



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOAMBIENTAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

DAIANE CRISTINA PEREIRA DIONIZIO

**O IMPACTO DO FUNDEB NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS -
2018/2022**

**GOIÂNIA,
DEZEMBRO, 2025**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIO-AMBIENTAIS

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

Daiane Cristina Pereira Dionizio

Título do trabalho

O IMPACTO DO FUNDEB NOS MUNICIPIOS DO ESTADO DE GOIÁS - 2018/2022

3. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(a) autor(a) e ao(a) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Daiane Cristina Pereira Dionizio**, **Discente**, em 29/01/2026, às 16:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ronan Eustaquio Borges, Professor do Magistério Superior**, em 02/02/2026, às 11:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5943806** e o código CRC **1386BB6C**.

Referência: Processo nº 23070.059420/2025-31 SEI nº 5943806

DAIANE CRISTINA PEREIRA DIONIZIO

**O IMPACTO DO FUNDEB NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS -
2018/2022**

Tese de Geografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia (*stricto sensu*), do Instituto de Estudos Socioambientais, da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Geografia. Linha de Pesquisa: Dinâmica Socioespacial.

Orientador: Prof. Dr. Ronan Eustáquio Borges

Área de Concentração: Natureza e Produção do Espaço

GOIÂNIA

2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Dionizio, Daiane Cristina Pereira
O IMPACTO DO FUNDEB NOS MUNICIPIOS DO ESTADO DE GOIÁS -
2018/2022 [manuscrito] / Daiane Cristina Pereira Dionizio. - 2025.
CCXXXIII, 233 f.: 2025

Orientador: Prof. Dr. Ronan Eustáquio Borges
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Goiás, Instituto de Estudos
Socioambientais (Iesa), Programa de Pós-Graduação em Geografia, Goiânia, 2025.
Anexo.
Bibliografia.
Inclui: siglas, mapas, grafico.

1. Fundeb; Educação Básica, Goiás; Política Pública; Geografia Crítica.

I. Borges, Ronan Eustáquio , orient. II. Título.

CDU 911



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIO-AMBIENTAIS
ATA DE DEFESA DE TESE

Ata nº **72/2025** da sessão de Defesa de Tese de **Daiane Cristina Pereira Dionizio** que confere o título de Doutora em **Geografia**, na área de concentração em **Natureza e Produção do Espaço**.

Aos doze dias do mês de dezembro do ano de dois mil e vinte e cinco, a partir das **09:00** horas, no **Auditório Maria Geralda de Almeida**, realizou-se a sessão pública de Defesa de Tese intitulada **“O IMPACTO DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB) EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE POPULACIONAL NOS ANOS DE 2018 E**

2022”. Os trabalhos foram instalados pelo Orientador, Professor Doutor **Ronan Eustáquio Borges (PPGEO/IESA)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor Doutor **Ivanilton Jose de Oliveira (UFG/IESA)**, membro titular externo; Professora Doutora **Tathiana Rodrigues Salgado (Universidade Estadual de Goiás)**, membro titular externo, Professor Doutor **Manoel Calaca (PPGEO/IESA)**, membro titular interno; Professora Doutora **Ana Carolina de Oliveira Marques (Universidade Federal da Paraíba)**, membro titular externo. Durante a argüição os membros da banca **fizeram** sugestão de alteração do título do **trabalho**. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Tese tendo sido a candidata **aprovada** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo Professor Doutor **Ronan Eustáquio Borges (PPGEO/IESA)**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, **aos doze dias do mês de dezembro do ano de dois mil e vinte e cinco**.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA

"O IMPACTO DO FUNDEB NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS - 2018/2022"



Documento assinado eletronicamente por **Ronan Eustaquio Borges, Professor do Magistério Superior**, em 15/12/2025, às 23:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Manoel Calaca, Usuário Externo**, em 16/12/2025, às 12:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Tathiana Rodrigues Salgado, Usuário Externo**, em 17/12/2025, às 16:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) .



Documento assinado eletronicamente por **ANA CAROLINA DE OLIVEIRA MARQUES, Usuário Externo**, em 19/12/2025, às 07:04, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) .



Documento assinado eletronicamente por **Ivanilton Jose De Oliveira, Professor do Magistério Superior**, em 20/12/2025, às 15:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) .



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5793914** e o código CRC **D9DFE938**.

Referência: Processo nº 23070.059420/2025-31SEI nº 579391

RESUMO

Este estudo desenvolveu uma leitura geográfica e teórica quanto ao financiamento da Educação Básica no estado de Goiás, principalmente em municípios de pequeno porte populacional, tomando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) como objeto central de análise e expressão da relação entre Estado, território e desigualdade. Com fundamentação em Milton Santos, a tese afasta-se de interpretações normativas e busca compreender a materialidade do financiamento educacional e seus efeitos sobre o espaço social. Parte do princípio de que a educação, enquanto política pública, revela as contradições estruturais do federalismo fiscal brasileiro — em especial quando observada em municípios de pequeno porte populacional, cuja base arrecadatória é restrita e a capacidade técnica limitada. Aplicou-se ao estudo uma abordagem crítica e interdisciplinar, articulando geografia, educação e economia com base em autores como Santos (1996, 2002), Bourdieu (1999), Araújo (2013), Davies (2021) e Amaral *et al.* (2021). A análise teórico-empírica confirmou que o Fundeb cumpre papel redistributivo e supletivo, mas que sua eficácia é condicionada pelas desigualdades de base econômica, escala territorial e capital institucional. Embora a ampliação da complementação da União (Emenda Constitucional n.º 108/2020) tenha melhorado a capacidade de investimento, o modelo de redistribuição centrado em matrículas permanece limitado por não captar custos fixos e particularidades locais, o que reforça a necessidade de sensibilidade territorial nos critérios de ponderação. A predominância do gasto com pessoal, a carência de planejamento e as dificuldades técnicas revelam que o fundo opera dentro de um sistema desigual, mais próximo de uma lógica de compensação do que de equidade plena. Do ponto de vista teórico, a pesquisa demonstrou que o Fundeb não é apenas um instrumento contábil, mas uma política espacializada que materializa a seletividade territorial do Estado. O espaço, nessa leitura, é categoria explicativa fundamental: nele se expressam as desigualdades e as capacidades desiguais de implementação das políticas. Assim, a compreensão do Fundeb ultrapassa o debate financeiro, inserindo-se no campo da geografia crítica e da teoria da justiça distributiva, em que o desafio da equidade educacional se revela também como espacial e estrutural.

Palavras-chave: Fundeb; Educação Básica, Goiás; política pública; geografia crítica.

ABSTRACT

This study developed a geographical and theoretical reading regarding the financing of Basic Education in the state of Goiás, Brazil, especially in municipalities with small populations, focusing on the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and the Valorisation of Education Professionals (FUNDEB) as the prime object of analysis and expression of the relationship between State, territory and inequality. Based on theories of Milton Santos, the thesis moved away from normative interpretations and sought to understand the materiality of educational financing and its effects on society. The study was based on the principle that education, as a public policy, reveals the structural contradictions of Brazilian fiscal federalism, especially when observed in small population municipalities, whose tax base is restricted and possess limited technical capacities. A critical and interdisciplinary approach was applied to the study, articulating geography, education, and economics based on authors such as Santos (1996, 2002), Bourdieu (1986), Araújo (2013), Davies (2021), and Amaral et al. (2021). The theoretical-empirical analysis confirmed that FUNDEB fulfils a redistributive and supplementary role, but that its effectiveness is conditioned by inequalities of economic base, territorial scale, and institutional capital. Although the funding expansion of the Federal Government's complementation (Constitutional Amendment No. 108/2020) has improved the investment capacity, the redistribution model focused on students' enrolment remains limited because it does not take into consideration fixed costs and local particularities, which reinforces the need for a territorial sensitivity in weighting the fund distribution criteria. The predominance of personnel expenses, the lack of planning, and technical difficulties revealed that the funding operates within an unequal system, closer to a logic of compensation than to full equity. From a theoretical point of view, the research demonstrated that FUNDEB is not only an accounting instrument, but a spatialized policy that materializes the territorial selectivity of the State. Space, in this understanding, is a fundamental explanatory category: it expresses inequalities and unequal capacities to implement policies. Thus, the understanding of FUNDEB goes beyond the financial debate, inserting itself in the field of critical geography and the theory of distributive justice, in which the challenge of educational equity is also revealed as spatial and structural.

Keywords: Fundeb; Basic Education; Goiás; public policy; critical geography.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição do Fundo de Participação Municipal por porte populacional – ano 2022.....	119
Gráfico 2 – Correlação entre Fundo de Participação Municipal e a Receita Corrente Líquida (%) por porte populacional – ano 2022.....	121
Gráfico 3 – Distribuição do ICMS por porte populacional – ano 2022.	123
Gráfico 4 – IDM por Porte Populacional no estado de Goiás – ano 2018.	125
Gráfico 5 – IDM por Porte Populacional no estado de Goiás – ano 2022.	126
Gráfico 6 – IDEB por Porte Populacional 2019 (a.i) no estado de Goiás - ano 2018.....	127
Gráfico 7 – IDEB por Porte Populacional (a.i) no estado de Goiás – ano 2022.	127
Gráfico 8 – Frequência escolar no estado de Goiás – ano 2018.....	128
Gráfico 9 – Frequência escolar no estado de Goiás – ano 2022.....	129
Gráfico 10 – Anos médios de estudo por porte populacional no estado de Goiás - ano 2018.	130

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Histórico da Vinculação de Recursos para a Educação no Brasil	35
Quadro 2 – Marcos do financiamento da educação no Brasil segundo Vieira e Vidal (2015)	36
Quadro 3 – Educação como Direito <i>versus</i> Financiamento da Educação no Brasil.....	37
Quadro 4 – Funções dos entes federados e financiamento da educação pública	46
Quadro 5 – Repartição Constitucional e Tributos Transferidos da União para Municípios. ...	85
Quadro 6 – Aplicação de 20% de receitas e de impostos dos Estados, DF e Municípios (dentro da obrigatoriedade do mínimo de 25% de Impostos e Transferências segundo a CF/88)	90
Quadro 7 – Complementação da União via Fundeb.....	91
Quadro 8 – Estado de Goiás e Classificação Populacional segundo o IBGE - ano 2022.	109
Quadro 9 – Composição dos principais recursos (impostos e tributos) do Fundeb.	113
Quadro 10 – Municípios das dez Regiões de Planejamento – População, Questões econômicas-fiscais e Fundeb - ano 2022.....	115
Quadro 11 – Composição da cesta do Fundeb no estado de Goiás – ano 2022.	132
Quadro 12 – Distribuição do recurso Fundeb por alunos matriculados na rede municipal em Goiás – ano 2022.....	144

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Estado de Goiás: população dos municípios goianos por classes, 2024.	110
Mapa 2 – Dedução e Transferências de valores no Fundeb dos municípios do estado de Goiás – ano 2022.....	151

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CAQi	Custo Aluno-Qualidade Inicial
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CNDE	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
DEM -TO	Partido dos Democratas em Tocantins
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FINEDUCA	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FPE	Fundos de Participação dos Estados e Distrito Federal
FPM	Fundos de Participação dos Municípios
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
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
GT	Grupo de Trabalho

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IBED	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES	Instituição de Ensino Superior
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal na dimensão Educação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras Ligadas ao Ouro
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPIexp	Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações
IPVA	Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores
IR-E	Imposto de Renda Retido na Fonte por Estados
IR-M	Imposto de Renda Retido na Fonte por Municípios
ISS	Imposto sobre Serviço
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
Lei Kandir	Imposto dos Estados e do Distrito Federal, nas operações relativas à circulação de mercadorias e serviços
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLP	Projeto de Lei Complementar
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional da Educação
ProUni	Programa Universidade para Todos

PSC-MG	Partido Social Cristão em Minas Gerais
SE	Salário-Educação
SEE	Secretarias Estaduais de Educação
SERES	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SINAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SME	Secretarias Municipais de Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TCE/TCM	Tribunais de Contas Estaduais e Municipais
TN	Tesouro Nacional
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPR	Universidade Federal do Paraná
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
VAAT	Valor Anual Total por Aluno
VAAF	Valor Anual por Aluno do Fundeb
VCR	Vinculação Constitucional de Receitas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
2	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA NO BRASIL....	29
2.1	HISTÓRIA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	30
2.2	ESTRUTURA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	40
2.2.1	Plano Nacional da Educação (PNE)	47
2.2.2	Uma fonte de recursos (Salário-Educação) e vários espaços institucionais.....	52
2.3	VINCULAÇÃO DE RECURSOS E FUNDOS DE VINCULAÇÃO	54
2.3.1	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).....	57
2.3.2	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).....	60
2.3.2.1	Valorização Docente.....	67
2.3.3	Novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Novo Fundeb).....	69
3	A AUTONOMIA MUNICIPAL E O FEDERALISMO FISCAL NO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	73
3.1	MUNICÍPIO: AUTONOMIA FEDERATIVA.....	76
3.2	FEDERALISMO FISCAL E A COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	80
3.2.1	Receitas de transferências e receitas próprias na escala municipal	89
3.2.2	O papel da escala municipal no financiamento da Educação Básica	93
4	DESIGUALDADE E ESPAÇO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS, RELEITURAS CRÍTICAS E PERSPECTIVAS SOCIAIS E GEOGRÁFICAS DESEMBOCANDO	101
5	GOIÁS E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....	108
5.1	DESIGUALDADES TERRITORIAIS A PARTIR DA DISTRIBUIÇÃO DEMOGRÁFICA.....	108
5.2	FUNDEB: INDICADORES, COMPOSIÇÃO, MODO DE CÁLCULO E RESULTADOS ESPERADOS.....	115
	Erro! Indicador não definido.	

6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	164
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	169

1. INTRODUÇÃO

Uma criança sentada, pequena, serena,
 Ninguém por perto — lápis gasto, ponta certa.
 No caderno que se vê, futuro incerto,
 ou inverso se prevê.
 Mas se sabe que se sonha, que se brinca, e se esfanha...

A música aqui não é canção
 Virou lição, frente, verso, diagonal e transversal
 A bagunça não tem recreio
 A verdade tocou no meio, às vezes, se lançou na lateral

Da casa amarrada, da chuva pingada, da bacia quebrada,
 mas ele não para — olhar concentrado, o tempo à beira.
 A luz não clareia, o vento permeia,
 mas todo “espaço miserável” tem nome:
 de todo verbo nasce um chão.

E nem todo cativo é uma prisão;
 dali nasce o traço — o raro, não só o árido.
 Do galpão duro, das tábuas do chão,
 nasce vida, abrigo, escola e coração (Daiane Dionizio, 2025).

Este trabalho almeja agregar fatos interligados, dados empíricos coesos e contribuições de estudiosos que se têm dedicado a compreender o financiamento da Educação Básica, essa intenção, todavia, não é tarefa simples em razão da vastidão da produção acadêmica e textual sobre o financiamento da educação pública no Brasil, que é marcada por uma pluralidade de enfoques e interpretações. O financiamento educacional, de fato, é um tema bastante explorado por pesquisadores, como demonstra o levantamento de Davies (2015), que identificou 850 obras entre livros, capítulos, dissertações, teses e artigos sobre essa questão entre 1988 e 2014. O autor evidencia a dificuldade de se mapear uma produção tão extensa, revelando o caráter multifacetado e dinâmico da pesquisa sobre o financiamento da educação no país.

De forma complementar, Santos A. (2013) realizou uma análise do estado da arte de livros e periódicos acadêmicos publicados entre 1966 e 2010, destacando que a maior parte dos trabalhos sobre financiamento da educação concentra-se na discussão dos recursos orçamentários públicos. No campo dos livros, entre 1966 e 2010, o autor identificou 101 obras dedicadas ao tema do financiamento da educação, com média de 6,7 publicações por ano. Apenas Lo Bello (1999) tratou especificamente de temas referentes às fontes de recursos complementares de financiamento, que não são os fundos vinculados. Uma lacuna que justifica a importância de pesquisas que ampliem o olhar sobre a estrutura financeira da educação pública brasileira.

A análise da realidade educacional do país, seja sobre seu financiamento ou tantos outros temas — como a precariedade das escolas, que é vivenciada por muitas crianças —, exige uma leitura geográfica que articule dimensões multifacetadas, sociais, econômicas e territoriais, com o escopo de revelar a exclusão de qualquer parcela da sociedade. Com inspiração na abordagem de M. Santos (1996), esta tese buscou compreender o financiamento da Educação Básica e suas repercussões no espaço social, sem idealizações e sem excessos teóricos desconectados da materialidade. A proposta foi construir um texto empiricamente ancorado, apresentando dados concretos e um diálogo entre a geografia e a educação, evidenciando a importância de uma abordagem territorial para as políticas públicas educacionais.

A geografia, ao analisar políticas públicas em escala territorial, permite identificar se há disparidades dentro de um mesmo estado, se tais desigualdades são persistentes e qual é o papel do Estado nesse cenário. Mapear incidências de recursos educacionais no território brasileiro trata-se de uma tarefa fundamental, especialmente em um país marcado por profundas assimetrias sociais.

Como pontua Piketty (2018), o Brasil figura entre os países mais desiguais do mundo, com os 10% mais ricos concentrando 57% da renda nacional. Duque (2020) observa que, entre 1996 e 2014, a relação entre renda familiar e mobilidade social caiu 20 pontos percentuais, revelando que, embora essencial, a educação enfrenta sérias limitações para promover maiores equidades.

Os dados supramencionados reforçam a necessidade de se revisitar políticas sociais, educacionais e seus modelos de financiamento. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ao estabelecer um vínculo direto entre financiamento e território, constitui-se em instrumento essencial para a democratização do ensino. Esse fundo foi criado pela Emenda Constitucional n.º 14/1996, que ampliou seu alcance, abarcando toda a Educação Básica — da Educação Infantil ao Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos (EJA). Tornou-se permanente pela Emenda Constitucional n.º 108/2020 e pela Lei n.º 14.113/2020 e, de acordo com importantes estudiosos da área, estabeleceu-se como o principal mecanismo nacional de redistribuição de recursos para a redução de desigualdades, como referem Abrucio (2010) e Pinto (2007).

O objeto de pesquisa desta tese é o Fundeb, um fundo que não é apenas um instrumento contábil, mas uma política pública estruturante que relaciona a educação à valorização profissional, à inclusão social e à coesão territorial (FNDE, 2023). No entanto suas limitações podem ser evidentes quando observadas em municípios de um mesmo estado, de pequeno porte,

onde a base tributária é restrita e a dependência de transferências é elevada. Nessas localidades, no que tange a este estudo, parte-se do pressuposto que a fragilidade fiscal compromete a capacidade de oferecer educação de qualidade, por conseguinte, perpetuando desigualdades históricas.

A estrutura de financiamento do Fundeb é composta por impostos e transferências, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), cuja variação acompanha o desempenho econômico estadual. Em municípios com menos de 10 mil habitantes, o FPM, frequentemente, constitui a principal fonte de receita, tornando-se uma dependência que, associada à carência de equipes técnicas e, em alguns casos, à má gestão, pode comprometer a eficiência na aplicação dos recursos; fator balizar para a hipótese desta tese.

É importante lembrar que a municipalização da oferta educacional, consolidada após a Constituição de 1988, foi importante para a ampliação das responsabilidades dos municípios, mas nem sempre foi acompanhada pela garantia de recursos compatíveis com essas atribuições. Assim, municípios de pequeno porte — já marcados por desigualdades sociais e baixa arrecadação — enfrentam obstáculos concretos para assegurar o funcionamento adequado de suas redes de ensino. Parte-se, portanto, do pressuposto de que a ausência de critérios mais justos na partilha de encargos e repasses na Carta Magna, comprometa a efetividade do Fundeb e o combate à desigualdade territorial.

Posto isso, é nesse contexto que se impõe a necessidade de uma análise um pouco mais acurada, aprofundada, acerca das desigualdades sociais e territoriais em Goiás, a fim de se compreender como os recursos educacionais são aplicados na prática nesse estado e quais são os limites impostos pelo modelo atual de financiamento do Fundeb. O território goiano, por sua vez, é tomado aqui como campo empírico para compreender como as desigualdades manifestam-se na organização populacional, na estrutura econômica e na capacidade fiscal municipal e como a interdependência desses fatores podem evidenciar e, quiçá, condicionar a aplicação dos recursos para uma parcela da sociedade goiana.

No campo das políticas públicas, o Fundeb emerge como instrumento crucial para a redução dessas desigualdades. Contudo a literatura aponta que, embora o fundo tenha reduzido disparidades regionais em alguns contextos, ele ainda não tem garantido equidade plena entre os municípios — especialmente entre aqueles de pequeno porte. Como observa Araújo R (2013), as políticas de fundos tornaram-se um importante parâmetro para mensurar desigualdades territoriais. Em estudo sobre receitas municipais entre 2006 e 2011, o autor

verificou que, mesmo com o Fundeb, os municípios mais pobres continuavam dependentes de recursos federais e estaduais, o que reforça a necessidade de maior participação da União.

Esse cenário justifica a presente pesquisa, que investigou a atuação prática do Fundeb em municípios goianos nos anos de 2018 e 2022, principalmente naqueles com população abaixo de 10 mil habitantes. A hipótese norteadora é que o atual modelo de distribuição de recursos impacta negativamente esses municípios, aprofundando suas desigualdades, ao invés de mitigá-las. E essa reflexão suscita, portanto, algumas questões fundamentais:

- Como é realizado o financiamento da Educação Básica no Brasil e em que medida o Fundeb contribui para a sua promoção com boas notas nos indicadores?
- Qual é o impacto da Constituição de 1988 na distribuição de encargos e recursos aos municípios e de que forma isso afeta ainda hoje a educação?
- O modelo atual de distribuição de recursos do Fundeb (após 2020) considera as desigualdades sociais já existentes e a capacidade financeira dos municípios goianos dos municípios de pequeno porte populacional?
- O fundo impacta de maneira equitativa os municípios de diferentes portes populacionais?

Diante dessas indagações, a tese formulou como hipótese que o Fundeb, apesar de sua intenção equitativa, seu atual módulo de cálculo tem impacto negativo nos municípios goianos de pequeno porte populacional, contribuindo assim para perpetuar as desigualdades destes municípios e contribuindo desproporcionalmente com os municípios de médio e grande porte populacional.

Em consonância com o exposto, o objetivo geral deste trabalho consistiu em compreender o impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) na redução das desigualdades educacionais em municípios goianos de pequeno porte, considerando as alterações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 108, promulgada em 26 de agosto de 2020. Para alcançar esse propósito, foram definidos como objetivos específicos: (1) examinar a estrutura e o financiamento da Educação Básica pública no Brasil antes e após a Constituição Federal de 1988; (2) discutir as implicações da descentralização administrativa e fiscal sobre a gestão educacional municipal, com ênfase nas finanças públicas e no comportamento fiscal de municípios com menos de 10 mil habitantes; (3) analisar o papel do Fundeb na distribuição de recursos e na mitigação das desigualdades educacionais nos municípios do interior do estado

de Goiás; e (4) mapear e avaliar, a partir de dados empíricos, os efeitos do fundo sobre a realidade educacional goiana.

A partir desses objetivos analíticos, definiu-se como recorte espacial da pesquisa o estado de Goiás, tomando-se como referência as dez Regiões de Planejamento estabelecidas pelo governo estadual em 2004. Todavia, reconhece-se que essa regionalização tem sido objeto de questionamentos recentes no âmbito da gestão pública estadual. O estudo intitulado “*Regiões de Planejamento do Estado de Goiás: uma revisão para a gestão pública*” (IMB, 2023) aponta a necessidade de revisão e problematização da atual divisão regional, ao evidenciar que, ao longo do tempo, diferentes órgãos estaduais — como Saúde, Educação, Saneamento e Agrodefesa — instituíram recortes territoriais próprios. Essa multiplicidade de regionalizações resultou em sobreposições e ausência de convergência territorial, o que, segundo o Instituto Mauro Borges, compromete a coordenação intersetorial e a eficiência administrativa. Diante desse cenário, o estudo propõe a reflexão sobre a unificação e o fortalecimento das estruturas regionais existentes, com foco na integração, na endogenia e na racionalização do uso dos recursos públicos.

Contudo optou-se, nesta tese, por manter a referência às dez Regiões de Planejamento (Região Metropolitana de Goiânia; Centro Goiano; Sudoeste Goiano; Sul Goiano; Sudeste Goiano; Noroeste Goiano; Norte Goiano; Nordeste Goiano; Vale do São Patrício e Entorno do Distrito Federal)¹, que surgiram com o objetivo de orientar o planejamento, a execução e a

¹ As dez Regiões de Planejamento (Regplan) são frutos do instrumento legal Plano Plurianual do Estado de Goiás (Lei n.º 14.081/2003), foram criadas no ano de 2003 e, sinteticamente, são estas as principais características de cada uma: Região Metropolitana de Goiânia, criada pela Lei Complementar Estadual n.º 27/1999, constitui o principal polo econômico e urbano do estado, reunindo Goiânia e municípios do seu entorno imediato, como Aparecida de Goiânia, Trindade, Senador Canedo e Guaporé. Trata-se do centro administrativo, industrial e logístico de Goiás. O Entorno do Distrito Federal, delimitado pela Lei Complementar Federal n.º 94/1998 (RIDE-DF), abrange municípios goianos com forte dependência econômica e funcional de Brasília, apresentando intensa dinâmica pendular de trabalho e serviços, além de desafios sociais e urbanos significativos. O Norte Goiano compreende municípios de baixa densidade populacional e grandes extensões territoriais, caracterizando-se por uma economia agropecuária e infraestrutura limitada, o que exige políticas de integração e desenvolvimento territorial. Já o Nordeste Goiano é uma região de menor dinamismo econômico, marcada por baixos índices sociais, sendo foco de programas voltados à redução das desigualdades regionais e à valorização de atividades sustentáveis e do turismo natural. O Noroeste Goiano tem predomínio rural, com economia baseada na agropecuária e em pequenas atividades comerciais e de serviços, destacando-se pela dispersão dos municípios, o que demanda políticas de conectividade e infraestrutura. O Centro Goiano, localizado entre Goiânia e Anápolis, apresenta forte integração produtiva e logística, sendo estratégico pela presença de polos industriais e de serviços. O Vale do São Patrício reúne municípios de pequeno e médio porte com economia mista, sustentada principalmente pela agricultura e pecuária, tendo Ceres e Rubiataba como os centros regionais de destaque. O Sudeste Goiano engloba municípios como Caldas Novas, Catalão e Ipameri, reconhecidos por sua vocação industrial, turística e mineradora, além de apresentar bons níveis de infraestrutura e renda, sendo uma das áreas mais desenvolvidas do interior goiano. O Sul Goiano diferencia-se pela agricultura mecanizada e forte presença da agroindústria, com destaque para municípios como Piracanjuba, Edéia e Jandaia, que compõem o eixo produtivo dessa porção do estado. Por fim, o Sudoeste Goiano concentra o maior PIB agropecuário de Goiás, abrangendo municípios como Rio Verde, Jataí

avaliação das políticas públicas de forma regionalizada, uma vez que a nova proposta de clusterização espacial (que formava sete grupos), de divisão regional ainda é recente, carece de consolidação nos instrumentos oficiais de gestão pública. Ademais, segundo o IMB (2023), essas dez Regiões de Planejamento foram recentemente adotadas para o orçamento estatal no Plano Plurianual até o ano de 2023 (IMB, 2023).

