não fica sujeita à diversidade e ao arbítrio individual, pois a Constituição prevê a formulação de uma lei nacional, competência exclusiva da União, que se materializa por meio de um Plano Nacional de Educação (PNE) (Cury, 2007).

Com a promulgação da Constituição de 1937, no contexto autoritário do Estado Novo, dois aspectos que impactaram diretamente o financiamento da educação merecem destaque. O primeiro ponto foi a revogação da vinculação de receitas para a educação, que anteriormente estava prevista constitucionalmente. O segundo aspecto relevante está no artigo 130 da referida constituição, que determinava a cobrança de "uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar por parte daqueles que não puderem alegar escassez de recursos" (Brasil, 1937, art. 130), ou seja, recaía sobre os mais ricos o dever de financiar diretamente a educação dos mais pobres.

Dessa forma, institucionalizou-se uma escola pública paga, com doações obrigatórias por meio da "caixa escolar", mesmo em um contexto em que o ensino primário era,

oficialmente, obrigatório e gratuito. Como observa Mascarenhas (2021), a regra passou a ser o ensino oferecido por escolas particulares, enquanto a escola pública tornou-se a exceção.

Enquanto a Constituição de 1937, promulgada sob o regime do Estado Novo, supriu a vinculação obrigatória de recursos para a educação, a Constituição de 1946 representou um avanço ao restabelecer esse mecanismo. Inspirada nos parâmetros da Carta de 1934, ela reafirmou os percentuais mínimos de investimento educacional para a União (10%), os Estados e o Distrito Federal (20%), além de ampliar a participação dos municípios, para 20% (Menezes, 2008). Essa nova constituição também marcou o retorno ao federalismo cooperativo, conferindo à União um papel estratégico na promoção da redução das desigualdades regionais.

Com o advento da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) - Lei nº 4.024/61, houve um substancial avanço no que se refere ao financiamento educacional brasileiro. A lei previa uma vinculação de 12% de recursos resultante das receitas de impostos da União para a educação, enquanto os estados e municípios no mínimo de 20% assim como também definia a subvinculação dessas receitas para os Fundos Nacionais de Ensino Primário, de Ensino Médio e de Ensino Superior, que tinham como finalidade destinar uma parcela desses recursos para possibilitar um direcionamento mais assertivo aos diferentes níveis educacionais, também visava promover a otimização dos gastos com o financiamento, levando em consideração a demanda particular de cada segmento da educação , o que constituiu um notório avanço para se alcançar uma repartição minimamente mais eficaz.

O surgimento do regime militar em 1964 procedeu em alterações no sistema federativo, que permaneceu intacto, pelo menos em teoria. Todavia, ocorreu uma reformulação ao contexto do autoritarismo emanado pelo regime militar, impactando o sistema político, ao reforçar o poder da União e, em contrapartida, limitar dos estados e municípios.

A reforma tributária ocorrida no período entre o golpe militar de 1964 e a promulgação da Constituição de 1967 e de uma emenda em 1969 teve como principal objetivo simplificar e centralizar a arrecadação de impostos, concentrando mais poderes na esfera federal. Essa medida resultou na ampliação da competência tributária da União, ao mesmo tempo em que reduziu a autonomia dos estados e municípios. Souza (2005, p. 108) afirma que “Constituição de 1967 e a reforma tributária de 1966 centralizaram na esfera federal poder político e tributário, afetando o federalismo e suas instituições”.

O regime militar fortaleceu a União ao promover mudanças significativas na estruturação do sistema tributário do Brasil para centralizar e controlar com maior eficácia a arrecadação de tributos. Essa centralização tinha como objetivo facilitar o controle financeiro do governo federal. A Constituição oriunda do regime militar e a reforma tributária de 1966

centralizaram no âmbito federal o poder político e tributário, influenciando assim o federalismo no país.

A reforma tributária durante o regime militar, conforme observado por Souza (2005), marcou a introdução do primeiro sistema de transferência de recursos da esfera federal para as unidades subnacionais por meio dos fundos de participação, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A distribuição de recursos deixou de ser uniforme entre os entes federativos, passando a considerar critérios como população e o inverso da renda per capita, com o intuito de promover uma maior equalização fiscal. Durante esse período, Souza (2005) elucida que as esferas subnacionais também eram beneficiadas por transferências negociadas, que experimentaram um aumento significativo.

Em 1969, os militares promulgaram a Emenda Constitucional nº 1 da Junta Militar, alterando a Constituição de 1967 sob a influência dos Atos Institucionais. Menezes (2006, p. 21) destaca que essa emenda assegurou a universalização da educação como um direito de todos e um dever do Estado em fornecê-la. No entanto, em relação à vinculação de percentuais mínimos para a educação, a autora menciona que “[...] O governo central resguardou para si e para os estados o direito de não vincular parte de seus recursos para a educação”. Os municípios que não alcançarem tal percentual sofreriam intervenção do governo central caso não aplicassem o percentual mínimo previsto constitucionalmente na educação primária.

À medida que o período militar se aproximava do fim, em 1983, houve a aprovação da Emenda Constitucional nº 24/1983 de autoria do senador José Calmon. Essa emenda representou o resgate da vinculação de percentuais mínimos estabelecidos constitucionalmente para a educação, determinando que a União destinasse no mínimo 13%, enquanto os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam aplicar pelo menos 25% da receita total arrecadada com impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). De acordo com Menezes (2006, p. 17):

Os debates que ensejaram a Emenda Calmon encontraram na vinculação constitucional de recursos espaço propício para a construção paradigmática da relação direta entre financiamento da educação e a universalização e democratização do ensino no País, que viriam a se fortalecer, a partir dos debates da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

Os debates que nortearam o surgimento da Emenda Calmon foram conduzidos pela proposta de reintrodução da vinculação constitucional obrigatória para estimular o financiamento da educação. A intenção era promover um cenário favorável para se estabelecer uma convergência entre o financiamento educacional e metas mais abrangentes de

universalização e democratização do ensino no Brasil com a finalidade de transformar a educação mais acessível a todos.

O retorno do sistema constitucional do Brasil à democracia marcou o renascimento do modelo de Estado federativo. A Constituição de 1988 no Brasil buscou restaurar um equilíbrio federativo, conferindo maior autonomia aos Estados-Membros. Essa ampliação da autonomia estadual representou uma mudança em relação ao federalismo de integração, agora priorizando a ideia de cooperação entre os entes federativos (Mascarenhas, 2006).

A promulgação da Constituição de 1988 foi um evento fundamental na história brasileira, pois marcou a consolidação de avanços democráticos após anos de um regime autoritário e ditatorial. A nova carta Magna, elaborada por uma Assembleia Nacional Constituinte, rescindiu o autoritarismo ao instituir uma série de direitos sociais, consolidando os princípios democráticos e fomentando a busca por justiça social. A Constituição de 1988 adotou uma abordagem particular em relação ao federalismo no Brasil, recusando tanto o federalismo centrífugo (que tende a descentralizar em excesso o poder para os estados) quanto o federalismo centrípeto (que tende a concentrar demasiadamente o poder na União). Em vez disso, a Constituição optou por um modelo de federalismo cooperativo, que é caracterizado por um regime articulado de colaboração recíproca (Abrucio, 2010).

O federalismo cooperativo é caracterizado pela combinação de autonomia e interdependência entre a União, municípios, estados e Distrito Federal, de modo que colaboram entre si de forma coordenada, pois é um regime articulado de colaboração recíproca. Cada ente federativo possui suas atribuições exclusivas assim como atribuições compartilhadas entre todos os níveis de governo. Além disso, ainda existem as funções concorrentes que promovem a atuação conjunta da União, estados, municípios e Distrito Federal no poder de legislar. O modelo de federalismo de cooperação considera a heterogeneidade regional factual do país, e a descentralização concebida por tal modelo viabiliza uma autonomia local. Ao contrário de um sistema centralizado, a Constituição de 1988 promove um modelo de repartição de competências e responsabilidades entre os estados, municípios e governo federal, onde fica delimitado a função de cada ente federativo a fim de que se respeite a autonomia de cada um.

Souza (2005), destaca que o federalismo cooperativo estabelecido na Constituição de 1988 por mais que possua características descentralizantes, possui a presença constante de práticas clientelistas e patrimonialista nas instituições e nas relações políticas partidárias, que estão intrinsecamente relacionadas com favorecimento e corrupção no que se refere à dinâmica das relações no âmbito político. Souza (2005), sugere que para a se alcançar a eficácia do modelo federativo previsto na Constituição de 1988, é necessário não só se relacionar à

estrutura constitucional, mas também da forma como as políticas públicas são desenvolvidas e executadas. Para a superação das limitações concebidas pelas práticas clientelistas e patrimonialista a autora sugere que é necessária a aplicação de arranjos federativos com intuito de se alcançar garantias para uma distribuição mais equitativa de mecanismo de coordenação e cooperação, verticalmente, ou seja, entre todos os níveis de governo e horizontalmente, entre diferentes entidades locais.

Cavalcanti (2019) aponta que a Constituição Federal de 1988 tornou os municípios e Distrito Federal em entes federados, de modo que o modelo federativo brasileiro passou a comportar três níveis de governo. A estudiosa destaca que a transformação dos municípios em entes federados redesenhou a estrutura institucional federativa, assim como alterou as formas de provimento de receitas e divisão de competências. Tais alterações promoveram uma série de ajustes nas relações federativas “tanto no que se refere à reorganização territorial, quanto no tocante à formulação, implementação e gestão de políticas públicas” (Cavalcanti, 2019, p. 88). A estudiosa ainda destaca que as marcantes assimetrias existentes no âmbito horizontal e vertical nos municípios brasileiros, representam desafios para se alcançar uma cooperação e coordenação plena entre os diferentes níveis de governo.

Cavalcanti (2019) destaca que a Constituição Federal de 1988 buscou equilibrar a autonomia e interdependência entre os entes da federação, resultando em um sistema em que as competências, legislativas e administrativas são compartilhadas, concorrentes e exclusivas entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Cavalcanti (2019, p. 89) aponta algumas características de tal sistema:

- a) inclusão das políticas sociais como sendo competência comum e concorrente dos três entes federados, b) a exclusividade da União em definir as diretrizes que devem nortear as políticas públicas; c) concentração do maior número de competências exclusivas na mão da União; d) indicação de regime de cooperação entre os entes da federação; e) concentração da arrecadação da maior parte dos tributos da união.

No âmbito da política tributária e fiscal brasileira, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um conjunto de 12 impostos, cuja arrecadação é distribuída entre os três níveis de governo. Desses tributos, seis são de competência exclusiva da União, três são atribuídos aos estados e ao Distrito Federal, e os outros três são de responsabilidade dos municípios. Essa estrutura busca assegurar a repartição de receitas entre os entes federativos, respeitando a autonomia administrativa e financeira de cada esfera de governo. O Quadro 1, apresentado a seguir, ilustra a forma como os percentuais arrecadados com esses impostos são redistribuídos, detalhando a participação relativa de cada ente na composição da receita pública nacional.

**Quadro 1-** Distribuição das receitas de impostos entre os entes federativos.

<b>Imposto</b>	<b>União</b>	<b>Estado/DF</b>	<b>Município</b>
<b>ARRECADADOS PELA UNIÃO</b>			
<b>IR</b>	50% (após deduções do art. 159, I) 100% do IR retido na fonte dos servidores federais 3% para programas de financiamento (Norte, Nordeste, Centro-Oeste)	21,5% (Fundo de Participação dos Estados e DF) 100% do IR retido na fonte dos servidores estaduais (art. 157, I)	22,5% (Fundo de Participação dos Municípios) 1% (dezembro, EC nº 55/2007) 1% (julho, EC nº 84/2014) 1% (setembro, EC nº 112/2021) 100% do IR retido na fonte dos servidores municipais (art. 158, I)
<b>IPI</b>	50% (após deduções do art. 159, I e II) 3% para programas de financiamento (Norte, Nordeste, Centro-Oeste)	21,5% (Fundo de Participação dos Estados e DF) 10% proporcional às exportações (art. 159, II)	22,5% (Fundo de Participação dos Municípios) 1% (dezembro, EC nº 55/2007) 1% (julho, EC nº 84/2014) 1% (setembro, EC nº 112/2021) 25% dos 10% recebidos pelos Estados/DF (art. 159, § 3º)
<b>ITR</b>	50%	-	50%
<b>IOF OURO</b>	-	30%	70%
<b>IOF</b>	100%	-	-
<b>IE</b>	100%	-	-
<b>II</b>	100%	-	-
<b>ARRECADADOS PELO ESTADO</b>			
<b>ICMS</b>	-	75%	25%
<b>IPVA</b>	-	50%	50%
<b>ITCD</b>	-	100%	-
<b>ARRECADADOS PELO MUNICÍPIO</b>			
<b>IPTU</b>	-	-	100%
<b>ISS</b>	-	-	100%
<b>ITBI</b>	-	-	100%

Fonte: Brasil (1988)

A repartição dos impostos arrecadados no Brasil demonstra que dos impostos recolhidos pela União, dois são compartilhados com estados e municípios, o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Já Imposto sobre a Propriedade Rural (ITR) é compartilhado apenas com os municípios. Imposto sobre Operações Financeira - Ouro (IOF-

Ouro) é compartilhado integralmente entre estados e municípios, e o Imposto de Importação (II), Imposto de Exportação (IE) e o Imposto sobre Operações Financeira - (IOF) ficam inteiramente com a União. Dos impostos arrecadados pelos estados, dois são compartilhados com os municípios: o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) e Imposto sobre a propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Já o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD) é de exclusividade dos estados. O Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Serviços (ISS) e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) que são impostos arrecadados pelos municípios, continuam integralmente com estes, todavia, para a grande maioria dos municípios geram menores receitas quando se compara com os impostos federais e estaduais.

Observa-se, assim que a Constituição de 1988 criou um sistema de redistribuição de recursos entre diferentes níveis de governo. Arretche (2010), afirma que as transferências federais possuem foco na redistribuição e as transferências estaduais possuem ênfase na devolução, o que reflete a conciliação a nível federal e local do federalismo. A autora garante que essa dinâmica federativa possui como objetivo equilibrar a divisão de recursos para que se alcance um mínimo de equidade entre as diferentes regiões, e também garante autonomia para os entes locais na aplicação e execução de políticas públicas.

Todavia, Rezende (2012) aponta que a CF/1988 aborda as desigualdades territoriais e sociais como um pilar do federalismo, mas critica o regime tributário adotado por ser ineficaz. O autor argumenta que a redistribuição de recursos não resolve as disparidades, pois a capacidade de investimento público varia conforme as condições socioeconômicas de cada ente federativo, gerando desigualdades territoriais mesmo com competências tributárias iguais, sua crítica aponta para uma limitação estrutural no modelo de redistribuição, já que a simples transferência de recursos, não compensa as disparidades socioeconômicas inerentes a cada ente federativo.

Cavalcanti (2019), em sua obra intitulada *Federalismo e Financiamento da Educação Básica no Brasil: a assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais*, discute acerca das tensões no federalismo na área da educação, em especial no que se refere ao financiamento da educação, que segundo a autora, é uma área que demanda análise de leis, instituições, as interações entre os diferentes entes federativos durante a concepção e execução de políticas educacionais. Além da Constituição Federal, no campo da educação, as tensões federativas envolvem também a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB nº 9.394/1996), Plano Nacional da Educação (PNE), bem como as leis complementares dos níveis de governo.

Cavalcanti (2019) destaca que o princípio do direito à educação previsto na Constituição

de 1988 está associado ao papel do Estado de criar condições adequadas para a oferta de educação em um território tão assimétrico como o Brasil. A autora aponta que quando Estado busca alcançar tal objetivo, se esbarra em tensões que o federalismo em vigência promove. Tais tensões tomam forma em questões que envolvem, a natureza do direito à educação e sua garantia em diferentes regiões da federação e considerando a divisão de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo e a repartição de recursos financeiros.

Ainda é observado por Cavalcanti (2019) que houve pontos controversos na Constituição Federal de 1988 no que tange à autonomia de legislar dos municípios no âmbito da educação, pois o artigo 24 da CF/1988 não menciona o município como apto a legislar sobre seu sistema educacional. Todavia, a autora menciona que essa controvérsia envolvendo a capacidade de legislar dos municípios é refutada no parecer CNE/CEB nº 30/2000, mais especificamente o artigo 30 nos incisos I e II que tratam diretamente da capacidade de os municípios legislarem sobre assuntos de interesses locais e de quando for necessário, suplementar a legislação federal e estadual.

Uma vez definida na Constituição Federal de 1988 o papel de cada ente federativo, estabelecendo o município com a função de ofertar o ensino fundamental e estando essa etapa de ensino na condição de ser universalizada no contexto de aprovação da LDB nº 9.394/1996, o legislativo aprovou a criação de um fundo para poder auxiliar os municípios com as novas tarefas que lhes foram delegadas. Assim, a Emenda Constitucional nº 14 de 1996, que instituiu o Fundef alterou os artigos 42, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988. Tais alterações passaram a deliberar as competências colaborativas e prioritárias dos entes federativos e garantem que os municípios ofertem e mantenham prioritariamente a educação infantil e fundamental; e os estados e Distrito Federal, o ensino fundamental e médio.

A partir dos anos 1990, a União passa a atuar mais efetivamente com uma ação coordenadora no âmbito nacional da política educacional que foi definida na LDB nº 9.394/1996 como uma das competências da União, promovendo a articulação entre os níveis de governo e obtendo também as funções normativas, distributiva e supletiva. Assim, a União através de sua função coordenadora norteia a organização dos sistemas de ensino dos estados e municípios, que determina uma associação de interdependência entre os sistemas e ensino, mas não de subordinação (Cavalcanti, 2019).

No âmbito do financiamento da educação, a Constituição de 1988 traz um mecanismo de repartição de recursos financeiros baseado na redistribuição, suplementação e vinculação de recursos entre os níveis de governo da federação. O quadro 2 elenca a organização estrutural impostos de cada ente federativo e o percentual vinculado à educação.

**Quadro 2-** Receitas de impostos dos entes federativos vinculadas à educação.

Ente da federação	Impostos	% vinculado à educação
União	IR; IPI; IPI-Ex, IOF, ITR, II, IE	18%
Estado/DF	IR, IPI, IPI-Ex, IOF-Ouro, ICMS, IPVA, ITCD	25%
Municípios	IR, IPI, ITR, IOF-Ouro, ICMS, IPVA, IPTU, ISS, ITBI	25%

Fonte: Cavalcanti (2019, p. 133).

Como se observa no quadro acima, 18% do total das receitas de impostos arrecadados pela União estão destinadas para financiamento da educação, ou seja, tal percentual deve ser aplicado na manutenção e desenvolvimento de ensino e deve ocorrer o desconto das transferências da União para os estados e municípios. Já os estados e municípios devem aplicar 25% do total da receita de impostos arrecadados adicionando a esse montante as transferências da União e dos estados para os municípios. Tal mecanismo de repasses percentuais de impostos entre os entes federativos já foi mencionado anteriormente no quadro, pois influencia diretamente na dinâmica dos percentuais mínimos dos entes federados para o financiamento da educação previsto constitucionalmente.

Além da receita de impostos, a Constituição Federal de 1988 definiu uma segunda fonte de recursos para o financiamento da educação, a contribuição do salário-educação, que segundo Cavalcanti (2019), também são distribuídos entre os entes da federação, onde se usa a base de 90%, de modo que a cota federal de 1/3 e as cotas estadual e municipal de 2/3 devem ser redistribuído os estados e seus respectivos municípios considerando proporcionalmente o número de alunos matriculados nas redes, como prevê a Emenda Constitucional nº 53/2006.

Após a promulgação da LDB nº 9.394/1996, e do surgimento do Fundef, Cavalcanti (2019), elucida que os estados transferiram as matrículas para os municípios, em especial na Região Nordeste, o que potencializou assimetrias na oferta da educação, pois a realidade da maioria esmagadora dos municípios brasileiros é a de baixa arrecadação de receitas para garantia satisfatória da oferta da educação de suas competências, o que ocasionou uma demasiada dependência de transferências de outros entes federativos, de modo que a função de assistência técnica e financeira da União, se tornou o centro dos debates no decorrer dos anos 1990. Nesse contexto, o regime de colaboração se apresenta essencial, pois proporciona a cooperação no âmbito educacional entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, para assim reduzir as desigualdades possibilitando uma distribuição mais equânime de recursos.

Para Araújo, (2014) a falta de regulamentação do regime de colaboração na esfera

educacional torna a construção e aplicação de um Plano Nacional da Educação uma tarefa difícil, quando se considera a aplicação de metas e estratégias a serem cumpridas por mais de 5 mil municípios, 26 estados e um Distrito Federal, o que envolvem diversas variáveis e dificuldades de operacionalização, exigindo um nível de trabalho conjunto inexistente no país, mas a autora garante que o PNE de 2014 foi a lei que mais avançou na busca de se criar um regime de colaboração, como se pode perceber no art. 7º da Lei 13.005/2014.

Cândido (2021) destaca que de todas as leis sancionadas que tratavam do regime de colaboração após a promulgação da Constituição de 1988, o Plano Nacional da Educação de 2014 foi a que mais destacou e citou regime de colaboração em seu texto, pois a lei possui um extenso artigo (Art. 7º da Lei nº 13.005/2014) que visa orientar a efetivação de políticas públicas educacionais a partir das perspectivas mais claras e específicas sobre regime de colaboração, totalizando 21 citações.

Cavalcanti (2019) percebe que há dois pressupostos associados que justificam a necessidade do regime de colaboração. O primeiro está relacionado com a garantia de oferta da universalização da educação para todos, o que influencia na distribuição de competências para todos os entes da federação, a fim de se reduzir as disparidades dentro dos territórios, impondo a obrigatoriedade da educação; o segundo é a avaliação de que a divisão de recursos entre os entes federativos é ineficaz quando se considera a repartição de recursos entre os níveis de governo, em especial os municípios, pois muitos deles possuem arrecadação irrigária, o que evoca um regime de colaboração. Tal determinação está inserida tanto na Constituição federal de 1988 quanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação/1996.

Abrucio (2010) classifica o regime de colaboração até meados dos anos 1990 como “fracasso”. O autor aponta que os governos subsequentes à promulgação da Constituição Federal de 1988 foram provocados a procurarem soluções para se alcançar plenitude na efetivação do regime de colaboração no âmbito educacional. Acenos positivos foram feitos para o fortalecimento do regime de colaboração através das funções supletivas e redistributivas da União, mas que ainda foram insuficientes para a plenitude de uma coordenação intergovernamental, como a criação de programas da União que faziam transferências de verbas e posteriormente e com maior êxito, a criação de fundo contábeis educacionais, que alcançaram resultados positivos na busca do fortalecimento do regime de colaboração, mesmo havendo algumas limitações.

Diante desse cenário, evidencia-se que o federalismo brasileiro, ao mesmo tempo em que estabelece a descentralização como princípio organizador da oferta educacional, impõe desafios significativos no que tange à garantia de uma educação básica equânime e de

qualidade. As limitações financeiras e administrativas enfrentadas pelos entes federativos, agravadas pelas disparidades regionais, comprometem a efetivação das responsabilidades comuns e concorrentes previstas na Constituição. Nesse contexto, o financiamento da educação se torna não apenas uma questão técnica, mas política e estrutural. Assim, torna-se imprescindível o fortalecimento dos mecanismos de cooperação federativa e das transferências de recursos — sobretudo os redistributivos — como instrumentos fundamentais para mitigar desigualdades, promover justiça social e viabilizar o direito à educação em sua plenitude. Portanto, enfrentar os desafios do financiamento educacional no Brasil requer uma articulação intergovernamental consistente, capaz de transformar o regime de colaboração em uma prática efetiva e estratégica para a superação das assimetrias históricas e estruturais do sistema educacional brasileiro.

## **2.2 Direito à educação e as competências dos entes federados em sua garantia**

O debate sobre desigualdade social evidencia a importância de considerar as condições estruturais que influenciam o direito à educação. Marx (2010) já havia apontado que a desigualdade é estruturalmente produzida nas relações sociais e econômicas, ajudando a entender por que o sistema educacional brasileiro frequentemente reflete e reproduz hierarquias sociais. Essa perspectiva demonstra que o direito à educação não se limita à matrícula escolar, mas envolve a criação de condições que permitam aos alunos desenvolver suas capacidades de forma efetiva. As diferenças de recursos e oportunidades entre regiões e municípios, combinadas às desigualdades socioeconômicas, refletem-se diretamente na infraestrutura, remuneração docente e programas de apoio pedagógico, impactando o aprendizado e a permanência escolar.

Bourdieu (1998) reforça essa análise ao demonstrar que a escola, ao valorizar o capital cultural e social herdado pelas classes mais favorecidas, tende a converter vantagens de origem em desempenho escolar, reproduzindo privilégios e limitando oportunidades para estudantes de contextos menos favorecidos. No contexto brasileiro, isso se manifesta territorialmente: alunos de áreas rurais, periferias urbanas ou regiões economicamente desfavorecidas têm acesso limitado a bens culturais, redes sociais e infraestrutura escolar de qualidade, colocando-os em desvantagem frente a estudantes de contextos urbanos centrais. Piketty (2014) evidencia ainda que a concentração de renda e riqueza amplia essas disparidades, comprometendo a justiça distributiva e dificultando a garantia de recursos equitativos para todas as redes de ensino,

tornando o financiamento educacional um instrumento central para enfrentar desigualdades estruturais e territoriais.

Rawls (2002) enriquece o debate sobre equidade ao entendê-la como um princípio de justiça voltado a minimizar as desvantagens dos grupos menos favorecidos e a assegurar que todos tenham acesso efetivo a oportunidades de desenvolvimento. No âmbito da educação, essas abordagens mostram que garantir igualdade nas condições de aprendizagem vai além da simples matrícula dos alunos, exigindo a implementação de políticas e mecanismos capazes de corrigir desigualdades estruturais que dificultam o pleno exercício do direito à educação. Essa visão é fundamental para analisar os desafios do federalismo brasileiro, no qual a alocação de responsabilidades e recursos financeiros precisa ser constantemente ajustada para enfrentar desigualdades históricas.

As políticas de financiamento educacional se assentam na determinação do direito à educação, uma vez que esse direito passa a ser reconhecido nas sociedades ocidentais como fundamental para as condições de vida, o que influencia os governos a estabelecerem prioridades, distribuição de responsabilidades e de recursos para oferta de uma educação de qualidade.

O direito à educação é um tema fundamental no campo dos direitos humanos e está consagrado em vários documentos internacionais e nas legislações nacionais de muitos países. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948) em seu artigo 26 estabelece que:

Artigo 26: 1. Toda pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. Os graus mais elevados da educação devem ser igualmente acessíveis a todos, com base no mérito. 2. A educação deve ser orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A educação deve promover a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz.

De acordo com o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ONU, 1966) deve haver um esforço dos governos para a garantia do direito à educação com a obrigatoriedade do ensino fundamental e a progressiva introdução do ensino secundário:

Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá ser orientada para o pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido da sua dignidade, e deverá fortalecer o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. Concordam ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem que, com o fito de assegurar o pleno exercício desse direito: O ensino primário será obrigatório e acessível a todos gratuitamente; O ensino secundário, de igual modo, será geralmente disponibilizado e acessível a todos, e progressivamente gratuito; O ensino superior será igualmente acessível a todos, com base no mérito (ONU, 1966).