De acordo com a conjuntura descrita, desenvolveu-se uma análise comparativa entre municípios de pequeno, médio, grande porte e a metrópole goiana com o objetivo de evidenciar as diferentes realidades econômicas, fiscais e sociais no território estadual e sua relação com o Fundeb. Para operacionalizar, adotou-se a tipologia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2024), segundo tal classificação, os municípios brasileiros são identificados por porte populacional com base em estimativas oficiais de habitantes. Essa categorização compreende quatro faixas: pequeno porte I (até 20 mil habitantes), pequeno porte II (de 20.001 a 50 mil), médio porte (de 50.001 a 100 mil) e grande porte (acima de 100 mil habitantes). Segundo o IBGE (2024), esta classificação é utilizada em estudos comparativos e na formulação de políticas públicas a fim de permitir análises de diferentes realidades municipais, sobretudo nas áreas de educação, saúde e assistência social.

Embora a classificação do IBGE aponte municípios de pequeno porte populacional I como aqueles com até 20 mil habitantes, é importante ressaltar que se estudou, neste trabalho, municípios de todos os portes a fim de comparar os **municípios de pequeno porte populacional I** com população **inferior a 10 mil habitantes**, que apresentam maior vulnerabilidade fiscal e dependência das transferências intergovernamentais com os demais municípios dos demais portes populacionais. Em especial, analisou-se o papel das receitas oriundas do Fundeb nesse grupo, uma vez que se parte do pressuposto que a sustentabilidade financeira e a capacidade de manutenção das redes públicas de ensino podem estar diretamente condicionadas a esses repasses.

A etapa de pesquisa qualitativa baseou-se na técnica do Discurso do Sujeito Coletivo (DSC), de Lefèvre e Lefèvre (2005), que busca reconstruir o pensamento coletivo de um grupo social a partir de falas individuais, formulando discursos-sínteses em primeira pessoa. Essa metodologia mostrou-se adequada ao objetivo do estudo, que é compreender as percepções de gestores municipais sobre o papel, a equidade e a suficiência do Fundeb em municípios de pequeno porte em Goiás.

e Mineiros, fortemente integrados ao agronegócio nacional e às exportações, com elevados indicadores econômicos e estruturais.

As fontes de dados da técnica do DSC abrangeram atas de conselhos municipais, além de relatórios institucionais, portais de transparência e declarações oficiais de gestores. Também foram realizadas observações diretas de reuniões e eventos, caracterizando uma coleta de dados primários não intervencionista. No início dessa etapa, diversas tentativas de obtenção de depoimentos formais por meio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) foram empreendidas, mas a adesão foi reduzida. Muitos gestores manifestaram receio de exposição institucional, retaliações e até mesmo medo de perda do cargo caso colaborassem com a pesquisa, o que reforçou a necessidade de adotar estratégias éticas de anonimização e uso de informações públicas.

Não foi possível incluir um bom número de municípios das regiões do Nordeste Goiano e Entorno do DF, não obstante as diversas tentativas de contato institucional com as prefeituras dessas regiões — por telefone, *e-mail* e ofícios eletrônicos —, mas não houve retorno ou disponibilidade de informações em ambas as regiões. As longas distâncias geográficas e as condições logísticas em relação ao Nordeste Goiano dificultaram o deslocamento presencial e a coleta direta de observações nesses territórios. Porém, em relação à região do Entorno de DF, o entrave foi o novo cronograma de pesquisa adotado em 05/2025, que reduziu 6 meses de trabalho de campo e antecipou a data de defesa deste trabalho.

Apesar dessas limitações, considera-se que a pesquisa atingiu a saturação teórica para o DSC (exceto nas regiões mencionadas: Nordeste Goiano e Entorno do DF), visto que as Ideias Centrais (IC) identificadas tornaram-se recorrentes nas últimas análises, sem o surgimento de novos eixos temáticos. A triangulação entre os discursos qualitativos e os dados quantitativos dos municípios goianos de pequeno porte populacional reforça a robustez territorial e teórica da amostra, permitindo compreender as percepções coletivas sobre o papel do Fundeb no financiamento da Educação Básica e suas implicações nas desigualdades regionais. Essa amostra qualitativa foi composta por 32 municípios goianos, abrangendo diferentes faixas populacionais², conforme o último censo do IBGE (2022). O recorte dos municípios de pequeno porte I corresponde a 80% da amostra.

Do total da amostra, 21 municípios (60%) possuem população inferior a 10 mil habitantes, como Iaciara, Itaguari, Corumbaba, Nova Aurora, Novo Brasil, Mairipotaba, Nova

² A classificação demográfica adotada neste trabalho deu-se segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), e a escolha desse grupo populacional (abaixo de 10 mil habitantes) decorreu da sua importância territorial para o estado de Goiás (são mais de 150 municípios) e da constatação, de diversos autores das ciências sociais e da geografia, de que as pequenas municipalidades são, em grande medida, as mais dependentes das transferências intergovernamentais, especialmente das receitas provenientes do FPM e do Fundeb (Arrais, 2012).

Iguaçu de Goiás, Santo Antônio de Goiás, Jandaia, Terezópolis de Goiás, Cezarina, Cristianópolis, Professor Jamil, Itarumã e Abadiânia. Outros seis municípios (20%) apresentam entre 10 mil e 20 mil habitantes. Os cinco municípios restantes (16,6%) — com populações entre 20 e 50 mil habitantes — foram inclusos como referência comparativa, enquanto Goiânia, com mais de 900 mil habitantes, foi considerada para o contraste administrativo e observação do comportamento do fundo em uma metrópole.

A construção dos Discursos do Sujeito Coletivo (DSC) foi guiada por um roteiro de perguntas abertas, elaborado a partir dos objetivos específicos da pesquisa. As questões serviram como eixos temáticos tanto para orientar as observações quanto para organizar as falas extraídas de documentos públicos, entrevistas informais e reuniões institucionais. A seguir, as questões que serviram como perguntas-base utilizadas para orientar a identificação das Expressões-Chave (EC) e das Ideias Centrais (IC) que fundamentaram a formulação dos Discursos do Sujeito Coletivo (DSC), permitindo compreender as percepções compartilhadas sobre a equidade e a suficiência do Fundeb nos municípios de pequeno porte populacional.

Questões:

1. Município vinculado?
2. População estimada?
3. Secretaria ou órgão vinculado?
4. Como é realizada a gestão dos recursos do Fundeb no município?
5. Considera que os recursos do Fundeb têm sido suficientes para garantir o funcionamento adequado da rede municipal de ensino?
6. Com a implantação do Novo Fundeb (2020), houve melhora na capacidade do município de investir em Educação Básica?
7. Considera que o modelo atual de redistribuição dos recursos do Fundeb, fundamentado no número de matrículas, favorece ou prejudica seu município?
8. Qual é o maior desafio enfrentado na gestão do Fundeb em seu município?
9. De forma geral, como avalia o impacto do Fundeb na qualidade da Educação Básica municipal?
10. Considerando o modelo atual de cálculo do Fundeb, que se baseia na retirada de percentuais sobre impostos próprios municipais, como você avalia o impacto desse mecanismo?

11. A forma de arrecadação e o volume dos impostos próprios do município têm impactado positivamente a educação por meio do Fundeb?
12. Considerando que os municípios de pequeno porte populacional recebem valores *per capita* relativamente mais elevados de Fundo de Participação dos Municípios (FPM), mas destinam parcela significativa dessas receitas para a composição do Fundeb estadual, avalia que esse modelo de dedução impacta negativamente o orçamento do seu município e, conseqüentemente, compromete a qualidade da educação?
13. O fato de o município receber do Fundeb um valor inferior ao que é deduzido, devido ao número reduzido de matrículas, impacta de forma negativa os indicadores educacionais ou a estrutura das escolas municipais?

Outro aspecto metodológico adotado relaciona-se ao recorte temporal. A pesquisa, inicialmente, previa a análise do período de 2018 a 2022, correspondente à fase de transição entre o Fundeb instituído pela Emenda Constitucional n.º 53/2006 e o novo Fundeb permanente, estabelecido pela Emenda Constitucional n.º 108/2020. No entanto, durante a etapa de coleta de dados, verificou-se que a abrangência desse intervalo de 5 anos seria impraticável devido ao elevado volume de informações (dados secundários) e ao caráter minucioso do processo de extração e tratamento dos dados por meio de programação em Python.

Diante dessas limitações, optou-se por manter os anos de 2018 e 2022 como marcos comparativos, permitindo identificar eventuais alterações nas estruturas de financiamento e nas relações federativas após a consolidação do novo modelo do Fundo. Além disso, a proposta inicial incluía também a coleta de informações relativas às despesas dos anos de 2018 e 2022 com a folha de pagamento dos professores, na busca por confirmar o comprometimento de praticamente todo o fundo com a folha de pagamentos, como discutido no capítulo 2. Contudo a falta de padronização das informações no relatório RREO-SIOPE em 2018 inviabilizou a obtenção completa desses dados, restringindo, portanto, sua análise comparativa.

O núcleo empírico desta tese fundamentou-se em fontes oficiais de dados públicos, produzidos por instituições estatais e órgãos de pesquisa. As principais bases consultadas foram: SIOPE/MEC, com informações sobre receitas municipais e execução orçamentária; IBGE, com estatísticas populacionais e socioeconômicas provenientes do Censo Demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-C); INEP, com indicadores educacionais e resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); FNDE, com registros referentes aos valores de repasse, deduções e receitas vinculadas ao Fundeb; e o IMB, com indicadores e informações complementares.

Além disso, foram consultados relatórios e publicações da Secretaria de Estado da Educação de Goiás, do Banco de Dados Estatísticos do Instituto Mauro Borges (BDE-IMB), atas de reuniões do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb em diferentes municípios, estudos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO), entre outros documentos, amostrados no Anexos da tese. Os dados coletados foram organizados em planilhas eletrônicas e submetidos a procedimentos de estatística descritiva, com o objetivo de identificar padrões de distribuição dos recursos entre os municípios analisados e possíveis variações em indicadores educacionais. Em seguida, foram elaboradas representações cartográficas e gráficos a fim de evidenciar espacialmente eventuais desigualdades e mudanças observadas no período estudado (2018 e 2022).

No quesito parâmetros educacionais, a análise comparativa restringiu-se a estes: IDM-Educação, IDEB, Frequência Escolar e Anos Médios de Estudo, que entraram para a caracterização municipal. A utilização dos indicadores IDM-Educação e IDEB³ nesta pesquisa justifica-se pela capacidade que ambos possuem de sintetizar, de forma comparável e territorialmente delimitada, aspectos distintos, que se podem complementar.

A combinação desses dois indicadores possibilitou identificar desigualdades que extrapolavam o campo fiscal e revelavam dimensões sociais do financiamento e da oferta educacional. Enquanto o IDM-Educação foi criado para se compreender a infraestrutura e as condições institucionais da política educacional, o IDEB foi instituído para traduzir o resultado do processo de ensino-aprendizagem, conquanto haja muitas críticas tanto na formatação do IDEB quanto da utilização dele como parâmetro qualitativo. Optou-se por utilizar o IDEB por ser o principal indicador-síntese utilizado pelo governo.

Para caracterizar a questão fiscal, no tratamento dos dados, optou-se pela construção de um quadro comparativo que contemplasse municípios de diferentes portes populacionais (os maiores e menor do quesito população de cada região de planejamento). Essa seleção teve o escopo de sustentar a análise sobre o impacto da desigualdade fiscal e do recebimento do Fundeb, especialmente entre os municípios de pequeno porte, em contraste com aqueles de médio e grande porte. Para isso, foram consideradas as variáveis: PIB *per capita*, Receita

³O IDM-Educação é um índice elaborado pelo Instituto Mauro Borges (IMB) que integra o Índice de Desenvolvimento Municipal ao reunir dimensões relativas à estrutura da rede escolar, à escolarização, à qualificação docente e ao atendimento educacional, permitindo aferir o nível de desenvolvimento educacional no contexto mais amplo do desenvolvimento municipal (IMB, 2023). Já o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), calculado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), expressa uma medida de resultado que combina o fluxo escolar (taxas de aprovação) e o desempenho dos alunos em avaliações padronizadas (Saeb), constituindo-se em uma referência nacional de qualidade da educação básica (Inep, 2023).

Corrente, Receita Tributária, Receita de Transferências Intergovernamentais, Cota do FPM, Cota do ICMS e Fundeb. Tais indicadores foram escolhidos por expressarem dimensões complementares da realidade fiscal municipal: a capacidade de geração de riqueza (PIB *per capita*), o potencial arrecadatório próprio (receitas tributárias) e o grau de dependência das transferências intergovernamentais (FPM, ICMS e Fundeb). A articulação dessas variáveis decorreu da busca de se evidenciar, metodologicamente, a heterogeneidade das bases fiscais e o nível de autonomia financeira dos entes locais.

Para facilitar a representação gráfica, utilizou-se, ainda, gráficos de *boxplots* em alguns cruzamentos de variáveis, esses gráficos também são chamados de diagrama de caixa, que é uma representação visual que permite compreender a distribuição de um conjunto de dados. Assim, indica-se como os valores se espalham, qual é o ponto central da amostra e se há registros muito diferentes dos demais. A parte principal do gráfico é a caixa, que representa os 50% centrais dos dados — entre o primeiro quartil (Q1), que marca o limite inferior, e o terceiro quartil (Q3), que marca o superior. Dentro dela, há uma linha central, chamada mediana (linha vermelha), que divide o conjunto ao meio e indica o valor típico ou central. A altura da caixa mostra o grau de dispersão: caixas altas indicam grande variação entre os valores, enquanto caixas mais baixas mostram maior concentração. E, por fim, nas extremidades (já fora da caixa) aparecem os bigodes, que são as linhas (pretas) que indicam até onde vão os dados considerados normais, excluindo os valores extremos. Esses pontos fora dos bigodes são chamados de *outliers* (pontos pretos) e representam casos excepcionais, que podem indicar situações específicas ou anômalas nos dados.

Por fim, esse caminho metodológico encerra as ferramentas adotadas a fim de avaliar a autonomia fiscal (relacionada à geração de receitas próprias), o grau de dependência em relação às transferências intergovernamentais, a capacidade de investimento com recursos próprios dos municípios e possíveis diferenças nos indicadores educacionais após a aprovação do Novo Fundeb em 2020 (IMB, 2022).

De maneira resumida, essa tese apresenta uma fundamentação teórica sobre o financiamento da Educação Básica, articulando uma síntese histórica e a descrição de sua estrutura no Brasil, com destaque aos fundos de vinculação, especialmente o Fundeb. A primeira seção explica a vinculação constitucional (mínimo de 25% das receitas de impostos em MDE) e sua “subvinculação” via Fundef/Fundeb. O texto recupera oscilações históricas — períodos democráticos reforçaram a vinculação; e regimes autoritários que a suprimiram, com efeitos negativos sobre o direito à educação (Davies, 2006) — e conecta esse referencial teórico à análise geográfica da tese, com foco em municípios de pequeno porte em Goiás, relacionando

desigualdades, políticas públicas e a evolução do financiamento desde 2007 até os dados mais atuais, além de explorar as engrenagens da estrutura atual do financiamento público educacional.

Nesta tese, foram pesquisados muitos estudiosos atuais da educação, dentre eles estão, Davies, 2006; Bremaeker, 2003; Pinto, 2007; Araújo, 2013; Amaral *et al.*, 2021; Encinas e Duenhas, 2020; Nascimento e Pinto, 2024; Souza, 2018; e outros.

Já o foco do capítulo seguinte deu-se em examinar a autonomia municipal e o federalismo fiscal como fundamentos do financiamento da Educação Básica após a Constituição de 1988. Nessa perspectiva, visou-se compreender como a descentralização e a municipalização das políticas públicas moldam a capacidade dos municípios — especialmente os de pequeno porte — de garantir o direito à educação com equidade. O objetivo central seria plantar bases para se discutir como o arranjo federativo e o Fundeb influenciam a distribuição de recursos e o enfrentamento das desigualdades educacionais em Goiás.

Ulteriormente, no outro capítulo, coloca-se uma discussão teórica sobre o conceito de desigualdade e sua relação com o espaço geográfico, nessa vertente, abordando suas múltiplas dimensões — econômica, social, simbólica e territorial — e suas raízes históricas nas transformações sociais e produtivas desde o século XVIII. A ideia aqui não foi aprofundar-se nas obras clássicas como as de Marx (1982), Durkheim (1999), Weber (1999), Sen (2008), Piketty (2014) etc, e/ou contemporâneas como Milton Santos, a intenção foi explanar, de maneira mais ampla, o conceito de desigualdade e sua ligação com o território, bem como individuar como tais desigualdades reproduzem-se nas estruturas sociais e materializam-se nos territórios. A partir da Geografia Crítica, a proposta deste estudo foi analisar o espaço como produto das relações sociais e campo de expressão das desigualdades, essa discussão teórica fundamenta a análise do Fundeb como política pública redistributiva e territorialmente desigual.

Na sequência, descreve-se o desenho empírico da pesquisa, fundamentado em uma abordagem mista, de caráter descritivo e analítico, orientada pela perspectiva crítico-dialética. Nesse capítulo, indica-se o recorte espacial (os 246 municípios de Goiás, organizados em dez Regiões de Planejamento) e o recorte populacional com foco em municípios de pequeno porte — especialmente os com menos de 10 mil habitantes —, discutindo sua vulnerabilidade fiscal e dependência de transferências. Detalham-se, na continuidade, os procedimentos de coleta e análise de dados quantitativos (SIOPE, IBGE, FNDE, INEP, IMB) e qualitativos (Discurso do Sujeito Coletivo), bem como os critérios de seleção das variáveis fiscais e educacionais (PIB *per capita*, FPM, ICMS, Fundeb, IDEB e IDM-Educação).

Então, com a base teórico-metodológica que sustentou a análise comparativa dos resultados estabelecida, estes são apresentados na seção seguinte, relacionando desigualdade territorial, capacidade fiscal e o papel redistributivo do Fundeb em Goiás. A pesquisa combinou análise bibliográfica e documental, levantamento de dados secundários e primários; aqui a escala municipal foi uma chave interpretativa deste trabalho.

Esta tese alinha-se a Castro (2005), que destaca a relevância do âmbito local na análise das políticas públicas. Seu arcabouço teórico integra autores das áreas da geografia, educação e economia, além de filósofos e estudiosos clássicos que conceberam a desigualdade enquanto conceito-base para tantas outras análises e modos de pensar, compondo aqui, uma abordagem interdisciplinar, pela qual se intencionou preencher lacunas deixadas, sempre, por perspectivas isoladas.

Por fim, expõem-se as conclusões que o presente estudo propiciou. Em síntese, esta pesquisa insere-se no esforço de se compreender as dinâmicas do financiamento da Educação Básica sob a ótica do território. Ao investigar o impacto do Fundeb em municípios goianos de pequeno porte nos anos de 2018 e 2022, pretende-se contribuir com uma análise crítica das políticas públicas educacionais, articulando dimensões econômicas, sociais e espaciais e reforçando a importância do direito à educação como um direito territorialmente desigual, mas constitucionalmente universal.

CAPÍTULO 2

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA NO BRASIL

Neste capítulo, apresentam-se alguns teóricos e trabalhos que se revelaram relevantes à construção desta tese. Nos subcapítulos, faz-se uma síntese da história do financiamento da educação pública no Brasil e uma descrição da estrutura desse financiamento. Na estrutura do financiamento, procurou-se elencar e definir os elementos principais deste sistema, como os órgãos financeiros, as instituições (ministérios, fundos, conselhos, etc.), os recursos existentes, dentre outros. E, ao abordar o tema dos fundos de vinculação, fundamenta-se a argumentação deste trabalho mediante pesquisas atuais do Fundeb, as críticas e os posicionamentos que validam este recurso importante, bem como as pesquisas sobre este financiamento em municípios de pequeno porte populacional.

Na abordagem sobre os fundos de recursos vinculados, o Novo Fundeb foi analisado por diversas obras que contribuem para a compreensão de suas nuances, como Souza (2021), que analisa a Emenda Constitucional n.º 108/2020, discutindo suas limitações e os desafios persistentes no financiamento educacional; Guerra (2023) examina a influência da Campanha Nacional pelo Direito à Educação no processo de elaboração e aprovação do Novo Fundeb; Castioni *et al.* (2020) discutem a implementação e os aprimoramentos do Fundeb como política permanente, destacando mudanças significativas na estrutura de financiamento, especialmente com a incorporação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ). Por sua vez, Amaral *et al.* (2021) debatem a relevância do Fundeb permanente para a Educação Básica no Brasil, ressaltando sua importância em um contexto de desafios políticos e econômicos, enfatizando principalmente as falhas do governo Bolsonaro; Oliveira e Carvalho (2021) exploram a trajetória de mudanças na legislação educacional que culminaram na implementação do Novo Fundeb, expondo suas implicações para o financiamento da Educação Básica no Brasil. Essas obras, em conjunto, oferecem uma visão abrangente sobre as transformações e desafios enfrentados pelo atual Fundeb no cenário educacional brasileiro, que é o objeto de pesquisa nesta tese.

Este referencial teórico é fundamental para aprofundar a compreensão sobre a destinação dos recursos direcionados à educação, necessário para compreender o Fundeb desde sua origem, em 2007, até a pesquisa com os dados mais atuais. Além de oferecer subsídios para futuros trabalhos nas diversas áreas discutidas, como educação, economia e administração pública, dada a interdisciplinaridade do tema. O presente capítulo permite conectar as categorias de desigualdade e política pública à análise geográfica apresentada adiante, proporcionando

uma base sólida para explorar essas inter-relações de forma mais aprofundada, a fim de compreender o Fundeb em municípios de pequeno porte no estado de Goiás.

1.1 HISTÓRIA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A história do financiamento da educação no Brasil é, de fato, anterior à sua constitucionalização como direito de todos, formalizada em 1934. No entanto, ao longo do tempo, percebe-se que essa trajetória está intrinsecamente ligada à importância dessa formalização legal, que representa o reconhecimento da educação como um direito da sociedade. Pinto (2007), ao tratar da evolução do financiamento educacional no Brasil, categoriza-a em três fases distintas.

Inicialmente, um período que denominou "terceirizado", quando o Estado conferiu aos jesuítas o monopólio e escassos recursos para a Educação Básica. Essa fase, entre 1549 e 1759, ocorreu nos primeiros séculos da colonização, quando o ensino era ministrado exclusivamente pelos jesuítas e o Estado não tinha um papel significativo na provisão educacional. A educação era destinada apenas à elite e à catequese dos indígenas, em um contexto de escassez de recursos. Em tal conjuntura, a Companhia de Jesus autofinanciava-se por meio de doações de terras feitas pelo Estado e da aplicação de rendimentos reais (Monlevade, 1997). Conforme Romanelli (2003), a empresa jesuítica, no campo educacional, foi significativa e responsável pelo estabelecimento de escolas de primeiras letras em todas as vilas e pela criação de 17 colégios espalhados pelo país, até sua expulsão, em 1759.

As reformas pombalinas foram o motivo da expulsão dos jesuítas do Brasil colônia, Marques de Pombal visava, além de preparar homens para o Estado absolutista português, libertar os índios da tutela religiosa e promover a miscigenação e, com isso, garantir o controle das fronteiras. Contudo a educação jesuítica, voltada aos interesses da fé, passou a ser um obstáculo às necessidades comerciais e políticas de Pombal, que buscava modernizar Portugal e suas colônias. Nesse paradigma, as escolas da Companhia de Jesus não serviam mais aos objetivos do Estado, sendo importante frisar que sua expulsão destruiu o único sistema educacional existente, o que gerou caos, como aponta Niskier (1996). Era esse o fim da primeira fase.

A segunda fase do financiamento educacional no Brasil, segundo Pinto (2007), foi marcada com o controle implementado pelo Império das questões educacionais, incluindo a administração e a supervisão do ensino. A partir de 1760, a Coroa portuguesa passou a priorizar a educação dos filhos das oligarquias locais e dos profissionais liberais nas principais cidades,

o que reforçou o poder das elites urbanas, consolidando sua influência política e social (Cury, 2016).

Esse momento histórico é caracterizado pela ausência de um financiamento adequado à educação, reflexo da exclusão do Brasil das novas iniciativas de modernização promovidas pela Coroa portuguesa. Enquanto Portugal avançava ao introduzir a filosofia moderna e as ciências naturais no currículo, o Brasil permanecia restrito às aulas régias, que forneciam apenas uma formação mínima para os que seriam enviados a estudar na Europa (Zotti, 2004). Embora as reformas tenham modernizado o ensino em Portugal, no Brasil, sua implementação levou quase 30 anos, resultado da falta de importância dada à educação brasileira e a seu financiamento pelo Império português.

Essa segunda fase também marcou o início de uma relação entre educação e tributação, com a criação do "subsídio literário" em 1773, no Brasil Colônia. Esse tributo incidia sobre a produção de aguardente e o abate de gado (Callegari, 2010), mas logo se mostrou insuficiente para promover mudanças significativas em um sistema educacional ainda precário e majoritariamente privado. A sua ineficácia, por conseguinte, limitava a organização e expansão do sistema de ensino, que, somente com a chegada de D. João VI e da família real, em 1808, começou a ser transformado com a criação de escolas de Ensino Superior e um ensino secundário preparatório.

Nesse período histórico, portanto, a educação dependia quase exclusivamente do subsídio literário, até 1822, e tentativas posteriores de garantir receitas específicas para a educação, por meio de taxas escolares ou impostos sobre heranças e capitais, frequentemente, fracassaram devido a problemas de regulamentação e à falta de apoio político. Esse cenário evidencia as dificuldades históricas enfrentadas pelo Brasil em financiar a educação de forma sustentável (Cury, 2016).

Em 1824, possivelmente influenciada pelo recente estabelecimento da República em 1822, a primeira Constituição brasileira instituiu a gratuidade da educação primária como um direito para todos os cidadãos. No entanto, conforme Cury (2016), conquanto a Constituição tenha reconhecido esse direito, não foram criados mecanismos financeiros para assegurar sua efetiva implementação. Inicialmente, a oferta educacional era centralizada no Império, e foi apenas com o Ato Adicional de 1834 que essa responsabilidade passou a ser compartilhada com as províncias, marcando o início do primeiro processo legal de descentralização do serviço educacional no Brasil.

É relevante destacar que, após a Constituição de 1824 reconhecer esse direito, a operacionalização deste deu-se, apenas, em 15 de outubro de 1827, quando foi promulgada a

lei que determinava a criação de escolas nas províncias. Conforme *caput* da Lei de 15 de outubro de 1827, "crear escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império"⁴ (Brasil, 1827). No entanto o ato não previa a destinação de recursos financeiros nem estabelecia um projeto sólido de educação pública.

A formalização da descentralização da educação, estabelecida pelo Ato Adicional de 1834, foi implementada sem o suporte financeiro adequado, e os recursos para as províncias só seriam destinados em um momento posterior. Teixeira (1999) analisa esse processo e enfatiza que tanto a institucionalização da educação nas províncias quanto o descaso com seu financiamento refletem a falta de prioridade e de atenção que a monarquia e o governo central reservavam à educação. Em concordância com a autora, vale destacar:

Com a independência e as ideias então dominantes de monarquias constitucionais liberais, procurou-se organizar o País, já com o pensamento na educação do povo brasileiro, confiou-se esta tarefa às Províncias, deixando-se o sistema da elite sob a guarda do poder central, a fim de se lhe salvaguardar o caráter anterior. Chamou-se a esse Ato Adicional de 1834 de descentralizador, quando, na realidade, pelo menos em educação, só descentralizava algo que não se considerava suficientemente importante (Teixeira, 1999, p. 357).

De acordo com Niskier (1996), o Ato Adicional de 1834 estabeleceu a descentralização do sistema educacional, delegando ao governo central a responsabilidade de legislar sobre todos os níveis de ensino somente na capital do Império. O ensino primário, secundário e profissional ficou sob a responsabilidade dos governos provinciais, enquanto o ensino superior era responsabilidade do governo central. Esse desinteresse pela educação popular manteve-se ao longo do período imperial, evidenciando que, naquela época, a elite governante tinha outras prioridades, como lidar com conflitos armados, tanto internos quanto externos, voltados para a consolidação do Estado nacional.

Para Abrucio (2018), o Ato Constitucional de 1834 não mudou a tipologia do financiamento da educação no Brasil, apenas acrescentou recursos próprios das províncias, advindos de loterias e rifas, mas a educação primária continuou subfinanciada, os recursos concentravam-se nas instituições de ensino superior, voltadas às elites; e o analfabetismo permanecia dominante⁵.

⁴ Lei de 15 de outubro de 1827, da qual também surgiu a referência ao Dia Nacional do Professor.

⁵ O Ato Adicional de 1834 teve um impacto significativo no financiamento da educação na província de Goiás, um período em que as províncias enfrentavam a escassez de recursos para consolidar a formação de professores em suas escolas normais, que sofriam com a falta de financiamento, de pessoal qualificado e de infraestrutura adequada (Tanuri, 2000). Em Goiás, a criação da primeira Escola Normal pela Resolução n.º 672/1882, e sua instalação em 1884 na então capital, Cidade de Goiás, regulamentada pelo Ato n.º 3.374, representou um marco na educação e na formação de professores goianos. Segundo Santos *et al.* (2021), embora a implantação da Escola

E a Constituição Republicana de 1891 não viabilizou também mudanças significativas no diagnóstico sobre o financiamento da educação. Conforme Vieira e Vidal (2015), o financiamento do ensino primário continuava, em grande parte, a cargo dos estados, porém sem uma definição clara ou uniforme. Alguns estados implementaram reformas próprias, destinando mais recursos para a educação, porém o resultado desse sistema foi a criação de uma "enorme distância educacional territorial no país", com disparidades entre os estados que realizaram essas reformas e aqueles que não o fizeram (Abrucio, 2018).

No decurso dos anos, em 1932, foi publicado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, , um marco decisivo na atenção do Estado relativamente às políticas públicas educacionais. Conforme aponta Callegari (2016), em um cenário de transformação da ordem oligárquica que governava o país, esse manifesto propôs uma reestruturação do sistema educacional brasileiro com ênfase na defesa da escola pública.

O documento destacou a necessidade de garantir um financiamento adequado para a educação, sugerindo a criação de um fundo tributário exclusivo para o setor. Em 1934, essa proposta concretizou-se com a instituição da vinculação obrigatória de recursos específicos para a educação, o que, ao menos legalmente, solidificou o apoio financeiro ao setor, com isso, inaugurando a terceira fase da história do financiamento educacional no Brasil, conforme a classificação de Pinto (2007).

Essa terceira fase começou com a Constituição Federal de 1934⁶, porque esta estabeleceu a obrigatoriedade de se vincular um percentual mínimo das receitas tributárias de todos os três níveis de governo ao financiamento da educação. E, com exceção dos períodos autoritários sob as Constituições de 1937 e 1967, essa vinculação constitucional tem sido essencial para garantir o financiamento público para a educação até os dias atuais (Melchior, 1997).

Nova tenha sido um avanço importante, os resultados esperados não foram plenamente alcançados. No entanto a iniciativa demonstrou o esforço do governo goiano para enfrentar as dificuldades no ensino primário, que, com a questão do financiamento público da educação, era um tema recorrente nos debates políticos do período imperial.

⁶ Ressalta-se que outro recurso importante destinado à educação, após a Constituição de 1934 e a de 1937 (período ditatorial de inexistência de vinculação de recursos voltados à educação), do governo central é o Convênio Nacional do Ensino Primário, estabelecido pelo Decreto-Lei de 16 de novembro de 1942, pelo ministro da educação e representantes dos estados. Segundo Cury (2018), o convênio foi regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 5.293, em março de 1943, estabelecendo que a União ofereceria assistência técnica e financeira aos Estados para o desenvolvimento do ensino, desde que estes aplicassem no mínimo 15% de sua renda tributária no ensino primário, percentual que deveria aumentar para 20% em um período de cinco anos. Além disso, os Estados deveriam firmar convênios semelhantes com os Municípios, por meio de decretos estaduais, garantindo o repasse de recursos, desde que os municípios destinassem ao menos 10% de sua arrecadação tributária à educação primária, chegando a 15% no mesmo período. Esse convênio retoma a importância da destinação de recursos destinados à educação após o golpe ditatorial em 1937.

Conforme referido, a Carta de 1934 estabeleceu, pela primeira vez, a vinculação de recursos públicos destinados à educação de forma ampla. Com essa medida, o Estado assumiu, ao menos legalmente, o compromisso de garantir financiamento específico para o setor, para a destinação obrigatória de verbas que teoricamente visaram à expansão da educação pública. O texto assim refere nos artigos 156 e 157:

Artigo 156: A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

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

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

Parágrafo 1º - As sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagem sobre o produto de venda de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, que serão aplicados exclusivamente em obras educativas, determinadas em lei.

Parágrafo 2º - Parte dos fundos se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas.

Destaca-se no texto um caráter de busca por maior equidade por meio do financiamento educacional. Os artigos 156 e 157 estabeleceram a obrigatoriedade de destinação mínima de receitas públicas para a educação, com a União e os Municípios aplicando ao menos 10%, e os Estados e o Distrito Federal, 20% de suas receitas tributárias. Os 20% dos recursos da União deveriam ser destinados à educação rural, interessante, porque são áreas menos favorecidas geograficamente.

Também foi determinado que parte dos patrimônios territoriais fosse reservada para a formação de fundos especiais voltados à educação, cujas receitas seriam aplicadas exclusivamente em obras educativas. O texto ainda previa assistência a alunos carentes, com fornecimento de materiais, bolsas de estudo e assistência médica, sinais de promoção de redução de desigualdades no acesso e para a permanência dos alunos na escola.

E a seguir, o Quadro 1, resume o histórico da vinculação de recursos (impostos) para a educação no Brasil com a porcentagem destinada por cada ente federativo, a partir de 1934 até os dias atuais:

Quadro 1 – Histórico da Vinculação de Recursos para a Educação no Brasil

Ano	Disposição Legal	Unidades da Federação/Percentual de Vinculação		
		União	Estados	Municípios
1934	Constituição Federal, artigo 156	10% Impostos	20% Impostos	10% Impostos
1937	Constituição Federal	Inexistente	Inexistente	Inexistente
1946	Constituição Federal, artigo 169	10% Impostos	20% Impostos	20% Impostos
1961	LDB – Lei n.º 4.024, artigo 92	12% Impostos	20% Impostos	20% Impostos
1967	Constituição Federal 1937	Inexistente	Inexistente	Inexistente
1969	Emenda Constitucional n.º01, artigo 15, § 3º, alínea f	Inexistente	20% da Receita Tributária no Ensino Primário	Inexistente
1971	Lei 5692, artigo 59 e parágrafo único	Inexistente	20% da Receita Tributária e 20% do Fundo de Participação dos Municípios no ensino de 1º grau.	Inexistente
1983	Emenda Constitucional 24/83, artigo 176, § 4º (Regulamentada pela Lei 7.348/85)	13% Impostos	25% Impostos	25% Impostos
1988	Constituição Federal, artigo 212	18% Impostos	25% Impostos	25% Impostos
1996	LDB – Lei 9.394/96, artigo 69	18% Impostos	25% Impostos	25% Impostos

Fonte: Santos (2017, p.38)

É notório que a vinculação de recursos para a educação no Brasil passou por diferentes momentos de fortalecimento e retrocesso, momentos de existência de recursos vinculados, momentos de inexistência. Iniciativas como a Constituição de 1934 introduziram a ideia de destinação fixa de receitas para a educação, mas essa política foi suspensa durante a ditadura do Estado Novo (1937-1945), e só voltou a ser consolidada na Constituição de 1988, que permanece em vigor. Esse processo reflete as mudanças políticas e sociais que influenciaram a percepção da educação como um direito e a necessidade de seu financiamento contínuo.

Esse panorama de financiamento educacional desigual, com períodos em que há recursos legalmente garantidos para alcançar determinadas classes sociais ou determinados espaços geográficos, e períodos em que esse recurso não é uma garantia legal, não reflete a forma como determinadas classes apropriam-se de espaços geográficos, enquanto outras regiões são negligenciadas? Isso não apenas aprofunda as desigualdades regionais por meio do financiamento da educação? E também revela a interdependência crucial entre a implementação das políticas educacionais e a divisão dos encargos fiscais em todo o território nacional? Essas são perguntas pertinentes nesta pesquisa que, por ora, ficam elencadas, mas que são focalizadas ulteriormente.

Autores como Vieira e Vidal (2015) também abordam a história do financiamento educacional de maneira distinta, mas também estabelecendo fases e marcos: indefinição de

recursos, vinculação de recursos e política de fundos. A divisão proposta por esses autores está associada às garantias constitucionais que destinam parte dos impostos ao investimento na educação com o objetivo de criar respostas colaborativas entre os entes federativos.

Quadro 2 – Marcos do financiamento da educação no Brasil segundo Vieira e Vidal (2015)

Período	Tipologia histórica	Características
Século XVIII - 1934	Indefinição de recursos	Ausência de vinculação constitucional de recursos para a educação e indefinição de dever federativo no financiamento.
1934 -1996	Vinculação de recursos	Vinculação constitucional de impostos para a educação, com períodos de exceção, com colaboração interfederativa baseada, sobretudo, nos interesses do jogo político.
1996 - atual	Política de fundo	Vinculação constitucional contínua de impostos para a educação, com sistema de colaboração financeira interfederativa organizado legalmente de acordo com necessidades educacionais.

Fonte: Callegari (2010, p.46.)

Segundo os autores, esses são marcos fundamentais para definir o financiamento da Educação Básica no Brasil sem, no entanto, se aprofundar nos aspectos relacionados ao financiamento da Educação Superior⁷. O quadro apresentado evidencia a evolução histórica do financiamento da educação destacando três períodos distintos. No primeiro, entre o século XVIII e 1934, há uma clara indefinição quanto aos recursos destinados à educação, sem qualquer vinculação constitucional ou compromisso claro por parte dos entes federativos no financiamento educacional. Entre 1934 e 1996, ocorre a institucionalização da vinculação de recursos para a educação por meio de impostos constitucionais, embora com interrupções em determinados períodos. Nesse momento, a colaboração entre as esferas federativas ainda estava sujeita a interesses políticos, refletindo uma instabilidade na política de financiamento.

Ao longo da história do financiamento da educação no Brasil, percebe-se que a importância atribuída pelo Estado à educação foi gradualmente refletida nos textos constitucionais. No entanto essa garantia de financiamento era restrita a uma parte da

⁷ Historicamente, o Ensino Superior esteve ligado à União, e é de competência majoritária da União, bem como seu financiamento, mas esse cenário tem sido alterado, desde a segunda metade do século XX e início do século XXI, conforme cresce o número das universidades estaduais e também faculdades municipais. De acordo com o Censo da Educação Superior de 2022, o Brasil tem 133 universidades estaduais, o que corresponde a 42,6% das instituições de ensino superior (IESs) públicas. O estado com o maior número de universidades estaduais é o Paraná, com sete, seguido da Bahia e de São Paulo, cada um com quatro. A distribuição das IESs públicas por tipo é a seguinte: estaduais: 42,6% (133 IES), federais: 38,5% (120 IES), municipais: 18,9% (59 IES). A maioria das universidades no Brasil é pública, representando 56,1% do total. Ainda segundo o Ministério da Educação (MEC) (Brasil, 2024), o Ensino Superior é regulado e supervisionado pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), do Ministério da Educação (MEC). O MEC também é responsável por: avaliar o panorama geral do Ensino Superior; definir prioridades e classificar as IESs em dois tipos: universitárias e não universitárias.

população, já que, por séculos, a educação beneficiava predominantemente uma minoria, como observado por Abrucio (2018). Entretanto a expressão máxima da lei (Constituição) não seria, então, a definição de regras que garantam o acesso isonômico da educação para todos, assim como sua viabilidade financeira, assegurando sua permanência como um direito social? Conforme explica o governo federal em seu portal (Brasil, 2024a), a Constituição tem a função de: “regular e pacificar os conflitos e interesses dos grupos que integram a sociedade, estabelecendo regras que abrangem desde os direitos fundamentais do cidadão até a organização dos Poderes, a defesa do Estado e da Democracia, e a ordem econômica e social”.

Historicamente, o financiamento da educação tem sido condicionado à valoração que o Estado, como representante da sociedade, atribui-lhe enquanto direito. Todavia as regras promulgadas pelo Estado são, de fato, realistas e viáveis para garantir a plena implementação da educação? Esse é um aspecto que é retomado ao longo deste trabalho. Na sequência, no Quadro 3, elenca-se uma associação histórica, por meio das constituições brasileiras, entre o reconhecimento da educação enquanto direito e a atribuição dos recursos financeiros para sua execução.

Quadro 3 – Educação como Direito *versus* Financiamento da Educação no Brasil

Educação como direito	Financiamento da educação no Brasil
	1551 – Escola pública – Bahia – Colégio dos Meninos do Brasil – Gratuita – Confiada pelo rei de Portugal aos jesuítas (redizima).
	1758 – Expulsão dos jesuítas – Colégios só se mantêm por meio da renda de suas fazendas – Trabalho escravo e venda de gado.
	1772 a 1834 – Aulas régias financiadas por tributos como o "subsídio literário", que arrecadava da venda de carne e cachaça, atendendo menos de 5% da população escolarizável.
Ato Adicional de 1834 e Constituições Estaduais – Instrução elementar de responsabilidade dos estados, prevendo a escolarização primária gratuita e obrigatória.	1834 – O Ato Adicional e as Constituições Estaduais transferiram aos estados a responsabilidade pela instrução primária, gratuita e obrigatória, financiada por tributos locais.
	1930 – O processo de urbanização e industrialização gerou novas demandas, e as escolas municipais começaram a ser financiadas pelos impostos locais.
Constituição de 1934 – “A educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos Poderes Públicos” (Art. 149).	1934 – A Constituição vinculou parte da receita de impostos à educação: União (10%), Estados e

Educação como direito	Financiamento da educação no Brasil
	Distrito Federal (20%), Municípios (10%).
<p>Constituição de 1937 – “A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular” (Art. 125) e, “o ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados; assim, por ocasião da matrícula, será exigida aos que não alegarem, ou notoriamente não puderem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para o caixa escolar” (Art. 130)</p>	<p>1937 – A Constituição suprimiu a vinculação de recursos, reduzindo o financiamento educacional pelo governo federal.</p>
<p>Constituição de 1946 – “A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve-se inspirar nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana” (Art. 166). E, “a legislação do ensino adotará os seguintes princípios: I – o ensino primário é obrigatório [...]; II – o ensino primário oficial é gratuito pra todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos (Art. 168).</p>	<p>1946 – A nova Constituição restabeleceu a vinculação de recursos para a educação: União (10%), Estados e Distrito Federal (20%), Municípios (20%).</p>
	<p>1961 – A LDB ajustou os percentuais de investimento em educação, aumentando a contribuição da União para 12%.</p>
<p>Constituição de 1967 – “A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola; assegurada a igualdade de oportunidade, deve inspirar-se no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana [...]. II – o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais; III – o ensino oficial ulterior ao primário será, igualmente, gratuito para quantos, demonstrando efetivo aproveitamento, provarem falta ou insuficiência de recursos. Sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigindo o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior (Art. 148, §3º).</p>	<p>1967 – Sob a ditadura, a Constituição novamente suprimiu a vinculação de recursos para a educação.</p>
<p>Emenda Constitucional de 1969 – “o direito à educação é assegurado: I – pela obrigação do poder público e pela liberdade de iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus, na forma da lei em vigor; II – pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos” (Art. 3º).</p>	<p>1969 – Emenda Constitucional limitou a vinculação de recursos à esfera municipal (20%).</p>
	<p>1983 – A Emenda Constitucional João Calmon aumentou a vinculação de recursos: União (13%), Estados e Municípios (25%).</p>

Educação como direito	Financiamento da educação no Brasil
Constituição de 1988 – “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I – Ensino Fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II – progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do Ensino Médio gratuito; III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV – atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade; V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII – atendimento ao educando, no Ensino Fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. § 1º – O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (Art. 208)	1988 – A Constituição fixou novos percentuais: União (18%), Estados e Municípios (25%), e garantiu o financiamento obrigatório da Educação Básica.
Emenda Constitucional nº 14/96 – Altera alguns dispositivos do artigo 208 da Constituição Federal: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I – Ensino Fundamental, obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria; II – progressiva universalização do Ensino Médio gratuito”.	1996 – A Emenda Constitucional n.º 14 criou o Fundef, com recursos direcionados ao Ensino Fundamental.

Fonte: elaboração própria.

Em síntese, com o quadro 3, apontam-se as primeiras iniciativas educacionais no Brasil, podendo-se inferir que, nesse percurso, em 1551, foi atendida uma pequena parcela da população escolarizável até 1834, sem a destinação significativa de recursos públicos. Com o Ato Adicional de 1834 e as Constituições Estaduais, a responsabilidade pela educação primária passou aos estados, marcando o início da organização estatal do ensino público. E foi a Constituição de 1934 que propiciou um avanço importante, ao destinar parte das receitas de impostos para a educação, então, estabelecendo percentuais mínimos para União, Estados e Municípios. Porém, durante a ditadura de 1937, essa vinculação de recursos foi suprimida, resultando em uma redução do financiamento público.

O cenário de supressão de recursos começou a mudar com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1961, que aumentou os percentuais destinados à educação, embora as Constituições de 1967 e 1969 tenham voltado a reduzi-los. A Emenda Constitucional João Calmon, em 1983, elevou significativamente esses percentuais, e, por sua vez, a Constituição de 1988 consolidou a educação como direito público subjetivo, garantindo o financiamento obrigatório da Educação Básica com novos percentuais para União, Estados e Municípios. No entanto é de apontar que a União passou a contribuir com uma fatia proporcionalmente menor.

Em 1996, com a criação de fundos públicos como o Fundef, seguido pelo Fundeb, percebe-se maior consolidação na destinação de impostos para a educação, dessa forma, estabelecendo um sistema mais estável de colaboração interfederativa. Esse modelo, que

perdura até os dias atuais, foi estruturado, ao menos legalmente, para atender às demandas educacionais; inclusive, para muitos autores, representou um avanço na história do financiamento educacional no Brasil⁸, como se detalhada nos tópicos seguintes que abordam os fundos públicos.

Diante desse resumo acerca do histórico do financiamento público educacional, uma questão surge, ou seja: seria possível traçar um paralelo entre o que ocorreu no Brasil Império, entre os anos de 1824 e 1834, quando o Estado detinha a maior riqueza centralizada e responsabilizou apenas as províncias pela educação primária, com o estabelecido pela Constituição de 1988, quando a União também descentralizou encargos sociais como a educação?

E mais, de maneira semelhante, a Constituição de 1988, ao descentralizar recursos financeiros por meio de fundos vinculados e instituir o federalismo municipal, delegando a responsabilidade pelo ensino infantil e fundamental aos municípios, realmente dotou essas localidades de capacidade financeira suficiente para a prestação desses serviços? Seriam essas coincidências históricas de descentralização e responsabilização ou evidências de um padrão recorrente na gestão educacional? Para alcançar as devidas respostas, a questão fiscal municipal e o papel do Município na Educação Básica são analisados mais detalhadamente na continuidade deste estudo.

2. 2.2 ESTRUTURA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A estrutura atual de financiamento da educação no Brasil depende basicamente de três elementos: fontes de recursos (fundos de vinculação, salário-educação e recursos próprios), políticas auxiliares (PNE, ProUni, PDE, etc.), instrumentos legais (CF, LDB, etc.), entidades governamentais (TCU, TCE, etc.) e sociais (CNE e CACS), dentre outros. A Constituição Federal de 1988 estabelece que o sistema de financiamento da Educação Básica deve ser integrado e cooperativo com a participação de todos os entes federados — União, estados,

⁸ No subcapítulo sobre fundos públicos, casos de corrupção, desvios de verbas e falta de fiscalização que historicamente envolvem essas políticas, esses aspectos são examinados. Tema tratado por Souza (2018), em sua pesquisa, o autor ressalta que o estado de Goiás, por meio de seus os governos, praticou diversos desvios, irregularidades e ilegalidades e tiveram como efeito a perda de R\$ 6,5 bilhões de reais do ensino, entre os anos 2000 e 2017.

Distrito Federal e municípios — que, apesar de suas diversas funções, devem atuar de forma colaborativa e interdependente.

Segundo a Constituição Federal de 1988, os elementos que compõem essa estrutura visam garantir a alocação, distribuição e monitoramento dos recursos destinados à educação pública, para assegurar a universalização deste direito (Constituição Federal, Art. 205; 208). A seguir, o artigo 211 detalha essa divisão de "tarefas" entre os entes federados:

Art. 211. A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

§ 2º Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular

A atual Magna Carta, que instituiu as funções entre os entes federativos, também estabeleceu a vinculação de receitas para a educação, existem leis específicas, como a Lei n.º 14.113/2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que atualmente é o principal recurso para a Educação Básica.

De acordo com a Enap (2021), conhecer as fontes de financiamento e os órgãos que compõem essa estrutura é essencial para garantir uma gestão eficiente dos recursos e assegurar a qualidade da educação nos municípios; e para compreender o funcionamento dos instrumentos de financiamento no contexto da educação brasileira é preciso minuciar as suas atribuições.

Nessa empresa, na sequência, elencam-se as políticas principais, definindo-se os órgãos, entidades, fundos e mecanismos ligados a esse financiamento, também, apresentando suas definição e função, não somente os mecanismos que atuam na Educação Básica, bem como no Ensino Superior e em outras modalidades. Destacar esses elementos que financiam não somente a Educação Básica permite uma visão abrangente da estrutura⁹ do financiamento

⁹ Segundo o dicionário de Língua Portuguesa Michaelis, a palavra "estrutura" tem origem no latim *structura*, derivada do verbo *struere*, que significa "construir", "ajustar" ou "empilhar". O termo refere-se ao arranjo ou organização de partes que formam um todo, seja em contextos físicos, abstratos ou funcionais. Dentre os

educacional no Brasil. Organizados entre os diferentes entes federados, estes são os órgãos que desempenham papéis de acompanhamento, regulamentação, fiscalização e financiamento direto do sistema educacional:

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES): o BNDES apoia projetos de infraestrutura educacional, modernização de escolas, capacitação de professores e aquisição de tecnologia. Sua atuação busca melhorar a qualidade e o acesso à educação (BNDES, 2023).

Bancos Estaduais e Municipais: esses bancos oferecem linhas de crédito e financiamento para projetos educacionais locais, como construção de escolas e modernização da infraestrutura, apoiando iniciativas específicas de cada estado ou município (BRASIL, 2022).

Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS): o CACS é responsável por acompanhar a distribuição e aplicação dos recursos do Fundeb, supervisionando também o censo escolar e a proposta orçamentária da União. Ele promove a participação da sociedade e a qualidade da Educação Básica (BRASIL, 2020a).

Conselho Nacional de Educação (CNE): além de formular diretrizes, o CNE atua na supervisão das políticas educacionais e assessora o MEC em decisões sobre a Educação Básica e superior, assegurando a participação social no desenvolvimento da educação nacional (BRASIL, 2021).

Confederação Nacional de Municípios (CNM): a CNM representa os interesses municipais e atua na promoção de políticas públicas que incentivem o desenvolvimento local. Ela fornece suporte técnico, jurídico e político para os gestores municipais em áreas como educação e finanças (CNM, 2023).

Constituição de 1988 (CF): a Constituição Federal estabelece a educação como um direito fundamental e impõe ao Estado a responsabilidade de garantir seu financiamento. Ela define percentuais mínimos de investimento das receitas públicas (25% para estados e municípios e 18% para a União), com isso, assegurando o acesso equitativo à Educação Básica e regulamentando o uso dos recursos destinados à sua manutenção e desenvolvimento (BRASIL, 1988).

sinônimos de "estrutura", destacam-se sustentação, esqueleto, armação, suporte, alicerce e arcabouço. A palavra designa a forma como algo é construído ou organizado, como a estrutura de um prédio, que serve de base para sua sustentação, ou a estrutura organizacional de uma empresa, que descreve a disposição das áreas, cargos e funções hierárquicas. Nesse sentido, os elementos estruturais do financiamento da educação são a base, a sustentação, para a própria educação.

Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): programa de financiamento do governo federal que oferece crédito a juros baixos para estudantes cursarem o Ensino Superior em instituições privadas, facilitando o acesso à educação desse nível (BRASIL,2001).

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb): o Fundeb é um fundo contábil que redistribui recursos para a Educação Básica em todo o país, garantindo o financiamento e a valorização dos professores. Ele abrange desde a Educação Infantil até o Ensino Médio, com a meta de promover a equidade na oferta e qualidade da Educação Básica pública (BRASIL, 2020b).

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE): o FNDE é uma autarquia federal que executa programas educacionais como transporte escolar, merenda e aquisição de materiais didáticos. Também administra as políticas educacionais do MEC e monitora a aplicação dos recursos transferidos para estados e municípios (FNDE, 2023).

Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB): a LDB regulamenta o sistema educacional, assegura o direito à educação gratuita e de qualidade para a população. Estabelece os deveres do Estado e define princípios fundamentais como igualdade de condições, liberdade de ensinar e aprender, pluralidade de ideias, gestão democrática, gratuidade do ensino público e valorização dos profissionais da educação (BRASIL, 1996).

Ministério da Educação (MEC): como órgão do Poder Executivo, o MEC é responsável pelo sistema educacional brasileiro em todos os níveis, tanto nas redes públicas quanto privadas. Suas funções incluem assegurar a qualidade da educação, criar e avaliar políticas educacionais, regular as instituições de ensino e atualizar diretrizes nacionais (MEC,2023).

Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): o PDE direciona investimentos e estratégias voltados à melhoria da qualidade do ensino, inclusão social e redução de desigualdades, garantindo uma aplicação eficiente dos recursos educacionais (BRASIL,2007)

Plano Nacional da Educação (PNE): o PNE é um plano de metas e diretrizes voltado ao desenvolvimento da educação no Brasil. Ele visa universalizar o acesso à educação obrigatória, aumentar o nível de escolaridade, elevar a taxa de alfabetização e melhorar a qualidade do ensino, entre outras metas estratégicas (BRASIL,2014).