Para Horta (1998), a evolução dos direitos sociais e, em particular, dos direitos educacionais, está intrinsecamente ligada às transformações sociais ao longo do tempo. A emergência e crescimento dos direitos sociais coincidem com as mudanças rápidas e profundas na sociedade. A demanda por direitos sociais aumenta à medida que a sociedade se transforma, resultando em novas exigências. A autora destaca que os primeiros direitos reconhecidos foram vida, liberdade, igualdade, propriedade privada e segurança jurídica.

A educação, apesar de sua importância, foi incorporada tarde ao grupo de direitos humanos. Historicamente, o direito à educação não era mencionado nas descrições do estado de natureza, pois não emergira nas sociedades antigas, onde as principais demandas eram por liberdade em relação às instituições religiosas e estatais. Somente na época moderna, com o surgimento da burguesia, filosofia racionalista e do Estado nacional, surgiu a ideia do ensino como um direito de todos e um dever do Estado. No século XVIII, a Prússia estabeleceu a instrução primária obrigatória, e a França implementou a escola primária obrigatória, gratuita e laica na Terceira República. Após a Segunda Guerra Mundial, houve uma democratização considerável do ensino e um aumento da duração da escolaridade obrigatória (Horta, 1998).

Horta (1998) afirma que Declaração Universal de Direitos Humanos, em 1948, proclamou que toda pessoa tem direito à educação, com a educação elementar e fundamental sendo gratuita e obrigatória. Essa determinação foi reafirmada na Declaração dos Direitos da Criança, em 1959. Ao longo da história, o reconhecimento e a consolidação dos direitos educacionais refletem as mudanças sociais e os avanços na compreensão dos princípios fundamentais da cidadania.

Para Gonçalves e Silva (2020) entender o direito à educação envolve reconhecer não apenas o acesso à escola, mas também a qualidade do ensino oferecido e a garantia de oportunidades iguais para todos, que por sua vez, exige uma robusta política de financiamento da educação. Essa compreensão é essencial para promover sociedades mais justas e igualitárias. O direito à educação implica que todos devem ter igualdade de oportunidades para acessar a educação, independentemente de sua origem, condição social, gênero, raça ou qualquer outra característica. Os autores destacam que a igualdade de oportunidades na educação está intrinsecamente ligada ao princípio da não discriminação. Ninguém deve ser excluído ou discriminado no acesso à educação com base em características como etnia, religião, deficiência, status econômico ou qualquer outra condição.

Para Nascimento e Cury (2020), ao se explorar as implicações do direito à educação na sociedade, torna-se evidente que uma educação de qualidade está intrinsecamente associada ao

desenvolvimento econômico, capacitando os indivíduos a contribuir de maneira significativa para a sociedade. Além disso, a educação de qualidade desempenha um papel fundamental na formação de cidadãos informados e ativos, capazes de participar de maneira efetiva na sociedade e no processo democrático. Este papel educacional pode, ainda, contribuir para a redução das disparidades sociais, proporcionando oportunidades mais equitativas. Assegurar a qualidade do ensino não é um desafio pontual, mas um compromisso contínuo que demanda investimentos consistentes, revisão constante de políticas educacionais e adaptação às mudanças sociais e tecnológicas. A interconexão entre o direito à educação e a qualidade do ensino é, portanto, essencial para forjar sociedades mais justas, equitativas e aptas a enfrentar os desafios do futuro (Nascimento; Cury, 2020).

A desigualdade no acesso à educação é um desafio complexo e multifacetado que vai além das barreiras tradicionais. Um aspecto menos explorado é o impacto das disparidades socioeconômicas na qualidade da educação recebida. A distribuição desigual de recursos, oportunidades e suporte financeiro cria uma disparidade substancial entre as instituições educacionais (Marinelli; Tamaoki, 2023).

Para Gonçalves e Silva (2020), escolas localizadas em áreas mais privilegiadas muitas vezes têm acesso a financiamento adicional, infraestrutura de qualidade e professores mais bem remunerados, proporcionando uma experiência educacional mais enriquecedora. Em contraste, instituições situadas em regiões economicamente desfavorecidas podem enfrentar carências de recursos, salas de aula superlotadas e uma infraestrutura precária, resultando em um ambiente de aprendizado menos eficaz. Os estudos apontam que essa discrepância na qualidade educacional perpetua ciclos de desigualdade, pois alunos de comunidades economicamente desfavorecidas enfrentam obstáculos adicionais para alcançar um nível educacional equiparado aos de áreas mais afluentes. A falta de acesso às oportunidades educacionais de qualidade desde as fases iniciais pode impactar negativamente o desenvolvimento acadêmico e futuro profissional desses alunos.

Dessa forma, a compreensão da desigualdade no acesso à educação deve abranger não apenas a disponibilidade física de escolas, mas também a qualidade dessas instituições e o suporte financeiro disponível. Para se criar um sistema educacional mais equitativo e inclusivo é necessário um conjunto de políticas intersetoriais para que a política de financiamento da educação se articule a outras políticas que impactem nas múltiplas desigualdades, sejam elas de classe, gênero, classe, etnia, territorial.

Marinelli e Tamaoki (2023) identificam que uma sociedade que promove a igualdade de oportunidades na educação contribui para o fortalecimento da democracia. O acesso igualitário

à educação capacita os cidadãos a participar plenamente na vida democrática, compreendendo questões sociais, políticas e econômicas, exercendo seus direitos de maneira informada. Portanto, a igualdade de oportunidades na educação não é apenas um direito fundamental, mas também uma pedra angular para o desenvolvimento sustentável, a justiça social e o fortalecimento de sociedades democráticas e inclusivas. Essa abordagem cria alicerces sólidos para um futuro mais equitativo e próspero.

Além disso, promover uma cultura que valorize a igualdade de oportunidades educacionais é essencial para o desenvolvimento de uma sociedade. Isso inclui a conscientização sobre as desigualdades existentes, a promoção da inclusão e a desconstrução de estímulos associados a determinados grupos sociais. A educação para a equidade e a diversidade deve ser incentivada em todos os níveis, desde as salas de aula até os níveis mais amplos da sociedade.

Abordar as desigualdades no acesso à educação requer ações coordenadas e sinérgicas em níveis local e nacional. Somente através de políticas educacionais inclusivas, investimentos adequados, programas de apoio socioeconômico e uma cultura comprometida com a igualdade de oportunidades será possível construir sistemas educacionais mais resilientes e equitativos para todos. A correção das desigualdades exige esforços coordenados em níveis local, nacional, incluindo políticas educacionais inclusivas, investimentos adequados, programas de apoio socioeconômico e a promoção de uma cultura que valorize a igualdade de oportunidades educacionais para todos (Cardoso *et al.*, 2020). A resposta eficaz a esses desafios deve começar a partir da ação conjunta dos entes federativos, para garantir esforços direcionados para identificação e atendimento às necessidades específicas das comunidades afetadas. Isso inclui a implementação de políticas educacionais inclusivas que busquem equidade, considerando os diferentes contextos socioeconômicos e as disparidades regionais.

Muitas Constituições ao redor do mundo garantem o direito à educação como um direito fundamental e estabelecem a obrigação do Estado de fornecer uma educação de qualidade e acessível a todos. No caso do Brasil, a Constituição Federal de 1988 delibera, no Artigo 205, que:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 1988).

Dourado (2013) destaca que a Constituição Federal de 1988 tem como um de seus grandes pilares um novo pacto federativo que orienta a concepção e promoção dos direitos sociais no Brasil a partir da autonomia dos entes federativos associado ao regime de

colaboração. O autor aponta que a “união indissolúvel” entre os entes federativos presente no Artigo 1º da CF/1988 se materializa a partir da relação entre coordenação e autonomia entre os diferentes níveis de governo a fim de se alcançar a garantia universal dos direitos sociais.

O artigo 6º da CF/1988 garante que são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Para Dourado (2013) a educação está estritamente relacionada com as demais áreas dos direitos sociais o que se ampara nas concepções do federalismo previsto constitucionalmente. Araújo (2010) afirma que o Estado brasileiro é uma entidade concreta, constituída por várias instituições políticas sociais e econômicas, que possui um regime republicano e uma forma de organização federativa. Todavia, quando a Constituição de 1988 estabelece o sistema republicano e federativo, surgem dilemas pertinentes às políticas educacionais, como por exemplo, a colaboração entre os diferentes níveis de governo na oferta da educação; as competências de cada ente federativo na prestação de serviços educacionais; as latentes desigualdades que surgem a partir do arranjo federativo ao se tentar alcançar igualdades de oportunidade na educação, assim como a resolução das tensões federativas nas desigualdades regionais para oferta da educação.

Quando se aborda a temática de oferta a educação não se deve evidenciar, de forma isolada, apenas as competências e responsabilidades de cada ente federativo nessa dinâmica, é preciso debater e associar tais responsabilidades com as capacidades financeira de cada nível de governo, pois após a promulgação da Constituição Federal de 1988 são transferidos aos municípios responsabilidades de ofertas de serviços que muitos não conseguem financiar de forma integral e autônoma. Além disso, as transferências do governo federal não suprem integralmente as necessidades dos demais entes federativos, por conta de toda conjuntura política que envolve as transferências de receitas, o que acentua ainda o desequilíbrio horizontal.

Rezende (2012) defende a necessidade de uma reforma fiscal abrangente no Brasil, visto que a ausência da referida reforma contribui para a persistência das injustiças sociais presentes no país, que se manifestam através da relação dos cidadãos e o acesso destes aos serviços públicos essenciais que promove alguma equivalência de oportunidade de ascensão social. Um ponto a se observar é que as disparidades na distribuição de recursos fiscais têm aumentado por conta da descentralização na gestão de programas sociais, o que resulta em desvantagens para cidadãos que pertencem à regiões com menor receita pública em comparação com regiões mais desenvolvidas economicamente.

O referido autor sugere que a forma mais adequada de solucionar esse problema é a redistribuição de receitas tributárias, promovendo a transferência de recursos de regiões que possuem uma base tributária consolidada para regiões com a base mais frágil, o que demanda uma colaboração entre os regimes de transferências intergovernamentais e o sistema tributário.

O autor destaca que reformas pontuais não alcançam plena eficácia e que uma reforma fiscal abrangente seria a opção mais adequada.

Para a garantia de oportunidades equitativas e redução de desigualdades territoriais na oferta da educação é essencial um sistema fiscal que busque equilibrar a repartição de responsabilidades entre os diferentes entes federativos com a distribuição de receitas, e tal equilíbrio depende diretamente de um regime fiscal que combine adequadamente esses dois fatores. É preciso que o sistema de transferência se ajuste de forma contínua, pois as disparidades socioeconômicas e regionais sofrem mudanças durante o tempo.

Rezende (2012), afirma que em federações como a do Brasil, quando se confronta a arrecadação tributária com a necessidade de recursos para financiar serviços ofertados pelo poder público dá origem ao que se chama de desequilíbrio vertical, situação em que surgem diferenças entre o que os entes federativos arrecadam em receitas de impostos e o que gastam em serviços públicos. Nesse cenário, a centralização tributária acentua as disparidades existentes. Para o autor, a correção adequada para conter esse desequilíbrio dependeria inicialmente da identificação e mensuração dos valores arrecadados e os valores dos gastos para financiar as demandas de serviços públicos e a diferença que surgir desse simples cálculo seria coberta por meio de transferências do governo federal. Todavia, a Federação brasileira é constituída por três níveis de governo, o que torna tal ação mais complexa e exige uma clara e objetiva definição das responsabilidades de cada ente federado associado com as diferenças de demandas entre os serviços ofertados por cada um deles. Para constituir e aplicar um ajuste fiscal adequado são necessárias contínuas adaptações e ajustes adequados a fim de se buscar uma harmonização da repartição de receitas com as responsabilidades dos entes federativos, fatos esses que não ocorreram no Brasil de forma consolidada.

Outro fator que emerge da fragilidade do federalismo brasileiro no âmbito fiscal são os desequilíbrios horizontais - entre os mesmos entes federativos -, que toma proporções maiores ao se considerar as dimensões territoriais do Brasil e sua divisão. A Constituição Federal de 1988 potencializou as disparidades que ocasionam os desequilíbrios horizontais, pois elevou a capacidade de geração de receitas próprias dos estados mais ricos, assim como também dos municípios mais desenvolvidos. No contexto brasileiro, um estado do nordeste, por exemplo, arrecada menos que um estado do sudeste, o mesmo ocorre entre municípios do mesmo estado.

Rezende (2012) elenca uma série de fatores que contribuem ainda mais para o aumento do desequilíbrio fiscal no caso dos estados, que são: a) método de arrecadação do ICMS, que é o imposto que gera maiores receitas para os estados; b) congelamento dos índices de repartição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) desde 1989, mantidos até decisão do STF que determinou sua revisão; c) competição fiscal com a finalidade de atrair investimentos. O autor elucida que esses fatores dificultam ainda mais a correção de desequilíbrios e disparidades fiscais, o que acaba exigindo a criação de políticas públicas e mecanismos de redistribuição de receitas que levem em consideração as pluralidades socioeconômicas e fiscais que se manifestam pelo país.

As disparidades intraestaduais se manifestam a partir de duas questões: a) municípios mais desenvolvidos recebem dos estados a parcela do ICMS mais elevadas, receita que é mensurada através do Valor Adicionado Fiscal (VAF); b) os municípios dentro do mesmo estado apresentam níveis diferentes de desenvolvimento o que influencia diretamente na coleta de impostos que incidem sobre atividades de prestação de serviços e nas propriedades inseridas nesses locais, o que reflete a arrecadação do Imposto sobre Serviços (ISS) e Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), respectivamente, que são os de maior expressão no que se refere à arrecadação dos municípios de um modo geral.

Desse modo, a vinculação de percentuais mínimos de receitas públicas para a educação, previstas constitucionalmente e direcionada a cada ente federativo, não consegue captar as reais necessidades educacionais dos cidadãos para se criar condições necessárias para suprimento de tais demandas de forma adequada, pois seria mais adequado avaliar a demanda e não o tamanho do orçamento, levando em consideração as características socioeconômicas de cada região do país, a fim de mensurar e reduzir as reais deficiências territoriais do âmbito educacional.

Um instrumento constitucional que garante um percentual mínimo sobre orçamentos variáveis entre estados e municípios é insuficiente para oferecer uma educação de qualidade equânime, especialmente considerando a divisão de responsabilidades nas etapas de ensino. Isso tende a ampliar disparidades intra e interestaduais, embora a colaboração entre os níveis de governo busque alcançar maior equidade, enfrentando diversas limitações na execução.

As competências privativas concedem a determinado nível de governo responsabilidade exclusiva sobre matérias específicas. No âmbito da educação, a União detém competências privativas para deliberar diretrizes e normas a fim de assegurar qualidade e equidade do ensino no país, de modo que a União se responsabiliza em propor políticas educacionais que têm como objetivo a redução das desigualdades regionais na oferta da educação. O artigo 22 da Constituição Federal de 1988, no inciso XXIV, define que, em matéria educacional compete

privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional (Brasil, 1988).

Já a competência concorrente garante que tanto a União, quanto os estados, Distrito Federal e municípios colaborem na ação de ofertar a Educação Básica. Cada um desses níveis de governo pode, no âmbito de sua esfera, legislar e executar políticas educacionais, tendo apenas que não infringir as normas estabelecidas pela União. A competência concorrente garante uma determinada adaptação de políticas públicas educacionais considerando a realidade local e suas necessidades específicas a fim de reduzir iniquidades regionais.

Sobre a competência concorrente, Araújo (2010) afirma que as unidades da federação possuem a liberdade de legislar sobre determinadas matérias de maneira independente e de duas maneiras: cumulativas e não cumulativas. Nas cumulativas, a União, os estados e o Distrito Federal possuem a competência para legislarem sobre o mesmo tema, todavia sem que um ente invalide a atuação do outro. Já as não cumulativas, compete à União de legislar de forma geral, cabendo aos estados e Distrito Federal adaptarem às realidades locais, o que foi emanado pelo governo central. Bercovici (2003) garante que através das competências concorrentes se busca alcançar um resultado comum apesar de existir atuações independentes e separadas dos entes federados, o que o autor considera um dispositivo de validação da coordenação federativa.

A competência comum promove o compartilhamento de responsabilidades entre todos os entes federativos na oferta da Educação Básica, onde ocorre a articulação conjunta na gestão e execução de políticas educacionais através da cooperação, de modo que cada ente federativo colabora em consonância com suas competências específicas. Araújo (2010) destaca que as competências comuns fomentam o regime de colaboração entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, pois quando a Constituição delega aos entes federados realizações de execuções de interesse comum, evidencia a importância do papel fundamental da cooperação entre os entes federativos para a efetivação de políticas públicas.

O artigo 22 da Constituição Federal de 1988 estabelece que é competência da União legislar sobre assuntos como a determinação das diretrizes e bases da educação nacional, o que deu origem à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.494/1996. Já o artigo 23 da Constituição designa como competência comum da União, dos estados, Distrito Federal e municípios proverem acesso à educação, cultura, ciência, tecnologia, pesquisa e inovação. O artigo 24 discorre sobre a competência concorrente da União, dos estados, Distrito federal para legislarem em pontos como da pesquisa, desenvolvimento, inovação, ciência, tecnologia, educação, cultura, desporto e pesquisa. O art. 30 trata da competência dos municípios de legislarem acerca de assuntos de interesses locais e quando necessário de suplementar a legislação federal e estadual, visto que no art. 24 os municípios foram negligenciados ao não

serem citados como um ente que pudesse legislar sobre a educação.

É notável que a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 houve diversos avanços na garantia o direito à educação, pois é deixado claro que o Estado é que deve garantir a oferta da Educação Básica para todos os cidadãos. Mesmo que na Constituição Federal haja dispositivos que visam garantir um bom funcionamento do federalismo no âmbito das políticas públicas, a implementação de uma ideia que busca equilibrar as desigualdades torna-se um grande desafio em um Estado Federal, pois o conceito de federação já parte do ponto de que as unidades federativas possuem assimetrias entre si.

A concentração da maior parte das receitas nas mãos da União, ocasiona uma grande disparidade na captação de recursos em comparação com os demais entes federativos, o que causa um descompasso ao considerar as responsabilidades dos municípios, estados e Distrito Federal na oferta e manutenção da educação e o que possuem de receita própria para investimento. A solução para amenizar tal situação se materializa a partir das transferências financeiras da União, o que causa uma enorme dependência dos governos subnacionais a esses repasses.

A falta de uma coordenação federativa bem amarrada e delimitada pode promover competição entre os entes federativos ao invés de trabalharem em conjunto. Além disso, espaços para debate e diálogos entre os chefes do executivo seriam primordiais para a promoção de uma atuação em conjunto e coordenada entre os níveis de governo. Resultaria em debates e propostas que abrangeriam de forma mais amplas a formulação e efetivação de políticas educacionais mais concretas e que considerasse as realidades regionais dos níveis de governo.

O art. 211 da Constituição de 1988 atribui aos diferentes níveis de governo a responsabilidade prioritária de cada etapa do ensino. Cada ente federado tem responsabilidades delegadas previstas constitucionalmente, de modo que os municípios devem atuar de forma prioritária no ensino fundamental e na educação infantil; os estados e Distrito Federal devem atuar de forma prioritária no ensino fundamental e ensino médio. Já a União dispõe assistência técnica e financeira aos demais níveis de governo, também sendo responsável pela oferta do ensino superior.

Uma característica bem singular do federalismo brasileiro, que teve como influência o federalismo americano, mas havendo a inserção de adaptações para comportar as características pertinentes do Brasil, foi a classificação dos municípios como ente federativo a partir da Constituição Federal de 1988, com papel fundamental na oferta da Educação Básica e uma consequente disparidade e iniquidade no acesso à educação.

O principal problema emergente da elevação do município para ente federativo é a

fragilidade tributária que a maioria dos municípios brasileiros possui, de modo que mesmo gozando de autonomia, não possuem recursos necessários para o cumprimento pleno e efetivo das novas funções delegadas, cenário esse que não se limita apenas à maioria dos municípios brasileiros, mas também se estende a alguns estados. Todavia, a distribuição de responsabilidades na oferta da educação se aplica a todos os entes de maneira equânime e é nesse cenário que se acentua a desigualdade na oferta de educação.

Pode-se afirmar que os estados e municípios são responsáveis pelos maiores quantitativos de matrículas em suas redes de ensino, de modo que segundo o Censo Escolar de 2023, no que se refere à Educação Básica, pertenciam às redes de ensino municipais 23.319.818 matrículas, às redes de ensino estaduais 14.180.891 matrículas e eram de responsabilidade da União apenas 380.596. Todavia, em contrapartida, os municípios possuem à sua disposição menos recursos para investimento em comparação com a União, que por sua vez, possui menos responsabilidades diretas na oferta da Educação Básica.

Cury (2010) diz que o formato de pacto federativo presente na CF/1988 e na LDB nº 9.394/1996, busca materializar a coordenação de políticas educacionais através do compartilhamento de responsabilidades entre os entes federativos, com o objetivo de garantir o acesso à educação a todos independente de sua localidade. Todavia, o que pode ser observado é que na prática tal dinâmica possui limitações e desafios, pois ao passo que os municípios passam a ter autonomia surgem problemas na oferta de ensino por esses entes.

Apesar da divisão de responsabilidades, a União deve auxiliar os estados e municípios de forma complementar já que o regime de colaboração indica que deve haver cooperação entre os três níveis de governo para promover a universalização do ensino. Além do mais, a oferta das etapas da educação não é exclusiva de cada ente federativo, podendo um ofertar outra etapa que não é sua prioridade, desde que possua condições adequadas de oferta. De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), é responsabilidade dos municípios oferecer educação infantil em creches e pré-escolas, além de priorizar o ensino fundamental. A atuação em outros níveis de ensino é permitida apenas quando as demandas de sua área de competência estiverem plenamente atendidas e houver disponibilidade de recursos além dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal para a manutenção e desenvolvimento da educação.

Os fundos contábeis educacionais, como o Fundeb, e os programas federais de assistência técnica e financeira são instrumentos fundamentais pelos quais a União exerce funções tanto supletivas quanto redistributivas no financiamento da educação básica. A função supletiva assegura a complementação dos recursos e capacidades dos estados e municípios,

garantindo o padrão mínimo de qualidade na educação. Já a função redistributiva se manifesta quando esses recursos são alocados preferencialmente às redes que enfrentam maiores desigualdades, como ocorre na complementação da União ao Fundeb, cujo objetivo é promover a equidade e reduzir disparidades regionais, assunto que será melhor elaborado mais adiante.

As questões abordadas, a partir da contribuição dos estudiosos do tema, mostram que é necessária a elaboração e promoção de políticas públicas educacionais que tenham como objetivo reduzir as iniquidades e que assegurem o acesso universal de uma educação de qualidade e gratuita para todos. A cooperação, em seu desenho constitucional, não é suficiente para se alcançar tal objetivo, como foi demonstrado durante a seção, o que implica afirmar que também é necessária a operacionalização de providências que visam promover uma distribuição mais equânime de receitas, de modo que reduza as discrepâncias do financiamento da educação nas regiões do Brasil e em uma consequente diminuição da desigualdade de acesso à educação que se manifesta entre as diferentes regiões do país.

Mesmo que a Constituição Federal de 1988 tenha incorporado um conjunto de princípios, mecanismos e diretrizes para correção das desigualdades, essas ainda persistem no Brasil, pois são profundas e têm raízes históricas, e apesar de suas pretensões de descentralização de poder e promoção de autonomia dos entes federados, o sistema federativo brasileiro mantém as disparidades educacionais entre as diferentes regiões do país.

Diante desse quadro, arranjos federativos de financiamento da educação básica vêm sendo desenvolvidos para mitigar essas disparidades no âmbito educacional, a exemplo das políticas de fundos contábeis redistributivos que inicialmente é instaurado a partir do Fundef e depois o Fundeb. Indiscutivelmente as políticas de fundos educacionais redistributivos trouxeram avanços para o financiamento educacional, ao mesmo passo em que se operacionalizava, demonstrava algumas limitações e distorções, que serão apresentadas e discutidas na seção 3.

### **3 A POLÍTICA DE FUNDOS REDISTRIBUTIVOS NO BRASIL**

A política de fundos redistributivos vem se mostrando um importante dispositivo para se garantir o financiamento da Educação Básica pública brasileira, e tem como objetivo promover uma equidade mínima entre os entes federativos do país. Entretanto durante a operacionalização de cada fundo existem desafios e limitações, amplamente debatidos entre os estudiosos da área.

A proposta de um fundo para financiar a educação remete à década de 1930, quando o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova menciona a ideia de um fundo com a finalidade de garantir recursos para a educação, mesmo que não traga especificações, a ideia à época possuía um caráter inovador, ainda mais quando se considera como a educação era tratada e ofertada.

Toda a impotência manifesta do sistema escolar atual e a insuficiência das soluções dadas às questões de caráter educativo não provam senão o desastre irreparável que resulta, para a educação pública, de influências e intervenções estranhas que conseguiram sujeitá-la a seus ideais secundários e interesses subalternos. Daí decorre a necessidade de uma ampla autonomia técnica, administrativa e econômica, com que os técnicos e educadores, que têm responsabilidade e devem ter, por isto, a direção e administração da função educacional, tenham assegurados os meios materiais para poderem realizá-la. Esses meios, porém, não podem reduzir-se às verbas que, nos orçamentos, são consignadas a esse serviço público e, por isso, sujeitas às crises dos erários do Estado ou às ‘oscilações’ do interesse dos governos pela educação. A autonomia econômica não poderá se realizar, a não ser pela instituição de um ‘fundo especial ou escolar’, que constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção (Azevedo et. al., 2010, p. 47).

Martins e Pinto (2014) afirmam que a essência da política de financiamento que estava por vir nas décadas seguintes foi sob influência da fórmula "autonomia + recursos vinculados", prevista no Manifesto da Educação Nova, fato que pode ser observado através da inauguração da vinculação de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino na Constituição de 1934 até surgimento das políticas de fundos educacionais e os princípios previstos na LDB nº 9.394/1996 que determinam que os recursos vinculados terão que ser transferidos dos órgãos que arrecadam para os órgãos que são responsáveis pela educação.

A Constituição Federal de 1988 determina que um percentual mínimo das receitas de impostos dos municípios, estados, Distrito Federal e da União sejam destinadas à educação, garantindo assim um investimento mínimo. Entretanto, como já debatido, questões do federalismo brasileiro que envolvem a distribuição de competências, a cooperação e o regime tributário brasileiro influenciam diretamente na oferta e manutenção de ensino e as disparidades territoriais. E para amenizar esse problema surgem os fundos contábeis educacionais com o intuito de fortalecer os mecanismos de cooperação e de coordenação entre os entes federativos,

além de direcionar maiores percentuais de receitas para a educação.

No contexto do financiamento da educação básica no Brasil, foi criado o Fundef em 1996, sucedido pelo Fundeb em 2007, que representou um avanço em relação ao modelo anterior. Ao final de sua vigência, o Fundeb foi reformulado, culminando no Fundeb permanente, instituído constitucionalmente.

Desde a concepção e operacionalização de cada um dos fundos contábeis existentes no histórico do financiamento da educação brasileira sempre houve debates, disputas para definição das diretrizes e regulamentações desses fundos, envolvendo questões da vinculação, subvinculação, participação da União, definição dos valores de percentuais e outras questões relacionadas diretamente às disponibilidades de receitas.