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): executado pelo FNDE, o PNAE garante a segurança alimentar dos alunos, oferecendo uma alimentação adequada e saudável. O programa é essencial para o desenvolvimento dos estudantes e para a formação de hábitos alimentares saudáveis (FNDE,2022).

Programa Universidade para Todos (ProUni): o ProUni concede bolsas integrais e parciais para estudantes de baixa renda em instituições privadas de Ensino Superior, promovendo a inclusão educacional nessa fase de ensino (BRASIL, 2005).

Salário-Educação: trata-se de uma contribuição social paga pelas empresas para complementar os recursos federais, estaduais e municipais na Educação Básica pública. O Salário-Educação é destinado principalmente à manutenção das escolas, pagamento de profissionais e melhoria da infraestrutura escolar (BRASIL,1964).

Secretarias Estaduais e Conselhos de Educação (CNE): as Secretarias Estaduais organizam e gerenciam sistemas de informação educacional, enquanto o Conselho Nacional de Educação atua de forma normativa e consultiva, elaborando diretrizes e políticas educacionais para a Educação Básica e superior (BRASIL, 2019)

Secretarias Municipais de Educação e Conselhos Municipais: as Secretarias Municipais têm a função de planejar, coordenar e avaliar as atividades educacionais em âmbito local. Os Conselhos Municipais atuam no controle social e na formulação de políticas que garantem o acesso e a qualidade da educação municipal (UNDIME,2022).

Tesouro Nacional: responsável pela administração financeira do país, o Tesouro gerencia a dívida pública, supervisiona o equilíbrio financeiro dos estados e municípios e assegura a estabilidade das contas públicas. Sua atuação influencia diretamente os recursos disponíveis para a educação (BRASIL, 2023a).

Tribunal de Contas da União (TCU): o TCU fiscaliza a aplicação dos recursos federais na educação, monitorando programas, fundos e a eficiência da gestão das instituições. Ele também supervisiona o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e a destinação de verbas para a Educação Básica e superior (TCU,2023)

Tribunais de Contas Estaduais e Municipais (TCEs e TCMs): esses tribunais monitoram os recursos municipais do Fundeb, avaliando a legalidade, economicidade e eficiência dos investimentos na educação (BRASIL, 2023b).

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME): a Undime representa os municípios na formulação e implementação de políticas educacionais. Seu trabalho é voltado à gestão eficiente dos recursos e ao fortalecimento da Educação Básica nas redes municipais (UNDIME, 2023).

Vinculação Constitucional de Receitas: prevê que uma parcela mínima dos recursos orçamentários de estados, municípios e União seja obrigatoriamente destinada à educação. Essa vinculação sustenta despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), incluindo

infraestrutura, materiais didáticos e remuneração dos profissionais da educação (BRASIL,1988)

O sistema de financiamento educacional no Brasil é composto pelos diversos elementos, como os supraelencados, citados e definidos, que podem ser organizados em grupos principais. Primeiramente, há as fontes legais e diretrizes, que incluem a Constituição Federal (CF), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE). Esses instrumentos orientam o sistema de financiamento educacional e estabelecem parâmetros para a aplicação dos recursos. Em seguida, estão os órgãos de planejamento e execução, como o MEC, FNDE, Secretarias Estaduais (SEE) e Municipais de Educação (SME), Conselho Nacional de Educação (CNE), Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Fundeb e Salário-Educação (SE), sendo as duas últimas fontes diretas de financiamento para a Educação Básica.

Os órgãos de financiamento e reforço incluem o Tesouro Nacional (TN), BNDES, e Bancos Estaduais e Municipais, que fornecem financiamento voltado para infraestrutura e projetos de longo prazo. No grupo de controle e fiscalização, encontram-se o Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunais de Contas Estaduais e Municipais (TCE/TCM) e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS), com esse último atuando como um importante mecanismo de controle social e fiscalização específico do Fundeb.

O sistema também inclui Programas de Apoio e Inclusão Social, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e Programa Universidade para Todos (ProUni), que complementam o financiamento educacional. Por fim, as entidades representativas são compostas pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) e pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), que apoiam os gestores municipais na administração dos recursos educacionais, dada tamanha importância da escala municipal na prestação do serviço educacional no país, que é sua responsabilização pela Educação Básica.

Nessa estrutura de financiamento educacional, um fluxo orgânico inicia-se com as fontes legais que estabelecem as regras de aplicação dos recursos e definem as metas educacionais. Em seguida, ocorre a fase de planejamento e execução, na qual o MEC executa e distribui recursos por meio do FNDE, que os repassa às secretarias estaduais e municipais para aplicação na Educação Básica e em programas como o PDE, chegando então até as escolas.

Paralelamente, há os elementos de financiamento e apoio, que incluem recursos adicionais destinados à infraestrutura e projetos, disponibilizados pelo Tesouro Nacional, BNDES e bancos regionais. Com esses recursos em execução, os órgãos de controle e

fiscalização — TCU, TCEs/TCMs e CACS — existem para assegurar o uso adequado dos valores de acordo com a lei, com especial atenção à fiscalização do Fundeb, dado o volume de recursos provenientes dessa política. Além disso, programas como o PNAE, FIES e ProUni foram criados para complementar o financiamento para inclusão educacional.

O artigo 211, citado anteriormente, que estabeleceu as responsabilidades de cada ente federado para assegurar a universalização do ensino obrigatório e o atendimento prioritário à Educação Básica, atribuiu à União organizar o sistema federal de ensino, financiar instituições públicas federais e exercer uma função redistributiva e supletiva para garantir a equalização de oportunidades educacionais. Já os municípios têm foco prioritário no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, enquanto os estados e o Distrito Federal atuam no Ensino Fundamental e Médio (Constituição Federal de 1988, Art. 201). Agora, vistas as responsabilidades dos entes federados e as atribuições dos elementos, no quadro 4, indica-se quais são as funções destes no contexto e na formação do atual sistema federativo brasileiro:

Quadro 4 – Funções dos entes federados e financiamento da educação pública

Função	União	Estados	Municípios
Normativa (quem legisla)	Edita a lei regulamentadora (Fundeb – Lei n.º 11.494/07) e edita normas para o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social em âmbito federal.	Não podem alterar as normas válidas nacionalmente, definidas pela lei federal. Editam normas para o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social em âmbito estadual.	Não podem alterar as normas válidas nacionalmente, definidas pela lei federal. Editam normas para o funcionamento do Conselho de Acompanhamento e Controle Social em âmbito municipal.
Alocativa-Própria (quem financia com recursos próprios)	Financia seu sistema de ensino (instituições federais de ensino e escolas técnicas e agrotécnicas).	Financiam prioritariamente o Ensino Fundamental e Médio (no caso do DF, também a Educação Infantil).	Financiam prioritariamente o Ensino Fundamental e a Educação Infantil.
Alocativa-Supletiva (quem apoia o financiamento de ente com menores recursos)	Apoio técnico e financeiro a Estados, DF e Municípios Complementação ao Fundeb (fundos de âmbito estadual que não atingirem o valor mínimo fixado nacionalmente).	Apoio técnico e financeiro a seus municípios.	
Alocativa-Redistributiva (quem concorre para a redistribuição equalizadora)	Exerce essa função à medida que: - estabelece programas de equalização entre os entes federativos; -edita lei federal e decretos que regulam a redistribuição de recursos via Fundeb.	Exercem esta função à medida que contribuem para o Fundeb.	Exercem esta função à medida que contribuem para o Fundeb.
		Exerce os controles interno (CGU) e externo (Assembleias Legislativas)	

Fiscalização e controle	Exerce os controles interno (CGU) e externo (Congresso Nacional e TCU) Controle Social – Conselho Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb Ministério Público Federal – Fiscal da lei. Fiscaliza os recursos provenientes da complementação da União.	e TCEs) Ministério Público Estadual – fiscal da lei. Fiscalizam os recursos do Fundeb nos estados, que não recebem complementação da União. Controle Social. – Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.	Exercem os controles interno e externo (Câmaras Municipais com auxílio dos Tribunais de Contas competentes) Controle Social – Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.
-------------------------	---	---	---

Fonte: Santos A.(2010, p.87)

Para o MEC (Brasil, 2024c, d), a estrutura de financiamento educacional brasileira deve garantir a manutenção do financiamento educacional e reduzir as desigualdades regionais e sociais. Essa rede complexa de instrumentos, políticas e instituições atua em todas as esferas educacionais e visa à manutenção e qualificação do ensino, bem como seu acesso universal. Como o principal órgão de execução voltado à educação (MEC) coloca é uma busca para o acesso de todos a esta.

O texto constitucional de 1988 não indica definições tão claras sobre as responsabilidades na educação, entre as diferentes esferas de governo, e este fato atrapalha o alcance das metas para a educação. Carlos Roberto Jamil Cury, professor emérito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e ex-presidente da Câmara de Educação Básica do CNE, aponta que o sistema educacional de ensino possui muitas áreas não especificadas claramente e enfatiza a incerteza sobre o papel da União, descrito como "supletivo" na Constituição, o que sugere um papel complementar. Ele, ainda, argumenta que a União deveria desempenhar um papel mais decisivo na educação brasileira (Cury, 2016).

Outros dois elementos estruturantes do financiamento da educação e que, por isso, necessitam de exposição neste trabalho são o Plano Nacional da Educação e as fontes de recursos destinadas à educação (salário-educação e recursos próprios municipais), uma vez que a fonte de recursos advindos de fundos vinculados é tema na próxima secção.

2.2.1 Plano Nacional da Educação (PNE)

O Plano Nacional de Educação (PNE) constitui um dos principais instrumentos de planejamento e orientação das políticas públicas educacionais no Brasil, sendo essencial para compreender a estrutura do financiamento da educação. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha definido a distribuição de competências entre os entes federativos, ainda persistem lacunas quanto à delimitação de responsabilidades e ao equilíbrio no custeio das ações

educacionais. Nesse contexto, o PNE foi concebido para suprir essas ausências normativas e promover uma coordenação mais efetiva entre União, estados e municípios.

A proposta original do PNE remonta às ideias de Anísio Teixeira, que defendia uma clara definição das atribuições de cada ente federado, buscando garantir organização, equidade e eficiência na gestão dos recursos educacionais. Assim, o plano representa não apenas um marco de planejamento, mas também um instrumento de justiça social, ao orientar políticas voltadas à ampliação das oportunidades educacionais em todo o território nacional.

É um plano que tem suas primeiras discussões iniciadas na década de 1930. De acordo com o Ministério da Educação (Brasil, 2024c, d), em 1932, foi elaborado um documento que estabelecia metas e diretrizes para a educação nacional, inspirado pelo "Manifesto dos Pioneiros da Educação", publicado no mesmo ano. Este defendia uma relação essencial entre a escola, o trabalho e a vida, buscando a integração entre teoria e prática como base para uma reconstrução nacional, também se tornou base para tantas políticas, como o PNE (Inep, 2023).

Entre os 25 signatários do Manifesto da Educação Nova estavam educadores, cientistas e intelectuais influentes, comprometidos com o movimento de modernização da educação e cultura no Brasil, contexto em que Anísio Teixeira¹⁰, Cecília Meireles e Roquette Pinto destacam-se. Esse movimento teve impacto direto na Constituição de 1934, que incluiu um artigo orientando a União a elaborar um plano nacional de educação, sob a supervisão e coordenação do Conselho Nacional de Educação (Inep, 2023).

Anísio Teixeira foi um defensor fervoroso da descentralização da educação no Brasil, enfatizando a importância da participação comunitária na gestão educacional. Segundo Saviani (2007), Teixeira acreditava que essa descentralização deveria ser acompanhada por suporte financeiro federal aos municípios, garantindo recursos adequados para a implementação de políticas educacionais locais. Complementando essa visão, Castioni e Amancio (2021) aduzem que, na concepção do Plano Nacional de Educação (PNE), Teixeira propôs que cada estado estruturasse seu próprio plano educacional, fundamentado nos planos municipais,

¹⁰ Anísio Spínola Teixeira (1900-1971) foi um destacado educador, jurista e escritor brasileiro, nascido em Caetitê, Bahia, foi um dos pioneiros na defesa de uma educação pública e de qualidade, influenciando as discussões que levaram à formulação da LDB e a ideia de um plano nacional de educação. Anísio estudou em colégios jesuítas e formou-se em Direito pela Universidade do Rio de Janeiro em 1922. Em 1924, iniciou sua carreira pública como Inspetor Geral de Ensino na Bahia, promovendo reformas educacionais inspiradas nas ideias progressistas de John Dewey, de educação integral e formação crítica. Defensor fervoroso da educação pública, gratuita e laica, foi um dos signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova em 1932. Em 1935, fundou a Universidade do Distrito Federal e, posteriormente, idealizou a Universidade de Brasília, onde atuou como reitor em 1963. Sua trajetória foi marcada por perseguições políticas, especialmente durante o Estado Novo e a Ditadura Militar, períodos em que suas propostas educacionais enfrentaram resistência. Anísio Teixeira faleceu em circunstâncias misteriosas em 1971, deixando um legado significativo para a educação brasileira (AMANCIO, 2021)

estabelecendo convênios de cooperação com o governo federal para obter apoio financeiro e técnico. Em tal cenário, caberia à União auxiliar os estados na elaboração de seus planos e criar seu próprio plano de assistência financeira e técnica, em conformidade com as diretrizes do Conselho Federal de Educação.

Castioni e Amancio (2021) revelam que, para Anísio Teixeira, o I PNE almejava equalizar as oportunidades educacionais para a população escolar, priorizando a recuperação da escola primária, que constitui a base de todo o sistema educacional. Era um desenho político-institucional que envolveria um programa de bolsas, assegurando que estudantes talentosos de famílias de baixa renda pudessem prosseguir em seus estudos. Anísio enfatizava que o financiamento do plano educacional incluiria empréstimos de longo prazo, pelo governo federal, com o objetivo de expandir oportunidades educacionais e impulsionar o desenvolvimento das localidades envolvidas.

E assim, a proposta de um Plano Nacional de Educação (PNE), exceto na Constituição de 1937, continuou presente nas Constituições subsequentes, consolidando-se como um consenso necessário e legalmente fixado, todavia, em formato legal, apareceu somente em 1961, com a Lei n.º 4.024/61 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). Inicialmente, o PNE era apenas um conjunto de metas e objetivos voltados para a educação no país e só se tornou efetivo com a Constituição de 1988, no artigo 214.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...]

Embora o Plano Nacional de Educação (PNE) tenha sido previsto na Constituição Federal de 1988, sua implementação efetiva ocorreu apenas em 2001, com a aprovação da Lei n.º 10.172, que estabeleceu metas para o período de 2001 a 2010. No entanto a maioria dessas metas não foi plenamente alcançada. Análises do Ministério da Educação (MEC), ao final desse período, indicaram que apenas uma pequena parcela das metas fora integralmente cumprida, enquanto muitas foram atingidas parcialmente ou não tinham sido alcançadas. Fatores como a ausência de mecanismos eficazes de monitoramento e avaliação, além de limitações no financiamento e na gestão educacional, contribuíram para esse cenário. Esses desafios evidenciaram a necessidade de aprimorar o planejamento e a execução de políticas educacionais nos planos subsequentes (Brasil, 2010).

Ao término do primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), em 2010, iniciou-se a elaboração de um novo plano, que tramitou no Congresso Nacional como o Projeto de Lei n.º 8.035/2010 e foi sancionado em 2014, resultando na Lei n.º 13.005/2014, que instituiu o PNE para o período de 2014 a 2024. Diante do vencimento desse plano em 25 de junho de 2024, a Câmara dos Deputados aprovou a prorrogação de sua vigência até 31 de dezembro de 2025, medida sancionada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por meio da Lei n.º 14.934, de 25 de julho de 2024 (Brasil, 2024b).

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2011 incorporou demandas de financiadores internacionais que condicionaram seus investimentos a metas como a redução do analfabetismo e a expansão da educação profissional. Além disso, o plano incentivou parcerias entre governo e iniciativa privada para ampliar a oferta de educação profissional no país. Apesar da meta de investir 10% do PIB em educação, uma meta que ainda não foi plenamente cumprida nem no PNE de 2024; dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) mostram que, em 2022, o investimento público em educação pública no Brasil correspondia a 5% do PIB (Inep, 2023).

Além da proposta de destinar uma porcentagem do PIB para o financiamento da educação, o PNE atual também aborda a implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) no Brasil, contudo enfrenta obstáculos significativos que resultam em avanços insuficientes para assegurar o padrão mínimo de qualidade na Educação Básica. Segundo Farenzena (2015, p. 103), tanto o CAQi quanto o CAQ, “são propostas fortes e que representam, esse sim, uma possibilidade de concretizar aspirações de equidade substantiva na capacidade de financiamento dos estados e dos municípios, por meio dos seus recursos e recursos federais”.

Ressalta-se que o debate sobre a necessidade do CAQ e o CAQi surge entre os estudiosos da educação e a sociedade civil com base na própria Constituição de 1988. Inclusive, o texto constitucional, inciso I, artigo 206, vai além da preocupação sobre redistribuir recursos em razão da desigualdade entre os entes federados, essa redistribuição tem que ser acompanhada de um padrão mínimo de qualidade. Segundo Pinto (2015), a qualidade dessa educação passou a ser debatida tendo por base a definição dos insumos mais importantes para os processos de ensino-aprendizagem (salários, jornada de trabalho, razão estudantes/professor, prédios e equipamentos, materiais de consumo e serviços) e em sua respectiva precificação, considerando as diferentes etapas de ensino.

No contexto, o PNE contribuiu com definições de grande importância para o financiamento da educação, porém a discussão sobre o custo de uma educação de qualidade,

por aluno matriculado na rede pública, na atualidade, é uma tarefa complexa. Carvalho e Oliveira (2022) esclarecem que, embora as estratégias do PNE definam o CAQi e o CAQ como metas de financiamento, a regulamentação tem sido limitada a decretos que, na prática, não têm força para promover mudanças substanciais nas redes de ensino. Segundo os autores, há uma desconexão entre a legislação e a realidade orçamentária, que faz com que o CAQi e o CAQ permaneçam como "diretrizes simbólicas" sem impacto concreto na melhoria da qualidade da educação.

Cury (2007) enfatiza a falta de articulação entre os governos estaduais e municipais na implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi). Ele argumenta que a descentralização do financiamento, sem um acompanhamento efetivo, gera desigualdades regionais que comprometem o objetivo de universalizar um padrão mínimo de qualidade. Cury também ressalta que a falta de dados atualizados dificulta a formulação de políticas públicas eficientes para que o CAQi e o CAQ sejam implementados de maneira equitativa. Observa, portanto, que é um cenário desafiador para a consolidação do CAQi e do CAQ como padrões de qualidade efetivos, apontando para uma implementação incompleta e regulamentos que, embora previstos no PNE, não têm sido eficazes para promover uma educação de qualidade para todos.

E em março de 2024, a Câmara dos Deputados apresentou o relatório "10 anos do Plano Nacional de Educação", que analisou o cumprimento das 20 metas estabelecidas pela Lei n.º 13.005/2014, o documento revelou que apenas quatro dessas metas foram, ao menos parcialmente, atingidas, sendo elas:

- Meta 7: destinada a melhorar o desempenho no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).
- Meta 11: visa triplicar as matrículas no ensino técnico e profissional.
- Meta 13: voltada para a qualificação dos professores do Ensino Superior.
- Meta 14: superou a formação de 60 mil mestres em 2017, embora tenha registrado um leve declínio para 59.374 em 2022.

O relatório também destacou o não cumprimento de outras metas relevantes, como a alfabetização adequada dos alunos, a universalização do acesso ao Ensino Fundamental para crianças de 6 a 14 anos — agravada pela evasão escolar durante a pandemia —, a recuperação das matrículas na Educação de Jovens e Adultos (EJA), a redução das distorções de idade-série, a diminuição do analfabetismo funcional e a melhoria das condições de trabalho dos professores (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2024).

Autores como Oliveira e Carvalho (2021) consideram o Plano Nacional de Educação (PNE) um avanço, mesmo com o cumprimento parcial de suas metas. Eles destacam a importância de objetivos como destinar 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para a educação e adotar o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e o Custo Aluno-Qualidade (CAQ). No entanto uma significativa limitação ao PNE foi a aprovação do Novo Regime Fiscal, imposto pela Emenda Constitucional n.º 95/2016, conhecida como Teto de Gastos. Essa emenda congelou os gastos sociais, a partir de 2016, por 20 anos, estabelecendo um limite para o crescimento das despesas públicas federais, ajustado anualmente pela inflação medida pelo IPCA. O objetivo era controlar o aumento dos gastos públicos e promover o equilíbrio fiscal (Brasil, 2016).

Por fim, especialistas em educação, como Farenzena (2024), Amaral (2012), Pinto (2015) e Araújo (2013), dentre outros, discutem o financiamento educacional por meio do equilíbrio na distribuição de recursos entre os entes federativos e o custeio de uma educação de qualidade. Eles concordam sobre a importância da tramitação, no Congresso Nacional, do Projeto de Lei Complementar (PLP) n.º 235/2019, que visa instituir o Sistema Nacional de Educação (SNE), previsto na Lei n.º 13.005/14 (Plano Nacional de Educação – PNE). Esse projeto, que busca organizar as funções entre os entes federados, conforme as disposições da Constituição de 1988, e delinear as atribuições de cada ente está em discussão há três anos, é um projeto de lei que ainda aguarda aprovação governamental. Situação que levanta questionamentos sobre a clareza das responsabilidades de cada ente federado na educação e, por fim, se essa indefinição é intencional da parte do Estado.

2.2.2 Uma fonte de recursos (Salário-Educação) e vários espaços institucionais

Os recursos que sustentam a Educação Básica pública no Brasil têm sua estrutura composta, principalmente, por três fontes principais: um percentual do PIB assegurado pela Emenda Constitucional n.º 59 de 2009, o salário-educação e os recursos vinculados. Conquanto existam essas e outras fontes, como transferências intergovernamentais e incentivos fiscais, nenhuma se compara ao volume de recursos gerados pelo Fundeb, que representa 80% dos recursos vinculados. Neste momento, o foco recairá sobre o Salário-Educação, uma contribuição social importante para o financiamento educacional.

Instituído pela Lei n.º 4.440, de 27 de outubro de 1964, o Salário-Educação é uma contribuição social paga pelas empresas para financiar a educação pública. Embora não componha o percentual mínimo constitucional de aplicação na educação, já que se trata de uma contribuição social, sua utilização ao longo das décadas foi controversa, sendo direcionada

legalmente, por um período, para financiar bolsas de estudos em escolas particulares (BRASIL, 1964).

Atualmente, o Salário-Educação é gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que retém 10% dos recursos para projetos e ações da Educação Básica, enquanto o restante é distribuído entre a União (1/3), estados e municípios (2/3), com base no número de matrículas na Educação Básica. Esse critério, antes restrito ao Ensino Fundamental, privilegia estados mais populosos, como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, em detrimento das regiões Norte e Nordeste, aprofundando desigualdades regionais históricas (FNDE, 2023).

Contudo o Fundeb é a fonte mais robusta de recursos e emerge como a principal política de financiamento da Educação Básica, com funções alocativa, redistributiva e suplementar. Sua relevância no sistema educacional é amplamente debatida na literatura, evidenciando tanto seus avanços quanto suas limitações. Enquanto busca mitigar desigualdades regionais, sua aplicação ainda enfrenta desafios na distribuição justa de recursos e na sua gestão eficiente, especialmente em estados e municípios com menor capacidade arrecadatória, que é o caso de municípios com menos de 20 mil habitantes.

Para concluir o tópico sobre a estrutura do financiamento da educação pública no Brasil é essencial destacar os espaços institucionais que congregam pesquisadores e especialistas na área, desempenhando papel fundamental na formulação de temas, agendas e dinâmicas relacionadas às políticas educacionais. Segundo Santos (2017), a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, criada em 1999, é uma rede que articula mais de 200 grupos e entidades em todo o país, incluindo movimentos sociais, sindicatos, organizações não governamentais, fundações, grupos universitários e comunitários. Sua missão é ampliar e garantir direitos educacionais no Brasil.

Outro espaço importante é a Rede de Pesquisadores em Financiamento da Educação, sediada na Universidade Federal do Paraná (UFPR), que facilita a comunicação entre pesquisadores e interessados na temática. A Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA), sediada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), edita a Revista de Financiamento da Educação, contribuindo com debates acadêmicos de alta relevância.

Além disso, o Grupo de Trabalho – Estado e Política Educacional (GT5) da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) promove estudos e debates no campo da política educacional. E a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) também tem papel relevante ao fomentar avanços na administração

educacional por meio de estudos e eventos. Já a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), por meio da revista *Retratos da Escola*, aborda questões relacionadas ao financiamento e aos desafios enfrentados pelos profissionais da educação.

Esses espaços institucionais são fundamentais para fortalecer a pesquisa, articular políticas públicas e disseminar conhecimento sobre o financiamento da educação pública. Ao promover debates qualificados e integrar diferentes perspectivas, eles contribuem significativamente para o aprimoramento do sistema educacional brasileiro.

3. 2.3 VINCULAÇÃO DE RECURSOS E FUNDOS DE VINCULAÇÃO

Na subseção anterior, foi analisada a estrutura do sistema educacional e individuadas as três principais fontes de recursos que sustentam a Educação Básica. Nesta seção, dá-se atenção à subvinculação de recursos, que representa a fonte mais robusta de financiamento, por meio do Fundef e no Fundeb.

Conforme estabelece o artigo 212 da Constituição Federal de 1988, estados e municípios devem destinar, no mínimo, 25% da receita proveniente de impostos arrecadados anualmente, além das transferências intergovernamentais, para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Esse mecanismo constitui a vinculação constitucional de recursos, garantindo um percentual mínimo para o financiamento educacional. No entanto, dentro desse montante, a subvinculação desempenha um papel ainda mais significativo, correspondendo a 80% dos recursos vinculados.

A maior parcela dos recursos que compõem a subvinculação do Fundeb, aproximadamente 90% do total, provém das transferências realizadas por estados e municípios. Complementando esses recursos, a União, conforme estabelecido pela Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020, tem a responsabilidade de contribuir com uma parcela adicional. Essa complementação está prevista para crescer gradualmente, alcançando 23% do total do fundo até o ano de 2026 (Brasil, 2020).

A vinculação de recursos públicos à educação no Brasil tem sido uma constante em períodos democráticos, como 1934-1937, 1946-1964, 1983 e a partir de 1988. Em contrapartida, durante regimes autoritários, 1937-1945 e 1964-1985, essa prática foi interrompida, comprometendo o direito à educação gratuita e afetando negativamente aqueles

que buscavam ascensão social sem condições de arcar com os custos educacionais (Davies, 2006).

A legislação brasileira permite que estados e municípios destinem percentuais superiores aos mínimos estabelecidos pela Constituição Federal para a educação, por meio de suas constituições estaduais e leis orgânicas municipais. Por exemplo, a Constituição do Estado de São Paulo determina que o estado deve gastar 30% da receita de impostos na área de educação (São Paulo, 1989). No Rio Grande do Sul, a Constituição Estadual também estabelece percentuais específicos para a educação (Rio Grande do Sul, 1989), embora o valor exato não seja mencionado nas fontes disponíveis.

Já a Constituição do estado do Rio de Janeiro, promulgada em 1989, estabelecia originalmente a aplicação de, no mínimo, 35% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), mas, em 1993, o Supremo Tribunal Federal (STF) concedeu liminar permitindo a aplicação do percentual mínimo previsto na Constituição Federal de 1988, que é de 25%. E em 2014, o STF considerou inconstitucional o percentual mínimo de 35% previsto na Constituição Estadual, mantendo o índice de 25% conforme a Constituição Federal (Scaff, 2023).

Para Santos (2013), o tema da vinculação de recursos é amplamente apoiado pela sociedade civil, incluindo intelectuais, governantes, políticos e educadores, que defendem essa política como essencial para um sistema educacional mais equitativo. No entanto, embora a vinculação de recursos garanta previsibilidade orçamentária na educação, também gera disparidades regionais, com isso, favorecendo entes com maior capacidade arrecadatória. Em resposta a essa realidade, surgiram os fundos constitucionais, que foram criados para mitigar desigualdades regionais no financiamento educacional e complementar a reserva orçamentária já assegurada pela vinculação.

Desta maneira, entes subnacionais com maior arrecadação, devido a suas estruturas econômicas, têm mais recursos destinados à educação. Essa situação exemplifica as diferenças construídas historicamente entre as regiões Sul e Sudeste do Brasil, com economias mais autossuficientes e desenvolvidas, e o Norte e Nordeste, que enfrentam maiores dificuldades em assegurar recursos suficientes para o financiamento educacional. Em resposta à tais desigualdades, o governo central criou a política de fundos de vinculação, por meio do artigo 211 da Constituição, que define a função redistributiva e supletiva da União, que, legalmente, oferece assistência técnica e financeira aos entes federativos. Esse movimento tornou-se mais sólido em 1996, com a criação do Fundef, formalizando a “política de fundos”.

Diversos estudos destacam a relevância das políticas de fundo, desde a criação do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) e sua transição para o Fundeb (Vazques, 2007; Bremaeker, 2011; Gouveia, 2013). Essa importância reflete-se na expansão do acesso à educação por meio do aumento de matrículas (Pinto, 2007), no financiamento de modalidades específicas de ensino (Carvalho, 2014; França, 2015).

Morais (2022), em seu estudo sobre a política de fundos, analisa o impacto do federalismo cooperativo brasileiro no desenvolvimento e implementação dessas políticas educacionais como o Fundeb, reconhecendo avanços na redução de desigualdades regionais, mas também destacando desafios persistentes. A criação do Fundef e do Fundeb é apontada como uma minirreforma tributária que redistribuiu recursos com base no número de matrículas, promovendo maior equidade no financiamento da educação.

No entanto a gestão eficiente e a transparência na alocação dos recursos dos fundos de vinculação permanecem como obstáculos a ser superados. E, nessa vertente, o trabalho de Moraes (2022) sugere que é fundamental continuar o debate sobre federalismo e as políticas de fundos para aprimorar o financiamento da Educação Básica no Brasil. A autora propõe a implementação de políticas públicas que fortaleçam a cooperação intergovernamental e assegurem uma distribuição mais justa dos recursos educacionais.

Outros estudos, como os de Cury (2002), Adrião e Oliveira (2002) e Araújo (2003), também apontam para a necessidade de aprofundar as análises sobre a regulação das relações intergovernamentais, especialmente no que tange à articulação das funções da União, estados e municípios no financiamento desta educação, a fim de garantir que por meio dessas políticas públicas haja redução nas desigualdades educacionais.

Recentemente, novas pesquisas têm apontado fragilidades nos fundos de financiamento educacional. Braga e Silva (2019) argumentam que, mesmo sem o financiamento do Fundeb, os municípios já atingiam o custo aluno-ano. Encinas e Duenhas (2020), por sua vez, caracterizam o formato de distribuição do Fundeb como um "Robin Hood às avessas". E Nascimento e Pinto (2024) discutem possíveis prejuízos que o Fundeb pode estar promovendo em municípios de pequeno porte populacional.

2.3.1 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997. O Fundef entrou em vigor em 1º de janeiro de 1998 e teve vigência até 31 de dezembro de 2006. Este fundo contábil estabeleceu uma nova sistemática para redistribuir os recursos destinados ao financiamento do Ensino Fundamental no Brasil.

Antes da implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), o financiamento da educação no Brasil era caracterizado por iniciativas específicas para cada nível de ensino. Uma dessas iniciativas foi o Fundo Nacional do Ensino Primário, instituído em 1942, pelo Decreto-Lei n.º 4.958, que destinava recursos para a educação primária. Em 1968, a Lei n.º 5.537 criou o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), posteriormente transformado no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), pelo Decreto-Lei n.º 872, de 1969, com o objetivo de financiar diversos níveis de ensino. Essas medidas buscavam direcionar recursos para diferentes etapas da educação, embora não houvesse uma política unificada de financiamento até a criação do Fundef em 1996 (Cury, 2020; Brasil, 1942b, 1968, 1969a).

De acordo com o Ministério da Educação (Brasil, 2004), os recursos do Fundef deveriam ser aplicados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental, com especial foco na valorização do magistério. Segundo Davies (2006), o Fundef foi criado com a promessa de valorizar o magistério e aprimorar o Ensino Fundamental, porém o fundo não trouxe novos recursos para a educação, apenas, redistribuiu aqueles já existentes no âmbito estadual, que já estavam vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), antes mesmo de sua criação. As receitas do Fundef incluíam 15% do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações (IPIexp).

Em tal conjuntura, a contribuição da União foi mínima, representando apenas 1% da renda nacional em 2006, contudo o fundo promoveu o nivelamento de recursos por matrícula em cada estado. De acordo com Davies (2006), estados com maior número de matrículas, em relação aos seus recursos, receberam mais verbas, porém milhares de municípios com menor população sofreram perdas consideráveis.

Ainda de acordo com o autor, apesar da vinculação de receitas à educação, observou-se um desperdício significativo de recursos, frequentemente desviados para outras finalidades. Esse desvio evidenciava fragilidades no controle e na aplicação específica dos recursos educacionais, frustrando o propósito de assegurar uma destinação eficiente e exclusiva para a educação. Além disso, a capacidade de investimento dos estados e municípios sempre foi proporcional à sua arrecadação, o que gerou distorções ao longo do tempo (Davies, 2006).

Nas regiões com maior tradição educacional, como a Sul e Sudeste, os estados foram capazes de desenvolver redes mais amplas de atendimento escolar, aliviando os municípios de realizarem um investimento proporcional ao aumento de sua arrecadação. Em contrapartida, nas regiões Norte e Nordeste, a expansão do atendimento escolar ocorreu de maneira mais recente e a partir do esforço direto dos municípios, muitas vezes em ritmo superior ao crescimento de sua arrecadação. Essa disparidade fazia com que municípios mais ricos dessem menor destinação de seus 25% ao Ensino Fundamental, enquanto municípios mais pobres enfrentavam dificuldades para assegurar uma educação de qualidade, limitando-se a salários baixos para os professores e infraestrutura precária (Davies, 2006).

De acordo com o MEC (Brasil, 1998), os mecanismos anteriores de redistribuição de receitas federais e estaduais mostraram-se insuficientes para promover a equidade, pois se baseavam em critérios como renda *per capita* e população, sem levar em conta as necessidades específicas da educação. Dessa forma, a capacidade de investimento em educação fundamental por estados e municípios era frequentemente inversa às suas responsabilidades de manter as redes de ensino. Para o MEC, o fundo representou um avanço importante na busca por uma solução para as desigualdades de financiamento do Ensino Fundamental público no Brasil, promovendo uma redistribuição mais justa dos recursos e valorizando os profissionais do magistério.

Contudo Davies (2006) ressalta que, mesmo nos casos em que governos se beneficiaram com o Fundef, era preciso cautela. A tradição patrimonialista e privatista do Estado brasileiro, aliada ao baixo nível de organização, conscientização e mobilização social, tornou incerto se os recursos adicionais, provenientes da complementação ou redistribuição, seriam efetivamente direcionados para a valorização dos profissionais da educação ou para melhorar as condições de ensino. As regiões mais ricas continuavam sendo mais privilegiadas; e as denúncias divulgadas pela imprensa brasileira desde a criação do Fundo reforçaram a desconfiança, lançando dúvidas sobre a real eficácia do Fundo.

Em 2003, Marco Aurélio Weissheimer publicou uma nota no Jornal ExtraClasse relatando que o governo federal, em conjunto com o Ministério Público, estava monitorando as

contas do Fundef em diversas prefeituras brasileiras. Essa medida foi motivada pelo elevado número de denúncias relacionadas a irregularidades e desvios de recursos, além do uso inadequado das verbas do Fundo para finalidades que não se enquadravam na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Segundo Weissheimer, desde 1999, o Ministério da Educação (MEC) havia recebido mais de 1.900 denúncias de irregularidades envolvendo os recursos do Fundef.

E mais recentemente, a Polícia Federal investigou práticas ilícitas envolvendo os recursos do Fundef/Fundeb, cumprindo mandados de busca e apreensão emitidos pela Vara Federal de Floriano/PI. As investigações foram motivadas por denúncias de supostas irregularidades cometidas por professores e servidores comissionados da educação municipal, que não cumpriam a carga horária exigida ou sequer prestavam serviços, caracterizando a presença de "funcionários fantasmas". Em alguns casos, o responsável pela nomeação desses servidores ficava com parte do salário destinado ao funcionário registrado (Fernandes, 2024).

Além das discussões de alguns autores sobre a redução das desigualdades no financiamento da Educação Básica proporcionada pelo modelo de redistribuição do fundo, bem como das críticas sobre a ausência de melhorias significativas para o magistério, o geógrafo Bremaeker (2003) analisou os prejuízos que o modelo de redistribuição do Fundef causou para os municípios de pequeno porte. De acordo com o autor, as perdas foram mais expressivas nesses municípios, que dependem muito mais do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) do que aqueles de médio e grande porte. Isso significa que os municípios menores contribuíram de forma proporcionalmente maior para o Fundef. Para o autor: “A lógica do Fundef contraria a do FPM, pois os municípios de pequeno porte demográfico recebem menos recursos por terem menos alunos, mesmo que sejam responsáveis por 100% dos alunos matriculados em seu território” (Bremaeker, 2003, p. 34).

Para Bremaeker (2003), o Fundef foi um instrumento de financiamento que visava melhorar a distribuição dos recursos para garantir maior equidade no financiamento da educação fundamental no país, ele redistribuía recursos, mas seu potencial equalizador foi comprometido, pois ele não incluiu os 25% de todos os impostos previstos constitucionalmente, mas apenas 15% de alguns, e limitou-se ao âmbito estadual, sem abordar as desigualdades regionais e interestaduais.

Segundo a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES), dentre os motivos de término do Fundef, emerge o fato do fundo não financiava todas as etapas da educação, somente o Ensino Fundamental, bem como o principal problema do Fundef era que, em vez de injetar recursos, ele acabou retirando. A lei previa que o governo federal complementaria os

recursos sempre que o valor por aluno ficasse abaixo do mínimo nacional estabelecido, contudo essa medida também poderia reduzir a variação de receitas. E foi o que ocorreu em vários estados e municípios que precisaram assumir a responsabilidade pela manutenção do ensino. Com o tempo, por sua vez, estudantes passaram a exigir melhorias no fundo (UBES, 2024).

Segundo Juana Nunes (ex-presidente da UBES em 1997/9): “FHC demorou para determinar o valor mínimo por aluno em 1998, o que acabou desarticulando a política educacional de estados e municípios. Essa era a nossa principal crítica ao Fundef, o governo federal sempre colava um valor menor” (UBES, 2024).

O Fundef incentivou diversos municípios a assumirem as matrículas do Ensino Fundamental com o objetivo de ampliar os recursos financeiros disponíveis por meio desta política pública. Estudos, como os de Torres (2012), Faria (2009), Pinto (2007) e Silva e Braga (2019), indicam que, de um modo geral, a municipalização das matrículas do Ensino Fundamental ocorreu simultaneamente à implementação do Fundef, o que evidencia a influência deste fundo no processo de descentralização educacional.

E dentre os autores que tecem críticas ao Fundef também está Duarte (2009), para a autora, tanto o Fundef como o Fundeb são políticas que induziram de modo contraditório a autonomia e descentralização de gestão com a adoção local de programas definidos centralmente, apresentando baixa capacidade de redução das desigualdades de recursos intersistemas de ensino e interescolares (Duarte, 2009).

E em seus estudos, Leite (2005) analisa a evolução do financiamento da Educação Básica no Brasil, focalizando a transição do Fundef para o Fundeb. A autora sublinha que o Fundef promoveu avanços quantitativos no Ensino Fundamental, mas suas limitações, especialmente na qualidade da educação e na valorização dos professores, motivaram a criação do Fundeb (Leite, 2005).

2.3.2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado com o objetivo central de promover a redistribuição dos recursos vinculados à educação, visando, assim, reduzir as desigualdades educacionais tanto dentro dos estados quanto entre eles (Brasil, 1988). É um fundo contábil composto majoritariamente por recursos provenientes dos estados, do Distrito Federal e dos

municípios, sendo responsável por aproximadamente 80% do total vinculado constitucionalmente.

Trata-se de uma política pública essencial para o financiamento da Educação Básica no Brasil e seu funcionamento baseia-se em dois pilares principais: o número de matrículas e os fatores de ponderação, ambos definidos a partir do censo escolar. O número de matrículas é a base para o cálculo de recursos, contemplando todas as etapas e modalidades da Educação Básica, como Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e modalidades específicas, como a Educação Especial e de Jovens e Adultos (Brasil, 2024c). Contudo essa abordagem quantitativa pode suscitar questionamentos sobre sua capacidade de refletir as reais demandas educacionais de cada localidade.

Os fatores de ponderação, outro elemento fundamental no cálculo, buscam ajustar os valores redistribuídos, considerando as diferentes etapas e modalidades do ensino. Esses fatores, definidos anualmente, têm como objetivo reconhecer os custos diferenciados entre, por exemplo, a Educação Infantil em creches e o Ensino Fundamental. Apesar de sua importância, críticos apontam que eles frequentemente subestimam os custos reais em contextos regionais específicos, especialmente em municípios de pequeno porte ou em regiões historicamente desassistidas. Esse descompasso evidencia a necessidade de uma metodologia mais refinada e sensível às disparidades regionais.

Embora o Fundeb represente um avanço significativo na promoção da equidade educacional, sua estrutura de financiamento ainda enfrenta desafios. A dependência de fatores de ponderação genéricos e a redistribuição baseada exclusivamente no número de matrículas podem aprofundar desigualdades regionais, sobretudo em locais com menor capacidade arrecadatória. Além disso, as críticas apontam que os critérios atuais de cálculo nem sempre asseguram o financiamento adequado para etapas mais custosas ou para regiões que enfrentam maiores dificuldades estruturais. Assim, torna-se urgente uma revisão nos critérios de redistribuição, garantindo que o Fundeb cumpra plenamente seu papel de reduzir desigualdades, principalmente em municípios de pequeno porte populacional e, promover uma educação de qualidade em todo o país.

Em 2020, o fundo foi tornado permanente e passou por alterações que merecem análise detalhada. Apesar das novas projeções para o aumento da sua complementação, cota-parte federal de 10% para 23%, até 2026, os estados e municípios continuam a responder por mais de 75% da sua composição. Esse montante é calculado com base em 20% dos seguintes

impostos e fundos: estaduais (ICMS, IPVA, FPE e ITCMD¹¹), municipais (FPM e ITR), além de contribuições da União (IPIexp), adicional na alíquota do ICMS e Receita da Dívida Ativa relacionada a esses impostos, complementando o valor total do fundo (Brasil, 2024b).

O Fundeb tem garantido recursos considerados essenciais para o financiamento da Educação Básica, abrangendo desde a Educação Infantil até o Ensino Médio, o Ensino Especial e a Educação de Jovens e Adultos (EJA). Os gastos realizados pelas redes públicas de ensino, tanto estaduais quanto municipais, são regulamentados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e incluem a aquisição, manutenção e operação das instalações e equipamentos necessários ao ensino, bem como o uso e manutenção de bens e serviços, a remuneração e o aperfeiçoamento dos profissionais da educação, a aquisição de material didático e o transporte escolar, entre outros (Brasil, 2024b).

Diversas pesquisas realizadas por estudiosos desse fundo destacam a abrangência dessa política pública, para tanto, abordando aspectos variados em todo o território nacional. Entre os temas encontrados estão a contribuição do fundo para a valorização docente, a gestão e fiscalização dos recursos recebidos e a participação da União na complementação financeira, entre outros.

Um ponto comum entre essas análises é a busca do papel do Fundeb para a redução das desigualdades educacionais. Neste trabalho, expõem-se pesquisas realizadas em diversas regiões do país, com ênfase, adiante, na valorização docente promovida pelo Fundeb e em dois estudos específicos que analisam o seu impacto em municípios de pequeno porte populacional. Esse último tema constitui parte central do objeto de estudo desta tese.

Vários autores têm analisado a eficácia do Fundeb na redução das desigualdades educacionais no Brasil. Como exemplo, Araújo (2013) investigou se o ele foi capaz de diminuir as disparidades entre os municípios brasileiros, coletando dados abrangendo desde sua criação, em 2006, até 2011. O autor concluiu que, embora o Fundeb tenha promovido uma redistribuição mais equitativa dos recursos educacionais, essas desigualdades ainda persistem, influenciadas por fatores como a capacidade fiscal dos municípios, a gestão dos recursos e as necessidades locais específicas.

Nessa pesquisa, Araújo (2013) analisou, de maneira detalhada, as receitas públicas municipais, relacionando-as às políticas de vinculação de recursos destinados à educação, introduzida pelo Fundef e ampliada pelo Fundeb, às desigualdades territoriais no período

¹¹ No capítulo 3 todos os impostos e receitas que compõem a cesta do Fundeb serão melhor detalhados e explicados enquanto definição e fonte de origem.

supracitado. O estudo incluiu dados de receitas municipais, como transferências, receitas próprias e correntes, abrangendo todas as regiões do país. Os resultados indicaram que a transição do Fundef para o Fundeb trouxe avanços no equilíbrio financeiro entre regiões mais ricas, como o Sudeste, e mais pobres, como o Nordeste, ainda que de forma gradual e limitada.

O objetivo central da pesquisa era compreender em que medida os fundos de vinculação contribuíram para reduzir as desigualdades territoriais entre os municípios. Araújo (2013) destacou que essa redução foi possível, sobretudo, pela participação financeira da União. Sem esse apoio, as desigualdades seriam igualmente acentuadas, caso os municípios dependessem apenas de suas receitas próprias ou das transferências estaduais. O autor enfatizou que alcançar um padrão mínimo de qualidade na educação exige um aporte financeiro mais robusto por parte da União e uma implementação que leve em conta as especificidades locais. Essa abordagem reforça a necessidade de estratégias adaptadas às diferentes realidades regionais para garantir uma maior equidade no sistema educacional.

Davies (2006) avaliou o status quo do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que deu origem ao atual Fundeb. Ele examinou a política de redistribuição de recursos entre os governos estaduais e municipais por meio de sua estrutura, criticou o modelo de distribuição de ambos os fundos e concluiu que o Fundeb, apesar das intenções positivas, não resolveu o problema do financiamento educacional.

Para o autor, falta uma maior participação financeira dos recursos financeiros da União e é necessário um aprimoramento nas questões de equidade e qualidade para que todos os brasileiros tenham acesso a uma educação de qualidade, independentemente de sua localização geográfica. A análise de Davies sugere que o Fundeb, como mecanismo de redistribuição, carece de ajustes que permitam uma distribuição mais justa e eficaz dos recursos.

Num estudo mais recente, Davies (2021) analisou a legislação do Fundeb e dados educacionais da rede municipal e estadual dos municípios brasileiros entre os anos 2006 e 2019 e menciona a permanência de problemas estruturais quanto a esse fundo, como a ineficácia na fiscalização do uso de recursos educacionais por Tribunais de Contas, entre outras falhas. O autor sugere que, embora o Fundeb tenha representado um avanço significativo, este ainda carece de mecanismos eficazes para abordar as desigualdades regionais e garantir um financiamento robusto para a Educação Básica no Brasil. Essa análise reforça a necessidade de uma revisão estrutural que amplie o impacto desse fundo como instrumento de equidade educacional, especialmente no contexto de uma gestão mais transparente e eficiente dos recursos.

Nesse sentido, Souza (2018) analisou a gestão dos recursos do Fundeb no estado de Goiás, com foco no controle e fiscalização da vinculação destinada à educação na rede estadual entre 2000 e 2017. O estudo revelou um cenário alarmante de desvios, irregularidades e ilegalidades por parte dos governos estaduais, resultando em uma perda estimada de R\$ 65 bilhões para o ensino, o que evidencia a urgência de melhorar os mecanismos de monitoramento e aplicação dos recursos desse fundo.

Por sua vez, a pesquisa realizada por Souza (2018) revela que, apesar da subvinculação constitucional que determina a aplicação de percentuais mínimos de receitas em educação no estado de Goiás, os governos não cumpriram essas exigências ao longo do período. Além disso, as práticas de inclusão indevida de despesas, como aposentadorias e programas sociais no cálculo das verbas para educação, contribuíram para inflar artificialmente os valores aplicados, mascarando a real destinação dos recursos. Por fim, o autor sublinha a ausência de cooperação técnica adequada entre os entes federados após a federalização promovida pela Constituição de 1988, o que afetou a eficácia das políticas educacionais nos municípios goianos, especialmente os de pequeno porte (Souza, 2018).

Limonti *et al.* (2014) analisaram as distorções e desigualdades na distribuição de recursos educacionais na região Sudeste do país, mormente em São Paulo. Eles colocam que, para superar as desigualdades educacionais via Fundeb, é necessário um maior foco na redistribuição equitativa dos recursos e maior cooperação entre os entes federativos. Os autores sugerem que a política de fundos precisa ser revisada em São Paulo, e a participação ativa da sociedade civil é essencial para promover a equidade na educação.

Essa visão crítica alinha-se com a necessidade de uma revisão ampla e contínua das políticas de financiamento educacional no Brasil. Cruz e Campos (2009) exploram resultados de pesquisa semelhantes no estado do Rio de Janeiro, explicitando a necessidade de melhorias na distribuição dos recursos do Fundeb. A análise dos autores aponta para a persistência de desigualdades que, mesmo com o Fundeb, não têm sido adequadamente enfrentadas; eles ressaltam a importância de um acompanhamento mais rigoroso e transparente dos critérios de distribuição e dos fatores de ponderação para garantir que os recursos realmente cheguem às regiões mais necessitadas.

Leite *et al.* (2017) avaliaram o impacto do Fundeb sobre o nível de proficiência em matemática dos alunos da rede pública na região Norte, e os resultados apontaram que esse fundo não teve efeito significativo na melhoria da sua proficiência. Embora algumas variáveis relacionadas às características dos alunos, professores e infraestrutura das escolas tenham mostrado influência, o fundo por si só não garantiu melhorias no desempenho acadêmico. E,

por fim, o estudo sugere que a alocação atual dos recursos do fundo possa não estar direcionada de forma eficaz para melhorar o ensino de matemática.

Ainda no norte do país, o Fundeb foi analisado sob a perspectiva fiscal, o orçamento municipal de Santarém (Pará) foi analisado por Martins e Gama (2023). As autoras relatam a importância do Fundeb no orçamento municipal (75% da receita total) e, com base nos dados de 2015 a 2022, concluíram que, para melhorar a qualidade da Educação Básica, urge fortalecer as políticas de financiamento, nessa perspectiva, assegurando uma distribuição mais equitativa dos recursos e maior eficiência na gestão pública. Segundo as autoras, o estudo de caso do município de Santarém ilustra a necessidade de uma maior participação da União no financiamento educacional para reduzir as desigualdades regionais e garantir uma educação de qualidade para todos.

No nordeste do Brasil, Costa *et al.* (2021) abordaram o impacto do Fundeb na redistribuição de recursos educacionais em dez municípios baianos, a amostra contou com cinco municípios com as maiores receitas e cinco com menores receitas recebidas pelo Fundo, os dados são de 2019. Dessa forma, os autores buscaram compreender a eficácia do fundo como instrumento de equalização do financiamento da Educação Básica e concluíram que, embora o Fundeb represente um avanço significativo em termos de financiamento educacional, ainda há uma necessidade premente de reformulações que incluam mecanismos mais robustos de redistribuição de recursos e maior participação da União para reduzir as desigualdades entre os entes federativos.

A pesquisa aponta que há uma redistribuição de recursos, mas seus efeitos variam em cada unidade federada devido às desigualdades persistentes no financiamento educacional, especialmente entre municípios com economias mais robustas e os menos favorecidos. Para os autores, em um mesmo estado é necessário novo mecanismo de redistribuição de recursos para uma distribuição mais justa e equitativa dos recursos destinados à Educação Básica no Brasil.

Bernardo *et al.* (2020) também estudaram o Fundeb nos municípios das regiões Norte e Nordeste, para tanto, utilizando como indicador de qualidade educacional o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal na dimensão Educação (IFDM – Educação¹²), seus resultados indicaram que o Fundeb tem sido eficaz em impactar positivamente a educação, especialmente nos municípios menos desenvolvidos dessas regiões. Segundo os autores:

¹² Segundo Abrantes *et al.* (2020), essa variável é um *proxy* da qualidade educacional dos municípios brasileiros por conseguir contemplar aspectos relacionados ao desempenho escolar dos estudantes, bem como a estrutura escolar indicada pelas taxas de rendimento e capacitação dos professores.

Os recursos do Fundeb são importantes para contribuir para o avanço da educação, ainda que de magnitude baixa. Entretanto, o ponto mais importante se refere à contribuição expressiva do fato de o município receber a complementação financeira da União no Fundo, indicando que a premissa de minimizar as diversidades regionais através deste recurso seja efetiva (Bernardo *et al.*, 2020 p. 16).

Para encerrar as análises sobre o funcionamento do Fundeb, no sul do país, destaca-se a pesquisa de Farenzena (2012), que oferece uma avaliação minuciosa das limitações do Fundeb no enfrentamento das desigualdades educacionais, com foco nos fatores de ponderação utilizados pelo fundo. Esses fatores, segundo o estudo, não refletem adequadamente os custos reais das diferentes etapas da Educação Básica, com destaque para as creches, evidenciando uma falha significativa na política de redução das desigualdades territoriais.

Essa pesquisa também revelou discrepâncias marcantes entre os valores declarados pelos municípios no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) e os custos reais apurados. Além disso, Farenzena (2023) analisou a diversidade na capacidade de financiamento dos estados, constatando que aqueles com maior Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* dispõem de mais recursos para investir em educação, o que resulta em disparidades significativas no gasto por aluno, entre os estados. Apesar dos esforços de redistribuição de recursos pelo Fundeb, a autora conclui que as desigualdades persistem e aponta para a necessidade de maior comprometimento e cooperação entre as esferas governamentais para garantir uma educação de qualidade e equitativa em todo o país.