Nesta seção, pretende-se abordar a evolução da política de fundo educacional, desde sua concepção com o Fundef até o Fundeb, tanto a antiga versão quanto a atual, assim como explorar os avanços e limitações dos referidos fundos, mostrando como a transição do Fundef para Fundeb promoveu diversas mudanças no que se refere à distribuição dos recursos financeiros para serem aplicados na educação. A partir desse contexto, são analisados criticamente os avanços alcançados por cada fundo, assim como suas limitações e é elucidado como as reformulações de um fundo para o outro promoveram uma redistribuição de recursos mais equânime. Aborda também as possibilidades abertas pelo Fundeb permanente com a implementação do CAQ, investigando de que forma esse mecanismo contribui para aprimorar as condições de financiamento e a oferta do ensino. São levantadas questões sobre a implementação e os potenciais desafios na efetivação do CAQi inserido no Fundeb permanente.

### **3.1 Do Fundef ao Fundeb: avanços e limites para a redução das desigualdades na oferta da educação**

O Fundef foi instituído através da Emenda Constitucional nº 14 de 1996 e regulamentada pela Lei 9.424/2006, que estabelecia no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, um fundo com a finalidade de alocar recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e a valorização do magistério. Os recursos dos 26 fundos eram distribuídos entre os estados e municípios de acordo com o número de matrículas presentes em suas respectivas redes de ensino, de modo que, cada estado e seus municípios contribuíam com percentuais que incidiam sobre parte de suas respectivas receitas de impostos para os fundos.

A Constituição Federal de 1998 delibera que 25% das receitas dos estados e municípios devem ser destinadas à educação. Com a instituição do Fundef, 15% ficaram subvinculados ao

Fundo, sendo destinados exclusivamente ao ensino fundamental. Os impostos que compuseram o fundo foram: o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de participação dos Municípios (FPM), receitas relacionadas com à desoneração de exportações e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) proporcional às exportações (IPI-exp).

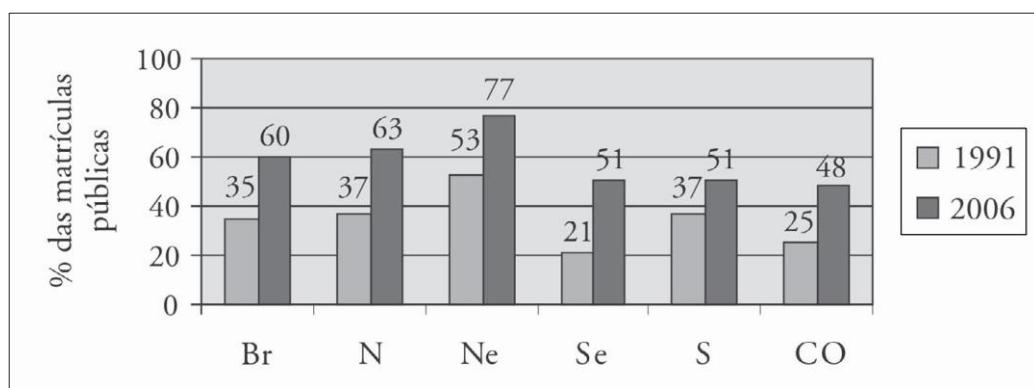
O Fundef possuía a finalidade de garantir a universalização do ensino fundamental, a partir do estabelecimento de um valor mínimo a ser gasto por cada aluno e os estados que não atingissem o valor mínimo estipulado receberiam recursos para que se alcançasse o valor padrão através da complementação da União.

Para Abrucio (2010) o surgimento do Fundef, foi a ação que mais conseguiu fortalecer o regime de colaboração no âmbito educacional até então. O autor identifica três grandes novidades no Fundef: subvinculação de um percentual de recursos constitucionalmente destinados à educação; destinação de percentual mínimo desses recursos para o magistério e participação da União através de complementações financeiras aos estados que não alcançarem um valor mínimo de financiamento aluno/ano

Cavalcanti (2019) elucida que o Fundef teve um grande impacto no que se refere à expansão da oferta do ensino fundamental para responsabilidade dos municípios. A estudiosa aponta que em 1996 as matrículas municipais eram de 10.921.037 e em 2006 subiram para 17.964.543. Esse processo de municipalização do ensino fundamental impactou negativamente a qualidade da educação ofertada, pois a expansão das matrículas não foi acompanhada das condições adequadas das escolas tanto em infraestrutura quanto no pessoal docente.

Pinto (2007) e Cavalcanti (2019) destacam que essas transferências de matrículas da rede estadual para a municipal, se fez presente em todas regiões do país, em especial na Região Nordeste, que é a região que historicamente sempre possuiu maiores déficits no âmbito da educação.

**Gráfico 1-** Evolução do atendimento da rede municipal no ensino fundamental.



Fonte: Pinto (2007).

Conforme o gráfico 1, no último ano de vigência do Fundef, 77% das matrículas do ensino fundamental na Região Nordeste pertenciam aos municípios, o que para Pinto (2007), evidencia uma questão preocupante, pois é a região que mais possui municípios pobres e que não conseguiriam abarcar esse demasiado quantitativo de matrículas.

Como observado, as transferências de matrículas das redes estaduais para os municípios ocorreram em larga escala. Com o Fundef as matrículas foram sendo expandidas sem qualidade, pois o fundo não foi elaborado visando qualidade, mas sim para garantir recursos para expansão da oferta da educação no ensino fundamental.

Cardoso *et al.* (2020) destacam que o fato de existir um fundo específico para cada estado e o Distrito Federal perpetua as desigualdades estaduais e regionais no que se refere ao valor aluno. Como já discutido, estados e regiões que possuem baixa arrecadação de receita própria de impostos obtinham valores menores para gastar com seus alunos em comparação com estados mais ricos.

Já para Araújo (2012), a principal fragilidade do fundo foi a não captação de recursos novos para financiamento da educação no ensino fundamental. O autor salienta que durante todos os anos em que o Fundef esteve em vigência, o valor mensurado como custo-aluno nacional nunca foi alcançado o que consequentemente prejudicava os estados e municípios.

Cavalcanti (2019) identifica as principais limitações do Fundef e elenca da seguinte forma: a) a existência de 26 fundos estaduais e 1 distrital. A autora aponta que um fundo nacional seria bem mais adequado, pois da maneira que foi instituído, não houve a captação de novos recursos e sim a redistribuição de recursos já existentes de cada estado, dependendo de novos recursos apenas através da complementação das União que não foi bem definido e portanto bem limitado<sup>1</sup>; b) Fundef era restrito ao ensino fundamental o que comprometia a ideia de direito à educação, já que as outras etapas da Educação Básica cresceram timidamente nos 10 anos de vigência do fundo; c) pouca participação da União no financiamento dos fundos, já que não havia coercibilidade definida na legislação que obrigasse uma participação mais expressiva desse ente federado.

Verhine e Magalhães (2003) apontam que apesar de inegáveis avanços que o Fundef promoveu, como no que se refere ao aumento de transparência através do acompanhamento da sociedade civil e da correção de desigualdades regionais ao definir um valor/aluno baseado em

---

<sup>1</sup> A proposta de um fundo nacional não ganhou força política, especialmente devido a conflitos federativos, uma vez que a centralização dos recursos poderia reduzir a autonomia dos estados e gerar resistências entre entes da federação.

um padrão mínimo de qualidade, ainda sim possuía diversas limitações por insuficiência de recursos, pela desigualdade na distribuição desses recursos entre os estados e por se concentrar apenas no ensino fundamental.

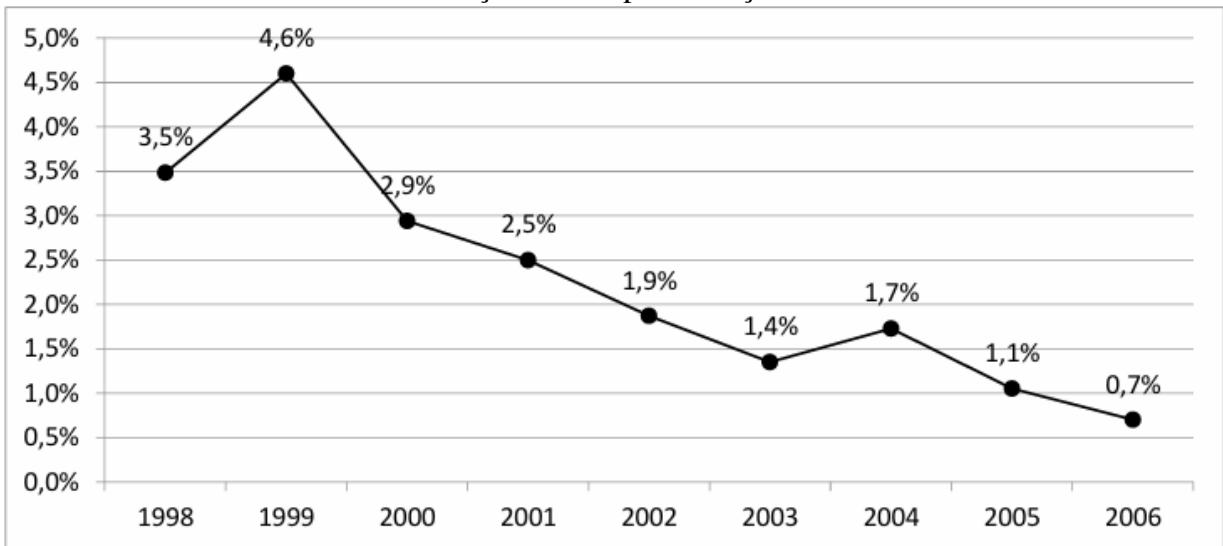
Oliveira e Teixeira (2014) destacam que até o terceiro ano de vigência do Fundef, houve um aumento na taxa de atendimento de crianças entre 7 a 14 anos, ocorrendo um aumento no percentual que antes era de 93% subindo para 97%. O processo de municipalização ocasionado pelo Fundef também aumentou o percentual de atendimento dos municípios na oferta do ensino fundamental, em 1997 os municípios atendiam 41% dos alunos dessa etapa de ensino, em 2002 o percentual chega a 54%. As autoras ainda afirmam que conforme acontecia a municipalização o impacto redistributivo do Fundef também sofreu mudanças. No ano de 2001, as receitas dos municípios passaram a ser 50% maior do que sua contribuição (6,2 bilhões para 9,3 bilhões). Em 1988, o ano em que a adesão do Fundef torna-se obrigatória, 2.159 municípios tinham a sua disposição um valor aluno/ano inferior ao valor mínimo mensurado nacionalmente, R\$315, e em um cenário ainda mais precário, 900 municípios trabalhariam com um valor abaixo de R\$150,00 em um contexto que o Fundef não existisse.

Verhine e Magalhães (2003), apontam que o aumento das matrículas do ensino fundamental durante o Fundef, não pode refletir, de fato, uma real expansão educacional, pois o que houve foi o remanejo de alunos da educação infantil e da educação de jovens e adultos para o ensino fundamental, visando aumentar a captação de receitas.

A EC nº 14/1996 definiu os percentuais de receitas de impostos que compuseram os fundos estaduais e também determinou a participação da União para complementação dos fundos com recursos. Cavalcanti (2019) afirma que a EC nº 14/1996 definiu como referência para a complementação da União um valor aluno/ano mínimo em âmbito nacional, porém não evidencia claramente como tal cálculo seria composto, mas que a Lei n 9.242/1996 comporta tais aspectos. A estudiosa elucida que ainda assim não foram tomadas medidas que levassem a uma mensuração de um custo-aluno qualidade, foram consideradas as receitas dispostas e não as necessidades existentes no aspecto financeiro para que se alcançasse um padrão mínimo de qualidade.

Integrada a essa questão, contribui para a pouca eficácia do fundo o fato de que a complementação da União foi irrisória, além de não ter tomado como referência um Custo Aluno Qualidade (CAQ), mas apenas os recursos disponíveis por meio da subvinculação. A complementação a União demonstrou ser bastante tímida, o que foi um obstáculo para que o fundo fosse mais robusto e com maior impacto nas condições de qualidade, como demonstra o gráfico 2:

**Gráfico 2- Evolução da complementação da União ao Fundef.**



Fonte: Cavalcanti (2019).

O gráfico 2 sintetiza a participação da União no decorrer dos anos de vigência do Fundef. Fica evidente que há uma oscilação nos anos iniciais e que a partir disso ocorre um declínio constante que sobe timidamente no ano de 2004 e volta a cair até alcançar o percentual irrisório de 0,7%, o mais baixo até então. Esse movimento de declínio influenciou diretamente no distanciamento para que se alcançasse um padrão mínimo de qualidade, pois os poucos recursos dispostos pela União ao Fundef se restringia a um número limitado de fundos estaduais, ocasionando assim a manutenção das disparidades de recursos para investimento na educação entre os estados.

Antes da implementação do Fundef, o financiamento do ensino fundamental variava de forma considerável entre os estados brasileiros, demonstrando as disparidades de receitas disponíveis de impostos e transferência, de modo que, estados como Roraima, São Paulo e Amapá, obtinham valores per capita superior à média nacional, em contraponto, Maranhão, Bahia e Pará recebiam receitas abaixo dessa média. Com o advento do Fundef houve uma pequena redução de disparidades entre os estados, a partir da complementação da União, todavia ao longo do tempo, a complementação da União se tornou menos significativa em razão da estagnação baixo valor mínimo aluno/ano nacional. Além disso, o valor mínimo não estava mais sendo corrigido de forma simultânea com a velocidade de aumento das receitas fiscais que faziam parte do fundo, o que ocasiona a redução da complementação de recursos federais, beneficiando um número menor de estados.

Cavalcanti (2019) identifica três razões principais para a limitada complementação da União ao Fundef. Inicialmente, destaca-se o descumprimento da Constituição Federal, da LDB e da Lei nº 9.424/1996, que determinavam a definição do valor aluno/ano com base em custos

de qualidade. Em vez disso, o valor foi calculado considerando os recursos disponíveis, sem atender a um padrão mínimo de qualidade, o que permitiu que a maioria dos estados alcançasse o valor mínimo nacional sem necessitar de complementação da União, reduzindo o aporte aos estados que dela dependiam. Além disso, a lei do Fundef não estabeleceu fatores de ponderação para diferenciar níveis e modalidades de ensino, deixando sua definição a cargo do governo federal, que os fixou sem embasamento técnico, ignorando diferenças entre ciclos do ensino fundamental, localização das matrículas (urbano/rural) e modalidades de ensino. Como resultado, entre 1997 e 1999, o valor aluno/ano foi calculado sem distinguir séries iniciais e finais do ensino fundamental, e de 1997 a 2004, sem diferenciar matrículas urbanas e rurais, gerando prejuízos significativos aos governos subnacionais, sobretudo aos municípios das regiões Norte e Nordeste, onde predominam matrículas rurais e no ensino fundamental.

As limitações e fragilidades do Fundef já citadas por Cavalcanti (2019), Pinto (2007), Araújo (2010), Castioni, Cardoso e Carvalho (2020), Verhine e Magalhães (2003) e Oliveira e Teixeira (2014) serviram para guiar a formulação do Fundeb, visto que o fundef possuía um tempo definido de 10 anos de vigência e por isso um novo fundo contábil educacional passou a ser plenamente debatido com suporte e participação da sociedade civil.

Com o término da vigência do Fundef, foi instituído o Fundeb por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007. O Fundeb começou a vigorar em 2007, com prazo de vigência até o final de 2020, sendo concebido com atualizações destinadas a corrigir as deficiências identificadas no modelo anterior do Fundef.

O Fundeb surgiu com o objetivo de substituir o Fundef, promovendo diversas mudanças na aquisição de recursos, através da inclusão de novos tributos, alterações de alíquotas, redistribuição de recursos em consonância com o número de alunos matriculados em toda Educação Básica considerando sua diversidade de etapas, territórios e tempo escolar, maior complementação da União e entre outros aspectos. Além disso, inseriu três novos impostos nos fundos, sendo eles: IPVA, ITCMD e o ITR. Em relação às alíquotas dos impostos do Fundeb, houve um aumento em comparação ao Fundef, no fundo antigo a alíquota que incidia sobre os impostos era no valor de 15%, no novo fundo aumentaram para 20%.

Observa-se que a mesma distorção presente durante a vigência do Fundef permanece no atual Fundeb, especialmente quando se analisa a composição da cesta de impostos que compõem os fundos. Essa distorção está diretamente relacionada à capacidade de arrecadação dos entes federativos, a qual, por sua vez, é condicionada ao nível de desenvolvimento econômico de cada estado e município. Dessa forma, as desigualdades históricas entre regiões

mais e menos desenvolvidas continuam influenciando a distribuição dos recursos educacionais, mesmo com os avanços trazidos pelo novo modelo.

O quadro abaixo apresenta uma comparação entre os tributos que compunham o Fundef e os que atualmente integram o Fundeb, evidenciando as mudanças ocorridas nas respectivas alíquotas. Essas alterações refletem tentativas de adequar o fundo às novas realidades fiscais e educacionais do país, embora ainda persistam assimetrias relevantes que comprometem a equidade no financiamento da educação básica.

**Quadro 3 - Comparativo da constituição dos fundos do Fundef e Fundeb.**

IMPOSTOS	FUNDEF	FUNDEB
FPE	15%	20%
FPM	15%	20%
ICMS	15%	20%
IPI- exp (proporcional)	15%	20%
Ressarcimento da Desoneração de Exportação (LC 87/96)	15%	20%
IPVA	-	20%
ITCD	-	20%
ITR	-	20%
Complementação da União	Equivalente ao necessário para alcançar o valor mínimo nacional.	Mínimo de 10% do valor do fundo, para os estados que não conseguiram atingir o valor aluno/ano mínimo definido Anualmente

Fonte: Cavalcanti (2019, p. 149).

A contribuição dos Estados, DF e municípios ocorreu de forma progressiva. Os impostos FPE, FPM, ICMS, IPIexp e as desonerações de importações (L.C 87/96º), tiveram a alíquota de 16,66% no primeiro ano, 18,33% no segundo ano, e integralizando o total de 20% no terceiro ano de vigência do Fundeb. Já o ITCMD, IPVA e ITR obtiveram a alíquota de 6,66% no 1º ano, 13,33% no segundo ano, e integralizaram os 20% no terceiro ano. A incorporação das matrículas também ocorreu de forma progressiva.

No Fundef, a complementação da União era realizada apenas quando as redes de ensino estaduais ou municipais não atingiam o valor mínimo nacional por aluno, sem a obrigatoriedade de um percentual fixo sobre o total das receitas do fundo. Isso permitia uma ação mais direcionada às redes em situação de maior desigualdade, mas também resultava em menor previsibilidade e alcance de recursos. Já no Fundeb, a introdução de uma alíquota mínima de 10% sobre o total das receitas do fundo trouxe maior estabilidade e garantia de recursos adicionais, ampliando o impacto da complementação federal de forma mais sistemática, ainda que, para algumas redes específicas, a abordagem do Fundef pudesse ser mais vantajosa em termos de proporcionalidade.

Os fatores de ponderação são de extrema importância para a distribuição dos recursos, pois auxiliam uma distribuição mais equitativa de recursos, e tal valores são designados de acordo com as etapas e modalidades de ensino, considerando as particularidades dos alunos e as redes de ensino que frequentam, ou seja, os fatores de ponderação deveriam captar as disparidades existentes no território nacional, o que influencia na formulação do cálculo para mensuração de gastos.

Durante os anos de vigência do Fundeb anterior, os fatores de ponderação passaram por modificações progressivas, refletindo uma valorização crescente das diversas etapas, modalidades e tipos de ensino da educação básica pública. Essas mudanças evidenciam um esforço contínuo de aprimoramento na distribuição dos recursos, considerando as diferentes demandas e custos associados a cada etapa educacional. Ao longo dos anos em que o fundo esteve em vigor, foi possível observar um aumento gradual desses fatores, o que indica uma sensibilidade do mecanismo de financiamento às necessidades reais das redes de ensino. Além disso, nesse período, também ocorreram ajustes na nomenclatura de algumas etapas de ensino, em consonância com atualizações normativas e estruturais no sistema educacional brasileiro.

O quadro 4 apresenta de forma comparativa como os fatores de ponderação evoluíram entre o primeiro e o último ano de vigência do Fundeb. No ano inicial, os coeficientes variavam entre 0,7 e 1,3, refletindo uma graduação modesta entre as etapas de menor e maior custo. Já em 2020, os valores atribuídos tornaram-se mais expressivos.

É primordial destacar a importância do surgimento da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ), na evolução dos fatores de ponderação. De acordo com o Art. 13 da Lei nº 11.494/2007 tem as seguintes atribuições:

Art. 13. No exercício de suas atribuições, compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade:

- especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 10 desta Lei, levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep;
- fixar anualmente o limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 11 desta Lei;
- fixar anualmente a parcela da complementação da União a ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, bem como respectivos critérios de distribuição, observado o disposto no art. 7º desta Lei;
- elaborar, requisitar ou orientar a elaboração de estudos técnicos pertinentes, sempre que necessário;
- elaborar seu regimento interno, baixado em portaria do Ministro de Estado da Educação.
- fixar percentual mínimo de recursos a ser repassado às instituições de que tratam os incisos I e II do § 1º e os §§ 3º e 4º do art. 8º, de acordo com o número de matrículas efetivadas (Brasil, 2007).

**Quadro 4 - Evolução dos fatores de ponderação do Fundeb.**

<b>Etapa/modalidade</b>	<b>Fatores de Ponderação</b>	
	<b>2007</b>	<b>2020</b>
Creche	0,80	
Creche pública em tempo parcial		1,20
Creche conveniada em tempo parcial		0,80
Creche pública em tempo integral		1,30
Creche conveniada em tempo integral		1,10
Pré-escola	0,90	
Pré-escola pública em tempo parcial		1,10
Pré-escola pública de tempo integral		1,30
Séries iniciais do Ens. Fund. Urbano	1,00	1,00
Séries iniciais do Ens. Fund. Campo	1,05	1,15
Séries finais do Ens. Fund. Urbano	1,10	1,10
Séries finais do Ens. Fund. Campo	1,15	1,20
Ensino Fundamental em tempo integral	1,25	1,30
Ensino médio urbano	1,20	1,25
Ensino médio no campo	1,25	1,30
Ensino médio em tempo integral	1,30	1,30
Ensino médio integrado à Ed. Profissional	1,30	1,30
Educação especial	1,20	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20	1,20
Educação de Jovens e adultos com avaliação no processo	0,70	0,80
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio	0,70	1,20

Fonte: Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. Resolução MEC nº 01/2007. Lei nº 14.113 de 25 de dezembro de 2020. Resolução MEC nº 01/2019.

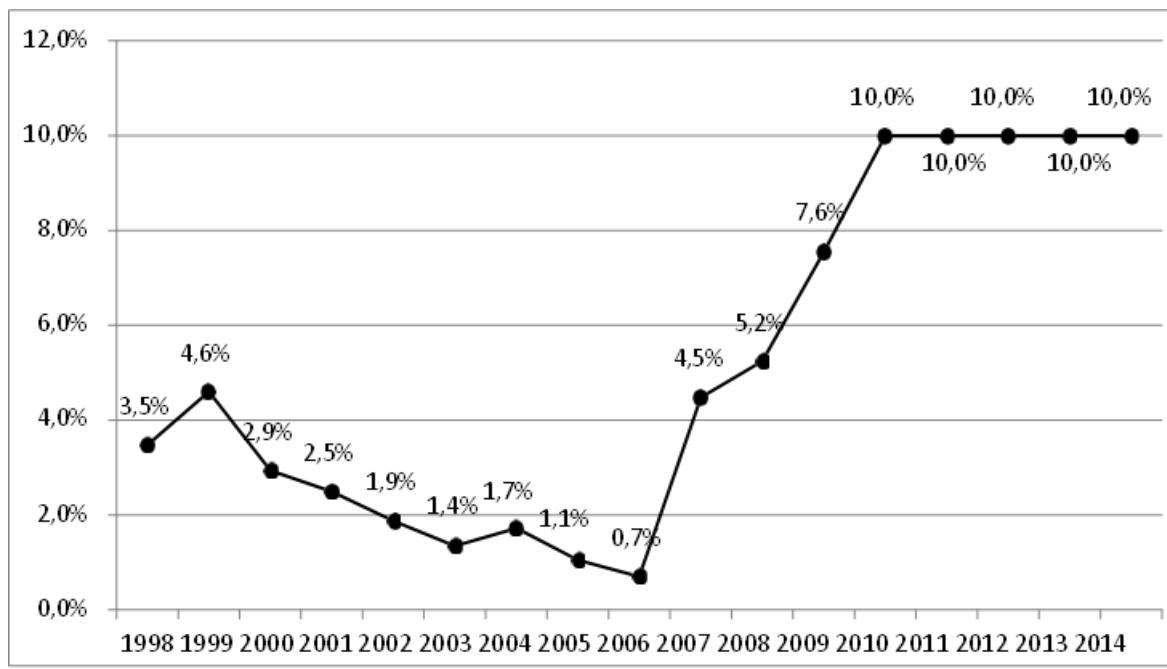
A criação da CIFEHQ, conforme o Art. 13 da Lei nº 11.494/2007, representa um marco significativo no fortalecimento do financiamento da educação básica no Brasil. Sua principal função é garantir que os recursos sejam distribuídos de forma equilibrada e eficiente, com base em estudos técnicos e nas necessidades reais de cada etapa e modalidade de ensino. O papel da CIFEHQ é essencial para assegurar que os fundos públicos sejam aplicados de maneira transparente, considerando o custo real da educação e priorizando a melhoria da qualidade do ensino. Além disso, ao fixar critérios e estabelecer percentuais mínimos de repasse, a comissão contribui para a equidade no acesso a recursos educacionais, promovendo um sistema educacional mais justo e alinhado com as demandas regionais e locais. O impacto de sua atuação é direto na implementação de políticas públicas voltadas à educação, evidenciando a relevância do financiamento adequado para a melhoria contínua da educação básica no país.

O quadro 4 demonstra que a atuação do CIFEHQ foi importante para o aumento do valor/aluno da Creche e Pré-escola. Durante o início do fundo a Creche possuía apenas um fator de ponderação (0,80) e bastante baixo para dar conta das despesas que essa etapa exige, e posteriormente esse fator foi aumentado e diversificado variando de 0,80 a 1,30, considerando se as creches eram conveniadas ou pública em tempo integral. Por outro lado, pode-se observar

também que houve um grande retrocesso no que se refere ao caráter público do fundo com a inclusão de creches, educação especial e pré-escolas comunitárias, confessionais e fins lucrativos no Fundeb.

O Gráfico 3 evidencia o impacto expressivo da complementação da União ao Fundeb, sobretudo quando comparado ao cenário anterior do Fundef. Durante a vigência do Fundef, observou-se um aumento inicial na participação da União no segundo ano, seguido por uma redução contínua ao longo do tempo. No último ano de vigência daquele fundo, a complementação federal representava apenas 0,7% do total, com repasses destinados exclusivamente aos estados do Maranhão e Pará, como já discutido. Esse dado revela a limitação do Fundef em termos de alcance redistributivo e reforça seu caráter restrito quanto à participação da União.

**Gráfico 3-** Evolução da complementação da União ao Fundef e Fundeb no período de 1998 – 2014.



Fonte: Cavalcanti (2019, p. 260).

Com a implementação do Fundeb, a contribuição federal passou a ocupar um papel mais relevante, alcançando os 10% estipulados na legislação, o que ampliou o número de estados e municípios beneficiados. Essa elevação na participação financeira da União marcou uma mudança importante na política de financiamento educacional do país. Contudo, apesar do avanço legal, é importante destacar que o governo federal se restringiu ao cumprimento do mínimo constitucional, sem adotar medidas para ampliar sua contribuição ao fundo, o que demonstra certa resistência em fortalecer ainda mais o caráter redistributivo do Fundeb.

Davies (2021) afirma que o Fundeb proporcionou um notável aumento na receita para diversos municípios mais pobres, por conta da complementação da União, e das perdas de receitas dos governos estaduais devido a repartição intraestadual dos recursos, pois os estados possuem menor participação na oferta da Educação Básica em comparação com os municípios. O autor ainda destaca que um grande número de prefeituras por todo o país, mesmo aquelas que estão inseridas em estados que não recebiam a complementação do VAAF, se beneficiaram na distribuição interna da receita do Fundeb, o que reduziu as disparidades no âmbito estadual e nacional.

Cavalcanti (2019) aponta que o atual modelo de financiamento da Educação Básica brasileira promove várias tensões que advém das determinações constitucionais, que são produzidas a partir das relações intergovernamentais ou dos arranjos institucionais emergentes nos últimos anos. A política de fundos redistributivos desponta como o principal arranjo com a finalidade de reduzir condições desiguais na oferta da educação, mesmo que tenha como objetivo redistribuir recursos já existentes do que captar novos recursos de forma suplementar. Cavalcanti (2019) destaca que a complementação da União durante a vigência do Fundef foi extremamente limitada para que se alcançasse o valor/aluno/ano no que se refere à qualidade e maior equidade entre os entes federados, o que influencia diretamente na criação de um novo fundo - o antigo Fundeb - que por sua vez ainda demonstrou não ser totalmente eficiente na tarefa de garantir o direito à educação para todos, pois as receitas de impostos arrecadadas por cada ente federado reflete a grande disparidade socioeconômica existente em um país de dimensões continentais como o Brasil o que influencia diretamente na oferta de educação para todos, e no contexto dos fundos contábeis educacionais os holofotes apontam para a União e sua complementação, pois são os recursos novos, de fato.

Embora o Fundeb tenha cumprido seu papel ao promover uma redistribuição mais ampla dos recursos destinados à Educação Básica em todo o país, seus efeitos ainda foram limitados no enfrentamento das desigualdades entre as redes de ensino. Diante da proximidade do término de sua vigência, iniciou-se o processo de aprovação de uma nova configuração do fundo, com o objetivo de estabelecer uma dinâmica de redistribuição mais eficaz, pautada por metas específicas e por uma ampliação da participação da União, que passou a contribuir com novas modalidades de complementação — tema que será tratado na próxima seção.

### **3.2 O Fundeb permanente e as possibilidades do Custo Aluno-Qualidade (CAQ)**

Por muito tempo o processo de formulação do novo Fundeb foi negligenciado pelo

poder legislativo e executivo, mas com o iminente prazo de vencimento do antigo Fundeb no fim de 2020, o tema ganhou bastante destaque a partir de 2019, o que desencadeou debates acelerados. Para substituição do antigo Fundeb, em 2020 foi aprovado o Fundeb permanente, a partir da PEC nº15/2015 que deu origem à PEC nº 108/2020. Durante todo esse trâmite para a concepção e aprovação da Lei 14.113/2020, houveram disputas e debates entre diversos atores que buscavam defender seus interesses.

Ao se analisar os principais atores envolvidos nas disputas por meio de suas proposições, é possível identificar e separar em quatro principais grupos: defensores da educação pública e gratuita para todos, defensores do setor privado, governistas e oposicionistas.

Os defensores da educação pública e gratuita, articularam audiências e defenderam uma complementação da União de até 40%, o CAQ, sistema híbrido (VAAF/VAAT) e recursos exclusivos para a rede pública, apoiados por entidades como UNDIME, CONSED, UBES, UNE, ANPG, ANPED, FINEDUCA, CNTE, Campanha Nacional, MIEIB e CONANDA. Os defensores do setor privado, representados pelo Todos pela Educação, deputados do PSL, PSC e parte do DEM, propuseram uma complementação menor, inclusão do salário-educação, indicadores de desempenho e possibilidade de transferência de recursos ao setor privado, em geral, opondo-se ao CAQ. Os governistas, alinhados ao governo Bolsonaro, incluíram o MEC (com FNDE e INEP) e os Ministérios da Fazenda e Planejamento, que priorizaram restrições fiscais, ecoando pautas do setor privado. Os oposicionistas, como Rosa Neide, partidos de esquerda (PT, PSB, PDT, PCdoB, PSOL), UBES, UNE, ANPG e CNTE, combateram cortes na educação e reforçaram a luta por um fundo equitativo com alta complementação e exclusividade para a rede pública. A educação pública prevaleceu, impulsionada por entidades comprometidas com a sua defesa e oposicionistas contra resistências governistas e do setor privado. Apesar de algumas propostas dos setores progressistas não terem sido incorporadas, a PEC aprovada representou diversas conquistas, ainda mais quando se compara com o Fundef e o antigo Fundeb.

No contexto de conflitos e articulações para a formulação de políticas educacionais, associações políticas, acadêmicas e sociais, como a Fineduca, exerceram um papel central. Na tramitação da PEC 15/2015, a Fineduca defendeu a complementação da União em torno de 30%, considerando os estudos que apontavam que esse percentual seria o necessário para se aproximar do CAQ. Além disso, a associação defendeu a relevância dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) e o monitoramento do Fundo, avaliando possíveis retrocessos no financiamento educacional. Assim, essa entidade, juntamente com outras, teve uma atuação decisiva na aprovação do Fundeb permanente (EC nº 108/2020 e Lei nº

14.113/2020), e ainda em feito de resistência a propostas como a PEC nº 45/2024 (Ajuste fiscal e controle de gastos, uma atuação ao PL nº 2614/2024 (novo PNE). Essa trajetória de luta e vigilância da Fineduca conecta-se diretamente à consolidação do Fundeb permanente.

O Fundeb manteve a essência do antigo fundo, no que diz respeito a ambos possuírem mesma natureza contábil, e à forma como ocorre a integração dos fundos de cada estado e do Distrito Federal, seguindo a mesma lógica de inserção de parte de determinados impostos, os quais são convertidos em recursos destinados à educação. O quadro 5 evidencia a constituição de ambos os fundos e a participação da União em cada um deles:

**Quadro 5-** Comparação da constituição do antigo Fundeb com o novo Fundeb.

Impostos	Fundeb	Novo Fundeb
FPE	20%	20%
FPM	20%	20%
ICMS	20%	20%
IPI- exp (proporcional)	20%	20%
Ressarcimento da Desoneração de Exportação (LC 87/96	20%	-
IPVA	20%	20%
ITCD	20%	20%
ITR	20%	20%
Complementação da União	Mínimo de 10% do valor do fundo, para os estados que conseguiram atingir o valor mínimo definido anualmente	Mínimo de 23% (de forma gradual até 2026) do valor do fundo, para os entes federativos que não conseguiram atingir o valor aluno/ano mínimo definido anualmente em cada modalidade de Complementação, exceto o VAAR, pois não segue a lógica dos mínimos.

Fonte: Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. Lei N° 14.113/2020 de 25 de dezembro de 2020.

Pode-se observar que não houve a inserção ou exclusão de tributos, nem alteração de alíquotas. A principal mudança está na participação da União, que foi significativamente ampliada, representando um reforço importante no financiamento da educação básica pública.

Apesar disso, a estrutura geral do fundo se manteve fiel ao modelo anterior, preservando a lógica de redistribuição interestadual com base na arrecadação dos entes federativos. O mecanismo de constituição do fundo continua operando de forma integrada entre os diferentes níveis de governo, respeitando o princípio da colaboração federativa. Essa continuidade reforça

a ideia de que o Fundeb é uma política de Estado, consolidada como eixo estruturante do financiamento da educação básica pública no Brasil.

A partir do estudo *O novo Fundeb e o Direito à Educação: avanços, retrocessos e impactos normativos* (2022), a autora Andrea Vieira, evidencia como o Fundeb permanente atua como uma política pública de Estado na consolidação e efetivação do direito à educação, usando como parâmetro o antigo Fundeb e fazendo apontamentos de avanços e retrocessos de um fundo ao outro.

No contexto de conflitos e articulações para a formulação de políticas educacionais, associações políticas, acadêmicas e sociais, como a Fineduca, exercem um papel central. Na tramitação da PEC 15/2015, a Fineduca garantiu a ampliação da complementação da União para 23% até 2026. Além disso, a associação reforça a relevância dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) e monitora projetos de lei, avaliando possíveis retrocessos no financiamento educacional. Destaca-se, ainda, sua atuação decisiva na aprovação do Fundeb permanente (EC nº 108/2020 e Lei nº 14.113/2020), e ainda garante resistência a propostas como a PEC nº 45/2024 e o PL nº 2614/2024. Essa trajetória de luta e vigilância da Fineduca conecta-se diretamente à consolidação do Fundeb permanente.

O aumento da participação da União no Fundeb permanente é a principal inovação no que tange à nova captação de recursos e que está intrinsecamente ligado ao fundo. Na Cartilha do Novo Fundeb (2020, p. 14), consta que:

Foi instituída nova forma de complementação da União ao Fundeb, que será calculada de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes de Educação Básica pública presencial, observadas as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno (VAAF, VAAT ou VAAR) entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino. Consideradas as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de qualidade da educação, a complementação será equivalente a, no mínimo, 23% do total de recursos.

As complementações da União ao Fundeb permanente se divide da seguinte forma: 10% VAAF, 10,5 VAAT e 2,5% VAAR. Esses percentuais serão integralizados progressivamente, de modo que, no ano de 2021, se atingiu 12% de complementação, em 2022, o percentual subiu para 15% e em 2023, para 17%. Já no ano de 2024 o percentual alcançará 19%, enquanto para os anos de 2025 e 2026 a previsão é que se alcance 21% e 23% respectivamente.

Como já mencionado, com o Fundeb permanente há o advento de novas complementações e suas consequentes repartições, de modo que 10% é destinado ao cálculo do VAAF em que estados que estiverem abaixo do valor mínimo nacional do Fundeb, tornam-se aptos para auferirem tal complementação para que se alcance o valor mínimo; 10,5% é aplicável para aqueles estados e municípios que não alcançarem o VAAT- mínimo, que considera todas

as receitas da educação e; 2,5% destinados para redes de ensino públicas que alcançarem bons desempenhos educacionais, ponto esse que causa controvérsia e que será discutido mais adiante no decorrer da seção.

Sobre a distribuição de receitas, Vieira (2022) garante que segue o modelo do Fundeb anterior, mas destaca um avanço importante no financiamento da educação especial. O novo modelo direciona os recursos para o fortalecimento da rede pública, buscando garantir que ela própria ofereça o atendimento necessário aos estudantes com deficiência no ensino regular. Com isso, os repasses passam a incentivar a estruturação de uma política inclusiva dentro das escolas públicas, com investimentos em acessibilidade, formação de profissionais e recursos pedagógicos. A prioridade deixa de ser o repasse a instituições privadas e passa a ser o financiamento direto da oferta pública e inclusiva, promovendo a inclusão como responsabilidade do próprio sistema educacional estatal.

Houve avanços específicos no que se refere à destinação e utilização dos recursos do fundo, destaque-se aqui: a) mudança do percentual mínimo para remuneração dos profissionais da educação de 60% para 70% (não só o magistério como era antes), o que destina maior número de recursos para o pagamento de salários e encargos dos profissionais da educação visando assim uma maior valorização. Vieira (2022) reitera que os 70% não são destinados à verbas indenizatórias e que essas devem ser financiadas pelos outros 30% restantes do fundo; b) vinculação de 50% dos recursos totais do VAAT para educação infantil, visando reduzir a carência de creches e pré-escolas, em especial em regiões em que há um baixo número de crianças matriculadas; c) no mínimo 15% do total dos recursos do VAAT devem ser destinadas para despesas de capital, ou seja, gastos direcionados às melhorias da infraestrutura das escolas.

O VAAR, à primeira vista, pode ser encarado como um avanço que promove nas redes de ensino uma busca por bons resultados educacionais e na gestão para que recebam receitas em forma de “prêmio” e bonificação. Todavia, a educação é um direito que pertence a todos e um tipo de “disputa” entre redes de ensino, acaba destoando das outras duas modalidades de complementação da União, o VAAF e VAAT, pois essas buscam criar certa equivalência entre as redes de ensino, em que se considera avaliar a capacidade que os estados e municípios têm para investir, já o VAAR cria um certo conflito, pois premiar as redes que apresentam algum tipo de melhoria desconsiderando uma série de questões estruturais acaba promovendo ainda mais as desigualdades educacionais.

Além disso, no VAAR, as condicionalidades constituem a primeira etapa do processo. Os entes que as cumprem podem alcançar indicadores de melhoria no atendimento e na aprendizagem, promovendo a redução das desigualdades. Isso não se confunde com o simples

fato de apenas cumprir as condicionalidades e ter acesso às receitas, pois existem outras análises que avaliam os indicadores alcançados.

A Lei nº 14.113/2020 garante que a complementação VAAR será direcionada às redes de ensino públicas que atingirem as seguintes condicionalidades:

- provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho, ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;
- participação de pelo menos 80% dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da Educação Básica;
- redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades;
- regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020;
- referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino (Brasil, 2020, art. 14).

Além disso, existem também indicadores voltados para a melhoria do atendimento e da aprendizagem, com foco na redução das desigualdades educacionais. Vieira (2022) aponta que as condições supracitadas não são compatíveis com a bonificação por resultados pois, fazem parte da estrutura educacional e devem ser encaradas como universal, não obtendo *status* de bonificação, devendo assim ser oferecida às todas as redes de ensinos e seus estudantes.

Vieira (2022) destaca que estudiosos da área educacional promovem debates e discussões para avaliar como a metodologia prevista na lei é capaz de mensurar a equidade e o aprendizado através dos resultados obtidos dos exames dos estudantes. O principal foco desses debates é evidenciar a diferença entre “aprendizagem” e “resultado”, onde se busca demonstrar que o alcance de bons resultados em exames não necessariamente implica garantir um efetivo aprendizado. Além disso, a autora elenca outros aspectos alvos de críticas e discussão do VAAR: a) competitividade vinculada a resultados; b) formato; c) critérios avaliativos.

Vieira (2022) afirma que essa falta de regulação prevista na legislação dá brechas para a manutenção desenfreada de investimento de recursos em instituições privadas, pois não existe nenhuma limitação que demarca um espaço temporal ou quantitativo para que ocorra esses investimentos. Segundo esse modelo de financiamento é notável um estímulo de investimento no setor privado em detrimento de investimento direto no que é público, de fato. A autora ainda faz a reflexão de como a ideia neoliberal está impregnada na Educação Básica brasileira, e indica que tais ideias se materializaram de forma mais significativa nos anos 1990 e no pós-impeachment a partir de 2016, pois foram momentos em que governos assumiram um caráter evidentemente privatista. Melo (2016), dialoga diretamente com Vieira (2022), ao afirmar que

a privatização da educação não se restringe apenas a aumentar as matrículas do setor privado, mas também se manifesta a partir do que o autor denomina de “desobrigação do Estado” ao fazer uso de políticas neoliberais através de delegações de funções financiadas com recursos públicos.

Com o surgimento do Fundeb permanente, os debates acerca do Custo Aluno Qualidade (CAQ) se intensificam ainda mais. Estudos do tema têm demonstrado que a forma como vem sendo operacionalizado o Fundeb está longe de efetivar, de fato, um valor aluno ano que dê conta do CAQ como foi concebido.

A ideia sobre um padrão de qualidade é antiga. A Constituição Federal de 1988 já fazia menção às propostas do CAQ, que determinava “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” e a “garantia de padrão de qualidade” (Brasil, 1988). Além disso a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, reforçou o compromisso da União, em assegurar um padrão mínimo de qualidade na educação por meio de suas funções redistributivas e supletivas.

No art. 4º da LDB nº 9.394/1996 também é mencionado “padrão mínimo de qualidade de ensino, onde se estabelece que o Estado deve garantir uma educação pública associada a um ensino de qualidade:

IX – padrões mínimos de qualidade do ensino, definidos como 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, 1996).

O CAQ e CAQi buscam inverter a tradicional lógica de financiamento e considera as necessidades reais das redes de ensino. É importante destacar a diferença entre CAQi e CAQ: o Custo Aluno Qualidade (CAQ) tem o objetivo de determinar um padrão de qualidade por aluno para que se alcance os padrões de países com bons índices no que se refere o desempenho educacional; o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) é a primeira etapa para que se alcance o CAQ, e mensura o investimento mínimo para oferta da educação de qualidade considerando cada etapa e modalidade.

A Campanha Nacional do Direito à Educação, no ano de 2002, com suporte de representantes da sociedade civil e estudos do financiamento da educação deram início à constituição do CAQi e os referenciais que norteiam esses padrões de qualidade, e o ponto de partida é considerar que determinados insumos são indispensáveis para o estabelecimento de um ensino e aprendizagem de qualidade.

Uma coletânea de estudos regionais elaborados pelo Instituto Nacional de Estudos e

Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, entre 2003 e 2004, evidenciou uma análise precisa da situação educacional de escolas públicas espalhadas em oito estados brasileiros, o que serviu de parâmetro para construção dos referenciais do CAQi.

Para construção do cálculo do CAQi são utilizados os seguintes insumos: o salário dos profissionais da educação, assim como a formação e políticas de carreira desses profissionais; condições de trabalho (relação de número de alunos por turma); infraestrutura, que envolve equipamentos, instalações, bibliotecas, quadras, materiais didáticos e entre outros.

Alves *et al.* (2021) afirmam que a proposta da Campanha por sua indiscutível significância, no ano de 2010, foi utilizada como referência para a aprovação do Parecer CNE/CEB nº8. O parecer deliberava normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº9.394/1996 (LDB) que dispõe acerca dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública, entretanto não chegou a ser homologado pelo Ministério da Educação.

Durante a elaboração do Plano Nacional da Educação 2014-2024 as discussões em torno do CAQ e CAQi tornaram-se mais intensas, de modo que foram incluídas em quatro das doze estratégias inseridas na meta 20. A referida meta define quatro maneiras de efetivar o CAQi inicialmente até progredir gradualmente ao CAQ, e sempre que os valores estipulados não forem alcançados a União complementará. Deve-se destacar também a importante atuação da Fineduca na defesa do CAQi, com a elaboração de estudos, divulgação de Notas Técnicas e promoção de debates e campanhas em defesa de uma política de financiamento da educação que tenha como referência padrão mínimo de qualidade.

O Plano Nacional de Educação 2014-2024 inseriu em uma de suas estratégias a implementação do CAQi e do CAQ, que são estabelecidas nas Estratégias 20.6 a 20.8 e 20.10. A estratégia 20.6 delibera que no prazo de dois anos após a vigência do PNE, o CAQi deveria entrar em vigor, além disso, define que o CAQi deve se basear em padrões mínimos definidos na legislação educacional e no que se refere ao financiamento, o cálculo seria mensurado tomando como base os insumos essenciais, de modo que haja ajustes pontuais até a implementação do CAQ. A estratégia 20.7 estabelece o uso do CAQ como referência para financiar a Educação Básica em todas suas etapas e modalidades, a partir de constante análise de indicadores de gastos educacionais. A estratégia 20.8 determina um prazo (3 anos) para definição do CAQ, onde também é especificado os responsáveis por definição de tal prazo e seu acompanhamento (Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal).

Para Alves *et al.* (2021), após a aprovação do PNE, uma das principais iniciativas para implementação do CAQ, por parte do executivo federal, foi a criação do Grupo de Trabalho com o intuito de promover estudos para implementação do CAQi. O grupo propôs uma implementação gradual do CAQ; etapas sugeridas para aplicação da proposta e recomendações para análise do ministério, entretanto apenas em 2016 que o MEC criou a Comissão Interinstitucional de Acompanhamento para implementação do CAQi/CAQ (Portaria MEC nº 142, de 16 de março de 2016), que tinha como seus integrantes os representantes de órgãos do Ministério da Educação (Secretaria de Educação Básica – SEB, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – Sase, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, Inep e Secretaria Executiva), além do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), do Fórum Nacional de Educação (FNE) e da Campanha.

A comissão tinha até dois anos para conclusão dos seus trabalhos, de modo que se estabeleceu que no primeiro ano se definiria a metodologia de implementação e no ano seguinte a definição dos mecanismos de cooperação entre os entes federativos. Todavia, não chegou a existir sequer alguma reunião entre a comissão por conta de mudanças de gestão ocorridas dentro do Ministério da Educação. Em 2018, a Portaria do MEC nº 233 deu origem ao Comitê Permanente de Avaliação de Custos na Educação Básica do Ministério da Educação (CPACEB), e era composto pelas secretarias do MEC, FNDE, Inep, Consed, FNE e Undime. Segundo Alves *et al.* (2021) a comissão tinha como objetivo dar um suporte ao ministro em questões relacionadas a implementação do CAQ e CAQi, como a viabilidade, a colaboração e cooperação dos entes federativos e fontes de financiamento.

Alves *et al.* (2021) destacam que em 2019, o Conselho Nacional de Educação (CNE) se posicionou de forma contrária à competência da Câmara de Educação Básica para definição de valores das receitas para o CAQi. Ainda foram promovidas mudanças que alteraram as responsabilidades do CPACEB, que passaram a ser: avaliação da viabilidade financeira de valores per capita relacionados com à Educação Básica, análises dos mecanismos de cooperação entre os entes federativos; e acompanhar as propostas no âmbito legislativo relacionadas com a destinação de recursos para o financiamento da Educação Básica. A composição do comitê também sofreu mudanças, e era formado por secretarias do MEC, da Subsecretaria do Tesouro Nacional, FNDE, Inep, Consed e Undime.

Em 2019, a CPACEB passou a contar com o apoio e suporte de estudos elaborados pela Coordenação-Geral de Instrumentos e Medidas Educacionais (Cgime), órgão vinculado ao

Inep. Em um primeiro momento o Cgime atualizou os valores do CAQ utilizando como base o relatório de 2015, de modo que foi mantida a proporção dos valores relacionados ao PIB per capita. Noutro momento, houve uma análise do relatório de 2015, que foi documentada na Nota Técnica Dired/Cgime nº 12, de 2019 e que foi sofrendo adaptações ao longo do processo.

Um projeto de pesquisa foi elaborado e aplicado com o intuito de dar um maior suporte ao comitê, Alves *et al.* (2021) destacam dois princípios que nortearam esse trabalho: consideração de diversas metodologias para se mensurar o valor do CAQ; o segundo foi a elaboração de estudos inéditos que fez uso do banco de dados do Inep, FNDE, IBGE e entre outros. Segundo os autores, houve um grande movimento em torno do CAQ, de modo que diversos estudiosos do campo do financiamento da educação, de universidades, do IPEA, consultoria legislativa da câmara dos deputados fizeram-se presentes nos debates. Em 2020 foi elaborado Nota Técnica Dired/Cgime nº 25, de 2020 que consolidava as principais conclusões dos estudos realizados pelo comitê.

A Emenda Constitucional nº108/2020 passou a classificar o CAQ como instrumento de referência constitucional para se alcançar um padrão mínimo de qualidade na educação, que de acordo com o art. 211 da Constituição Federal de 1988, será determinado com base no CAQ e que será efetivado especificamente pela União, que vai ser definido em lei complementar como prevê o artigo 23 da Constituição:

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição (Brasil, 1988).

A Emenda Constitucional nº108/2020 determina o CAQ como referência no financiamento da educação, mas o maior desafio em relação a essa tarefa é a garantia de condições que viabilizem a efetivação, de modo que se evite os mesmos problemas na regulamentação dos processos anteriores.

Segundo Oliveira e Carvalho (2021), a inserção do CAQ representa um novo modelo a ser utilizado no financiamento da Educação Básica brasileira, pois há uma relação direta entre insumos e recursos. Segundo dados do Simulador do Custo Aluno Qualidade (SIMCAQ) os parâmetros para o cálculo do CAQ em 2023 foram: dias letivos por semana; carga horária de ensino; tamanho das turmas; jornada de trabalho docente; nível de formação, carreira e remuneração dos professores; adicionais; quadro de funcionários e remuneração; manutenção das escolas, formação, materiais didáticos e outros.

Os defensores do CAQi e CAQ partem da ideia de que é essencial a garantia de direitos básicos, condições físicas, materiais e profissionais para a oferta de uma educação de qualidade.

Eles defendem que os indicadores devem se direcionar através dos principais parâmetros que sustentam a oferta educacional. Para os críticos, nem sempre os insumos estão associados a qualidade da educação. Ainda argumentam que a o CAQi e CAQ, por serem relacionados com insumos, potencializa o risco de processos judiciais contra municípios e estados que não ofertarem os insumos demandados.

A Nota Técnica intitulada *“Nota Técnica: Fundeb com Custo Aluno Qualidade: no caminho da justiça federativa, igualdade e qualidade na educação básica. Estimativas do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi)”* da Fineduca e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação de 2023, apresenta um conjunto de propostas voltadas para assegurar equidade e qualidade na educação com foco na implementação do Sistema CAQi-CAQ, na reformulação do financiamento educacional e na inclusão de critérios de equidade, o documento busca enfrentar desigualdades históricas, garantindo condições adequadas de ensino, especialmente para populações negras, indígenas, quilombolas e socioeconomicamente vulneráveis. A proposta enfatiza a necessidade de avanços estruturais no sistema educacional, promovendo acesso, permanência e aprendizagem com justiça social.

A regulamentação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) é defendida como um passo fundamental para estabelecer um padrão mínimo de qualidade na educação básica. Para tornar isso viável, a Nota propõe aumentar a complementação financeira da União ao Fundeb, superando os atuais 23%, com prioridade para redes educacionais em regiões e contextos mais vulneráveis. Esse incremento visa assegurar recursos suficientes para atender às demandas de escolas que enfrentam desafios históricos e estruturais, promovendo uma educação de qualidade para todos.

Outro ponto é a reformulação do Valor Aluno-Ano por Resultados (VAAR), que, em sua configuração atual, beneficia entes com maior capacidade financeira, contrariando o objetivo constitucional de reduzir desigualdades. A Fineduca (2022) destaca que a exclusão escolar afeta desproporcionalmente negros, indígenas e quilombolas, e que a falta de recursos básicos nas escolas frequentadas por esses grupos compromete o processo educativo. Assim, a revisão do VAAR deve priorizar a ampliação do acesso e da permanência escolar, evitando que a avaliação da aprendizagem se limite a testes nacionais de larga escala, especialmente aqueles não alinhados ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, conforme a Constituição e a Lei nº 14.113/2020.

A inclusão de fatores de equidade, como raça-etnia e condição socioeconômica, é proposta para orientar a distribuição de recursos educacionais, reconhecendo a dívida histórica com populações marginalizadas. Essa abordagem busca direcionar investimentos adicionais às

redes e estudantes em maior vulnerabilidade, promovendo uma reparação estrutural das desigualdades no acesso à educação. A Nota enfatiza que a igualdade formal de oferta não é suficiente para superar barreiras históricas, sendo necessário um financiamento que contemple as especificidades de cada contexto social.

O fortalecimento do controle social também é um pilar da proposta, posicionando o Sistema CAQi-CAQ como uma ferramenta de planejamento, monitoramento e participação coletiva. Envolvendo órgãos públicos, conselhos de educação, Ministérios Públicos e a sociedade civil, esse mecanismo visa garantir transparência e eficiência na aplicação dos recursos, alinhando as ações aos objetivos de equidade e qualidade educacional. A participação ativa de representantes da sociedade civil é vista como essencial para assegurar que as políticas atendam às reais necessidades das populações atendidas.