Ademais, fechando esta exposição de estudos sobre o Fundeb, ainda, dá-se atenção a dois trabalhos que abordam, de maneira específica, o tema central desta tese: o impacto desse fundo em municípios de pequeno porte populacional. O primeiro, desenvolvido por Encinas e Duenhas (2020), analisou seu funcionamento em municípios de pequeno porte no estado do Paraná. Os autores compararam o atual modelo de distribuição fiscal do Fundeb a um "Robin Hood às avessas", cujos recursos são retirados de municípios mais pobres e redistribuídos para os mais ricos. Essa distorção, segundo os pesquisadores, reforça as desigualdades preexistentes, por isso, defendem a necessidade de uma reformulação nos critérios de arrecadação e redistribuição, além de uma intervenção mais robusta da União para corrigir as falhas estruturais identificadas.

O segundo trabalho, realizado por Nascimento e Pinto (2024), investigou os efeitos do Fundeb em municípios paulistas com até 20 mil habitantes, nesse sentido, eles desenvolveram uma análise recente que guarda similaridade com a presente pesquisa desenvolvida no estado de Goiás. O estudo avaliou dados financeiros e educacionais identificando que, devido à menor capacidade arrecadatória e ao número reduzido de matrículas, esses municípios enfrentam

dificuldades para alcançar um investimento adequado por aluno, comprometendo a qualidade do ensino.

Os autores destacam que a complementação da União é insuficiente para equilibrar as disparidades, propondo uma revisão nos critérios de distribuição do Fundeb. Eles sugerem um modelo que considere as especificidades dos pequenos municípios, promovendo uma alocação mais justa dos recursos e garantindo um padrão mínimo de qualidade na Educação Básica. A pesquisa reforça a importância de políticas públicas que assegurem maior equidade entre diferentes contextos municipais, contribuindo para o debate sobre o financiamento educacional no Brasil.

Estas pesquisas mais recentes, realizadas em municípios de pequeno porte, reforçam as hipóteses desta tese sobre o potencial impacto negativo do Fundeb nessas localidades. Esse cenário contraria o princípio fundamental de uma política pública, que deveria assegurar acesso equitativo a seus benefícios, alcançando todos os cidadãos, independentemente de sua localização geográfica e do quantitativo populacional de seu município.

As pesquisas sobre o Fundeb são amplas e diversificadas. No capítulo 5 é apresentado um texto de revisão sistemática deste objeto de estudo com o escopo de mapear os trabalhos desenvolvidos nas últimas décadas e oferecer uma visão abrangente sobre o tema. Em seguida, o foco será direcionado a um subtópico específico do Fundeb, com destaque para a produção acadêmica relacionada à valorização docente. Essa abordagem visa discutir a relevância e o papel do Fundo nesse contexto, explorando o intuito inicial de criação desta política pública que foi a valorização da carreira docente e a melhoria da qualidade educacional.

2.3.2.1 Valorização Docente

A valorização dos profissionais da educação tem sido um tema central e recorrente no debate sobre o financiamento educacional no Brasil, especialmente no contexto do Fundeb. A Emenda Constitucional n.º 108, de 2020, favoreceu um avanço significativo ao ampliar de 60% para 70% o percentual dos recursos desse fundo destinado à remuneração desses profissionais, assim fazendo para assegurar salários mais adequados e alinhados aos princípios da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

No entanto, apesar desse marco, estudos apontam desafios críticos. Pesquisas realizadas em diferentes regiões do país, como a de JESUS (2013), evidenciam que grande parte dos recursos do Fundeb é utilizada para o pagamento de salários e encargos sociais. Em muitos municípios, as despesas com a remuneração chegam a comprometer entre 79,84% e 90,18% do

total recebido pelo fundo, superando amplamente o percentual mínimo obrigatório. Essa concentração de recursos suscita questionamentos sobre sua eficiência, sobretudo, em contextos de maior vulnerabilidade financeira, nos quais o fundo frequentemente é insuficiente para atender a outras demandas educacionais.

Contribuindo para o debate, Leite (2005), no artigo "Fundeb: Um Fundo em Construção", destaca a necessidade de políticas que assegurem melhores condições de trabalho para os professores, como a instituição de um piso salarial nacional. Essa medida é vista como fundamental para atrair e reter profissionais qualificados, porém a autora alerta que a falta de clareza nos critérios de distribuição dos recursos compromete a eficiência do Fundeb, tornando essencial o fortalecimento do controle social por meio de Conselhos Gestores. Esses conselhos desempenham um papel crucial na garantia de uma gestão transparente e eficaz dos recursos destinados à valorização docente. Além disso, Leite (2005) ressalta a importância de estratégias que conciliem a distribuição equitativa de recursos com a promoção de um ensino de qualidade.

A análise da valorização docente é aprofundada no artigo "Desigualdade Educacional e Valorização Docente: Uma Análise de Convergência do Ideb Condicionado ao Financiamento da Educação Básica Pública", de Lima, Silva e Poziomyck (2014), em que os autores argumentam que o impacto do Fundeb no desempenho educacional é ampliado quando políticas de valorização docente são combinadas com melhorias institucionais, como maior qualidade nas administrações municipais e fortalecimento da democracia local.

A pesquisa destaca que apenas o aumento de recursos financeiros não é suficiente para alcançar melhores resultados educacionais; fatores institucionais também são determinantes para o desempenho. Assim, a valorização dos professores, quando associada a melhorias estruturais, é essencial para reduzir desigualdades educacionais e promover uma educação de qualidade.

Esses estudos convergem para uma reflexão crítica sobre os avanços e as limitações do Fundeb como instrumento de valorização docente e de promoção de equidade educacional, e isso porque, conquanto o fundo tenha representado uma conquista significativa no financiamento da Educação Básica, ainda enfrenta barreiras estruturais que comprometem a plena realização de seus objetivos.

A dependência de recursos limitados, a desigualdade regional e a ausência de estratégias de gestão eficazes destacam a necessidade de políticas que combinem investimentos robustos com abordagens institucionais adaptadas às especificidades locais. Dessa forma é possível alcançar uma valorização efetiva dos educadores e assegurar uma educação de qualidade para todos os cidadãos brasileiros.

2.3.3 Novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Novo Fundeb)

O ano de 2020 marcou uma transição histórica no financiamento da Educação Básica no Brasil, com o encerramento do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído, em 2007, como uma política temporária, e a criação do Novo Fundeb, agora permanente. Essa mudança foi concretizada após um longo processo de tramitação legislativa, iniciado com a Proposta de Emenda Constitucional n.º 15/2015 (PEC n.º 15/2015), de autoria da deputada federal Raquel Muniz (PSC-MG). Apresentada à Câmara dos Deputados pela deputada professora Dorinha Seabra (DEM-TO), em fevereiro de 2020, a proposta foi acompanhada pelo Projeto de Lei n.º 4372/2020 (PL n.º 4372/2020), que regulamentava os dispositivos do fundo.

A aprovação da PEC n.º 15/2015 resultou na Emenda Constitucional n.º 108, promulgada em 26 de agosto de 2020, enquanto o PL n.º 4372/2020 foi sancionado como a Lei n.º 14.113, em 25 de dezembro de 2020. Entre as inovações do Novo Fundeb, destacam-se o aumento gradual da complementação da União, que chegará a 23% até 2026, e a ampliação do percentual mínimo de recursos destinados à remuneração dos profissionais da educação, de 60% para 70%. Essas mudanças reforçam o papel do fundo como principal instrumento de financiamento da Educação Básica no Brasil.

A criação do Novo Fundeb representou uma conquista significativa para a Educação Básica no Brasil, pois o tornou permanente e, assim, reforçou seu papel essencial no financiamento educacional. Contudo, como destaca Nascimento (2019), a permanência do Fundeb não significa ausência de desafios. A terminologia “Fundeb Permanente” refere-se à sua incorporação ao texto constitucional, o que lhe garante uma existência sem prazo de validade, mas exigindo reavaliações periódicas para assegurar sua eficácia e adaptabilidade às demandas do sistema educacional. Como o autor aponta: “a atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, na tramitação do projeto de Emenda à Constituição que instituiu o ‘Fundeb Permanente’, foi de suma importância na luta política pela instituição permanente do fundo” (Nascimento, 2019, p.26).

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação desempenhou um papel crucial na tramitação do projeto que instituiu o Fundeb Permanente, conforme relatado por Nascimento (2019) em “Fundeb para valer! A incidência política da CNDE na criação do Fundo de Educação Básica”. Essa mobilização política foi essencial para consolidar o fundo em um

momento de intensos debates sobre sua continuidade e estrutura. Entretanto, como apontam Amaral *et al.* (2021), o contexto político trouxe novas preocupações, como a proposta de desvinculação de recursos para saúde e educação na PEC n.º 188/2019, conhecida como PEC do Pacto Federativo. A mobilização social conseguiu assegurar a permanência do Fundeb, mas a complementação da União, mesmo com o aumento gradual para 23% até 2026, ainda é considerada insuficiente para garantir um valor aluno-qualidade (CAQ) capaz de transformar significativamente o cenário educacional.

Além disso, Amaral *et al.* (2021) ressaltam que a implantação total do Fundeb até 2026 estabelece um prazo longo, o que pode comprometer as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, especialmente em termos de equidade e qualidade. A vinculação de parte dos recursos a condicionalidades, como melhorias na gestão e indicadores de aprendizagem, é vista como uma medida que limita a autonomia dos entes federativos e gera desafios adicionais na implementação das políticas educacionais. Assim, apesar dos avanços, a continuidade do Fundeb exige esforços coordenados para superar as desigualdades regionais e fortalecer o financiamento da Educação Básica no Brasil.

Há um consenso entre os autores quanto aos avanços representados pelo Novo Fundeb. A Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação destacam diversos pontos que consolidam o fundo como um importante mecanismo de promoção da justiça educacional no Brasil.

Primeiramente, destaca-se o aumento da complementação da União de 10% para 23%, preservando o Salário-Educação e garantindo recursos novos para o setor. Outro avanço relevante é a constitucionalização do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) como um parâmetro de qualidade educacional e instrumento de controle social, além de promover segurança jurídica e aprimorar a gestão, reforçando a equidade federativa.

A incorporação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) também é vista como um avanço, pois propõe uma política de avaliação que extrapola as avaliações de larga escala, oferecendo uma visão mais abrangente sobre a qualidade da educação. O sistema de distribuição híbrido dos recursos, através do Valor Aluno Ano dos Fundos (VAAF) e do Valor Aluno Ano Total (VAAT), contribui para uma maior equidade sem desestruturar as grandes redes públicas, mormente nas regiões Norte e Nordeste do país.

Além disso, ao menos 70% dos recursos do Fundeb são destinados à remuneração dos profissionais da Educação Básica, dessa forma, garantindo uma valorização mais ampla, em tese, para esses profissionais, embora os desafios de gestão desses recursos encontrados em

municípios nos quais até mais de 90% do fundo são aplicados na folha de pagamentos de professores.

Para Oliveira e Carvalho (2021), a EC n.º 108/2020, que criou o Novo Fundeb, reintroduziu o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro de financiamento, representando uma mudança significativa no modelo de financiamento da Educação Básica no Brasil. No entanto os autores ressaltam que a tradução desse princípio em melhorias reais nas escolas depende da continuidade da mobilização social para torná-lo prático. A regulamentação do novo Fundeb e do CAQ é um desafio presente, exigindo condições ideais para as escolas, o que contribuiria para combater as desigualdades ainda existentes. A transformação do Fundeb em mecanismo permanente representa um avanço, mas implementar o CAQ para garantir equidade e qualidade permanece um desafio, especialmente devido à insuficiência dos recursos da União e aos limites impostos pela EC n.º 95/2016.

A criação do Novo Fundeb representou um marco importante no financiamento educacional brasileiro, fruto de esforços coletivos liderados por organizações como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Segundo Guerra (2023), a articulação dessa Rede de Advocacy garantiu uma discussão democrática, incorporando propostas fundamentais como a valorização dos profissionais da educação e a implementação de mecanismos de controle social. Essa mobilização evidenciou o papel crucial da sociedade civil na formulação de políticas públicas que asseguram maior transparência, eficiência e inclusão.

A trajetória legislativa que culminou na Emenda Constitucional n.º 108/2020, como analisam Frantz e Schmidt (2023), foi marcada por intensas disputas políticas entre progressistas e conservadores. Propostas como a elevação da complementação da União para até 23% dos fundos estaduais e municipais e a introdução do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) foram conquistas significativas. Entretanto a vinculação de recursos exclusivamente às escolas públicas e as condicionalidades para sua aplicação, como melhorias na gestão e no desempenho educacional, geraram controvérsias e exigem regulamentações adicionais para garantir sua efetividade.

Nesse contexto, Souza e Carvalho (2023) assinalam as limitações enfrentadas durante o governo Bolsonaro, que tentou vincular recursos do Fundeb a programas sociais e financiamento de *vouchers*, sem apresentar propostas concretas para o fundo. Essa abordagem refletiu um federalismo disfuncional, no qual a retórica de descentralização não foi acompanhada de ações efetivas. A tentativa de vincular o Fundeb a outras pautas revelou a ausência de um planejamento sólido para a continuidade do fundo como política estruturante

na Educação Básica. Apesar disso, a pressão social e política resultou na permanência do Fundeb, agora, com um desenho mais robusto.

Amaral *et al.* (2021) ressaltam que a aprovação do Novo Fundeb foi essencial para municípios com baixa arrecadação, pois permitiu que mantivessem suas redes educacionais ativas. No entanto os autores observam que a complementação da União ainda é insuficiente para garantir um Valor Aluno-Qualidade (CAQ) que transforme efetivamente a qualidade educacional. Além disso, o prazo de implementação até 2026 é considerado longo, comprometendo metas fundamentais do Plano Nacional de Educação (PNE). A inclusão de condicionalidades, como a melhoria de indicadores de aprendizagem, é vista como uma medida necessária, mas que requer um equilíbrio cuidadoso para não limitar a aplicação dos recursos em contextos já vulneráveis.

O artigo de Castioni, Cerqueira e Cardoso (2021) reforça a perspectiva de que o Novo Fundeb promoveu avanços estruturais, como a adoção de critérios mais equitativos para distribuição de recursos, baseados no Valor Aluno Ano Total (VAAT) e no Valor Aluno Ano Fundef (VAAF). A introdução do CAQ como padrão mínimo de qualidade representa uma conquista significativa, embora sua implementação dependa de regulamentações específicas e colaborações entre União, estados e municípios.

Convergindo para esses pontos, Oliveira e Carvalho (2021) apontam a necessidade de mobilização social contínua para assegurar a eficácia do Novo Fundeb. Apesar das inovações legislativas, como o CAQ e o aumento da complementação da União, desafios como desigualdades regionais e a distribuição desigual de receitas tributárias permanecem. O fortalecimento da participação financeira da União e uma regulamentação eficaz são essenciais para alcançar uma Educação Básica de qualidade e reduzir disparidades estruturais.

Assim, o Novo Fundeb consolidou-se como um avanço importante, porém incompleto. Sua efetividade dependerá não apenas do aumento de recursos, mas de uma gestão eficiente, que, para tanto, precisa considerar as especificidades regionais e a promoção de políticas públicas que garantam equidade e qualidade em todas as etapas da Educação Básica. Com tal perspectiva, a colaboração entre os diferentes entes federativos e a sociedade civil será crucial para o sucesso dessa política essencial para o desenvolvimento social e econômico do Brasil.

CAPÍTULO 3

A AUTONOMIA MUNICIPAL E O FEDERALISMO FISCAL NO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

No capítulo precedente foi abordado o financiamento da Educação Básica pública no Brasil, contemplando a sua evolução histórica e a estrutura atual do sistema educacional. Discutiu-se, ainda, a importância dos fundos vinculados como o Fundef, o Fundeb e o Novo Fundeb, que fazem parte das discussões antigas e contemporâneas sobre o papel do Estado nas políticas públicas de educação. Essas discussões envolvem a educação pública como um direito de cidadania, além de uma prestação de serviço público dentro do sistema federalista republicano e democrático brasileiro.

Discutir a relação entre o Estado e as políticas públicas educacionais no contexto do federalismo brasileiro, com ênfase no papel do município no financiamento da Educação Básica, exige uma compreensão profunda da interação entre Estado, educação, legislação e os elementos constitutivos dos custos reais apresentados pelo poder público. Posto isso, este trabalho buscou analisar criticamente as diversas dimensões dessa relação, incluindo as interações legislativas, econômicas, sociais, políticas e normativas que atuam diretamente no campo da educação, especialmente nas demandas sociais enfrentadas pelos municípios de pequeno porte populacional em Goiás.

Urge referir que, ao examinar a relação entre Estado e educação, surgem contradições e desafios na implementação de políticas públicas eficazes. A organização do Estado como uma concepção de sociedade deve incorporar uma abordagem jurídico-político-econômica específica para cada momento histórico (Bobbio *et al.*, 2008; Ortega, 2020). Nesse contexto, a educação coloca-se como um processo de formação humana, exercitando a cidadania e a liberdade dentro do Estado Democrático de Direito (Brasil, 1988).

As escolas, como instituições sociais fundamentais, organizam-se em torno de políticas públicas voltadas à manutenção da ordem social prevista pela legislação. Este processo perpassa a política como ciência do Estado e, portanto, nas dimensões mencionadas anteriormente, este organiza legal e politicamente a sociedade, moldando as relações humanas por meio de um sistema jurídico e político estruturado. Nesse sentido, uma contradição importante, especialmente sob uma perspectiva neoliberal, é que o Estado não é imparcial nem justo no exercício do bem comum (Brzezinski; Santos, 2015). O Estado, como fato social, tem o objetivo de proteger a igualdade cidadã e os direitos constitucionais, embora também favoreça as classes

detentoras dos meios de produção e riqueza, que frequentemente operam em paralelo com os três poderes constitucionais.

Nesse contexto, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário possuem o poder delegado pelo povo, o que lhes confere o papel de estabelecer os controles do Estado e as políticas públicas. Em relação ao financiamento, é essencial que o custeio beneficie aqueles a quem se destina, sendo, no entanto, subsidiado pelo Estado a todos os cidadãos que contribuem para a manutenção desse sistema (Campos F. 2018; Smith, 1996). Assim, a educação, enquanto “mercadoria”, e o trabalho, enquanto “força do povo trabalhador”, operam de forma concreta, promovendo um alicerce fundamental nas contradições e desafios que o Estado enfrenta para manter uma ordem legal, política e econômica.

A educação, como direito público subjetivo, é garantida pela Constituição brasileira, especialmente em relação ao acesso à escolarização básica (Brasil, 1988). No Brasil, a escola pública é uma instituição de Estado, o que exige um equilíbrio financeiro para assegurar a efetivação dos serviços públicos dentro do modelo de governança estatal no sistema federalista adotado pelo país. O pesquisador goiano Rocha (2022) destaca que:

A educação pública brasileira ainda permanece dominada pelo poder político conservador e repressivo, não reconhecendo a escola tampouco a educação como política pública de Estado, continua amarrada às suas convicções tradicionais e ideológicas, promovendo, ainda hoje, avanços e retrocessos, dependendo de quem se elevou ao poder. Um processo ambíguo e desafiador. É fato que a alavanca propulsora para estabilidade econômica se faz pela educação e pesquisa. Contraditoriamente, o país não segue essa lógica de educação para todos, disseminando e favorecendo a hegemonia capitalista, ao promover uma formação básica com conhecimentos técnicos para a classe menos favorecida financeiramente e uma formação completa para os donos dos meios de produção. Logo, a educação e o ensino ainda não conseguiram superar os desafios da libertação nem do domínio. A educação brasileira serpenteia sobre um mar de incertezas que o movimento dialético ainda não foi capaz de superar (Rocha, 2022, p. 62).

Diante disso, o financiamento público da Educação Básica não pode ser deixado à mercê das boas ou más vontades dos atores políticos, sejam eles presidenciais, estaduais ou municipais, pois isso representaria um retrocesso significativo. Mesmo com os percentuais estabelecidos por lei, a diversidade das regiões e cidades brasileiras e as mudanças ocorridas após a Constituição de 1988 (incluindo a reestruturação da LDB e a Emenda Constitucional n.º 14) estabeleceram bases sólidas para a execução da lei e para a constante vigilância da sociedade civil organizada, visando garantir o cumprimento das vinculações de financiamento, objetivando mais acesso e a qualidade da Educação Básica, principalmente nas áreas mais desiguais do Brasil.

Conforme Melchior (1998), a escola pública continua sendo um importante fator de ascensão social, especialmente no contexto brasileiro, no qual se contrapõe à lógica de lucro das escolas privadas, desafiando a perspectiva capitalista e neoliberal. Nesse cenário, as demandas dos estudantes são compreendidas como direitos fundamentais, sendo financiadas por meio dos impostos pagos pela população. Assim, a educação se configura como um bem público essencial e um pilar central da cidadania no Estado Democrático de Direito. Em meio ao complexo sistema tributário, o município, como ente federativo mais próximo da realidade cotidiana dos cidadãos, depende das receitas para a execução de seus serviços, que muitas vezes são impactados pelas flutuações econômicas e pelos desequilíbrios fiscais gerados pelas políticas dos gestores eleitos.

A análise de Castro (2005) sobre o município enquanto recorte federativo, sendo uma escala política por excelência, segundo a autora, e de grande importância para as análises geográficas deve ser considerada porque corrobora essa visão. Segundo Castro (2005), o município é uma unidade política essencial, em que ocorrem as eleições para vereadores e prefeitos, além de influenciar as demais eleições. É o local onde os cidadãos exercem seus direitos e deveres, acessam serviços públicos e participam das eleições, sendo também o espaço onde as políticas públicas são implementadas. Assim, a reflexão proposta por esta tese mostra-se crucial para ampliar a discussão sobre o financiamento da Educação Básica, integrando-se ao contexto de busca por igualdade e equidade cidadã por meio da educação pública.

O financiamento da educação, conforme estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal e no artigo 69 da LDB, deve ser compreendido dentro do contexto do federalismo brasileiro (Brasil, 1988, 1996a). Esses marcos legais orientam a alocação de recursos orçamentários nos âmbitos federal, estadual e municipal, reforçando a responsabilidade que deve ser compartilhada entre os entes federados na gestão da educação pública. No cenário brasileiro, a Educação Básica deve ser ofertada à sociedade com base em responsabilidades distribuídas e cooperativas entre a União, os estados e os municípios. Nesse processo, o princípio da vinculação orçamentária é crucial para garantir a sustentabilidade do sistema educacional.

O referencial teórico inicial deste capítulo alicerça-se em uma vasta literatura legislativa e crítica sobre a temática abordada, incluindo autores como Abrucio (2024), Abrucio e Franzese (2007), Alexandre (2017), Araújo (2005, 2018), Arretche e Rodrigues (1999), Arretche (1999, 2002, 2010, 2012, 2013), Brasil (1988, 1996a), Bremaeker (1993, 1994), Cardoso (2022), Lopreato (2003, 2013), Rocha (2022), Hochman (2013), Saviani (2008, 2010, 2011), entre

outros, que discutem de forma contínua a relação entre federalismo e educação pública sob a perspectiva das realidades brasileiras.

Neste contexto, o objetivo desta seção é discutir o federalismo na Constituição de 1988 e o papel do Município no financiamento da Educação Básica pública. Enfatiza-se a autonomia federativa dos Municípios, o federalismo fiscal e a composição das receitas municipais após a Constituição de 1988, as receitas de transferências e receitas próprias na escala municipal, além do papel fundamental do Município no financiamento da Educação Básica. Seguindo essa estrutura, a discussão crítica concentrou-se tanto na normatização da Constituição Federal quanto na crítica sobre a relação entre teoria e prática das políticas públicas para a Educação Básica, considerando os desafios particulares deste país socioeconômico e territorialmente desigual.

3.1 MUNICÍPIO: AUTONOMIA FEDERATIVA

Há 36 anos, a Constituição da República Federativa do Brasil (1988) incorporou o Município como ente federado, conferindo-lhe autonomia financeira, organização administrativa e política dentro de um modelo federativo mais amplo e cooperativo. Esta inovação jurídica representou a capacidade dos Municípios de exercer autogoverno, autoadministração e auto-organização (Araújo, 2018; Oliveira F, 2020).

Conforme o artigo 1º da Constituição Federal, a República Federativa do Brasil é composta pela união indissolúvel entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Essa organização político-administrativa é baseada na cooperação entre os entes federativos, conforme estipulado no artigo 18 da Constituição. O Município, por sua vez, possui competências básicas definidas no artigo 23, abrangendo questões como regência municipal e vereança (Art. 29), as competências municipais (Art. 30) e a fiscalização do Poder Executivo municipal (Art. 31). O artigo 156 da CF/88 também assegura à municipalidade o direito de instituir impostos, como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis "intervivos" (ITBI), além da divisão das receitas tributárias entre os entes federados (Brasil, 1988, Arts. 157, 158, 159).

Nesse cenário, a União, os Estados e os Municípios interagem no âmbito do federalismo fiscal, que distribui competências e impostos entre as esferas governamentais, conforme o capítulo 2. Contudo persistem desigualdades regionais que resultam em uma carência municipal frente às limitações do sistema federativo brasileiro.

O termo "Município" deriva do latim *municipium*, que se refere à divisão administrativa local da *civitas* ou à reunião de civis (Araújo G., 2005, p. 115). Historicamente, o Município, no Brasil, desempenhou um papel fundamental na administração legislativa e judiciária no período colonial. A chegada da família Real, em 1808, promoveu a centralização da administração no Rio de Janeiro, mas também descentralizou a governança nas províncias, conferindo às Câmaras Municipais maior responsabilidade administrativa e política.

A transição para o regime republicano, no final do século XIX, consolidou uma estrutura federativa, embora com forte presença de elites estaduais, como no caso da "Política dos Governadores" (Brasil, 1891). Com a Revolução de 1930, a federação oligárquica deu lugar a um Estado nacionalista, que, em nome do autoritarismo, centralizou o poder para lidar com revoltas e tensões internas. A Constituição de 1934 iniciou avanços na organização municipal, mas o Estado Novo, em 1937, representou um retrocesso nas liberdades municipais (Brasil, 1934, Art. 13; 156, 157).

A Constituição de 1946 estabeleceu o federalismo tridimensional e garantiu maiores autonomias aos Municípios (Brasil, 1946, Art. 23, 28), além de ter sido fundamental para a criação da Associação Brasileira de Municípios (ABM) em 1946, que lutou por uma distribuição tributária mais justa. Durante as campanhas municipalistas, destacou-se o "clamor dos Municípios", que, em 2024, reverberou na "XXV Marcha dos Prefeitos", evento que reúne representantes municipais para discutir políticas públicas em Brasília (Lopreato, 2013).

O período de ditadura militar, entre 1967 e 1988, marcou uma fase de forte intervenção federal, com nomeações de governadores e prefeitos considerados "de interesse da segurança nacional" (Brasil, 1967, Art. 16). Nesse contexto, os Municípios foram marginalizados no processo de arrecadação tributária, sendo prejudicados pela centralização de decisões no governo federal. A redemocratização, iniciada nos anos de 1980, com a Constituição de 1988, restabeleceu a federação com um perfil mais equitativo, dando maior autonomia aos Municípios e restringindo as manipulações orçamentárias da União (Lopreato, 2013).