Por fim, a Nota recomenda a utilização do Simulador de Custo Aluno-Qualidade (SimCAQ) para calcular os valores necessários ao financiamento do CAQi, considerando variáveis como etapa, modalidade, jornada e localização das escolas (urbana ou rural). Inspirado na metodologia pioneira do CAQi, desenvolvida pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o SimCAQ foi concebido a partir da Tese de Doutorado de Thiago Alves, com contribuições de pesquisadores da UFPR e UFG, como Adriana Dragone Silveira, Gabriela Schneider. O projeto foi assumido pela Fineduca em parceria com a UFPR, resultando nessa ferramenta.

Importante ressaltar o papel essencial que o Simulador de Custo-Aluno Qualidade possui no processo de gestão educacional, pois dispõe de uma plataforma online que possibilita uma profunda análise dos gastos necessários para financiar a educação de forma adequada. O SimCaq permite a simulação que envolve diferentes situações e a alocação de receitas, garantindo assim que estes sejam direcionados de forma equânime e eficaz, considerando as necessidades específicas de cada escola.

De acordo com Alves *et al.* (2021) a concepção do Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ) ocorreu em três etapas: a) a primeira etapa foi a que se estabeleceu modelo conceitual, finalidade e primeiros cálculos estão presentes na tese de doutorado de Thiago Alves, “*Desenvolvimento de um modelo de previsão de custos para planejamento de sistemas públicos de Educação Básica em condições de qualidade: uma aplicação a municípios de Goiás*”, em 2012; b) a segunda etapa teve início em 2014 após a aprovação do PNE 2014-2024 com a parceria entre Sase/Mec e a Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Universidade Federal de Goiás (Face/UFG) que desenvolveram um protótipo que demonstrou a potencialidade do simulador como ferramenta de planejamento; c) a terceira etapa obteve

suporte financeiro do Ministério da Educação entre 2015 a 2019, e que foi disponibilizada em um site na internet para acesso ao grande público, resultado de um trabalho coletivo com alguns dos principais estudiosos do financiamento educacional com um objetivo em comum, criar mecanismos que tornem a educação mais igualitária e de qualidade.

O Simulador de Custo-Aluno Qualidade (SimCAQ) possui o objetivo de auxiliar os diferentes níveis de governo na gestão de recursos de forma mais assertiva, a partir de diagnósticos abrangentes que avaliam as reais necessidades das redes de ensino. Alves et. al (2021) afirmam que o SimCAQ possibilita que gestores, legisladores, profissionais da educação e a sociedade civil analisem os custos da oferta educacional de qualidade. Segundo os autores, por ser uma ferramenta computacional, o SimCAQ permite a simulação de diferentes cenários de financiamento e oferta educacional, somado ao fato de ser uma ferramenta gratuita e de fácil acesso.

O SimCAQ possibilita a criação de diversos cenários em que se consideram as múltiplas realidades das escolas públicas. Alves *et al.* (2021), destacam que mesmo que não exista um consenso de um padrão único de qualidade devido o vasto tamanho territorial do Brasil e suas diferentes realidades socioeconômicas, é de fundamental importância estabelecer um padrão mínimo para garantir a redução de desigualdades, que são calculados pelo programa a partir de insumos e recursos, que podem sofrer ajustes pelos usuários para assim poder refletir a realidade de cada escola. O SimCAQ tem como unidade de análise as matrículas, escolas e o município enquanto unidade territorial. Os autores ainda destacam que na versão de 2020 existem três módulos de consulta e simulação para o público: a) CAQ de cada etapa e modalidade; b) orçamento educacional, que mensura o valor das receitas necessárias para financiar a educação em localidades específicas; c) orçamento necessário por ente federativo que elabora análises de estimativas do orçamento para financiamento do CAQ nos estados e municípios.

A proposta de regulamentação do CAQ, alinhada ao arcabouço legal brasileiro, sugere uma transição do modelo atual, centrado nos “recursos disponíveis”, para um modelo baseado nos “recursos necessários” para um padrão mínimo de qualidade, (Fineduca, 2023). Essa mudança é crucial para que o CAQ seja mais do que um parâmetro teórico, funcionando como um instrumento prático que oriente a alocação dos recursos do Fundeb. A ampliação da complementação federal, como sugerem os estudos, permitiria ao país superar o valor mínimo da VAAT (VAAT) e alcançar o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), assegurando investimentos em insumos essenciais, como formação docente e infraestrutura escolar.

Para que o CAQ seja efetivo, a regulamentação deve priorizar redes de ensino com maiores déficits de qualidade e vulnerabilidade socioeconômica, promovendo a equidade. A

proposta da Fineduca (2023) destaca a importância de cálculos técnicos que considerem as necessidades reais das escolas, evitando que o financiamento fique restrito às limitações fiscais atuais.

A integração entre Fundeb e CAQ exige, portanto, uma articulação federativa robusta, com fortalecimento do papel da União no financiamento e apoio técnico aos municípios. A regulamentação deve equilibrar a padronização de um piso de qualidade com a flexibilidade para atender às especificidades regionais, conforme indicado em análises técnicas (Fineduca, 2023).

Oliveira e Carvalho (2021) elencam dois pontos que são um desafio para a implementação CAQ: o primeiro ponto é o percentual de complementação da União de 23%, que não é um percentual suficiente para garantia de uma qualidade de ensino, apesar de ter aumentado consideravelmente em comparação com o Fundeb anterior. O segundo ponto é a vigência da Emenda Constitucional 95/2016 e seus impactos negativos nas políticas de financiamento do Brasil.

Fernandes e Bassi (2021) apontam que a aprovação do Fundeb permanente com a inclusão do CAQ foi uma vitória obtida pela sociedade civil a partir de grupos que possuem histórico compromisso com a educação pública brasileira, mas ressaltam que a efetivação do Fundeb permanente ocorreu em um momento de crise econômica atrelada à crise sanitária, somada à política de austeridade fiscal, o que evidentemente repercute na distribuição de recursos para o financiamento educacional. O Fundeb permanente com o CAQ simboliza um novo ciclo na política de financiamento da Educação Básica no Brasil. Cada geração das políticas de fundos redistributivos remete a um conceito diferente da atuação do Estado, que é também expressão da correlação de forças entre a sociedade civil e governos, bem com entre o público e o privado. O novo Fundeb com o CAQ obteve aprovação num contexto de Estado neoliberal emanado pela extrema-direita, que defende a privatização da educação, o que denota a importância da participação da sociedade civil na concepção da EC 108/2020 e da Lei 14.113/2020.

Com o advento do Fundeb permanente e com regras mais rígidas e maior volume de recursos advindos da complementação da União, se busca reduzir ainda mais a disparidade de recursos entre os entes federativos, em especial, a desigualdade intraestadual, ou seja, entre os municípios do mesmo estado, através do cálculo da complementação VAAT. Fica notável que a cada reformulação dos fundos contábeis educacionais há tentativas de reduzir ainda mais a desigualdade de recursos para o financiamento da Educação Básica.

O potencial do Fundeb permanente e do CAQ em promover a equidade no

financiamento educacional torna-se ainda mais evidente quando se examina realidades locais marcadas por profundas desigualdades. No Maranhão, um estado com históricos desafios socioeconômicos, o Fundeb permanente tem desempenhado um papel importante na redistribuição de recursos entre municípios, buscando mitigar disparidades no acesso à educação de qualidade. Assim na seção “O Fundeb Permanente e Seus Efeitos na Redução das Desigualdades de Recursos entre os Municípios Maranhenses” explora-se como esse mecanismo tem impactado o financiamento da educação no estado, analisando os avanços, os desafios e as perspectivas para a garantia de uma educação mais equitativa em um contexto de vulnerabilidades regionais.

#### **4 O FUNDEB PERMANENTE E SEUS EFEITOS NA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES DE RECURSOS ENTRE OS MUNICÍPIOS MARANHENSES**

Ao longo da evolução da política de financiamento da educação no Brasil, desde o antigo Fundeb até a implementação do novo modelo, o Maranhão se destaca como o estado que mais necessitou da complementação da União. Esse contexto coloca o estado como um caso exemplar nas discussões sobre desigualdades educacionais, sendo frequentemente citado em estudos nacionais que abordam as disparidades no financiamento da educação pública. Nesse sentido, esta seção tem como objetivo analisar a trajetória do fundo no estado, investigando como a complementação da União tem sido essencial para mitigar as desigualdades e promover o desenvolvimento educacional nas regiões mais carentes.

A complementação da União ao Fundeb no Maranhão apresentou variações significativas ao longo dos anos, com percentuais que em alguns anos ultrapassaram os 50%. Esses dados indicam a extrema dependência do estado de recursos externos para garantir o funcionamento do sistema educacional, o que coloca os municípios maranhenses como um campo fértil para entender as dinâmicas das desigualdades educacionais e o potencial do fundo para promover maior equidade no acesso e na qualidade da educação.

Para realizar essa análise, foram utilizados dados do Censo Escolar de Matrículas e do SIOPE, referentes aos anos de 2021, 2022 e 2023. A pesquisa abrange os 217 municípios do Maranhão, com o objetivo de examinar a distribuição dos recursos do Fundeb e como eles variam entre os municípios. Para facilitar as comparações, os valores foram transformados em valores per capita (por aluno), considerando os recursos relacionados ao Fundeb, incluindo o VAAF, o VAAT e o VAAR. Isso permitiu uma análise mais precisa sobre a relação entre os valores recebidos pelos municípios e as desigualdades educacionais presentes no estado. Além disso, todas as receitas apresentadas foram corrigidas pelo IPCA tendo como ano de referência o mês de dezembro 2024.

Para dar conta dessas pretensões, esta seção está organizada em três subseções articuladas, como apresentadas a seguir.

A subseção 4.1 tem como objetivo oferecer referências sobre as redes municipais de ensino de modo a possibilitar a análise do efeito da complementação da União para a redução das desigualdades intraestaduais. Para tanto, apresenta as características das redes municipais de ensino do Maranhão, com ênfase na concentração de matrículas na educação infantil e ensino fundamental, na dispersão geográfica das escolas que aumenta os custos operacionais, e na baixa capacidade de arrecadação própria dos municípios, que, combinada à necessidade de

elevar a qualidade da aprendizagem, intensifica a demanda por maior financiamento para assegurar um padrão mínimo de oferta educacional.

A subseção 4.2 aprofunda esse diagnóstico ao tratar do Fundeb no contexto das receitas subvinculadas, evidenciando seu papel central no financiamento da educação nos municípios maranhenses, especialmente pela redistribuição de recursos entre entes com diferentes capacidades fiscais. Sem o fundo, as desigualdades educacionais entre municípios com maior e menor arrecadação própria tenderiam a se intensificar, comprometendo a equidade na oferta educacional. Esses efeitos foram demonstrados ao longo da análise, inclusive com base na receita total resultante de impostos arrecadados pelos municípios que foram separados em grupos de acordo com tamanho populacional.

Já a subseção 4.3 aborda o impacto dos repasses federais para a redução das desigualdades no financiamento da educação básica nos municípios maranhenses, fortalecendo redes locais e ampliando sua capacidade de oferecer atendimento educacional. A análise destaca o papel redistributivo das complementações e seus reflexos nas condições de equidade e qualidade do ensino nos municípios do estado. Nesse contexto, avalia-se também o grau de dependência dos municípios em relação às complementações da União, em um estado historicamente marcado pela forte dependência de transferências intergovernamentais para sustentar sua política educacional. Com base nos dados de 2023, são evidenciados os municípios que mais e os que menos receberam complementação por aluno, bem como os tipos de complementação que mais se destacaram — especialmente o VAAT, com maior impacto redistributivo. A análise permite refletir sobre os avanços e também sobre algumas limitações que o Fundeb permanente ainda apresenta no contexto maranhense.

#### **4.1 Perfil das redes municipais de educação do Maranhão e seus desafios para o financiamento da educação**

O Maranhão, estado brasileiro de grande diversidade geográfica e cultural, situa-se na transição entre as regiões Norte e Nordeste, caracterizando-se por modos de vida únicos. Segundo o Censo 2022, fonte dos dados demográficos, o estado possui 6.776.699 habitantes, dos quais 70,93% vivem em áreas urbanas e 29,07% em zonas rurais, sendo o mais rural do Brasil, na 27<sup>a</sup> posição em urbanização. Em 2024, a população estimada alcança 7.010.960 habitantes, distribuídos em 217 municípios. As faixas etárias escolares indicam 7,63% da população tem de 0 a 4 anos, 8,07% de 5 a 9 anos, 8,58% de 10 a 14 anos e 9,04% de 15 a 19 anos, totalizando 33,32% (Censo, 2022). A expressiva população rural reforça a necessidade de

políticas públicas que ampliem o acesso à educação, saúde e infraestrutura nas comunidades rurais, promovendo inclusão e desenvolvimento sustentável.

Além disso, o Maranhão é conhecido por sua vasta e complexa composição populacional. A população maranhense é, em grande parte, formada por uma mescla de descendentes de povos indígenas, africanos e europeus, o que reflete uma forte herança cultural. Esse processo de formação é ainda mais evidenciado pelas comunidades quilombolas e indígenas que habitam o estado.

O Maranhão historicamente figura entre os estados com os menores indicadores sociais do país, e muitos de seus municípios estão entre os de menor IDH do Brasil. Fatores como baixa escolaridade, dificuldades de acesso à educação de qualidade e altas taxas de evasão escolar impactam negativamente os índices educacionais, refletindo diretamente no IDH.

A maioria dos municípios maranhenses apresenta Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) classificado como médio ou baixo quando comparado a outros municípios do Brasil, de acordo com a Atlas PNUD/Ipea/FJP (2023). O IDH leva em consideração três componentes principais: renda, longevidade e educação. A educação, que é um dos fatores analisados, tem um peso significativo. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) do Maranhão no ano de 2021 era de 0,676, o que coloca o estado em uma posição baixa quando comparado aos outros estados brasileiros, considerando que a média nacional é de 0,766. Esse índice reflete algumas das desigualdades socioeconômicas que o estado enfrenta, especialmente no que diz respeito ao acesso a serviços de saúde, educação e renda.

O Maranhão possui setores econômicos relevantes que impulsionam seu crescimento. O agronegócio tem se destacado na produção de soja, milho, arroz e pecuária, além da mineração e do polo siderúrgico. A logística portuária é um de seus principais ativos, com o Porto do Itaqui consolidando-se como um dos mais importantes corredores de exportação de grãos e minérios do país. O estado ainda apresenta potencial turístico crescente, impulsionado por destinos como os Lençóis Maranhenses e a capital São Luís, patrimônio cultural da humanidade. Esses fatores contribuem para que o Maranhão possua um Produto Interno Bruto (PIB) considerável: segundo o IBGE (2022), representa cerca de 1,4% do PIB nacional, ocupando a 15ª posição no ranking das economias estaduais e figurando como a quarta maior economia do Nordeste.

No entanto, esse dinamismo econômico não se reflete plenamente nas condições de vida da população. De acordo com o IBGE (2024), o rendimento mensal domiciliar per capita do estado foi de apenas R\$ 1.077,00, valor bem abaixo da média nacional de R\$ 2.069,00. Esses números evidenciam o baixo poder de consumo da população e as limitações de arrecadação

própria dos municípios, o que afeta diretamente a capacidade de investimento em políticas públicas, especialmente na educação. Essa realidade reforça a importância de mecanismos de redistribuição de recursos, como o Fundeb, para garantir financiamento adequado e reduzir desigualdades educacionais no estado.

O sistema educacional maranhense é composto por uma grande rede de escolas que atende a um número expressivo de alunos em diferentes etapas e modalidades de ensino. Em 2023 o estado possuía 10.282 escolas, distribuídas entre os 217 municípios (Censo Escolar, 2023) com uma diversidade de matrículas que reflete as desigualdades e os desafios enfrentados pelas comunidades locais.

Os dados do Censo de 2022 revelam que 15,1% da população com 15 anos ou mais do estado não é alfabetizada, tornando o Maranhão o 4º estado com maior taxa de analfabetismo do país. Esse cenário é ainda mais preocupante em alguns municípios. O município de Codó possui a pior taxa de analfabetismo do Brasil entre municípios com mais de 100.000 habitantes, chegando a 22,3%. Na mesma lista, Caxias também se destaca negativamente, com 17,5%. Já entre os municípios com população entre 50.000 e 100.000 habitantes, Coroatá aparece com a 5ª pior taxa do país, registrando 23,8%. Questões sociais e econômicas são fatores determinantes para esse quadro, levando muitas pessoas a não ingressarem na escola ou a abandonarem os estudos precocemente. A falta de acesso à educação de qualidade, a necessidade de trabalhar desde cedo e as dificuldades estruturais enfrentadas por muitas famílias contribuem para a manutenção dessa situação.

Em relação ao corpo docente, em 2023 a rede municipal contava com 82.482. O município se destaca como o ente federativo com o maior número de docentes em comparação aos demais, o que se explica pela elevada demanda de estudantes atendidos nessa esfera de governo

Em termos de matrículas, a distribuição dos estudantes nas diferentes etapas de ensino revela que em 2023, foram registradas 130.927 matrículas em creches, 176.980 em pré-escolas e 474.123 nos anos iniciais do ensino fundamental. Já nos anos finais dessa etapa, contabilizaram-se 424.627 matrículas, enquanto o ensino médio municipal apresentava 3.724 matrículas. A modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA) também se destacou, com 140.366 estudantes matriculados. No que diz respeito à educação especial — voltada a crianças com deficiência que necessitam de apoio contínuo em múltiplos aspectos, como no aprendizado, na comunicação, no comportamento e nas atividades diárias —, foram registradas 48.360 matrículas. Esses números expressivos evidenciam não apenas a abrangência da rede

municipal, mas também a sobrecarga enfrentada pelo sistema, que precisa responder a uma demanda crescente em um cenário marcado por desigualdades socioeconômicas.

Outro dado relevante é a quantidade de matrículas em escolas que atendem a populações com características e necessidades diferenciadas. A rede municipal maranhense em 2023 contava com 6.682 matrículas em escolas indígenas e 59.346 matrículas em escolas quilombolas. Essas escolas precisam lidar com demandas particulares, como a oferta de ensino bilíngue ou intercultural no caso das comunidades indígenas, a valorização das tradições e da história quilombola nos currículos, além de questões logísticas. Isso demonstra o esforço para se atender à diversidade de sua população, que inclui comunidades que enfrentam desafios adicionais no acesso à educação, como questões territoriais, culturais e socioeconômicas, o que tem implicações diretas no financiamento da educação nesses territórios.

A inclusão dessas populações no sistema educacional é um passo importante para reduzir as desigualdades educacionais e garantir que todos os alunos tenham acesso a uma educação de qualidade, respeitando suas identidades culturais e históricas. Além disso, a educação no Maranhão é majoritariamente pública. Em 2023, 70,4% das matrículas na educação básica estavam em escolas municipais, o que evidencia a predominância das escolas públicas no atendimento à população maranhense, com a rede municipal sendo a principal responsável pela oferta de educação no estado.

O Maranhão enfrenta desafios significativos na qualificação de seus professores, com variações notáveis entre as etapas de ensino, redes educacionais e áreas geográficas. Em 2023, nas redes municipais maranhenses, apenas 53,90% dos docentes da educação infantil possuíam nível superior, sendo esse percentual ainda menor nas creches (52,9%) e ligeiramente superior nas pré-escolas (54,90%). No ensino fundamental, 71,30% dos professores tinham nível superior, com uma disparidade entre os anos iniciais (69,40%) e os anos finais (72,70%). No ensino médio e na educação profissional, embora 70,30% e 46,20% dos docentes, respectivamente, possuam nível superior, esses índices ainda estão em desacordo com a determinação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Na educação de jovens e adultos (EJA), o percentual de professores com nível superior é de 46,20%, enquanto na educação especial, alcança 93,10%.

Além da formação geral, a adequação da qualificação às disciplinas lecionadas é outro ponto crítico. De acordo com o Inep (2023), nas redes municipais do estado, a educação infantil possui 44,6% dos seus professores com formação mais adequada, ou seja, docentes com graduação em licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que lecionam. No entanto, 44,5% possuem formação menos adequada,

correspondendo a professores cuja formação não é compatível com a disciplina ou que não possuem formação superior.

No ensino fundamental, apenas 36,9% dos docentes estão bem qualificados, enquanto 30,6% apresentam formação insuficiente. Para o ensino médio, 11,5% dos professores possuem formação adequada, mas 32% estão em situação menos adequada. Essa situação é ainda mais grave nas áreas rurais. Na educação infantil rural, somente 36,10% dos professores têm formação mais adequada, enquanto 55,90% estão em situação menos favorável. No ensino fundamental rural, apenas 25,6% dos docentes possuem formação adequada, com 41,90% em situação menos adequada. Em contraste, as áreas urbanas apresentam números melhores: 50,4% dos professores da educação infantil estão bem qualificados, e 36,7% possuem formação menos adequada. No ensino fundamental urbano, 48,8% dos docentes têm formação mais adequada, enquanto 18,8% estão em situação menos adequada (Inep, 2023).

No estado, a infraestrutura das escolas das redes municipais apresenta avanços em algumas áreas, mas ainda enfrenta desafios significativos que impactam diretamente o aprendizado e o desenvolvimento dos estudantes. Questões como a falta de acessibilidade, a carência de recursos tecnológicos e a insuficiência de serviços básicos refletem as desigualdades regionais e a necessidade de investimentos prioritários para melhorar as condições de ensino nessas redes. Neste contexto, analisar a infraestrutura escolar é essencial para compreender os obstáculos e propor soluções que garantam um ambiente educacional adequado e equitativo para todos.

No âmbito da acessibilidade, as escolas das redes municipais maranhenses enfrentam desafios significativos. De acordo com o INEP (2023), apenas 23% das escolas possuem acessibilidade geral, um número bem abaixo da média das escolas municipais a nível nacional de 41% em 2023. Além disso, somente 27% das escolas contam com sanitários acessíveis, enquanto a média brasileira é de 46%. As dependências acessíveis estão presentes em 50% das escolas dos municípios, comparado a 65% no Brasil. Esses dados mostram que ainda há muito a ser feito para garantir condições adequadas para todos os alunos, especialmente aqueles com necessidades especiais.

O acesso a água filtrada é considerável, com 91% das escolas oferecendo esse serviço, embora ainda abaixo da média nacional de 95%. No entanto, a infraestrutura interna das escolas ainda é deficiente em áreas como bibliotecas e laboratórios. Apenas 9% das escolas possuem bibliotecas, e 5% contam com laboratórios de informática, números muito inferiores às médias nacionais (INEP, 2023).

No que diz respeito aos serviços básicos, a situação também é preocupante. Apenas 6% das escolas têm esgoto tratado pela rede pública, enquanto a média nacional é de 43%. A coleta de lixo é um pouco mais eficiente, com 38% das escolas tendo coleta periódica, mas ainda abaixo dos 74% registrados no Brasil. Por outro lado, a energia elétrica está presente em 99% das escolas no estado, ligeiramente acima da média nacional de 96%, garantindo um mínimo de infraestrutura básica para o funcionamento das unidades escolares (INEP, 2023).

A tecnologia é outra área que demanda atenção. Embora 73% das escolas municipais maranhenses tenham acesso à internet, esse número está abaixo dos 87% registrados em todo o país. O acesso à banda larga das escolas dos municípios é de 57%, comparado a 73% no Brasil, o que reflete a dificuldade de muitas escolas em integrar a tecnologia de maneira eficiente ao processo educativo (INEP, 2023).

Os dados apresentados mostram que a rede municipal maranhense enfrenta desafios complexos e exige um financiamento diversificado, pois atende a um grande número de matrículas, incluindo escolas em áreas rurais, comunidades quilombolas, ribeirinhas e assentamentos, além das zonas urbanas. Esse cenário evidencia o papel fundamental do Fundeb e da complementação de recursos para corrigir desigualdades entre os municípios e atender demandas que vão desde infraestrutura até questões pedagógicas. Nesse sentido, a complementação do Fundeb tem se mostrado um mecanismo essencial para reduzir desigualdades no Maranhão, garantindo melhores condições para a educação pública. A importância desse financiamento e sua relevância para a educação do estado serão analisadas na próxima seção.

#### **4.2 O Fundeb dos municípios maranhenses no contexto das receitas subvinculadas**

O Fundeb é a principal política de financiamento da educação básica nos 217 municípios maranhenses, garantindo recursos para salários e formação de professores, infraestrutura escolar e programas como transporte e merenda. Por meio da redistribuição de receitas de impostos e da complementação federal, o fundo equaliza o investimento por aluno, sendo essencial em um estado com alta dependência de transferências e baixa arrecadação própria. Os municípios devem oferecer educação infantil e ensino fundamental, destinando pelo menos 25% de suas receitas de impostos e de transferências constitucionais e legais, conforme determina a Constituição Federal. Em um contexto de desigualdade, esse modelo dificulta a garantia de um

ensino de qualidade em um estado caracterizado por limitações fiscais, como é o caso do Maranhão.

Cidades maiores, como São Luís e Imperatriz, com maior arrecadação própria, poderiam sustentar investimentos educacionais, ainda que com desafios. Já municípios menores, que é a maior parte, dependem quase exclusivamente de transferências constitucionais e legais, enfrentariam dificuldades para cobrir despesas essenciais, como salários de professores, transporte escolar e manutenção de escolas. Essa disparidade intensificaria desigualdades na oferta educacional, impactando diretamente a qualidade do ensino.

Peri-Mirim é o município maranhense com a menor receita própria para a educação considerando apenas suas receitas subvinculadas. Quando se compara esse município com a capital São Luís em 2023, se evidencia os efeitos redistributivos do Fundeb na redução das desigualdades de recursos educacionais do Fundeb estadual (sem complementação da União). Peri-Mirim, contando apenas com a receita própria, teria um valor/aluno médio de R\$ 701,38; com o Fundeb sem a complementação da União, a sua situação melhora significativamente passando para um valor/aluno médio e de R\$ 4.985,43. Já São Luís, com uma receita própria significativamente maior (R\$ 9.612,82), com o Fundeb perde recursos, recebendo o valor/aluno médio de R\$ 4.111,77.

A ausência do Fundeb agravaría ainda mais as desigualdades já existentes entre municípios com perfis socioeconômicos distintos, como é o caso de São Luís e Peri-Mirim. Em um cenário hipotético sem o fundo, a responsabilidade de financiar a educação pública recairia exclusivamente sobre a capacidade fiscal de cada município. Nessa configuração, cidades com baixa arrecadação própria, como Peri-Mirim, ficariam severamente limitadas a realizar investimentos mínimos, o que implicaria em infraestrutura escolar deficiente, escassez de materiais didáticos, dificuldades para atrair e manter profissionais qualificados, além da oferta restrita de etapas e modalidades de ensino. Por outro lado, municípios com maior dinamismo econômico e estrutura administrativa consolidada, como São Luís, conseguiram manter padrões de qualidade muito superiores. Esse contraste ampliaria ainda mais as disparidades educacionais e sociais dentro de um mesmo estado, comprometendo o princípio da equidade no acesso à educação e, consequentemente, prejudicando as perspectivas de desenvolvimento das crianças que vivem em localidades menos favorecidas.

Essa desigualdade estrutural fica ainda mais evidente quando se observa a arrecadação tributária nos municípios maranhenses, conforme apresentado no Quadro 6. Os dados evidenciam uma clara correlação entre o tamanho da população — com base nos dados do Censo Demográfico de 2022 — e a capacidade dos municípios de gerar receitas próprias. Para

fins de análise, os municípios foram agrupados em três faixas populacionais: aqueles com mais de 100.000 habitantes, os que têm entre 50.000 e 100.000 habitantes, e os que apresentam menos de 50.000 habitantes. A arrecadação considerada refere-se ao total das receitas resultantes de impostos.

Esses dados revelam que municípios maiores, em geral, demonstram maior capacidade de arrecadação, o que está associado tanto ao dinamismo econômico quanto à estrutura administrativa mais consolidada, permitindo maior eficiência na coleta de tributos e na destinação de recursos à educação. Já os municípios de menor porte, que concentram grande parte da população rural e apresentam baixo índice de formalização econômica, enfrentam sérias dificuldades para gerar receitas próprias suficientes para manter uma rede de ensino minimamente estruturada. Esse cenário reforça a importância de mecanismos de redistribuição como o Fundeb, cuja função compensatória se mostra essencial para garantir uma base mínima de financiamento em localidades que, de outra forma, permaneceriam cronicamente subfinanciadas, perpetuando o ciclo de desigualdades regionais.

**Quadro 6-** Receita própria geral dos municípios em 2023.

Grupo Populacional	Valor Total (R\$)	Número de Municípios	Valor Médio Por Município (R\$)
Mais de 100.000 habitantes	R\$ 5.971.926.533,53	10	R\$ 597.192.653,35
Entre 50.000 e 100.000	R\$ 1.131.535.189,50	12	R\$ 94.294.599,13
Menor que 50.000	R\$ 7.154.976.123,39	195	R\$ 36.692.185,25

Fonte: IBGE (2022); SIOPE (2023).

No grupo de municípios com mais de 100.000 habitantes, que totaliza 10 cidades e uma arrecadação de R\$ 5.971.926.533,53, a média por município é de R\$ 597.192.653,35, destacando a potência econômica dessas áreas mais urbanizadas e com uma economia mais desenvolvida. São Luís, com R\$ 3.448.387.315,98, lidera de forma expressiva, beneficiada por sua posição de capital e principal centro administrativo, comercial e de serviços do Maranhão, o que impulsiona significativamente a arrecadação de ISS e IPTU. Imperatriz, com R\$ 626.269.817,98, segue como a segunda maior arrecadadora, sustentada por sua relevância industrial e comercial, que eleva a arrecadação de ICMS. Balsas (R\$ 298.380.933,15) também se destaca, impulsionada pelo agronegócio, um setor que gera alta circulação de mercadorias e, consequentemente, maior arrecadação de ICMS. Outros municípios desse grupo, como Timon (R\$ 279.871.712,35), Caxias (R\$ 265.307.566,61) e Paço do Lumiar (R\$ 252.418.567,09), beneficiam-se da proximidade com grandes centros ou de atividades econômicas específicas,

como comércio e serviços. A alta média de arrecadação nesse grupo reflete a capacidade dessas cidades de manterem estruturas administrativas mais organizadas, com maior eficiência na fiscalização e cobrança de tributos, reduzindo a sonegação e maximizando as receitas próprias destinadas à educação.

No grupo de municípios com população entre 50.000 e 100.000 habitantes, que engloba 12 cidades e totaliza R\$ 1.131.535.189,50, a média por município cai para R\$ 94.294.599,13, cerca de seis vezes menor que a do grupo anterior. Municípios como Santa Inês (R\$ 127.548.431,27) e Grajaú (R\$ 111.200.229,82) lideram nesse grupo, beneficiados por atividades econômicas específicas. Santa Inês, por exemplo, é um polo comercial regional, o que eleva a arrecadação de ISS e ICMS, enquanto Barreirinhas (R\$ 91.816.101,96) se destaca pelo turismo, especialmente devido ao Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, que impulsiona o ISS. Outros municípios, como Pinheiro (R\$ 102.771.791,49) e Buriticupu (R\$ 103.194.251,76), também apresentam arrecadações relevantes, mas a média geral desse grupo evidencia uma base tributária menos diversificada e uma maior dependência de repasses. A diferença significativa na média de arrecadação entre esse grupo e o de cidades maiores sublinha como a escala populacional e econômica impacta diretamente a capacidade de financiar a educação com recursos próprios.

O terceiro grupo, composto por 195 municípios com menos de 50.000 habitantes, apresenta um total de R\$ 7.154.976.123,39, com uma média de R\$ 36.692.185,25 por município, a menor entre os três grupos. Nesse grupo, a variação é significativa: Santo Antônio dos Lopes lidera com R\$ 120.414.741,33, possivelmente devido às atividades econômicas ligadas à exploração de recursos naturais, como gás ou petróleo, que elevam o ICMS. Outros municípios, como Zé Doca (R\$ 75.295.739,49) e Vargem Grande (R\$ 69.513.727,12) também se destacam, mas a maioria, como Peri-Mirim (R\$ 6.612.646,38) e São Raimundo do Doca Bezerra (R\$ 17.469.908,33), arrecada valores entre R\$ 17 milhões e R\$ 60 milhões. Essa baixa arrecadação reflete economias locais menos diversificadas, com predominância de atividades agrícolas ou de subsistência, e uma capacidade administrativa limitada para gerir e fiscalizar tributos.

O quadro 6 revela uma concentração significativa de recursos em cidades maiores, como São Luís e Imperatriz, que juntas respondem por uma parcela substancial do total arrecadado no estado. Essa concentração reforça desigualdades intermunicipais, já que municípios menores enfrentam dificuldades para arrecadar e consequentemente financiar a educação, dependendo fortemente de repasses federais e estaduais. A disparidade também reflete diferenças na capacidade administrativa: cidades maiores possuem sistemas de fiscalização mais eficientes,

o que reduz a sonegação de impostos, enquanto municípios menores frequentemente carecem de estrutura para atualizar cadastros tributários ou combater a evasão fiscal. Além disso, atividades econômicas específicas, como o agronegócio em Balsas, a indústria em Imperatriz e o turismo em Barreirinhas, potencializam a arrecadação em alguns municípios, mas não são replicáveis na maioria das cidades menores, que dependem de economias menos dinâmicas.

#### **4.3 Os efeitos das complementações da União ao Fundeb dos municípios maranhenses**

Diante desse cenário de desigualdade na arrecadação própria para a educação, torna-se evidente a importância de mecanismos redistributivos capazes de mitigar os efeitos das disparidades econômicas e estruturais entre os municípios. A arrecadação desigual, observada principalmente entre grandes centros urbanos e cidades de pequeno porte, compromete a capacidade de muitos entes municipais de garantir uma educação básica de qualidade com recursos próprios.

Como discutido na subseção anterior, é nesse contexto que o Fundeb assume um papel central. Embora os dados apresentados excluam os valores oriundos do Fundeb, é justamente esse fundo que busca garantir um padrão mínimo de investimento por aluno em todo o país, atuando como um importante instrumento de correção das desigualdades. A complementação da União ao Fundeb, em especial, visa equilibrar essas distorções, permitindo que mesmo os municípios com baixa capacidade fiscal possam cumprir os compromissos constitucionais com a educação pública. Nesse sentido, passa-se agora à análise os efeitos das complementações da União ao Fundeb na qual serão evidenciados os impactos concretos desses recursos redistributivos sobre a equidade e a qualidade da educação básica no estado.

A complementação da União busca equilibrar essas disparidades, permitindo que mesmo as cidades com baixa capacidade financeira consigam pagar salários mais justos aos professores, investir em infraestrutura, ampliar o acesso à educação infantil e melhorar a qualidade do ensino. Observa-se que essas complementações têm apresentado um crescimento gradual ao longo dos anos, refletindo uma ampliação significativa dos recursos destinados à educação básica. Esse avanço na alocação dos recursos reflete diretamente o objetivo das complementações da União: reduzir as desigualdades educacionais e garantir que municípios com menor capacidade arrecadatória consigam prover uma educação de qualidade. A elevação dos valores mínimos por aluno entre 2020 e 2023, especialmente nas etapas mais custosas como a creche em tempo integral, evidencia os impactos positivos dessa redistribuição.

A introdução do VAAT, em particular, trouxe um olhar mais sensível às desigualdades estruturais, permitindo que recursos adicionais fossem direcionados de forma mais justa às

localidades com maiores desafios. Dessa forma, o crescimento gradual das complementações federais se concretiza em números expressivos que revelam uma tentativa concreta de corrigir disparidades históricas no financiamento da educação básica, garantindo um suporte mais robusto para as etapas que demandam maior investimento, como a educação infantil e a educação especial.

Ressalta-se que os valores mínimos por aluno utilizados na análise foram obtidos nas Portarias Interministeriais publicadas até o primeiro quadrimestre do ano seguinte a cada exercício, as quais oficializam o reajuste anual dos valores mínimos nacionais do Fundeb. Em 2020, o valor mínimo nacional do VAAF foi de R\$ 4.645,65. Já em 2021, os valores foram de R\$ 5.429,06 (VAAF) e R\$ 5.687,10 (VAAT). Em 2022, houve novo crescimento: R\$ 5.611,67 (VAAF) e R\$ 6.249,07 (VAAT). Em 2023, os valores chegaram a R\$ 5.662,52 (VAAF) e R\$ 8.659,56 (VAAT), revelando uma elevação expressiva, especialmente no valor total por aluno, o que reforça a capacidade redistributiva do novo modelo.

O quadro a seguir reforça a análise anterior ao apresentar a evolução dos valores anuais do Fundeb com base nos fatores de ponderação, comparando o último ano de vigência do fundo anterior (2020) com os três primeiros anos do novo Fundeb (2021 a 2023). Essa comparação evidencia avanços significativos no financiamento por categoria.

**Quadro 7 - Evolução dos valores mínimos nacionais do Fundeb por etapa/modalidade 2020-2023.**

Etapa/Modalidade	2020		2021		2022		2023	
	VAAF	VAAT	VAAF	VAAT	VAAF	VAAT	VAAF	VAAT
Creche em tempo integral – pública	6039,35	-	7057,77	11089,85	7295,18	12185,68	7361,28	16886,14
Creche em tempo integral – conveniada	5110,22	-	5971,96	9383,72	6172,84	10310,96	6228,77	14288,27
Creche em tempo parcial – pública	5574,78	-	6514,87	10236,79	6734,01	11248,32	6795,02	15587,20
Creche em tempo parcial – conveniada	3716,52	-	4343,24	6824,53	4489,34	7498,88	4530,02	10391,47
Pré-escola em tempo integral	6039,35	-	7057,77	11089,85	7295,18	12185,68	7361,28	16886,14
Pré-escola em tempo parcial	5110,22	-	5971,96	9383,72	6172,84	10310,96	6228,77	14288,27
Anos iniciais do ensino fundamental urbano	4645,65	-	5429,06	5687,10	5611,67	6249,07	5662,52	8659,56
Anos iniciais do ensino fundamental no campo	5342,50	-	6243,41	6540,17	6453,42	7186,43	6511,90	9958,49

Anos finais do ensino fundamental urbano	5110,22	-	5971,96	6255,82	6172,84	6873,98	6228,77	9525,51
Anos finais do ensino fundamental no campo	5574,78	-	6514,87	6824,53	6734,01	7498,88	6795,02	10391,47
Ensino fundamental em tempo integral	6039,35	-	7057,77	7393,24	7295,18	8123,79	7361,28	11257,42
Ensino médio urbano	5807,06	-	6786,32	7108,88	7014,59	7811,34	7078,15	10824,45
Ensino médio no campo	6039,35	-	7057,77	7393,24	7295,18	8123,79	7361,28	11257,42
Ensino médio em tempo integral	6039,35	-	7057,77	7393,24	7295,18	8123,79	7361,28	11257,42
Ensino médio articulado à ed. profissional	6039,35	-	7057,77	7393,24	7295,18	8123,79	7361,28	11257,42
Educação especial	5574,78	-	6514,87	6824,53	6734,01	7498,88	6795,02	10391,47
Educação indígena e quilombola	5574,78	-	6514,87	6824,53	6734,01	7498,88	6795,02	10391,47
EJA com avaliação no processo	3716,52	-	4343,24	4549,68	4489,34	4999,26	4530,02	6927,65
EJA integrada à ed. prof. de nível médio	5574,78	-	6514,87	6824,53	6734,01	7498,88	6795,02	10391,47
Formação técnica e profissional	-	-	7057,77	7393,24	7295,18	8123,79	7361,28	11257,42

Fonte: Portarias Interministeriais MEC/ME n.º 2, de 22 de abril de 2021; n.º 1, de 25 de abril de 2022; n.º 1, de 20 de abril de 2023; e MEC/MF n.º 3, de 25 de abril de 2024.

Entre 2021 e 2023, os valores monetários por aluno referentes ao VAAF apresentaram um aumento aproximado de 22%, mesmo com o percentual de complementação da União mantido fixo em 10% durante todo o período. Já o VAAT que passou a ser aplicado a partir de 2021, registrou uma variação mais significativa, com aumento de cerca de 52% nos valores repassados entre 2021 e 2023. Isso está relacionado ao aumento gradual do percentual de complementação da União para o VAAT, que foi de 2% em 2021, avançando para 5% em 2022 e 6,25% em 2023, conforme detalhado no quadro de valores. Essa progressão elevou de maneira expressiva os recursos destinados especialmente às etapas com maiores ponderações, refletindo uma estratégia de redistribuição mais robusta e equitativa.

Como mostra o quadro, as etapas que mais receberam recursos, tanto no VAAF quanto no VAAT, foram as creches e pré-escolas em tempo integral. Essas modalidades contam com fatores de ponderação mais elevados, que reconhecem os custos operacionais maiores e a complexidade do atendimento na primeira infância, justificando o volume maior de recursos

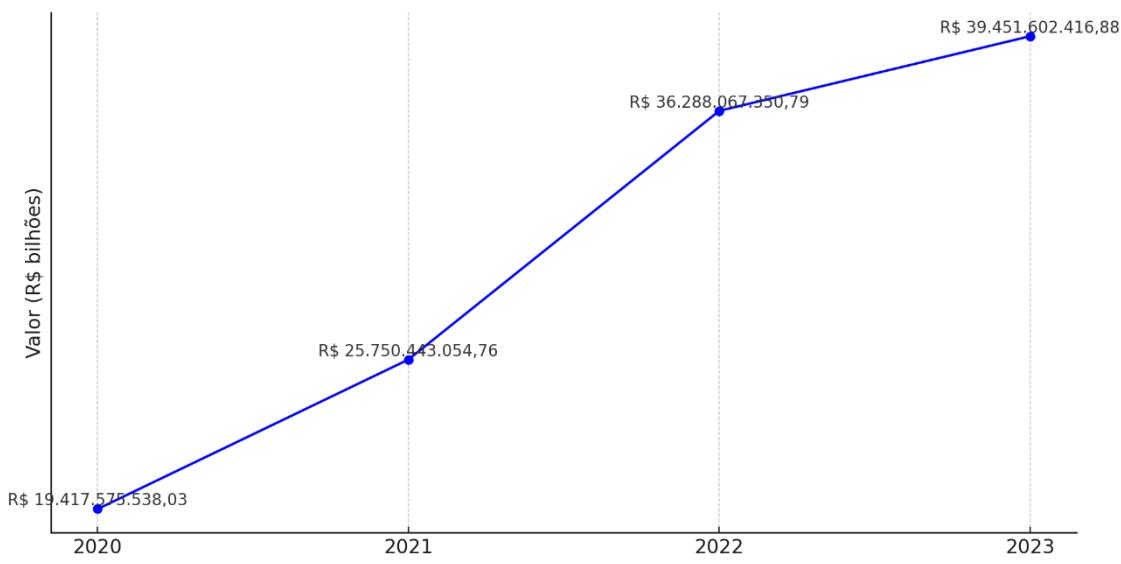
alocados, demanda histórica de entidades educacionais a exemplo da Fineduca. Já as etapas que receberam menores valores foram, creche parcial conveniada, anos iniciais do ensino fundamental urbano e a EJA com avaliação no processo, cuja ponderação menor está associada a custos mais reduzidos.

Os fatores de ponderação permaneceram constantes ao longo do período para o cálculo do VAAF, garantindo que os valores relativos entre modalidades e etapas se mantenham estáveis. Assim, o VAAF assegura uma base financeira estável e proporcional aos custos relativos das etapas, enquanto o VAAT promove uma ampliação da complementação e da redistribuição, com maior ênfase nas modalidades que demandam mais investimento, reforçando o papel do Fundeb na redução das desigualdades educacionais. Essa dinâmica, evidenciada pelo quadro, demonstra como o Fundeb utiliza os fatores de ponderação e os percentuais de complementação para adequar os repasses às características e necessidades específicas das etapas e modalidades da educação básica, buscando garantir uma distribuição mais justa e eficaz dos recursos públicos.

Os repasses de recursos da União ao Fundeb vêm seguindo uma trajetória de crescimento progressivo, refletindo um esforço institucional para ampliar o financiamento da educação básica pública no país. Desde a implementação do novo Fundeb, o percentual de complementação da União tem evoluído de forma gradual, alcançando o segundo maior percentual registrado até o momento. Esse avanço não apenas representa um reforço no volume de recursos disponíveis para os sistemas de ensino, mas também sinaliza um compromisso com a promoção de maior equidade no financiamento, especialmente em regiões com menor capacidade arrecadatória.

Tal evolução indica um movimento relevante no sentido de mitigar as desigualdades regionais, possibilitando que estados e municípios com menos recursos próprios possam garantir condições mais adequadas para a oferta de uma educação de qualidade. O gráfico a seguir, com base em dados do Tesouro Nacional, ilustra essa ampliação no percentual de participação da União, bem como os valores efetivamente repassados aos fundos os anos de 2020 e 2023.

**Gráfico 4 - Complementação da União aos longos dos anos à nível nacional (2020 –2023).**



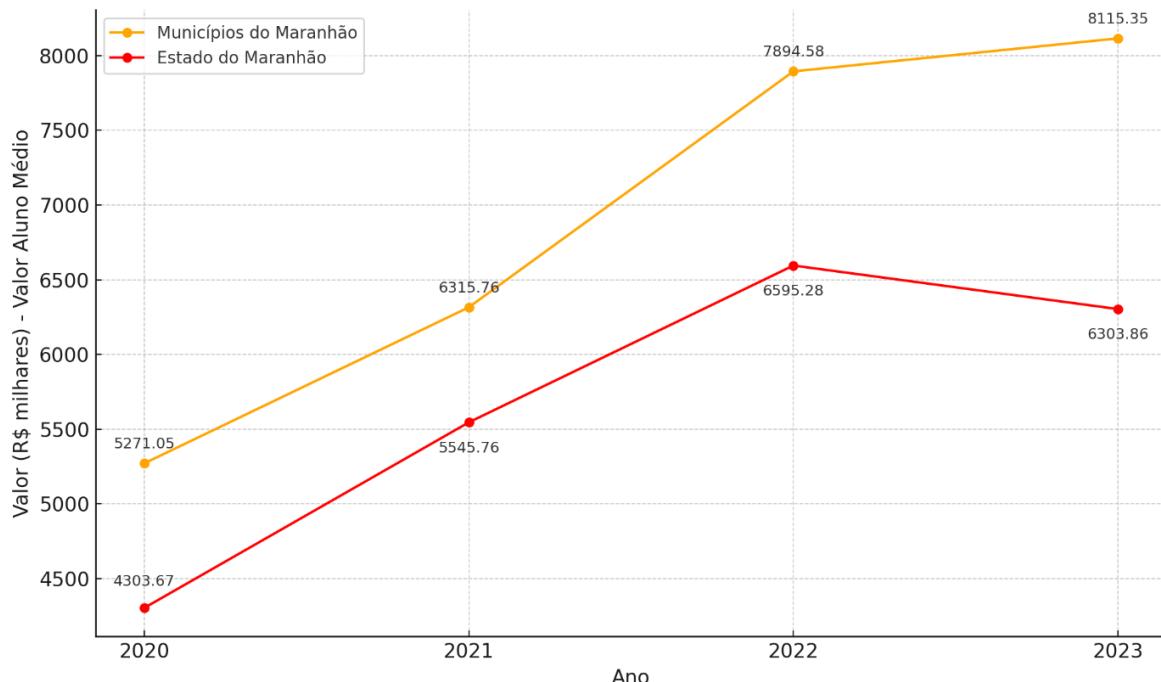
Fonte: Tesouro Nacional (2020, 2021, 2022 e 2023).

Analizando o gráfico, consegue-se perceber uma curva crescente que reflete o crescimento contínuo dos valores absolutos ao longo do período analisado. Essa tendência evidencia as entradas das novas complementações ao Fundeb, com destaque para a gradual integralização do VAAT, que se consolida como um fator importante na redistribuição dos recursos, acompanhando as mudanças implementadas a partir de 2021 e se intensificando nos anos seguintes, com sua integralização prevista para se completar até 2026 junto com o VAAR.

Essa progressão ascendente no gráfico também sugere uma evolução nas políticas de complementação da União, com a introdução e o fortalecimento de novos indicadores ao longo do tempo. O VAAR, introduzido em 2023, marca uma nova etapa no sistema de complementação da União ao Fundeb, com sua integração gradual prevista para se consolidar até 2026 junto com o VAAT. Embora a intenção do VAAR seja aprimorar a distribuição, sua complexidade e o desafio de sua implementação efetiva podem gerar obstáculos para redes de ensino com menor capacidade técnica. Além disso, a dependência excessiva de indicadores que podem ser manipulados ou não refletir a realidade local pode comprometer a equidade que se busca.

Foi apresentado até aqui nessa subseção um panorama geral nacional sobre as complementações da União ao Fundeb, destacando sua evolução e atuação no sistema educacional. A partir de agora, será abordado de forma mais específica os efeitos dessas complementações nos municípios maranhenses, com foco nos desdobramentos locais. Para iniciar essa análise, a seguir será apresentado um gráfico que mostra o valor aluno médio do Fundeb mais a complementação por ano do estado e municípios maranhenses.

**Gráfico 5 - Valor aluno médio do Fundeb + complementação por ano do estado e municípios maranhenses.**



Fonte: SIOPE e Censo Escolar (2020, 2021, 2022, 2023).

Entre 2020 e 2023, observa-se uma trajetória de crescimento no valor aluno médio do Fundeb para os municípios e para o estado do Maranhão, ainda que com comportamentos distintos ao longo do tempo. Os municípios apresentaram um ritmo contínuo de crescimento, com aumentos sucessivos ano após ano, refletindo uma ampliação mais consistente dos recursos repassados por aluno. Já o estado experimentou uma elevação significativa nos dois primeiros anos do período, seguida de uma leve retração no último ano. Essas trajetórias demonstram dinâmicas distintas na distribuição do Fundeb, influenciadas por fatores como número de matrículas, fatores de ponderação e critérios de complementação.

A predominância dos municípios na captação de recursos é evidente, com valores consistentemente superiores aos do estado. Essa diferença pode ser atribuída ao maior número de matrículas na rede municipal, que abrange o ensino fundamental e educação infantil, etapas com maior quantidade de alunos em comparação ao ensino médio, gerido pelo estado. No entanto, essa mecânica de distribuição do Fundeb ganha uma conotação preocupante quando associada às fraudes educacionais descobertas pelo portal de notícias G1<sup>2</sup> nos municípios maranhenses. As investigações revelaram que no Censo de 2023, o estado apresentou um

<sup>2</sup> Fonte: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2024/01/07/fraudes-de-matriculas-no-sistema-eja-no-maranhao-inclui-ate-alunos-que-ja-morreram-veja-esquema-milionario.ghtml>

número alarmante de matrículas na EJA, 29 vezes superior à média nacional, com quase 17% da população adulta declarada como estudante dessa modalidade em cidades fiscalizadas pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE). Contudo, muitos desses registros são fraudulentos, incluindo nomes de pessoas falecidas, como constatado em São Bernardo do Maranhão, evidenciando um esquema para inflar artificialmente os números e maximizar os repasses do Ministério da Educação (MEC), que destina cerca de R\$ 4 mil por aluno da EJA.

Além disso, irregularidades foram detectadas no ensino em tempo integral, com prefeituras declarando matrículas de quase 130 mil alunos inexistentes, visando receber uma verba complementar de R\$ 1.500 por estudante. Um exemplo marcante é Turiaçu, que informou ter 7.500 alunos em 63 escolas de tempo integral, embora nenhuma unidade na cidade ofereça essa modalidade. Essas manipulações resultaram em um prejuízo estimado em R\$ 1,5 bilhão aos cofres públicos, destacando como a dependência do Fundeb em relação ao número de matrículas pode ser explorada.

Outro fator que merece destaque é a significativa proporção de matrículas em áreas rurais, tanto nas redes municipais quanto na estadual do Maranhão, representando aproximadamente 38%. Esse dado é relevante, pois contextos rurais costumam exigir maiores investimentos para garantir condições adequadas de acesso, permanência e qualidade no processo educativo.

O crescimento robusto até 2022, tanto para municípios quanto para o estado, reflete o impacto do Fundeb permanente, a partir do aumento da complementação da União, e ajustes nos critérios de distribuição. A arrecadação de impostos como ICMS, IPI e IPVA, que compõem o fundo, também cresceu com a recuperação econômica pós-pandemia, impulsionando os repasses. Contudo, a divergência em 2023, há um crescimento modesto nos municípios (+2,8%) e queda no estado (-4,3%).

O novo modelo de complementação do Fundeb, trouxe transformações relevantes na alocação de recursos para a educação básica, especialmente para estados e municípios com baixa arrecadação per capita. Para os municípios maranhenses, que enfrentam desafios históricos de pobreza e desigualdade educacional, essa complementação é essencial, pois direciona mais recursos a redes com maior número de matrículas e condições socioeconômicas críticas, com foco na educação infantil e no ensino fundamental.

Considerando a importância das complementações da União no financiamento da educação básica dos municípios maranhenses, especialmente em contextos de maior desigualdade, é relevante observar como esses recursos se distribuem entre os municípios e o quanto representam dentro do total do Fundeb. Essa perspectiva permite identificar padrões de

dependência e refletir sobre o papel dessas transferências na sustentação das redes municipais de ensino.

Para se compreender o grau de dependência dos municípios em relação aos repasses da União para o financiamento da educação básica, o quadro 8 apresenta o percentual de participação das complementações da União no valor total do Fundeb em 2023— que inclui tanto os recursos do Fundeb convencional quanto as complementações federais nos municípios maranhenses, que foram distribuídos em quatro faixas de dependência: de 1% a 20%, de 21% a 40%, de 41% a 60%, e acima de 60%. Cada faixa agrupa uma quantidade específica de municípios, revelando a proporção de localidades com diferentes níveis de dependência das complementações federais.

O quadro demonstra um cenário crítico da dependência dos municípios maranhenses em relação às complementações da União ao Fundeb em 2023. Todos os 217 municípios do estado recebem algum tipo de complementação — VAAF, VAAT ou VAAR — representando mais de 20% de suas receitas para financiar a educação, o que evidencia a fragilidade da arrecadação local. Apenas 6 municípios (2,8%) estão na faixa de 21% a 40% de dependência, enquanto 187 municípios (86,2%) concentram-se na faixa de 41% a 60%, e 24 municípios (11%) apresentam dependência superior a 60%, percentual altamente preocupante.

Essa distribuição indica que mais de 97,2% dos municípios do Maranhão dependem em no mínimo 41% das complementações federais para financiar sua educação básica. Essa elevada dependência indica uma situação fiscal alarmante e desigual, com graves implicações para a autonomia dos entes locais e a garantia de oferta educacional adequada, estabelecendo uma complexa relação entre direito à educação, justiça fiscal e desenvolvimento socioeconômico.