De acordo com Abrucio e Franzese (2007), a produção de políticas públicas é profundamente afetada pelo modelo institucional adotado em cada país. O federalismo no Brasil, como uma forma de organização política e territorial, é essencial para o desenvolvimento das políticas públicas, pois favorece a cooperação entre os diferentes níveis de governo, fortalece a governança democrática local e permite uma reflexão sobre os marcos territoriais do país. Essa prática republicana e democrática do federalismo tornou-se um instrumento poderoso para o sucesso das políticas públicas no Brasil.

No que diz respeito aos Municípios, legalmente, a autonomia local foi assegurada pela Constituição de 1988, garantindo aos governos locais a capacidade de auto-organização, autogoverno e autolegislação para atender aos interesses dos cidadãos no âmbito municipal. Essa autonomia, no entanto, deve ser exercida de forma restrita, respeitando os limites e diretrizes estabelecidos pela Constituição Federal (Brasil, 1988, Art. 1º).

Com a expansão das responsabilidades municipais, os governos locais passaram a ser os principais responsáveis pela implementação de políticas sociais universais, descentralizadas pelo governo federal. A municipalização de serviços públicos, como saúde e educação, visa garantir, por lei, que todos os cidadãos, independentemente de sua localização, tenham acesso a esses serviços. Contudo a descentralização de responsabilidades trouxe desafios significativos para os Municípios, incluindo a necessidade de modernização da gestão pública e a qualificação dos servidores municipais. Embora o aumento dos poderes tributários seja um reflexo da autonomia financeira, o crescimento das responsabilidades exige maior capacidade de gestão e planejamento local, além de implicações fiscais consideráveis (Abrucio; Grin, 2024). Para os autores:

Os municípios adquiriram um novo e robusto *status* constitucional, não menos importante é considerar que esse processo veio acompanhado de um aumento significativo de responsabilidades. Os governos locais passaram a ser os principais responsáveis pela provisão de políticas sociais universais, que foram crescentemente descentralizadas pelo governo federal. A provisão descentralizada de políticas sociais universais tornou-se uma realidade para os municípios. Essa não é uma tarefa trivial, principalmente porque a CF/88 universalizou o acesso aos cuidados de saúde, por exemplo. A razão para a municipalização de serviços públicos apoiada pelo governo federal foi garantir aos cidadãos das localidades acesso a cuidados de saúde e educação com base em programas nacionais e padrões mínimos, independentemente do lugar onde vivem. Nas últimas três décadas, os municípios tornaram-se a unidade federativa central para a implementação e a prestação de políticas sociais. Novas atribuições descentralizadas ampliaram as demandas para qualificar a gestão municipal para responder aos novos papéis e responsabilidades. Embora o aumento dos poderes tributários, um símbolo básico de autonomia financeira, permita expandir a receita local, a tarefa requer modernização gerencial. O aumento de responsabilidades também requer mais servidores, o que impacta a capacidade de gestão de recursos humanos, afora seus efeitos fiscais. A assunção de novas responsabilidades por políticas públicas requer avanços no seu planejamento local. Em resumo, mais responsabilidades requerem mais capacidades estatais para responder às atribuições assumidas pelos municípios (Abrucio; Grin, 2024, p. 2).

A autonomia municipal constituiu-se em um fato diretamente ligado à organização do sistema federativo brasileiro, tendo um impacto significativo nas áreas-chave das políticas públicas, como a Educação Básica. O governo municipal passou a ter um papel crucial no desenvolvimento econômico e social, especialmente na implementação de políticas públicas,

sendo responsável pela coordenação dos serviços essenciais e pela distribuição dos recursos para enfrentar as desigualdades regionais.

Em muitos Municípios, o seu governo atua significativamente no desenvolvimento econômico e social, por conseguinte, na Educação Básica e a relação, entre poder local e o sistema federativo dá-se ao nível das atribuições constitucionais, e, então, mediante as transferências de recursos e acordos de cooperação, os Municípios compartilham e enfrentam os desafios ante as atribuições e às desigualdades no Brasil.

A autonomia municipal também pode ser tida por uma especificidade de uma autonomia restrita, ou seja, ela está sujeita aos limites e ditames asseverados pela Constituição do país (Brasil, 1988). Desse modo é relevante que a governança local tenha sempre em foco as responsabilidades legais, e também sociais, sobre as dimensões as quais essa autonomia deve ser exercida plena e eficazmente ao bem finalístico do cidadão local, o munícipe, o interessado na prestação de serviço público de qualidade.

Ao pensarmos em autonomia, cabe essa autonomia, ser pensada a partir das esferas administrativa, financeira, política e colaborativa e, estar relacionada às capacidades do município de organizar seus serviços, arrecadações, usos e eleições dos agentes políticos, e tudo isto após ser elencado na Lei Orgânica Municipal, deve estar dialogando, sem contradição legal com a Constituição do Brasil, como parte da Administração pública direta e indireta sob “os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (Brasil, 1988, Art. 37), ele deve ser exercida.

Além da Educação Básica, nesse sistema colaborativo federalista, o Município também tem outras competências compartilhadas e comuns concernentes à saúde, meio ambiente, assistência social, habitação de interesse social e saneamento básico (Brasil, 1988, Art. 23). Logo, em suas competências exclusivas estão presentes o ordenamento urbano, iluminação pública, pavimentação, transporte coletivo, licenciamentos urbanos e rurais, alçamentos, regulação de táxi (Brasil, 1988, Art. 30).

O Município recebe transferências da União e dos Estados, assim como tem suas próprias receitas locais, para o enfrentamento das políticas públicas e da governabilidade nessa interação como ente federativo. Por isso, a temática do financiamento da educação ocupa a contínua e necessária discussão que, de alguma maneira, reporta-se à tentativa de compreensão e organização da gestão de recursos públicos para a manutenção das políticas públicas e sociais tão importantes ao país. Entre a descentralização do sistema federativo e a autonomia do governo local estão os recursos financeiros e os cidadãos locais.

Sobre isso, a seguir, examina-se como o federalismo faz diferença em relação à teoria e prática política e legislativa brasileira, sobretudo, em suas destinações inerentes às políticas públicas para a Educação Básica, algo que também revela o tipo da relação entre Estado brasileiro e educação, bem como a reciprocidade entre tributos e instrumentalizações dos governos regionais e locais no regime colaborativo do federalismo que se pratica no Brasil, logo, sobre as armadilhas, os desafios e os constantes embates que a questão da descentralização e as autonomias suscitam. Esse complexo jogo empurra para diversos polos a prestação de serviço público oferecida pelos Municípios, que, por consequência, alçaram grandes avanços, ao menos legalmente tratando, depois da Constituição de 1988, na composição das receitas e nas atribuições das dicotomias *descentralização-autonomia-cooperação* para a governabilidade local municipalizada.

3.2 FEDERALISMO FISCAL E A COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988

Conceituar o federalismo é um desafio importante e uma oportunidade constante de debate público. Esse desafio é necessário porque o federalismo define uma forma de organização do poder político em um Estado central, com subgovernos distribuídos pelo território, cujas competências são determinadas por leis. Isso também abre um espaço contínuo para a discussão sobre como lidar com as diferenças e desigualdades regionais na distribuição dos impostos e das responsabilidades fiscais. A origem do termo "federalismo" vem do latim *foedus*, que significa "aliança", "pacto" ou "união", refletindo a ideia de "unir" ou "manter a união" (Soares; Machado, 2018, p. 22). Nessa linha, Oliveira e Santana (2010) apresentam, de forma didática, três tipos de "federalismo":

O federalismo centrípeto se inclina ao fortalecimento do poder da União em que, na relação concentração – difusão do poder, predominam relações de subordinação dentro do Estado Federal. Pode-se dar como exemplo o próprio Brasil entre os anos 1930-1934, 1937-1945 e 1964-1988. O federalismo centrífugo remete ao fortalecimento do poder do Estado membro sobre o da União em que, na relação concentração – difusão do poder prevalecem relações de larga autonomia dos Estados-membros. Pode-se assinalar como tal a Velha República, especialmente o poder hegemônico das oligarquias paulistas e mineiras, entre 1898 – 1930. O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político e cooperativo foi posto em 1934, em 1946 e é o registro jurídico forte de nossa atual Constituição (Oliveira; Santana, 2010, p. 153).

O governo central, ao diversificar suas ações por meio de cooperações descentralizadas e autônomas, promove a distribuição de poder, especialmente nas políticas sociais. Por meio do Fundeb, o financiamento da Educação Básica expandiu-se, abrangeu esferas nacional, regional e local, em suas diversas etapas e modalidades. Esse processo contribui para a construção de um sistema educacional no qual "o direito à educação depende diretamente da atuação do Estado no suprimento de serviços de educação escolar" (Oliveira; Santana, 2010, p. 193). Assim, ao discutir o conceito de federalismo, trata-se não apenas de um modelo específico de Estado, mas também de uma organização constitucional que reflete um entendimento sobre a ordem, o governo e as cooperações no exercício das responsabilidades pautadas por direitos e deveres.

Uma questão importante é: o federalismo pode ser um obstáculo à democracia? A resposta parece simples, mas não é tão direta, pois a descentralização política, com as autonomias de cada ente, pode acabar ameaçando os princípios democráticos, que acontece porque as diferenças culturais, ideológicas, linguísticas, históricas e políticas, ao invés de fortalecerem a união, podem enfraquecer o sistema federalista. No entanto a história do federalismo moderno mostra que, apesar dos desafios, ele oferece oportunidades para construir um sistema adequado para a nação. O federalismo, como forma de governo, organiza os entes federados com "certa autonomia" administrativa, política, tributária e financeira, em um pacto entre eles. Dentro disso, o federalismo fiscal refere-se à responsabilidade de cada ente na arrecadação de tributos e na distribuição dos impostos, com o objetivo de planejar os gastos públicos em benefício da sociedade.

Como enfatizado anteriormente, no Brasil, o pacto federativo é instaurado pela Constituição Federal da República com o pacto dos cidadãos, das instituições e dos entes da Federação, isto é, União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Brasil, 1988). Nela, o interesse público é *conditio sine quae non* ao ideal republicano e democrático que se consolida no dia a dia de agentes públicos. Perante tal conjuntura, a questão central nesta tese é como a formulação de um sistema de financiamento da Educação Básica, enquanto direito fundamental, na complexidade territorial, regional e local do Brasil, configura-se sobre essas dimensões e, a partir daí, redistribui recursos para a Educação Básica até chegar nos municípios, em específico, àqueles do estado de Goiás.

O federalismo fiscal no Brasil é influenciado pelas desigualdades territoriais e regionais, além da tradição política e municipalista do país, que são dois pontos-chave nesta discussão. A União tem a responsabilidade de promover o desenvolvimento regional e de criar as políticas fiscais necessárias para garantir os valores republicanos e os direitos e deveres dos cidadãos e

das instituições. Com isso, a democracia fortaleceu a competência dos Municípios como entes federativos e participantes do sistema de repartição tributária no Brasil. O grande desafio é equilibrar a descentralização com a redução das desigualdades regionais. No artigo publicado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), "O Federalismo fiscal no Brasil", Rezende (1995) afirmou que:

A Constituição de 1988 inaugurou uma nova etapa do federalismo fiscal brasileiro, que ainda não está, todavia, concluída. Nela, as demandas de estados e municípios por descentralização das receitas públicas foram atendidas, mas as dificuldades encontradas para fazer com que a descentralização das receitas fosse acompanhada de uma concomitante descentralização das responsabilidades públicas, em especial no campo das políticas sociais, provocaram desequilíbrios que ainda precisam ser corrigidos (Rezende, 1995, p. 297).

Primeiro, nos anos de 1980, houve um processo de descentralização federativa que fortaleceu a autonomia dos estados e municípios, criando um padrão de distribuição de poder amplamente aceito pelos atores. No segundo momento, a partir da metade dos anos de 1990, houve um movimento de recente centralização, com o fortalecimento da capacidade de coordenação do governo central, como uma tentativa de enfrentar os problemas resultantes do processo de descentralização anterior. Ou seja, o foco central para os atores e para os entes federativos, após resolverem satisfatoriamente o problema da distribuição de poder, foi encontrar um modelo institucional adequado para tornar as políticas públicas mais eficientes (Hochman; Faria, 2013).

Assim, entre o unitarismo e o federalismo, o princípio da democracia vai consolidando-se na escolha brasileira mediante o pacto federativo que concede significativa autonomia aos entes federados, algo que é expresso na afirmação do poder de estados e municípios, ou seja, um federalismo de fato, e não apenas nominal, mas também, ora assimétrico, ora simétrico, em face da diversidade geográfica brasileira composta pela União, 27 estados e o Distrito Federal, e por 5.570 municípios (Agência IBGE, 2024)¹³.

¹³ Na data de referência de 1º de julho de 2024, o Brasil tinha uma população estimada em 212,6 milhões de habitantes. O país tem 15 municípios com mais de 1 milhão de pessoas, dos quais 13 são capitais. Ao todo, 42,7 milhões de habitantes estão nestas cidades, representando 20,1% do total do país. São Paulo continua sendo o município mais populoso do país, com 11,9 milhões de habitantes, seguido por Rio de Janeiro (6,7 milhões) e Brasília (3 milhões). Guarulhos e Campinas, ambos em São Paulo, são os únicos municípios não capitais com mais de 1 milhão de habitantes (1,3 milhão e 1,1 milhão, respectivamente). Na parte de baixo da lista, 26 municípios têm menos de 1.500 habitantes. Serra da Saudade (MG) é o menos populoso, com 854. Mais de 30% da população do Brasil estão em 48 cidades com mais de 500 mil habitantes. Os municípios menos populosos, com até 5 mil habitantes, são 23,1% do total destes (1.288) e somam apenas 2,0% da população (4,3 milhões) (Agência IBGE, 2024).

Nessa configuração ampla de municípios é que se afirmam e consolidam-se as políticas públicas e financiamento para uma educação de qualidade. Isto é, a partir de um poder central é que ocorre a descentralização e autonomia, que frequentemente, histórica e geograficamente, tem sido formada por elites políticas atuantes. Nessa unidade e diversidade, o federalismo brasileiro pactua sua ação comum, portanto, o federalismo é fundado nessa série de ambiguidades — tanto na organização territorial quanto na articulação com os poderes e com os atores políticos na unidade e na diversidade de identidades regionais e locais brasileiras.

Segundo Hochman e Faria (2013), um sistema federal apresenta referência constitucional, proteção de soberania e autonomia dos entes; as regras do pacto federativo garantem um Poder Judiciário forte e independente; tem o legislativo reservado tanto ao governo federal quanto às unidades federadas; há o bicameralismo com a presença da câmara alta de representação territorial e a câmara baixa representativa da população; e existe um pacto federal que distribui recursos financeiros que contemplam os interesses dos entes envolvidos cuja questão fiscal é um aspecto central da configuração do sistema.

No caso da educação pública, a fragmentação da oferta entre União, estados e municípios, conforme a Constituição de 1988, define-a como fundamental dever do Estado e dever de todos, devendo ser oferecida, preferencialmente, nos municípios, na primeira fase da Educação Básica. Para isso, os financiamentos vinculados ao Fundef, posteriormente Fundeb, no esquema redistributivo, são elementos que ligam e possibilitam a tentativa de tratar as desigualdades regionais e locais para uma educação de qualidade no Brasil.

O caso brasileiro, Pós-Constituição de 1988, é um processo de democratização na afirmação de poderes e responsabilidades para estados e municípios na esfera fiscal e na alocação de recursos e vinculações. Logo, o cidadão “comum” pode cobrar o cumprimento das garantias constitucionais se ele sabe seus direitos, poderá verificar se as responsabilidades dos agentes públicos eleitos, concursados e comissionados estão, de fato, servindo o público, ou servindo-se dos bens públicos. O ideal republicano e democrático é a redução das desigualdades históricas e territoriais, assim como a implantação de um sistema federativo que ofereça uma educação pública, gratuita e de qualidade a todos os brasileiros.

Saviani (2010) ensina que a construção e o financiamento de um sistema nacional de educação nada tem de incompatível com o regime federativo. Ao contrário, a forma própria da federação como unidade, entre esferas de poder da União, Estados e Municípios, preservando suas identidades, intencionalmente se articulam em vista dos interesses e necessidades comuns. Entretanto há obstáculos econômicos advindos da própria resistência histórica à manutenção da

educação pública no Brasil pelo Estado, caracterizados pela própria descontinuidade nas políticas educacionais afirmativas.

Ademais, entraves filosófico-ideológicos — mediante mentalidades pedagógicas que colidem com a educação brasileira pública na forma de um sistema nacional — materializam-se nas resistências ao acolhimento de um financiamento da educação pública às diversidades brasileiras. Logo, no federalismo, não há um Estado soberano, e sim cooperativista em sua formalização vertical de direitos e deveres. Essas instâncias, aparentemente abstratas, concretizam-se na Educação Básica perante, principalmente, a escolarização em âmbito municipal e estadual, a partir dos financiamentos verticalizados da União (Saviani, 2008).

A Constituição cidadã de 1988 consolida a educação como um direito social (Art. 6º) de Educação Básica, gratuita e obrigatória, um pilar do direito público subjetivo (1988, Art. 208), que coexiste com a gestão republicana e democrática em âmbito nacional, estadual e municipal. Nessa dialogicidade, o artigo 212 reafirma a vinculação dos percentuais e participação do Fundo dos Municípios (FPM), em face do Ato das Disposições Transitórias (ADTC), mantendo o foco do acesso, permanência e desenvolvimento da Educação Básica.

Fato mais evidente é que não basta prever na legislação a vinculação de recursos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, ainda hoje, o financiamento da educação continua a ser o maior de seus desafios, fator indispensável para que haja a promoção e efetivação de políticas educacionais que atendam aos pressupostos evidenciados na Constituição Federal de 1988, em seu Art. 205, e posteriormente, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96, Art. 2º, referentes ao pleno desenvolvimento do ser humano, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho sendo a vinculação progressiva de recursos financeiros, um dos mecanismos que podem garantir uma educação de qualidade, elemento fundante de promoção da equidade e justiça social (Rocha, 2022, p. 11).

Por isso, discute-se e analisa-se, constantemente, a importância do federalismo nas políticas públicas no Brasil. Esses termos, juntos ou separados, carecem de constante visita a seus pressupostos e direcionamentos, visto que a promoção de equidade, ou tentativa, perpassa pela teoria e prática do modo como o Estado brasileiro trata essa questão da repartição dos tributos na descentralização federativa, uma categoria crucial para compreender tanto o sistema federalista como o Estado em questão. Nesse caso, apesar dos inúmeros desafios ante as desigualdades brasileiras, a Constituição de 1988, e suas alterações posteriores, mantém a responsabilidade da implementação das políticas públicas por meio de alocações e repartições dos tributos entre os entes federados tripartites, mediante a conformação constitucional.

Quadro 5 – Repartição Constitucional e Tributos Transferidos da União para Municípios.

IMPOSTOS UNIÃO	PERCENTUAL DOS MUNICÍPIOS
Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) (Arts.157, I, e 158, I)	100%
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) sobre Ouro (Art. 153, § 5º)	70%
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) Combustíveis (Art. 157, II)	25% (calculado sobre os 29% repassados para os Estados)
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) (Art. 158, II)	50% (se fiscalizado e cobrado pela união) 100% (se fiscalizado e cobrado pelo Município)
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (Art. 159, II)	25% (Art.159, § 3º)
Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) (excluída a transferência do IRRF prevista nos Arts. 157, I, e 158, I) + IPI (Art. 159, I) 22,5% - FPM 1%- FPM (creditado no primeiro decênio de julho)	1%-FPM (creditado no segundo decênio de dezembro) Repartição Constitucional e Tributos

Fonte: Santos A (2017, p.87).

Como já mencionado quanto à fonte de recursos de vinculação tripla dos recursos, em relação ao salário-educação, do percentual do PIB e da alíquota de impostos, essas fontes cumprem o cerne funcional do financiamento do artigo 2º da LDB (Brasil, 1996a) no que tange ao dever do Estado. No entanto, também, o próprio Plano Nacional de Educação (Brasil, 2014) sobre a distribuição de responsabilidades dos entes federados, por exemplo, estabelece a meta 20 e estabelece que é necessário “ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto-PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (Brasil, 2014, PNE, meta 20). A estratégia objetiva garantir:

Fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados, em especial as decorrentes do Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do § 1o do Art. 75 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que tratam da capacidade de atendimento e do esforço fiscal de cada ente federado, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional (Brasil, 2014, meta 20.1).

Empiricamente, o atrelamento da política pública social ao desempenho da economia aumenta os desafios da prática do financiamento da educação pública na verticalização e necessidades ante os aportes de recursos previstos em lei, em face das condicionantes políticas e economia. Os recursos para a educação municipal, como já indicado neste estudo, provêm de cota da parte municipal do salário-educação, convênios e programas do governo federal e FNDE, incentivos fiscais, e outras previsões na forma de novas leis e planos dentro dos recursos vinculados ao 25% constitucionais (Brasil, 1988). Ou seja, quando se afirma visar a uma

Educação Básica gratuita e de qualidade, isso está diretamente relacionado à provisão dos meios que garantam a sua manutenção, o que, no caso, implica constante avaliação dos fundos financiadores para a Educação Básica na forma da lei, bem como outros suplementares.

A municipalização é um tema inesgotável como objeto de pesquisas, assim como a devida pertinência em sua aplicação no recorte da Educação Básica e políticas públicas desde a implantação do Fundef, em 1996, e a devida substituição pelo Fundeb, em 2007. Dessa forma, a configuração do debate sobre a municipalização do ensino problematiza a questão da descentralização ante a instrumentalização da questão dos mecanismos para uso e redistribuição mais eficiente do orçamento público, como possibilidade de ordenação e controle dos serviços públicos mediante “a recuperação da racionalidade da decisão local de distribuição de poder na sociedade. Mesmo reconhecendo os desafios relativos à ruptura com padrões clientelísticos de funcionamento do poder público” (Araújo G. 2005, p. 55).

No federalismo cooperativo, a bandeira municipalista na educação concretiza-se como prestação de serviço educacional de um direito social do cidadão à Educação Básica no Brasil. Esse jogo político-econômico-federativo é complexo em seu traçado de horizonte, ora romântico, ora realista, mas também é a afirmação da bandeira democrática do participacionismo como direito e dever das ações constitucionais ante o fortalecimento do poder local, próximo ao cidadão, em face das demandas e desafios locais, mediante a intervenção pública, pelo menos, desde o ideário de Anísio Teixeira (1962). Ademais, a consolidação Pós-Constituição de 1988 rege o direito à educação, à obrigatoriedade, à gratuidade e à qualidade tanto na oferta, no acesso e na permanência mediante o financiamento público.

Consequentemente, “o Estado brasileiro não é ente não abstrato” (Araújo, 2005, p. 74), é composto por instituições políticas, jurídicas e sociais no regime republicano formado “pela união indissolúvel dos Estados e Municípios, e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (Brasil, 1988, Art. 1º). Dessa perspectiva, a discussão da política educacional municipalizada, *pari passu* à estadualizada, não pode ser uma ficção, visto que a escolarização e a Educação Básica em territórios municipais, são partes de um processo real, em que comunidades humanas vivem e desenvolvem-se, lutam e sobrevivem em meio às desigualdades da vida comum.

No lugar de uma lógica pendular entre centralização e descentralização, o padrão do pacto federativo Pós-Constituição de 1988 garante a possibilidade de um sistema de ensino público equânime no provimento político-territorial dos direitos sociais, portanto, a forma constitutiva escolhida:

Estado brasileiro e sua feição mais ou menos (des)centralizada tem estreita relação com a questão federativa. A questão federativa é indissociável do direito à educação, visto que a forma administrativa e político-institucional do Estado brasileiro imprime um formato à educação que deve ser oferecida por esse Estado, ou seja, a forma que assumirão os poderes e as responsabilidades estatais na tarefa de educar a população (Araújo, 2005, p. 76, 77).

Esse é um debate recorrente, e uma discussão sempre presente, no núcleo do poder do Estado e suas responsabilidades de sobrerrepresentações de uma experiência nacional dual: centralizada/descentralizada e cooperativa. Bremaeker (1994), no artigo “Mitos sobre as finanças dos Municípios brasileiros”, já discutia que existe uma enorme dificuldade de se dispor de dados precisos que mostrem a verdadeira situação dos municípios ao longo do tempo. O que se encontra com facilidade são colocações de efeito, que enredam alguns mitos a respeito desses entes em razão das alterações promovidas pela Constituição de 1988. Aquela mais comumente feita é a que diz que "aos municípios foram repassados os recursos, mas não os encargos [...]"; e, associada a essa colocação, há outra que simplesmente afirma que "os municípios têm apresentado, de um modo geral, significativos aumentos das suas receitas". Bremaeker (1994) esclarece, por sua vez, que a Constituição Federativa de 1988 foi a primeira do período republicano a indicar explicitamente as competências do Município fazendo referência à prestação de serviço de interesse local.

Enfatiza-se, ainda, que o governo municipal atua como uma máquina invisível, cujo trabalho somente é notado quando, por algum motivo, vem a falhar. Segundo Bremaeker (1994, p. 2), “para os cidadãos, o bom funcionamento das atividades locais é tido como normal. Somente com a ausência ou a paralisação de algum serviço e que a população sente a sua falta e vai logo reclamar com o Prefeito”. Ainda mais na observação de que quanto menor o quantitativo demográfico, isto é, quanto menor a possibilidade de retorno pelo investimento de recursos para a implantação dos serviços, maior passa a ser a desigualdade e invisibilidade ante o interesse político-partidário de investimentos à população local.

Ademais, incorre, assim, outro elemento distintivo entre grandes centros urbanos e pequenos a partir da premissa de que aqueles, por serem lugares de grandes problemas, deveriam ser privilegiados em detrimento das pequenas aglomerações urbanas e rurais. Por exemplo, a fragilidade das finanças municipais é flagrante e tem inspirado os movimentos municipalistas à atenção quanto aos quadros tributários e marés políticas da União e do Estado sobre a redistribuição de receitas e encargos, assim como no impacto à municipalidade na prestação de serviços locais aos cidadãos. Dessa forma, a Constituição cidadã, de alguma

maneira, mesmo que de modo não pragmático, olha para as diversas territorialidades e populações brasileiras, algo que Bremaeker (1994) entendeu que:

O tratamento dispensado aos Municípios na Constituição de 1988 foi o melhor de todos os tempos. No Art. 1º, o Município é citado como parte integrante da Federação e no Art. 18 tem expressada a sua autonomia, como ente da organização político-administrativa brasileira. Competências exclusivas e partilhadas foram indicadas explicitamente nos Arts. 23, 30 e 144. Quanto aos recursos financeiros destinados aos Municípios as referências são encontradas nos Arts. 145 e 156 (tributos) e 158 e 159 (transferências). Os efeitos advindos das alterações promovidas pela Constituição de 1988, exceto os recursos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), somente começaram a ser sentidos, em termos práticos, em 1989, e deveriam se consolidar a partir de 1990. Outros dispositivos ficaram aguardando a sua regulamentação (Bremaeker, 1994, p. 1).