**Quadro 8-** Distribuição dos municípios maranhenses por faixas de dependência das complementações da união ao Fundeb em 2023.

% da Comp da União em relação ao Fundeb Total	VAAF		VAAT		VAAR	
	Qt. Município s	Valor em R\$	Qt, Município s	Valor em R\$	Qt, Município s	Valor em R\$
1 a 20%	0	0	0	0	0	0
21 a 40%	6	275.889.228,39	2	5.035.236,59	1	100.202,06
41 a 60%	187	2.737.239.236,13	187	2.107.322.191,69	91	53.611.578,22

Mais de 60%	24	387.699.905,67	24	595.857.352,32	11	6.498.796,18
-------------	----	----------------	----	----------------	----	--------------

Fonte: SIOPE e Censo Escolar (2023)

Entre os poucos municípios com menor dependência destacam-se São Luís — cuja economia diversificada inclui comércio, serviços, indústria e turismo — e localidades com base econômica em setores primários e extractivos, como Godofredo Viana (mineração de ouro), Santo Antônio dos Lopes (produção de gás natural), além de Mata Roma, Tufilândia e Capinzal do Norte (com forte agropecuária). Já os municípios mais dependentes são, em sua maioria, pequenos, menos desenvolvidos, e com limitada capacidade de arrecadação própria, o que evidencia o papel essencial do Fundeb como mecanismo redistributivo.

No grupo de municípios com dependência entre 21% e 40%, que possui 6 municípios, todos receberam VAAF; dentro desse grupo apenas 2 também receberam VAAT e apenas 1 recebeu VAAR, demonstrando uma dependência menor e menos diversificada das complementações. No grupo de 41% a 60%, que concentra 187 municípios, todos receberam VAAF e VAAT, e 91 deles também receberam VAAR — ou seja, praticamente metade já requer o terceiro tipo de complementação. No grupo com mais de 60% de dependência, formado por 24 municípios, todos receberam VAAF e VAAT, e 11 também receberam VAAR, reforçando o grau extremo de vulnerabilidade fiscal e educacional, indicando a importância da complementação VAAT adotado no novo Fundo.

A coincidência no número de municípios nas faixas de 41% a 60% (187 municípios) e acima de 60% (24 municípios) tanto para VAAF quanto para VAAT ocorre porque os critérios que definem o repasse de VAAF e VAAT muitas vezes se sobrepõem, refletindo níveis semelhantes de desigualdade e fragilidade fiscal. Assim, a presença idêntica de municípios em ambas as faixas evidencia que essas localidades apresentam carências múltiplas e estruturais, o que as torna altamente dependentes das receitas transferidas pelo governo federal para garantir o financiamento mínimo da educação básica.

O quadro 9 apresenta a evolução dos valores absolutos pagos pelo governo federal aos municípios do Maranhão entre 2021 e 2023, referentes à complementação do Fundeb, divididos em três categorias: VAAF, VAAT e VAAR. Os dados revelam o crescimento progressivo dos repasses ao longo desses anos, refletindo o esforço contínuo de fortalecimento do financiamento da educação básica na região. Além disso, é possível observar variações na distribuição dos recursos entre os municípios, evidenciando diferentes níveis de dependência das complementações federais e a importância desses repasses para a manutenção e ampliação das políticas educacionais locais.

**Quadro 9-** Evolução do valor da complementação da União aos municípios maranhenses.

ANO	VAAF	VAAT	VAAR
2021	R\$ 3.571.334.202,8473	R\$ 717.032.564,4330	0
2022	R\$ 3.858.258.836,20	R\$ 1.937.502.690,50	0
2023	R\$ 3.400.828.370,19	R\$ 2.708.214.780,60	R\$ 60.210.576,45

Fonte: SIOPE (2021, 2022 e 2023).

O VAAF apresentou crescimento de 2021 para 2022, mas sofreu uma redução em 2023, isso demonstra que seu impacto permanece limitado em termos de redistribuição, dada sua vinculação com a receita subvinculada dos impostos. Em contraste, o VAAT teve um crescimento expressivo e contínuo ao longo dos três anos, consolidando-se como o componente de maior expansão. Isso reflete a ampliação gradual do percentual dessa complementação no Fundeb e o impacto direto dos recursos novos previstos. Como o VAAT considera toda a receita disponível para a educação — incluindo transferências e receitas próprias —, ele consegue captar de forma mais eficaz as desigualdades entre os municípios.

Um caso emblemático é em São José de Ribamar, onde a complementação do VAAT (R\$ 4.528,65 por aluno) foi superior à do VAAF (R\$ 3.195,96 por aluno), o que reforça o peso crescente do VAAT como mecanismo redistributivo. O município possui uma receita própria de R\$ 2.749,63 por aluno e recebeu R\$ 4.880,81 por aluno em recursos do Fundeb, desconsiderando as complementações. Esse dado evidencia a força redistributiva do VAAT, que, ao considerar toda a receita disponível para a educação, consegue captar de forma mais precisa as necessidades dos municípios — mesmo daqueles com arrecadação intermediária —, reforçando seu papel como um assertivo instrumento de equalização no Fundeb permanente.

O VAAR, por sua vez, foi implementado apenas em 2023 e ainda representa uma parcela pequena dos recursos totais repassados aos municípios maranhenses. Embora tenha sido criado com o propósito de induzir melhorias na qualidade da educação por meio de condicionalidades relacionadas à gestão, planejamento e desempenho nos indicadores de aprendizagem, sua aplicação tem gerado controvérsias — especialmente em contextos de maior vulnerabilidade. Municípios com baixa capacidade administrativa e estrutural, como é o caso de muitos no Maranhão, enfrentam dificuldades em cumprir as exigências estabelecidas, o que pode levar à exclusão de recursos em vez de apoio técnico e financeiro. Assim, embora o VAAR represente uma inovação no modelo de financiamento, ele também reforça desigualdades já existentes ao condicionar o repasse a critérios que muitos municípios mais pobres têm dificuldade de atender.

Diante desse cenário, torna-se especialmente relevante observar como essas desigualdades se manifestam na distribuição efetiva dos recursos. A seguir, é analisado o perfil dos 15 municípios maranhenses que menos receberam complementação da União por aluno em 2023, considerando características de suas redes de ensino e indicadores socioeducacionais.

**Quadro 10-** Os 15 municípios que menos receberam complementação da União em 2023.

Municípios	25 % RPVAE	Fundeb	Compl. Vaaf	Compl. Vaat	Compl. Vaar	Fundeb Total	PDVCRF
Godofredo Viana	8.240,87	3.982,88	1.704,54	0,00	0,00	5.687,43	30%
Mata Roma	2.200,36	4.893,30	2.195,23	0,00	0,00	7.088,53	31%
Santo Antônio dos Lopes	9.311,38	4.303,98	2.136,36	0,00	0,00	6.440,34	33%
São luís	9.612,82	4.111,77	2.722,83	0,00	0,00	6.834,60	40%
São Félix de Balsas	6.391,25	3.597,86	2.404,72	56,15	0,00	6.058,73	41%
Alto Parnaíba	5.390,83	3.177,86	2.293,49	9,94	121,13	5.602,42	43%
Sambaíba	6.081,21	3.570,78	2.381,87	230,52	123,87	6.307,03	43%
São Domingos do Azeitão	4.295,37	3.760,41	2.377,14	665,02	0,00	6.802,58	45%
Balsas	4.359,24	3.291,72	2.204,86	407,19	100,72	6.004,49	45%
Tasso Fragoso	5.745,31	3.468,65	2.311,26	520,55	55,36	6.355,82	45%
Cidelândia	2.959,89	3.562,23	2.146,94	938,76	0,00	6.647,93	46%
São bento	1.502,91	3.245,51	2.167,12	506,54	153,63	6.072,80	47%
Mirinzal	2.296,35	3.407,48	2.269,12	702,71	0,00	6.379,31	47%
São Pedro dos Crentes	4.146,94	3.343,19	2.209,55	849,66	0,00	6.402,41	48%
Igarapé Grande	2.499,00	3.224,99	2.161,19	812,37	0,00	6.198,55	48%

Fonte: SIOPE e Censo Escolar (2023).

O quadro evidencia como os critérios de distribuição impactam diretamente a capacidade dos municípios de ampliar sua oferta educacional e enfrentar os desafios históricos presentes em seus contextos locais. Se demonstra que mesmo entre os municípios que menos receberam recursos complementares da União, o volume transferido pode ser considerado significativo quando comparado à sua capacidade de arrecadação própria. Um exemplo emblemático é o município de São Bento: enquanto sua receita própria (RPVAE) foi de R\$ 1.502,91 por aluno, o total do Fundeb (com complementações) atingiu R\$ 6.072,80, ou seja, quatro vezes mais do que a receita própria. Isso evidencia a função redistributiva do fundo, ainda que em patamares considerados baixos de complementação federal, e reforça como mesmo os menores volumes de transferências exercem papel crucial na manutenção e desenvolvimento do ensino nos municípios com baixa capacidade fiscal.

Por outro lado, há casos em que os municípios possuem uma receita própria superior ao total recebido do Fundeb (já incluindo todas as complementações). É o caso de Santo Antônio dos Lopes (R\$ 9.311,38 de receita própria contra R\$ 6.440,34 de Fundeb total) e Godofredo Viana (R\$ 8.240,87 contra R\$ 5.687,43). Esses municípios arrecadam bem – muitas vezes devido a atividades econômicas específicas, como a extração de gás natural – mas que mantêm uma oferta limitada de serviços educacionais, além de que não atendem as metas do PNE. Contudo, é importante destacar que essas localidades não podem ser consideradas "municípios ricos". A arrecadação mais elevada decorre de receitas atípicas ou pontuais vinculadas à educação, sem que isso se traduza, necessariamente, em maior capacidade estrutural ou ampliada oferta de serviços educacionais. Essa situação será aprofundada no quadro 11, que traz informações sobre as características das redes municipais e a oferta de etapas mais onerosas da educação básica, permitindo compreender melhor como certos municípios, mesmo com arrecadação elevada vinculada à educação, mantêm uma estrutura de oferta limitada, especialmente nas etapas que demandam maior investimento público.

Os 15 municípios listados no quadro receberam complementação VAAF, e os municípios que foram contemplados com a complementação VAAT apresenta um padrão: em todos esses casos, o valor da complementação VAAF é maior do que o valor da VAAT. Isso indica que esses municípios contam com outras fontes de receita educacional que elevam seu valor-aluno total, reduzindo a necessidade de complementação adicional por VAAT. Essa dinâmica combina com a lógica do fundo, cujo objetivo é priorizar com a complementação VAAT os municípios com maior dependência do Fundeb tradicional. Ou seja, quando o VAAT é menor ou ausente, é porque essas localidades não dependem exclusivamente das transferências básicas do fundo.

O caso da complementação VAAR suscita uma reflexão crítica. Por se tratar de uma complementação condicionada ao cumprimento de critérios de melhoria de resultados educacionais e equidade, espera-se que ela premie municípios que apresentam avanços, independentemente do volume de recursos que recebem do Fundeb. No entanto, observa-se que municípios como Balsas, Alto Parnaíba e Sambaíba ainda foram contemplados com o VAAR, mesmo apresentando receitas próprias relativamente elevadas comparadas com os outros municípios do grupo. Isso levanta o questionamento sobre o equilíbrio na distribuição desses recursos, considerando que a lógica meritocrática do VAAR, ao priorizar desempenho, pode acabar excluindo municípios com maior vulnerabilidade e menor capacidade institucional de alcançar os critérios exigidos. Assim, embora o VAAR esteja tecnicamente alinhado a metas de melhoria da educação, é necessário ponderar seus impactos redistributivos e a possibilidade

de que ele acabe reforçando desigualdades já existentes, ao favorecer quem já tem melhores condições de alcançar os indicadores exigidos.

Por fim, variação percentual da complementação da União em relação ao total do Fundeb, expressa pela sigla PDVCRF (Percentual de Variação da Complementação em Relação ao Fundeb Total), permite observar o grau de dependência desses 15 municípios em relação aos repasses federais. Em 2023, o PDVCRF variou entre 30% e 48%, indicando que, em alguns casos, quase metade dos recursos totais do Fundeb teve origem na complementação da União. Os menores percentuais foram registrados em Godofredo Viana (30%), Mata Roma (31%) e Santo Antônio dos Lopes (33%), enquanto os maiores foram observados em São Pedro dos Crentes (48%), Igarapé Grande (48%) e Mirinzal (47%). Esses números ilustram que o funcionamento da rede pública de ensino nesses municípios depende fortemente da participação financeira do governo, mesmo nesse grupo que é ´constituído pelos municípios que menos recebem complementação.

Diante do exposto, o Quadro 10 evidencia que, apesar de alguns municípios terem recebido uma complementação menor da União, eles enfrentam demandas educacionais significativas. Essas localidades apresentam desigualdades estruturais que indicam a necessidade de um apoio mais robusto para garantir a oferta adequada de educação básica. Essa discrepância entre os valores recebidos e as necessidades reais dos municípios aponta para possíveis limitações nos critérios de distribuição dos recursos federais.<sup>3</sup>

Para aprofundar essa análise, é fundamental considerar outros indicadores que retratam as condições socioeducacionais desses municípios. O próximo quadro apresenta dados de matrículas referentes ao ano de 2023, que refletem diretamente a demanda por vagas e serviços educacionais nas diferentes etapas do ensino básico. Esses números são essenciais para entender a dimensão do desafio que cada município enfrenta na organização e oferta de educação.

O quadro incorpora informações do Censo 2022 sobre aspectos demográficos e sociais, como a população infantil de 0 a 4 anos, a taxa de analfabetismo e o percentual de população rural. Esses dados permitem uma compreensão mais ampla dos contextos locais e dos obstáculos enfrentados para a garantia do direito à educação, especialmente em áreas mais vulneráveis. Dessa forma, é possível identificar com maior precisão as necessidades específicas de cada município, contribuindo para o aprimoramento das políticas públicas educacionais.

---

<sup>3</sup> Considerando que o Censo Demográfico não apresenta a população desagregada exatamente nas faixas etárias de 0 a 3 anos e de 4 a 5 anos, adotou-se a população de 0 a 4 anos como referência para estimar a demanda nos municípios analisados.

**Quadro 11-** Característica das redes de ensino e demandas de oferta dos 15 municípios que receberam menos complementação da União ao Fundeb no ano de 2023.

Municípios	Creches	Pré-escola	Ensino Fundamental Integral		População (0 a 4 anos) <sup>3</sup>	Taxa de população rural	Taxa de analfabetismo
			Anos iniciais	Anos finais			
Godofredo Viana	44	502	462	589	911	13,40%	13,50%
Mata Roma	458	643	846	824	1.444	48,50%	21%
Santo Antônio dos Lopes	332	497	3	2	1.011	50,90%	23,10%
São Luís	3.702	9.490	868	528	63.544	0,80%	4%
São Félix de Balsas	41	119	-	-	307	61,20%	22,60%
Alto Parnaíba	1	373	-	-	886	24,70%	12,90%
Sambaíba	93	198	55	18	429	47,50%	19,70%
São Domingos do Azeitão	152	223	114	248	672	29,90%	20,60%
Balsas	359	2.219	805	416	8.437	12,10%	8,40%
Tasso Fragoso	129	308	10	14	771	30,40%	13,30%
Cidelândia	377	344	186	1.013	1.059	45,20%	19,10%
São Bento	1.006	1.079	317	233	3.617	40,40%	15,80%
Mirinzal	452	400	753	819	1.085	35,90%	12,30%
São Pedro dos Crentes	97	170	188	188	468	45,60%	8,90%
Igarapé Grande	486	244	586	10	732	23,40%	23,40%

Fonte: SIOPE e Censo Escolar (2021, 2022 e 2023).

Os dados evidenciam que em alguns municípios demanda por atendimento educacional é muito maior do que a rede consegue absorver, sobretudo na educação infantil. Em municípios como Alto Parnaíba e Mata Roma, percebe-se que o número de crianças na faixa etária de 0 a 4 anos é superior à quantidade de matrículas registradas em creches e pré-escolas, indicando uma cobertura ainda bastante limitada. Isso sugere que, caso essas localidades buscassem atender plenamente essa população, os recursos atualmente disponíveis se mostrariam claramente insuficientes para garantir a expansão da oferta. Mesmo em capitais como São Luís, cuja rede tende a ser mais estruturada e com maior capacidade de gestão, o déficit na educação infantil ainda persiste, evidenciando que esse desafio não é exclusivo dos municípios de menor porte, mas afeta também grandes centros urbanos. Cabe destacar que existe uma pequena distorção temporal entre os dados utilizados: enquanto as matrículas são do Censo Escolar de 2023, as estimativas populacionais de 0 a 4 anos são baseadas no Censo Demográfico de 2022, o que pode gerar ligeiras variações nas análises comparativas.

Essa relação pode ser compreendida pela lógica de que os recursos disponíveis parecem suficientes apenas porque a rede escolar é limitada; quando essa rede for ampliada para atender adequadamente a população, os recursos rapidamente se tornam insuficientes. Ou seja, o aparente equilíbrio orçamentário esconde uma suboferta educacional, e o baixo valor per capita de complementações está mais relacionado à reduzida capacidade de atendimento do que à inexistência de demanda real. Neste ponto, se apresenta a importância do CAQ, cujo lógica se assenta não nos recursos disponíveis, mas nos recursos necessários para garantir o direito à educação a todos em condições de qualidade.

Outro fator importante a considerar é o grau de ruralidade dessas localidades, que também impacta a organização e o custo da oferta educacional. Municípios como São Félix de Balsas (61,2%), Sambaíba (47,5%), Santo Antônio dos Lopes (50,9%) e Mata Roma (48,5%) possuem mais da metade ou quase metade de sua população vivendo na zona rural. Essa condição dificulta o acesso físico à escola, exige maior gasto com transporte escolar e infraestrutura, e aumenta o custo por aluno – fatores que nem sempre são plenamente considerados na alocação dos recursos complementares.

As taxas de analfabetismo também revelam desigualdades educacionais significativas nesses municípios e, quando analisadas em conjunto com a alta proporção de população rural e a baixa cobertura da rede escolar, evidenciam desafios estruturais persistentes. Em Igarapé Grande e Santo Antônio dos Lopes, por exemplo, mais de 23% da população é analfabeta, o que aponta para dificuldades históricas de acesso e permanência na escola. Esse dado é ainda mais preocupante quando combinado ao elevado percentual de população vivendo em áreas rurais, como ocorre em São Félix de Balsas (61,2%) e Sambaíba (47,5%), onde a oferta educacional é mais difícil de ser garantida. Além disso, a presença reduzida do ensino fundamental em tempo integral em boa parte desses municípios, mostra que os recursos recebidos servem apenas para manter uma rede de ensino com cobertura limitada. Também é importante destacar a demanda reprimida por Educação de Jovens e Adultos (EJA), especialmente em municípios com taxas elevadas de analfabetismo e que estão entre os que menos receberam complementações da União. A baixa oferta dessa modalidade agrava o ciclo de exclusão educacional, dificultando a superação das desigualdades históricas e reduzindo as possibilidades de acesso à escolarização básica para jovens e adultos em situação de vulnerabilidade. Esses fatores combinados indicam a necessidade de políticas públicas que levem em conta as desigualdades territoriais, o perfil da população e a expansão qualificada da oferta educacional.

Esse contexto reforça que embora esses municípios estejam entre os que menos recebem complementação da União, isso não significa que tenham menos necessidade de recursos, muitos enfrentam desafios estruturais complexos e um potencial de demanda reprimida que, se atendido, exigiria aumento significativo de financiamento e reavaliação dos critérios de equidade na distribuição do Fundeb.

**Quadro 12-** Os 15 municípios maranhenses que mais receberam complementação da União ao Fundeb no ano de 2023.

Municípios	25 % RPVAE	Fundeb	Compl. VAAF	Compl. VAAT	Compl. VAAR	Fundeb Total	PDVCRF
São João do Carú	2.342,69	4.241,76	2.817,20	3.193,26	-	10.252,21	59%
Pirapemas	2.253,10	4.168,82	2.786,61	3.191,61	65,40	10.212,43	59%
Cachoeira Grande	1.615,19	4.214,42	2.795,61	3.380,76	-	10.390,79	59%
Santa Luzia do Paruá	2.496,28	4.331,56	2.872,37	3.567,96	65,21	10.837,10	60%
Governador Eugênio Barros	2.940,54	4.269,28	2.861,93	3.577,79	64,48	10.773,49	60%
Lago dos Rodrigues	2.581,95	4.100,17	2.701,70	3.547,54	-	10.349,40	60%
São José de Ribamar	2.749,63	4.880,81	3.195,96	4.528,65	-	12.605,42	61%
Presidente Vargas	1.562,11	3.684,21	2.445,37	3.582,00	-	9.711,58	62%
Boa Vista do Gurupi	1.859,93	3.678,20	2.726,24	3.400,83	114,74	9.920,00	63%
Pindaré-Mirim	1.331,79	4.093,44	2.711,96	4.246,93	-	11.052,33	63%
Maracaçumé	1.780,91	3.802,71	2.524,20	4.343,19	-	10.670,09	64%
Cândido Mendes	1.316,37	3.515,12	2.308,19	3.989,56	58,16	9.871,03	64%
Magalhães de Almeida	1.501,91	3.822,83	2.532,46	4.478,83	-	10.834,13	65%
Serrano do Maranhão	1.229,12	3.456,29	2.281,45	5.050,38	50,82	10.838,95	68%
Santa Quitéria do Maranhão	1.025,87	3.704,83	2.387,18	5.561,59	-	11.653,61	68%

Fonte: SIOPE e Censo Escolar (2023).

Após a análise dos municípios que menos receberam complementações da União, é importante observar o outro extremo da distribuição dos recursos do Fundeb. O quadro 12 apresenta os 15 municípios que mais receberam complementação em 2023, revelando realidades marcadas por baixa arrecadação própria, grande dependência do fundo, em muitos casos, presença significativa das três modalidades de complementação.

Mesmo entre os 15 municípios maranhenses que mais receberam complementação da União ao Fundeb em 2023, observa-se que a razão principal para essa elevada complementação

está ligada, em grande parte, à sua menor capacidade de arrecadação própria em relação às demandas educacionais locais. Esses municípios apresentam um valor expressivo da complementação para garantir o financiamento mínimo por aluno, conforme previsto na lógica redistributiva do Fundeb.

São João do Carú foi o município que mais recebeu complementação da União no grupo analisado, com presença significativa da complementação VAAT, além do VAAF. O destaque do VAAT nessa composição está diretamente relacionado às características estruturais do município, como a baixa arrecadação própria, os elevados índices de vulnerabilidade social e a limitada capacidade de investimento em educação com recursos locais.

Ao analisar a receita própria vinculada à educação (RPVAE), nota-se que embora haja uma variação considerável, alguns como São José de Ribamar, Governador Eugênio Barros e Santa Luzia do Paruá apresentam valores mais altos dentro desse grupo, próximos ou superiores a R\$ 2.500,00 por aluno. Isso indica alguma capacidade fiscal maior, que, no entanto, não é suficiente para cobrir integralmente os custos da educação, o que justifica a complementação federal. A oferta educacional nesses municípios, em termos de creche, pré-escola e ensino fundamental, geralmente demanda recursos elevados para atender à população, especialmente considerando as características locais, como a dispersão geográfica e a ruralidade.

A complementação VAAF está presente em todos os 15 municípios analisados, demonstrando sua centralidade no mecanismo de garantia mínima por aluno. No entanto, em 13 desses municípios, o valor da complementação VAAT supera o valor do VAAF, o que inverte a lógica observada nos municípios que menos recebem complementação da União. Essa predominância do VAAT pode ser explicada pela natureza de seus critérios: ele é destinado a municípios que, mesmo após o recebimento do VAAF, ainda não alcançam o valor-aluno mínimo nacional ponderado. Assim, o VAAT reforça o financiamento justamente onde o VAAF não é suficiente. Isso geralmente ocorre em municípios com baixa arrecadação própria, alta dependência do Fundeb tradicional e grande demanda educacional — contextos em que o VAAT passa a exercer um papel de reequilíbrio, com valores mais elevados e impacto mais expressivo no total de recursos transferidos. Logo, esses municípios constituem exemplo da importância do VAAT para o financiamento da educação em entes federados com pouca disponibilidade de recursos.

O VAAR, por sua vez, aparece em apenas seis municípios, com valores bem inferiores aos do VAAT. Isso indica que o VAAR não tem um peso significativo na composição da complementação dos municípios que mais recebem recursos federais. Assim, fica claro que o que realmente impulsiona esses municípios a liderarem os valores de complementação por

aluno é a modalidade VAAT. A menor presença e impacto do VAAR evidencia limitações dessa modalidade como indicador e instrumento redistributivo para os municípios mais vulneráveis do Maranhão.

A importância do surgimento da complementação VAAT para os municípios maranhenses é destacada como um avanço significativo. Ela possibilita uma complementação mais adequada às realidades locais, indo além da garantia mínima, e considera aspectos estruturais que refletem a capacidade de arrecadação e a vulnerabilidade social. Esse critério mais refinado favorece municípios que enfrentam maiores desafios fiscais e socioeconômicos, promovendo uma distribuição mais justa dos recursos federais para o financiamento da educação básica.

A análise do PDVCRF nesses 15 municípios maranhenses demonstra um grau elevado de dependência da complementação da União para o financiamento da educação básica. Em 2023, o índice variou entre 59% e 68%, indicando que em todos os casos mais da metade dos recursos do Fundeb tiveram origem nos repasses federais.

Os menores percentuais foram observados em São João do Carú, Pirapemas e Cachoeira Grande, todos com 59%. Já os maiores índices de dependência ocorreram em Santa Quitéria do Maranhão e Serrano do Maranhão, ambos com 68%, seguidos de Magalhães de Almeida, com 65%. Esses valores apontam para a forte presença da União na composição dos recursos do Fundeb nesses municípios. Esse elevado grau de dependência justifica o fato de esses municípios estarem entre os que mais receberam complementação da União em 2023.

O Quadro 13 oferece um panorama das condições educacionais dos 15 municípios maranhenses que mais receberam complementações da União ao Fundeb em 2023. Ao reunir informações sobre suas redes de ensino e contextos socioeconômicos, o quadro contribui para entender por que esses municípios se destacam na destinação dos recursos federais, evidenciando a relação entre vulnerabilidade estrutural e necessidade de financiamento complementar.

**Quadro 13-** Característica das redes de ensino dos 15 municípios que receberam mais complementação.

Municípios	Creches	Pré-escola	Ensino Fundamental Integral		População (0 a 4 anos)	Taxa de população rural	Taxa de analfabetismo
			Anos iniciais	Anos finais			
São João Do Carú	205	460	1038	1047	1117	45,37%	28,20%
Pirapemas	398	453	1260	1216	1187	32,58%	23,50%
Cachoeira Grande	250	351	637	712	856	55,42%	22,20%

Santa Luzia Do Paruá	104	602	227	1333	1848	24,04%	16,10%
Governador Eugenio Barros	352	401	982	948	1146	64,31%	24,00%
Lago Dos Rodrigues	106	326	469	491	612	43,11%	23,80%
São José De Ribamar	629	2373	11183	10319	17875	1,53%	4,80%
Presidente Vargas	561	421	152	162	904	54,04%	19,70%
Boa Vista Do Gurupi	231	256	614	624	683	18,83%	19,10%
Pindaré- Mirim	1352	2198	2428	2215	2398	29,49%	15,70%
Maracaçume	578	676	948	1411	2120	16,69%	18,20%
Cândido Mendes	888	663	1050	1006	1743	32,44%	17,10%
Magalhães De Almeida	883	554	1230	1174	965	44,90%	23,80%
Serrano Do Maranhão	592	436	791	966	905	56,60%	20,70%
Santa Quitéria Do Maranhão	754	866	1053	267	1917	43,95%	24,10%

Fonte: SIOPE e Censo Escolar (2021, 2022 e 2023).

A análise das características das redes de ensino desses municípios revela elementos importantes para compreender os critérios redistributivos que justificam os altos valores per capita. Esses municípios apresentam, em geral, um número considerável de matrículas na educação infantil, o que, somado à sua limitada capacidade de arrecadação, contribui significativamente para o elevado volume de complementações, especialmente via VAAT.

É possível perceber que municípios como Santa Quitéria do Maranhão, Pindaré-Mirim e São José de Ribamar, por exemplo, possuem milhares de matrículas em educação infantil, o que exige uma estrutura complexa de financiamento. Esse fator, associado a aspectos socioeconômicos como vulnerabilidade social e disparidades regionais, fortalece o papel do VAAT como mecanismo de ajuste para além da garantia mínima do VAAF.

Entre os 15 municípios que mais receberam complementação no Fundeb, observa-se um cenário mais favorável no que diz respeito à oferta de matrículas em tempo integral no ensino fundamental. Cidades como São José de Ribamar se destacam por apresentar um número expressivo de matrículas nessa modalidade, especialmente nos anos finais, o que reflete não apenas uma priorização dessa política educacional, mas também uma maior capacidade técnica e financeira para implementá-la.

Em contraste, nos 15 municípios que menos receberam complementação da União, o número de matrículas em tempo integral é consideravelmente menor. Essa limitação não parece

decorrer apenas da demanda local, mas sobretudo das dificuldades estruturais enfrentadas por essas redes. A disparidade revela um entrave concreto à expansão do tempo integral em municípios com menor apoio financeiro, apontando para uma relação direta entre o volume de complementação recebida e a viabilidade de implementação dessa política. Em contextos de maior vulnerabilidade socioeconômica, mesmo que haja intenção política, a limitação de recursos compromete a oferta efetiva de jornadas ampliadas, perpetuando desigualdades educacionais entre os entes federativos.

No grupo dos municípios que mais receberam complementação por aluno no Fundeb, alguns se destacam por apresentar um número relativamente equilibrado da população de 0 a 4 anos, o que justifica o volume maior de recursos destinados a essas localidades para apoiar a expansão da educação infantil. No entanto, essa realidade não é uniforme, pois em outros municípios, como São José de Ribamar, persistem disparidades significativas. Embora seja o município que mais recebeu complementação por aluno, São José de Ribamar ainda apresenta um número considerável de crianças de 0 a 4 anos fora da rede escolar. Apesar de já ter uma demanda significativa, especialmente na pré-escola, a oferta atual de vagas não consegue atender integralmente essa população infantil. Isso indica que mesmo com o volume de recursos repassados a ampliação do atendimento na educação infantil dependeria de um aumento ainda maior dos investimentos, pois, caso mais crianças fossem matriculadas, os recursos disponíveis atualmente se mostrariam insuficientes para suprir toda a demanda.

Em paralelo, a taxa de analfabetismo também se destaca como um fator que torna complexo o contexto educacional desses municípios: em nove deles, o índice ultrapassa 20%, como é o caso de São João do Carú (28,2%) e Santa Quitéria (24,1%). Essas condições indicam que esses municípios enfrentam limitações históricas de acesso e qualidade educacional, o que torna o papel das complementações federais ainda mais estratégico. É nesse contexto que a presença de altos índices de analfabetismo também evidencia a necessidade de políticas voltadas à EJA, uma etapa frequentemente negligenciada nas redes locais. A baixa capacidade de financiamento próprio, somada a uma demanda reprimida por alfabetização de adultos, reforça a relevância das complementações VAAF e VAAT como instrumentos de equidade e justiça social.

O volume de complementações recebidas por esses municípios não apenas reflete carências financeiras, mas também a complexidade de suas redes educacionais, o perfil socioeconômico da população atendida e os desafios territoriais enfrentados. A presença predominante do VAAT — muitas vezes superior ao próprio VAAF — confirma sua importância como instrumento de redistribuição mais apurado, ajustado à realidade dos

municípios que, apesar de mobilizarem esforços para ampliar sua oferta, continuam demandando forte apoio da União para garantir padrões mínimos de equidade e qualidade na educação básica.

A análise da rede municipal de educação básica do Maranhão em 2023 permite compreender, de forma articulada, como as limitações estruturais da rede se associam à dinâmica do financiamento educacional nos municípios. Em ambos os grupos analisados — tanto os 15 que mais quanto os 15 que menos receberam complementação da União — a maior parte do orçamento educacional está comprometida com o pagamento de pessoal, com médias de 91,40% e 75,40%, respectivamente. Essa concentração reduz consideravelmente a margem financeira para investimentos em expansão da rede, qualificação da infraestrutura e desenvolvimento de ações pedagógicas estruturantes. Como já foi mencionado, essas deficiências dos municípios maranhenses evidenciam desafios que impactam diretamente o aprendizado e o desenvolvimento dos estudantes, especialmente em aspectos ligados à infraestrutura escolar e aos serviços básicos.

Dados do Censo Escolar 2023 mostram que apenas 23% das escolas municipais no Maranhão possuem acessibilidade geral, muito abaixo da média nacional de 41%. Quanto aos sanitários adaptados, apenas 27% das escolas contam com esse recurso, em comparação aos 46% no país. A situação é igualmente preocupante no acesso a bibliotecas (9%) e laboratórios de informática (5%), números bastante inferiores às médias nacionais (23% e 19%). No que se refere aos serviços básicos, apenas 6% das escolas contam com esgotamento sanitário via rede pública, frente a 43% no Brasil; e apenas 38% possuem coleta de lixo regular, contra 74% na média nacional. Em relação à tecnologia, 73% das escolas maranhenses têm acesso à internet, e apenas 57% contam com banda larga, frente a 87% e 73% no cenário nacional, respectivamente.

Essas carências se manifestam não apenas nas escolas existentes, que operam com sérias restrições físicas e pedagógicas, mas também na ausência de unidades escolares que deveriam existir para garantir o atendimento integral da demanda, o que não ocorre devido às limitações orçamentárias e à rigidez na alocação dos recursos disponíveis. Diante dos dados apresentados, observa-se que as complementações da União ao Fundeb exercem papel essencial na redução das desigualdades educacionais no Maranhão, mas ainda de forma insuficiente diante das múltiplas fragilidades estruturais enfrentadas pelos municípios. Tanto entre os que menos recebem quanto entre os que mais recebem recursos federais, verifica-se que a cobertura da educação infantil, a presença de analfabetismo elevado, a predominância de áreas rurais e a limitação da oferta em tempo integral configuram um cenário de grandes desafios.

As complementações VAAF, VAAT e VAAR são fundamentais para garantir o funcionamento mínimo das redes locais, mas precisam estar articuladas a políticas de expansão, qualificação e equidade na oferta, especialmente em territórios com demanda reprimida por creches, pré-escolas e educação de jovens e adultos. Assim, os dados reforçam que, para além da manutenção do fundo, é necessária uma reavaliação dos critérios de distribuição e a adoção de políticas complementares que considerem as realidades territoriais, demográficas e educacionais dos municípios maranhenses.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao longo desta pesquisa, foi possível analisar os efeitos da complementação da União ao Fundeb permanente sobre a redução das desigualdades de recursos entre os municípios maranhenses, considerando o contexto do fundo estadual e as disparidades estruturais existentes. Apesar dos avanços institucionais promovidos pela Constituição de 1988, que estabeleceu um arcabouço de princípios, mecanismos e diretrizes voltados para a mitigação das desigualdades, as disparidades educacionais persistem, especialmente entre as diferentes regiões do Brasil. A estrutura federativa brasileira, embora desenhada com a intenção de descentralizar o poder e promover a autonomia dos entes subnacionais, não tem logrado êxito em superar as discrepâncias no financiamento e no acesso à educação. Como demonstrado ao longo desta pesquisa, a cooperação federativa, em sua forma atual, revela-se insuficiente para garantir a equidade necessária, demandando uma operacionalização mais eficaz de políticas redistributivas que promovam uma distribuição mais justa de receitas entre estados e municípios.

Nesse contexto, os arranjos federativos de financiamento da educação básica, notadamente o Fundef e, posteriormente, o Fundeb, representam marcos significativos na tentativa de enfrentar essas desigualdades. O Fundeb, em particular, com sua institucionalização como política permanente e o incremento da complementação da União, introduz avanços notáveis ao direcionar recursos de maneira mais equitativa, especialmente por meio do VAAT. A análise dos dados referentes à evolução dos valores mínimos por aluno entre 2020 e 2023 evidencia um aumento expressivo, com destaque para o crescimento de cerca de 22% no VAAF e 52% no VAAT, reflexo da ampliação gradual da complementação federal, que passou de 2% em 2021 para 6,25% em 2023 no caso do VAAT. Esses incrementos permitiram maior investimento em etapas educacionais mais onerosas, como a educação infantil e a educação especial, contribuindo para a melhoria do acesso e da qualidade do ensino.

No âmbito do estado do Maranhão, caracterizado por desafios socioeconômicos históricos e por uma elevada dependência fiscal dos entes municipais, o Fundeb permanente assume um papel estratégico na redistribuição de recursos. A análise detalhada dos efeitos das complementações da União nos municípios maranhenses revela avanços significativos, mas também limitações críticas. Mais de 97% dos 217 municípios do estado dependem das complementações federais em níveis superiores a 41% de suas receitas educacionais, sendo 86,2% na faixa de 41% a 60% e 11% acima de 60%. Essa dependência extrema sublinha a fragilidade da arrecadação local e compromete a autonomia financeira dos municípios, reforçando a necessidade de mecanismos redistributivos robustos.

A comparação entre os 15 municípios maranhenses que menos e mais receberam complementações da União em 2023 oferece um panorama revelador das complexidades do financiamento educacional. Nos municípios com menores complementações, como São Bento e Godofredo Viana, a oferta educacional limitada mascara uma demanda reprimida significativa, especialmente na educação infantil, em áreas rurais e na EJA. A elevada ruralidade, com taxas que chegam a 61,2% em São Félix de Balsas, e as altas taxas de analfabetismo, superiores a 23% em locais como Igarapé Grande, evidenciam desafios estruturais que não são plenamente atendidos pelos recursos atuais. Já nos municípios com maiores complementações, como Santa Quitéria do Maranhão e São José de Ribamar, a predominância do VAAT, muitas vezes superando o VAAF, demonstra sua eficácia como instrumento redistributivo, ajustado às carências fiscais e às demandas educacionais locais. Contudo, a presença seletiva do VAAR contemplando apenas seis dos 15 municípios mais beneficiados, expõe limitações de seu critério meritocrático, que tende a excluir localidades com maior vulnerabilidade estrutural, incapazes de cumprir condicionalidades relacionadas à gestão e desempenho educacional.

Além disso, as irregularidades detectadas no Maranhão, como as fraudes no Censo Escolar de 2023, com matrículas infladas na EJA e no ensino em tempo integral, resultando em prejuízos estimados em R\$ 1,5 bilhão, expõem vulnerabilidades na governança do Fundeb. Essas práticas, revelam como a dependência do fundo pode ser explorada para maximizar repasses, comprometendo a integridade do sistema e a alocação eficiente dos recursos. Tais desafios reforçam a necessidade de maior transparência, fiscalização rigorosa e apoio técnico aos municípios, para que os recursos sejam utilizados de forma ética e alinhada aos objetivos de equidade educacional.

Apesar dos avanços promovidos pelo Fundeb permanente, os dados analisados indicam que as complementações da União, embora fundamentais, ainda são insuficientes para superar

as desigualdades educacionais no Maranhão. A cobertura limitada da educação infantil, com milhares de crianças de 0 a 4 anos fora das creches e pré-escolas, as taxas de analfabetismo que superam 20% em diversos municípios, a predominância de áreas rurais e a oferta restrita de ensino em tempo integral e EJA configuram um cenário de desafios complexos. Esses fatores apontam para a necessidade de políticas públicas que vão além do financiamento, articulando as complementações a estratégias de expansão qualificada da rede educacional, capacitação de gestores e professores, e investimentos em infraestrutura, especialmente em contextos rurais e socioeconomicamente vulneráveis.

Os resultados evidenciam que, embora o Fundeb permanente represente um marco significativo para o financiamento da educação básica, seus impactos sobre a equidade entre municípios ainda são insuficientes para superar as disparidades existentes. Municípios com menor capacidade de arrecadação continuam enfrentando restrições significativas, enquanto localidades com maior complementação federal apresentam uma distribuição de recursos mais equilibrada, especialmente por meio do VAAT. Essa constatação reforça a necessidade de ajustes contínuos nos critérios de distribuição do fundo, maior integração com políticas educacionais complementares e estratégias que articulem financiamento à expansão qualificada da rede, capacitação de gestores e professores, investimentos em infraestrutura e medidas de transparência e governança.

No Maranhão, onde as desigualdades educacionais refletem um histórico de exclusão social, o fortalecimento dos mecanismos redistributivos, aliado a uma gestão mais transparente e políticas de apoio técnico e estrutural aos municípios, é condição imprescindível para assegurar uma educação de qualidade, equitativa e acessível a todos. Somente por meio de um esforço conjunto, que articule financiamento, planejamento e compromisso político, será possível avançar rumo a uma sociedade mais justa e inclusiva, garantindo que a educação se efetive como um direito universal e transformador.

Esta pesquisa mostrou que os municípios enfrentam dificuldades para garantir o direito à educação com qualidade, conforme estabelece a LDB. Considerando o cumprimento das metas do PNE anterior, que está se encerrando, percebe-se que, mesmo que essas metas tivessem sido plenamente alcançadas, os recursos disponíveis ainda seriam insuficientes. Isso revela uma limitação estrutural da lógica de financiamento baseada no Fundeb, que parte da disponibilidade orçamentária e de mecanismos de complementação a partir da arrecadação dos entes federados. Essa lógica está centrada mais na distribuição proporcional dos recursos existentes do que na real mensuração do que é necessário para garantir uma educação de qualidade para todos.

Em contrapartida, a lógica do CAQ parte do princípio oposto: em vez de adequar a educação ao orçamento disponível, busca-se identificar quais são os insumos, infraestrutura, recursos humanos e pedagógicos mínimos indispensáveis para uma oferta educacional com qualidade, e a partir disso estimar o custo real por aluno. Ou seja, enquanto o Fundeb distribui o que há, o CAQ define o que deveria haver para assegurar o direito à educação com equidade. Essa perspectiva tem sido defendida por diversas entidades da sociedade civil, como expresso em nota técnica recente da Fineduca, Campanha e Laboratório de Dados Educacionais, que reafirma a urgência de vincular o financiamento educacional à garantia concreta desse direito constitucional.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

ALVES, F. de A.; MORAES, G. H.; SOUZA, M. L. de. Custo Aluno Qualidade (CAQ): contribuições conceituais e metodológicas. In: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Custo Aluno Qualidade (CAQ)**: contribuições conceituais e metodológicas. Brasília, DF: Inep, 2021. p. 15-26.

ARAÚJO, Gilda. Direito à Educação Básica: a cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/cedoc/detalhe/direito-a-educacaobasica-a-cooperacao-entre-os-entes-federados>. Acesso em: 24 fev. 2024.

ARAÚJO, L. O desafio do regime de colaboração no novo Plano Nacional de Educação. **Jornal de Políticas Educacionais**, [S. l.], n. 16, p. 59-65, jul./dez. 2014. Disponível em: [http://www.jpe.ufpr.br/n16\\_6.pdf](http://www.jpe.ufpr.br/n16_6.pdf). Acesso em: 10 jan. 2024.

ARAÚJO, L. O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 6, n. 10, p. 49-63, 2012. DOI: 10.22420/rde.v6i10.186. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/186>. Acesso em: 28 mar. 2024.

ARAÚJO, R. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2013. 401 f. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-06012014-164414/publico/RAIMUNDO\\_LUIZ\\_SILVA\\_ARAUJO\\_rev.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-06012014-164414/publico/RAIMUNDO_LUIZ_SILVA_ARAUJO_rev.pdf). Acesso em: 20 dez. 2022.

ARRETCHÉ, Marta Teresa da Silva. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. **DADOS: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0011-52582010000300003>. Acesso em: 10 jan. 2024.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (FINEDUCA); CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Nota Técnica:** Fundeb com Custo Aluno-Qualidade: no caminho da justiça federativa, igualdade e qualidade na educação básica. Estimativas do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi). São Paulo: Fineduca e Campanha, [20--?]. Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/nota-tecnica-fundeb-com-custo-aluno-qualidade-no-caminho-da-justica-federativa-igualdade-e-qualidade-na-educacao-basica-estimativas-do-custo-aluno-qualidade-inicial-caqi/>. Acesso em: 18 jan. 2025.

AZEVEDO, F. et al. **O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959).** Recife: Fundação Joaquim Nabuco/MEC, 2010. (Coleção Educadores).

BERCOVICI, Gilberto. **Desigualdades regionais, Estado e Constituição.** São Paulo: Max Limonad, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 18 jan. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do ICMS, disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, tratar do planejamento na ordem social e dispor sobre o Fundeb; altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 ago. 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm). Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo Demográfico 2022: principais resultados.** [2023]. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=38166&t=resultados>. Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Caderno de conceitos e orientações do Censo Escolar 2020.** Brasília: Inep, 2020. Disponível em: [Endereço indisponível no texto original]. Acesso em: 26 abr. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo Escolar da Educação Básica 2020:** Resumo Técnico. Brasília: Inep, 2020. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_censo\\_escolar\\_2020.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2020.pdf). Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo Escolar da Educação Básica 2021.** Brasília, DF: Inep, 2021. Disponível em:

<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/censo-escolar>. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo Escolar da Educação Básica 2022**. Brasília, DF: Inep, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/censo-escolar>. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo Escolar da Educação Básica 2023**. Brasília, DF: Inep, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/censo-escolar>. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL. 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. 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 22 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e valorização do Magistério. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9424.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm). Acesso em: 4 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm). Acesso em: 18 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, DF: Casa Civil, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3rFuKs1>. Acesso em: 22 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação; Ministério da Economia. Portaria Interministerial MEC/ME nº 2, de 22 de abril de 2021. Divulga o demonstrativo de ajuste anual dos recursos do FUNDEB relativos ao exercício de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 abr. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2021/portaria-interministerial-no-2-de-22-de-abril-de-2021/view>. Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação; Ministério da Economia. Portaria Interministerial MEC/ME nº 1, de 25 de abril de 2022. Divulga os demonstrativos de ajuste anual dos recursos do FUNDEB relativos ao exercício de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2022/portaria-interministerial-no-1-de-25-de-abril-de-2022/view>. Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação; Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial MEC/MF nº 1, de 20 de abril de 2023. Divulga os demonstrativos de ajuste anual dos recursos do

FUNDEB relativos ao exercício de 2022. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 abr. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2023/portaria-interm-no-1-de-20-de-abril-de-2023.pdf/view>. Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação; Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial MEC/MF nº 3, de 25 de abril de 2024. Divulga os demonstrativos de ajuste anual dos recursos do FUNDEB relativos ao exercício de 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 abr. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2024/portaria-interm-no-1-de-25-de-abril-de-2024.pdf/view>. Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Transferências ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) – 2020**. Brasília: Tesouro Nacional, 5 jan. 2021. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-ao-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-fundeb/2020/114>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: Edusp, 1998.

CÂNDIDO, R. O Regime de Colaboração na Constituição e nas Legislações entre 1988 e 2020. **Revista de Direito Administrativo e do Estado**, Salvador, v. 12, n. 2, p. 216-231, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/ADED/article/view/251005/40040>. Acesso em: 26 fev. 2024.

CARDOSO, Cristiane Alves et al. (Des)igualdade de acesso à educação em tempos de pandemia: uma análise do acesso às tecnologias e das alternativas de ensino remoto. **Revista Com Censo: Estudos Educacionais do Distrito Federal**, v. 7, n. 3, 2020. Disponível em: <https://periodicos.se.df.gov.br/index.php/comcenso/article/view/929>. Acesso em: 12 dez. 2023.

CASTIONI, Remi; CARDOSO, Mônica Serafim; CAPUZZO, Alisson. FUNDEF, FUNDEB e Novo FUNDEB: perspectivas para o financiamento da educação de Estados e Municípios. **Revista Educação, Cultura e Sociedade**, [S. l.], v. 10, n. 1, 2020. DOI: 10.30681/ecs.v10i1.3661. Disponível em: <https://periodicos.unemat.br/index.php/recs/article/view/8553>. Acesso em: 12 jan. 2024.

CAVALCANTI, Cacilda R. **Federalismo e financiamento da Educação Básica no Brasil**: A assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais. Curitiba: Appris, 2019. 353 p.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil**: Combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/DMfv3ZSwQTSFgQ3DVX7qrFJ/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

CURY, Carlos Roberto Jamil; REIS, Magali; ZANARDI, Teodoro Adriano Costa. Por uma BNCC democrática, federativa e diferenciada. In: \_\_\_\_\_. **Base Nacional Comum Curricular**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Cortez, 2018. p. 17.

DAVIES, N. Fundeb: uma avaliação. **Revista Educação e Políticas em Debate**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 100-115, 2021. DOI: 10.14393/REPOD-v10n1a2021-57601. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeduropoliticas/article/view/57601>. Acesso em: 22 mar. 2024.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/rGDSjRsQYMwH9WZC8NCYjrL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 dez. 2023.

FERNANDES, M. D. E.; BASSI, M. E. A disputa pela construção do Custo Aluno Qualidade. **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 15, n. 33, p. 733-750, 2022. DOI: 10.22420/rde.v15i33.1322. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1322>. Acesso em: 22 mar. 2024.

FINEDUCA. Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. **Sem atendimento não é aprendizado**. O VAAR é muito mais que resultado. São Paulo: Fineduca, 2022. Disponível em: <https://fineduca.org.br/2022/12/08/sem-atendimento-nao-ha-aprendizado-o-vaar-e-muito-mais-que-resultado/>. Acesso em: 18 jan. 2025.

GLOBO. Fraudes de matrículas no sistema EJA no Maranhão inclui até alunos que já morreram; veja esquema milionário. **Fantástico**, 7 jan. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2024/01/07/fraudes-de-matriculas-no-sistema-eja-no-maranhao-inclui-ate-alunos-que-ja-morreram-veja-esquema-milionario.ghtml>. Acesso em: 18 jul. 2025.

GONÇALVES, Rubén Miranda; SILVA, Letícia Mirelli Faleiro e. Direito Fundamental à educação como corolário da dignidade humana. In: VEIGA, Fábio da Silva; GONÇALVES, Rubén Miranda (Orgs.). **Governança e Direitos Fundamentais**: Revisando o debate entre o Públíco e o Privado. Porto: Instituto Iberoamericano de Estudos Jurídicos, 2020. p. 13-24.

HORTA, J. S. B. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 104, p. 5-34, 1998. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/713>. Acesso em: 28 mar. 2024.

MARINELLI, Bianca; TAMAOKI, Fabiana. O direito fundamental à educação de crianças e adolescentes no Brasil. **Revista de Constitucionalização do Direito Brasileiro**, v. 4, n. 2, jul./dez. 2021. Disponível em: <http://revistareconto.com.br/index.php/reconto/article/view/69>. Acesso em: 12 dez. 2023.

MARTINS, Paulo de Sena; PINTO, José Marcelino de Rezende. Como seria o financiamento de um sistema nacional de educação na perspectiva do manifesto dos pioneiros da educação nova. In: \_\_\_\_\_. **O sistema nacional de educação**: diversos olhares 80 anos após o manifesto. Brasília: MEC/SASE, 2014. [p. Indisponível no texto original]. Acesso em: 15 mar. 2024.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. São Paulo: Boitempo, 2010.

MASCARENHAS, C. Direito à educação, federalismo e financiamento nas constituições brasileiras: o passado, o presente e o futuro. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, [S. l.], v. 4, n. 1, 2021. DOI: 10.46818/pge.v4i1.222. Disponível em: <https://revistaelectronica.pge.rj.gov.br/index.php/pge/article/view/222>. Acesso em: 28 dez. 2023.

MELO, Adriana. A.S. Aspectos da coexistência entre educação pública e provada no Brasil de hoje. In: PIMENTEL, Nara M.; ROCHA, Maria Zélia B. (Org.). **Organização da Educação Brasileira: marcos contemporâneos**. 1ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016, v.1, p. 135-169.

MENEZES, Janaina. O financiamento da educação básica pública no Brasil: 500 anos de História. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS, 7., 2006, São Paulo. **Anais...** Campinas: UNICAMP, 2006. Disponível em: [https://www.unicamp.br/unicamp/siarqs/anais-seminario-nacional-estudos-e-pesquisas-2006-2007-2008/7seminario/trabalhos/txtco\\_janaina%20specht%20da%20silva%20menezes.pdf](https://www.unicamp.br/unicamp/siarqs/anais-seminario-nacional-estudos-e-pesquisas-2006-2007-2008/7seminario/trabalhos/txtco_janaina%20specht%20da%20silva%20menezes.pdf). Acesso em: 15 dez. 2023.

NASCIMENTO, José Almir do; CURY, Carlos Roberto Jamil. A qualidade da educação no horizonte da proteção integral infanto-adolescente. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 50, n. 177, jul./set. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/3gRPNHGZhvgfYGkYfGbvBkj/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 12 dez. 2023.

OLIVEIRA, N. L. de; CARVALHO, F. A. F. Financiamento da educação básica de qualidade: os caminhos e descaminhos até o novo Fundeb. **Revista Educação e Políticas em Debate**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 207-221, 2021. DOI: 10.14393/REPOD-v10n1a2021-57781. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/57781>. Acesso em: 28 mar. 2024.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; TEIXEIRA, Beatriz de Basto. Do FUNDEF ao FUNDEB: a qualidade ainda fora de pauta. São João del-Rei: Universidade Federal de São João del-Rei, 2014. Disponível em: <https://ufsjianguara.br/portal-repositorio/File/Vertentes/Rosimar%20e%20Beatriz.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2025.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-direitos-humanos>. Acesso em: 12 dez. 2023.

ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Nova Iorque, 1966.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINTO, J. M. R. A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade. **Propuesta Educativa (Online)**, v. 2, n. 52, p. 24-40, nov. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.org.ar/pdf/proped/v2n52/1852-4416-proped-2-52-00024.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2023.

PINTO, José Marcelino Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, 1 out. 2007.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REZENDE, Fernando. **Reforma fiscal e equidade social**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 24, p. 105-121, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/w75TqBF3yjv4JHqyV65vcjb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 fev. 2024.

VERHINE, R. E.; MAGALHÃES, A. L. O impacto do FUNDEF no Brasil: resultado de um estudo comparativo realizado em rede nacional. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO COMPARADA: CONSTRUINDO A IDENTIDADE LATINO-AMERICANA, 3., 2003, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: SBEC, 2003.

VIEIRA, A. M. O novo Fundeb e o Direito à Educação: avanços, retrocessos e impactos normativos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 125, 30 dez. 2022. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/890/653>. Acesso em: 30 jan. 2023.