Os equacionamentos posteriores à CF de 1988, o novo arcabouço institucional, não se modificaram como num passe de mágica; a competência das três esferas da Administração Pública começou a dar indícios de necessidade de práticas federativas e da necessidade de ajustes, a partir de 1989, quando começou, de fato, a instauração prática de proximidade com os Municípios em relação ao olhar da União quanto aos desafios nacionais de inflação, política, economia e a devida consolidação do federalismo brasileiro. Ou seja, “duas eram as fontes certas de recursos para os Municípios: a sua receita tributária e as transferências constitucionais” (Bremaeker, 1994, p. 3).

Nesse *momentum* histórico após a CF/88, em relação à educação, Arretche e Rodrigues (1999) asseveram que a descentralização da educação no Brasil é uma política em processo, especialmente na trajetória da proteção social na Educação Básica. Isso porque, com a redemocratização política do país, incluindo as eleições diretas em todas as esferas do governo, deu-se a recuperação da estrutura do sistema federativo e a outorga aos Municípios brasileiros do estatuto pleno de ente federado no bolo tributário nacional. Dessa forma, portanto, ocupando a municipalização da educação um relevante destaque, ensejando, principalmente, uma necessária racionalidade para a municipalização do Ensino Fundamental. Por conseguinte, “essas evidências levam a crer que a descentralização das atividades do setor educacional ainda está por ser feita” (Arretche; Rodrigues, 1999, p. 116), e com atenção e discussão constante.

O federalismo fiscal do Brasil após a Constituição de 1988 estabeleceu, assertivamente, a atribuição dos Municípios na provisão de bens e serviços públicos na localidade territorial. Assim, as receitas de transferência da União e dos Estados, assim como as receitas próprias da municipalidade, fazem parte da cesta que abastece a execução das políticas públicas em Municípios, grandes e pequenos, na tentativa de assimetria de financiamento para a Manutenção e Desenvolvimento da Educação.

3.2.1 Receitas de transferências e receitas próprias na escala municipal

Como observado, o artigo 205 da Constituição Federal de 1988 estabelece a educação como um direito de todos e um dever do Estado (Brasil, 1988). A Educação Básica, que é obrigatória e gratuita, deve ser oferecida a crianças e adolescentes de 14 a 17 anos, além de ser garantida para aqueles que não tiveram acesso na idade apropriada (Art. 208). Nesse sentido, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios têm uma função redistributiva, mormente no que se refere à oferta de ensino, sendo os Municípios os responsáveis prioritariamente pela Educação Infantil e Ensino Fundamental (Art. 211). E é justamente aqui que a carga municipal de cidades de pequeno porte pode tornar-se pesada no que tange à implantação de políticas públicas.

Desde os retrocessos até os avanços significativos a partir da Constituição de 1988, a agenda dos problemas brasileiros envolve a autonomia municipal como ente federado dentro do sistema federativo. Nesse contexto institucional, a complexidade da descentralização e da autonomia configura-se como um desafio diário na implementação das políticas públicas de Educação Básica, refletido na municipalização. Além disso, essa dinâmica está presente nas análises sobre a formação do pensamento político brasileiro, especialmente no que se refere às relações pragmáticas entre município, estado, federação e educação.

Essa vinculação ordinária estabelece um mínimo ideal, mas não impede que os entes federados definam percentuais superiores para a manutenção do sistema de ensino público, como visto no capítulo 2, com foco prioritário na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996, Art. 70). Contudo vale destacar os desafios recentes impostos pela pandemia de covid-19, durante a qual "os municípios enfrentaram uma dificuldade adicional para atingir os 25% de despesa com a MDE, devido à subvinculação de 70% dos recursos do Fundeb para o pagamento dos profissionais de educação" (Cardoso *et al.*, 2022, p. 10). Esse contexto foi agravado pela instituição do Novo Fundeb, por meio da Emenda Constitucional 108.

A distribuição dos recursos do Novo Fundeb, conforme a lei, tem como objetivo reduzir as desigualdades nos investimentos em educação entre os diferentes entes federados, como estabelecido pela Constituição. Um exemplo disso são as mudanças trazidas pela Emenda Constitucional n.º 108, de 28 de agosto de 2020, que rege:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil;

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino estabelecida no Art. 212 desta Constituição suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerados para os fins deste inciso os valores previstos no inciso V do caput deste artigo;

XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital;

XII - lei específica disporá sobre o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério da educação básica pública;

§ 3º Será destinada à educação infantil a proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere a alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, nos termos da lei (Brasil, 1988, Art. 212-A).

Nesse complexo cenário normativo e legal, os percentuais que compõem o Novo Fundeb foram novamente regulamentados pela Lei n.º 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Essa lei, com sua natureza contábil, funciona como um mecanismo de distribuição de recursos, abrangendo as matrículas em todas as etapas e modalidades da Educação Básica, desde a creche até o ensino médio, como discutido em precedência. No quadro 6, encontra-se a descrição da aplicação dos tipos de receitas e dos impostos definidos por esta lei, conforme os seguintes termos:

Quadro 6 – Aplicação de 20% de receitas e de impostos dos Estados, DF e Municípios (dentro da obrigatoriedade do mínimo de 25% de Impostos e Transferências segundo a CF/88)

Receitas	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal	FPE
	Fundo de Participação dos Municípios	FPM
Impostos	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços	ICMS
	Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores	IPVA
	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural	ITR
	Imposto sobre Produtos Industrializado - Exportação	IPI-Exp
	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação	ITCMD

Fonte: Cardoso *et al.* (2022, p.).

Esse quadro ilustra o artigo 212-A da CF (1988) sobre a composição do Fundeb. Ou seja, existe um conjunto de impostos que já faziam parte do antigo Fundeb, e, ainda, em cada unidade federativa, os fundos são formados pelas receitas percentuais correspondentes. Dessa forma, Cardoso *et al.* (2022, p. 15) detalham que não integra o Fundeb a:

[...] transferência de recursos da União correspondente ao Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), tampouco os três impostos municipais: Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS ou ISSQN) e Imposto sobre Transmissão de Bens Inter vivos (ITBI).

Para ilustrar o desafio da seleção dos recursos para a aplicação no fundo, e isso diante da diversidade brasileira, veja-se o exemplo do ICMS, como discutido por Pinto (2014):

O ICMS tem como principal critério de distribuição a geração de receita nos municípios, o que privilegia as unidades municipais com maior atividade industrial – que agregam maior valor aos produtos – em detrimento das demais, em evidente choque com os princípios da justiça fiscal (Pinto, 2014, p. 630).

A situação é especialmente crítica em municípios menores e não industrializados, onde há uma circulação limitada de mercadorias e serviços. Nesses casos, a parcela de 25% dos repasses do ICMS para o município torna-se um valor insignificante e insuficiente na composição da receita local. Além disso, embora os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sejam vinculados por leis específicas, os recursos federais, provenientes da complementação da União, também fazem parte do "bolo" do Fundeb. Para Cardoso et al. (2022, p. 16), “a alocação dos recursos federais à conta da complementação ao Fundo é realizada de forma híbrida”, como demonstrado a seguir:

Quadro 7 – Complementação da União via Fundeb

VAAF Valor Aluno/Ano Fundeb 10%	VAAT Valor Aluno/Ano Total Mínimo de 10,5% (a ser alcançado em 2026)	VAAR Valor Aluno/Ano Resultados 2,5%
<ul style="list-style-type: none"> - Como no antigo Fundeb, - Distribuída por Estado, beneficiando a rede estadual e todas as redes municipais do Estado. - Em 2022, dez estados beneficiados: AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI e RN. 	<ul style="list-style-type: none"> - Maior efeito redistributivo. - Distribuído por rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o VAAT não alcançar o mínimo definido nacionalmente. - Nem todos os municípios no estado com complementação/VAAF recebem VAAT. - Municípios podem receber complementação VAAT em estados sem VAAF. 	<ul style="list-style-type: none"> - Distribuída por indicadores de evolução de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, independente da capacidade financeira dos entes federados.
- R\$ 20,5 bilhões em 2022	- R\$ 10,2 bilhões em 2022 (5%)	- A partir de 2023

Fonte: Cardoso et al. (2022, p.).

Até 2026 está previsto um aumento gradual na complementação da União, o que reflete uma tentativa de equilibrar a distribuição de recursos no sistema federativo descentralizado. Nesse contexto, os Municípios, como parte do processo de implementação da educação pública, são responsáveis pela oferta de creches, pré-escolas e Ensino Fundamental, utilizando os

recursos alocados para isso. Além disso, na governabilidade local, os Municípios desempenham um papel crucial ao atender às demandas diárias da população, representando o Estado brasileiro por meio dos entes federados. Esse processo envolve tanto a redistribuição dos recursos quanto a prestação de serviços públicos essenciais à comunidade local.

A preocupação com o amparo legal ao financiamento da educação no Brasil é respaldada por uma vasta base normativa e crítica, especialmente no que diz respeito aos regimes de colaboração no sistema federativo (Martins, 2011). Ao longo dessa trajetória, que este capítulo aborda em termos de legalidade, alocação de recursos e desafios territoriais, percebe-se que um avanço significativo foi alcançado com a Constituição de 1988 e com os desdobramentos do Fundef, Fundeb, Novo Fundeb. Contudo a discussão desta tese é sobre o modo de cálculo e a relação entre os impostos/receitas que compõem o fundo que podem estar prejudicando os municípios de pequeno porte populacional. A exemplo disso, veja-se as demandas associadas ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM): em 30 de outubro de 2024, os cofres municipais receberam R\$ 5,2 bilhões do último FPM de 2024, um resultado positivo, conforme a Confederação Nacional de Municípios (CNM); no entanto, devido à retenção do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) na fonte, o montante efetivamente distribuído aos 5.568 entes locais foi de R\$ 4.187.305.717,02 (CNM, 2024).

Os principais tributos municipais, que são originados pela própria municipalidade, incluem o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), como discutido anteriormente. A maioria dos municípios brasileiros, no entanto, não conseguiria sustentar apenas com suas receitas próprias. Por essa razão, eles dependem da rede de redistribuição de recursos do sistema federativo brasileiro, como muitos municípios de pequeno porte populacional dependem do FPM. Nesse contexto republicano e democrático, a combinação das receitas provenientes de transferências e das receitas próprias nos municípios existe para se obter um fluxo que viabilize a prestação de serviços, incluindo uma Educação Básica gratuita e de qualidade.

As fontes de recursos sustentam e promovem o sistema educacional público por meio da redistribuição do orçamento entre Estados e Municípios, com o objetivo de alcançar o bem-estar social, uma das finalidades das políticas públicas estabelecidas no âmbito nacional, regional e local. Esse processo busca concretizar o conceito de República Federativa brasileira, reconhecendo as diversas realidades do país, que variam entre regiões mais desenvolvidas, menos desenvolvidas e aquelas que enfrentam graves dificuldades. Nesse contexto, a proposta

do Fundeb foi elaborada com a colaboração do governo federal, Estados e Municípios, que trabalham juntos na implementação da política pública voltada para a educação. Assim, a municipalização e a gestão dessa área fortalecem os agentes e atores públicos, sendo fundamentais no desenho da política nacional brasileira.

Posto isso, nesta tese, visou-se avaliar se, de fato, o Fundeb foi concebido nessa perspectiva colaborativa e se está cumprindo sua função de promover a equidade na educação, considerando as disparidades regionais e os desafios enfrentados pelos Municípios, na prática de uma política pública de educação que seja, realmente, eficaz e justa para todos os cidadãos.

3.2.2 O papel da escala municipal no financiamento da Educação Básica

Em "Federalismo e Igualdade Territorial: uma Contradição em Termos?", Arretche (2010) examina a natureza particular do federalismo brasileiro e acentua o papel das instituições na efetividade do Estado quanto à provisão de políticas públicas. E, aqui, entra-se em acordo com a autora, que aponta a adoção do modelo federativo brasileiro um tanto e aparente, artificialismo, dado o contexto das diversidades consociativas do Brasil. A variedade de realidades locais e regionais gera desafios na integração e coordenação das políticas públicas em um sistema federativo.

Além disso, a autonomia conferida aos governos locais, como princípio fundamental do federalismo, limita a cooperação horizontal entre os entes federativos, enfraquecendo o federalismo autárquico. No meio desse cenário político complexo, as negociações distributivas legais, frequentemente influenciadas por direcionamentos partidários, tornam-se um desafio constante a cada nova legislatura. Essas negociações, muitas vezes particularistas e não republicanas, dificultam a implementação eficaz de políticas públicas e contribuem para a fragilidade do Estado em integrar e reduzir as desigualdades entre as localidades na oferta de serviços municipais.

Assumindo que os municípios são desiguais, é possível avaliar o papel redistributivo dos níveis superiores de governo antes e depois do "tratamento" produzido pela regulação federal das receitas subnacionais. Portanto, é possível conectar os efeitos de redução das desigualdades associadas às regras do jogo tributário e fiscal da federação brasileira. Por outro lado, assumindo que os municípios brasileiros são iguais enquanto unidades de produção de serviços públicos, a existência de políticas reguladas de maneiras diferentes permite explorar os efeitos da regulação federal sobre o gasto dos governos locais. Em suma, as relações central-local são uma variável analítica central. Seus efeitos sobre as decisões dos governos municipais, bem como sobre a desigualdade entre jurisdições, permitem testar a proposição relativa aos efeitos deletérios das instituições federativas brasileiras sobre a produção de políticas públicas (Arretche, 2010, p. 590).

De modo crítico é preciso reconhecer que o federalismo, embora concebido como instrumento de descentralização e cooperação entre os entes federados, porta contradições estruturais que podem intensificar desigualdades. A premissa de uma uniformidade federativa é incompatível com a plena igualdade de resultados, dada a assimetria de capacidades institucionais, fiscais e políticas entre os entes subnacionais. Os governos centrais, por meio de políticas redistributivas, buscam mediar tais disparidades mediante coalizões com regiões e municípios, operando em setores estratégicos como saúde, segurança e educação. Tais políticas têm como objetivo a construção de um sentimento comum de pertencimento e identidade nacional, assegurando, ao menos normativamente, direitos sociais básicos em todo o território.

Contudo essa lógica redistributiva nem sempre se concretiza de forma equitativa, sobretudo, quando se observa a realidade das municipalidades. Os municípios, especialmente os de pequeno porte, enfrentam enormes desafios para responder às demandas sociais com recursos e estruturas limitadas. Nesse cenário, a pergunta se impõe: qual é, de fato, o lugar da municipalidade na engrenagem federativa brasileira? Ao que, por ora, se pode responder que sua posição, muitas vezes, relegada à execução de políticas formuladas em outras esferas, exige uma revisão crítica do modelo federativo vigente, com vistas ao fortalecimento da autonomia local e à redução efetiva das desigualdades territoriais.

Os governos municipais no Brasil estão autorizados a taxar apenas a propriedade urbana, os serviços e a transferência de propriedade. Embora esta possa parecer uma ampla base tributária, sua autoridade tributária está limitada à definição das alíquotas de arrecadação destes impostos. Portanto, a autonomia tributária dos governos municipais no Brasil está limitada à definição das alíquotas de seus próprios impostos. Além de sua arrecadação própria, os governos municipais contam, ainda, com transferências. E estas, entretanto, são regidas por critérios distintos de distribuição. As transferências constitucionais podem ser federais ou estaduais. Das federais, a mais importante é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que tem orientação redistributiva, embora sua efetividade seja bastante controversa (Arrectche, 2010, p. 597, 598).

Esse fundo é composto por 23,5% das receitas dos impostos federais: Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), em que 10% são distribuídos entre as capitais, e os restantes 90% são direcionados às demais cidades, sendo cada quota individual calculada por uma fórmula inversamente proporcional à população e à receita *per capita* do respectivo Estado. Em âmbito estadual, opera-se um segundo estágio de devolução tributária: os Estados devem repassar 25% da arrecadação de ICMS, além de 50% das receitas do IPVA, proporcionalmente à origem da arrecadação em cada município.

Nesse arranjo, um condicionante crucial para os municípios — especialmente os de pequeno porte e com baixa capacidade de arrecadação — são as transferências vinculadas às políticas públicas nacionais, como aquelas mediadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e pelo Ministério da Educação, via Fundeb. Essas transferências representam não apenas fontes vitais de financiamento, mas também instrumentos de indução e coordenação federativa que alinham as políticas locais às diretrizes nacionais. Contudo esse modelo de dependência estrutural revela os limites da autonomia municipal, especialmente quando se considera a rigidez orçamentária e os desafios administrativos enfrentados por grande parte dos municípios brasileiros, que muitas vezes operam com estruturas técnicas e institucionais fragilizadas, como mencionado em precedência.

A essa reflexão, ressalta-se a questão de que os Municípios brasileiros não podem contar apenas com os recursos de sua arrecadação própria, algo que seria um fator ainda mais desequilibrado e desigual. Logo, as receitas do FPM, de uma maneira otimista, objetivam reduzir as desigualdades locais com as alocações legais. Todavia tem-se constatado que, em diversas políticas municipalistas, “cada jurisdição procuraria se livrar dos pobres, para investir em infraestrutura e atrair contribuintes ricos e firmas” (Arrectche, 2010, p. 611). Ou seja, a prioridade ora objetiva, ora subjetiva, deveria ser os mais pobres, entretanto os mecanismos políticos reordenam os discursos, as intenções e as práticas do fato social.

O papel redistributivo federal, por um lado, torna-se um fim de redução das desigualdades na relação centro-localidades do Estado-Nação na proteção de determinadas políticas sociais, e, por outro, essa regulação firma-se numa amarração das subunidades autônomas, impactando nas decisões dos governos locais, não obstante à autonomia política e na execução das políticas públicas. Logo, pertencer a uma unidade nacional, estadual e municipal é um compromisso federativo desafiador, por isso, esta pesquisa propõe a discussão e o pensamento crítico. Em relação à política de Educação Básica, a oferta de Estados e Municípios opera de modo independente. E isso é afetado pelas desigualdades horizontais e verticais na capacidade da federação brasileira em reduzir as assimetrias territoriais no objetivo nacional. Sobre essas questões, Arrectche (2002) entende que:

Nos estados federativos em que a política social está no centro dos mecanismos de legitimação política dos governos, a competição entre os estados tende a implicar expansão da oferta de serviços sociais. A literatura comparada aponta que o interesse dos governos na visibilidade da responsabilidade pela oferta de benefícios sociais foi historicamente uma das razões de sua expansão (Arrectche, 2002, p. 44).

No Brasil, as políticas públicas e sociais configuram-se como compromissos dos governos com os cidadãos no âmbito do pacto federativo, no qual a descentralização assume papel estratégico, conquanto seja, frequentemente, atravessada por disputas por capital político-partidário entre as diferentes esferas governamentais. Essa dinâmica é especialmente visível na implementação das políticas sociopúblicas, que comumente se tornam arenas de disputa simbólica e material entre entes federados. Nesse contexto, o ensaio provocativo de Arretche (2013), “Quando instituições federativas fortalecem o governo central?”, problematiza o clássico dilema da tirania da maioria — ou da minoria —, tema recorrente na sociologia e na ciência política, ao abordar as múltiplas formas de federalismo e sua relação com a centralidade estatal.

A autora, contudo, contesta a tese de que o desenho institucional da Constituição de 1988 tenha enfraquecido a União, argumentando que a regra de desproporcionalidade na representação política impede que uma minoria imponha vetos à maioria, sem que esta, por sua vez, disponha de instrumentos para exercer tirania. Assim, as relações verticais (entre os entes federados) e horizontais (entre os próprios entes) fortalecem o Estado Democrático de Direito ao estabelecer denominadores comuns que sustentam o funcionamento do federalismo brasileiro. No caso da Educação Básica pública, essa lógica materializa-se no esforço institucional de transformar os marcos normativos, políticos e legais em políticas efetivas, por meio das regras republicanas que regem a formulação, financiamento e implementação das políticas públicas e sociais.

Esse esforço, ainda que útil, permitiu constatar a necessidade de avanços adicionais na caracterização da heterogênea gama de municípios brasileiros, com impacto sensível para os objetivos de estruturação de ações e estratégias para o desenvolvimento urbano. Nesse sentido, duas considerações que esmaecem os contornos entre o intraurbano e o intramunicipal merecem destaque e podem ser conjugadas com os elementos supracitados. A primeira diz respeito aos padrões de desigualdade interna identificados, com implicações sobre as estratégias de atuação e suas consequências. A segunda remete à necessidade de sistematização de informações sobre a ocupação urbana e rural nos municípios, frente aos seus perímetros e limites territoriais legais. Ambas trazem elementos com potencial transformador de estratégias e tornam relevante, por exemplo, aspectos relativos à contiguidade dos fenômenos observados que se almeja transformar (Funari *et al.*, 2023, p. 82).

As responsabilidades das esferas locais, os Municípios, traduzem-se na equidade da melhoria da alocação e execução de recursos no financiamento da educação. No Brasil, a tradição e o ordenamento legal apontam para o governo local a oferta da educação inicial como um elemento fundante da rede de políticas públicas, especificamente, a ambiência da Educação

Básica e o esforço para o crescente número de matrículas, entrada e permanência da criança no sistema de educação para a escolarização infantil em diante. E isso, quer seja na capital ou nos interiores, quer seja na zona rural ou na sede do município, a relação federativa os inclui. Por isso, e para, na questão do financiamento da educação pública, vários entes federativos locais ficam a depender quase que plenamente do Fundeb para a manutenção e oferta da educação.

Nesse federalismo fiscal pragmático (Pinto, 2014), pode-se entender, com mais parcimônia, uma das inúmeras peculiaridades da federação brasileira destacadas neste capítulo, assim como no restante desta tese. A eficiência da alocação dos recursos de financiamento é um instrumento necessário para a educação pública, gratuita e de qualidade aos cidadãos brasileiros. E isso inclui, sempre, a preocupação quanto ao direito à educação e o padrão mínimo de qualidade — Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) —, previsto na LdB e no Plano Nacional de Educação, bem como do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), que avança no olhar e caráter dinâmico do conceito de custo por aluno e da capacidade econômica do país e de sua rede de transferência. Portanto, os recursos federais, no âmbito do Fundeb, viabilizam o CAQi/CAQ a partir das localidades ligadas ao sistema público de educação.

Nessa perspectiva, retomando ao que foi discutido no início deste capítulo, a Constituição Federal brasileira de 1988 marcou e consolidou o pacto federativo e apontou-o para o equilíbrio fiscal como aporte imprescindível à sua exequibilidade distributiva na descentralização das receitas, a partir das transferências que fortalecem os Municípios. Contudo há conflitos oriundos disso (Nascimento; Pinto, 2024): o primeiro refere-se ao princípio constitucional do papel estatal e as reformas neoliberais na década de 1990 pelos estados, forçando cortes de gastos e a limitação da ação do governo; o segundo conflito aponta para as grandes desigualdades sociais e regionais do território brasileiro na promoção de políticas públicas dos entes federados; e o terceiro ponto de tensão está no cerne do que se discute nesta tese, a descentralização a partir da CF/88, que perpassa pelas partidarizações nacionais e locais, que podem reproduzir e aumentar as desigualdades federativas, atingindo ferozmente as áreas da saúde e da educação. Logo, o caso Brasil transita nesses círculos viciosos do papel da escala municipal no financiamento da Educação Básica.

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) são elementos centrais da política contábil e fiscal da Educação Básica pública no Brasil, especialmente no âmbito local, exercendo papel estratégico no financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

A partir da instituição da política de fundos contábeis, inaugurada com o Fundef, com a EC n. 14/1996, o processo foi alterado, com os fundos contábeis recolhendo uma parcela dos recursos de um conjunto de impostos e transferências e os redistribuindo entre o governo estadual e seus municípios conforme o número ponderado de matrículas de cada rede de ensino. Essa parcela era de 15% no Fundef e foi elevada a 20% a partir da vigência do Fundeb, em 2007. No entanto, no caso específico do FPM, ocorre um detalhe importante que vale ser destacado. Na verdade, o Fundeb não recolhe 20% da totalidade do FPM recebido pelos municípios, mas apenas da parcela do IPI e do IR originalmente destinada ao FPM. Como explicado acima, o percentual da receita de IPI e de IR destinada ao FPM sofreu alterações ao longo do tempo, ocasionando que, em 2025, 25,5% do valor arrecadado por esses impostos federais seja transferido aos municípios por meio do FPM. Porém, desde sua criação, em 2006, ficou definido que o Fundeb não recolheria as parcelas adicionais do FPM, restringindo-se a coletar apenas a parcela dos impostos federais originalmente prevista na Constituição, isto é, 22,5% do IPI e do IR (Nascimento; Pinto, 2024, p. 9).

A política de fundos de transferências tem impactado significativamente o pacto federativo desde a década de 1990, ao organizar os recursos e estabelecer vinculações para a manutenção e desenvolvimento do ensino, promovendo certa regularidade no fluxo de financiamento dentro do sistema federativo. Essa política representa um passo importante na direção da efetivação do direito à educação para todos os brasileiros. No âmbito municipal, a implementação dessas transferências insere-se na lógica da economia de escala estratégica, que busca otimizar a produção nacional, reduzir os custos operacionais do Estado e orientar as alocações conforme dispositivos legais e constitucionais. Contudo esse processo é frequentemente atravessado por disputas partidárias, seletividades políticas e dinâmicas de repasses econômicos que transformam a política pública em arena de tensões entre projeto de Estado e interesses locais, desafiando os princípios de justiça federativa.

Essa realidade evidencia, de forma imediata, a complexidade dos desafios enfrentados pela educação pública, tanto em âmbito nacional quanto local. O financiamento educacional funciona, muitas vezes, como um "cobertor curto", incapaz de atender integralmente às demandas de um país extenso e desigual como o Brasil. Diante disso, torna-se urgente repensar os critérios de distribuição de recursos, as estratégias de colaboração entre os entes federativos e os mecanismos de controle social, a fim de garantir que o direito à educação não seja apenas formalmente assegurado, mas concretamente efetivado nos diferentes territórios do país.

Faz-se necessário, então, pensar em um dispositivo que, além de corrigir as distorções geradas pelas diferenças de escala, possa, ao mesmo tempo, atacar o problema do subfinanciamento, disponibilizando mais recursos para a educação. Nesse sentido, as parcelas de IPI e IR destinadas ao FPM que não são recolhidas pelo Fundeb parecem ser uma ótima alternativa. Como explicado anteriormente, desde sua concepção, foi estabelecido que o Fundeb não recolheria as parcelas adicionais do FPM, restringindo-se a coletar apenas a parcela dos impostos federais originalmente prevista na Constituição, isto é, 22,5% do IPI e do IR. Os outros 3% que não entram no Fundeb obedecem integralmente à lógica redistributiva do FPM de destinar mais recursos per

capita aos municípios menores, contribuindo, assim, para compensar a baixa capacidade de arrecadação própria, bem como a baixa escala de prestação de serviços públicos desse grupo. Em razão disso, esses recursos tendem a gerar efeitos positivos na elevação do gasto-aluno dos municípios de pequeno porte, possivelmente atenuando em parte os prejuízos que eles apresentam no balanço do Fundeb. Se isso for verdade, é possível inferir que, num cenário com um acréscimo de parcelas dos impostos federais destinadas ao FPM, as perdas dos municípios pequenos para o Fundeb poderiam ser ainda mais minimizadas ou até totalmente compensadas – a depender dos percentuais previstos nessas novas parcelas –, atenuando, assim, as diferenças de escala existentes entre os municípios de pequeno, médio e grande porte no que diz respeito ao financiamento da educação. É evidente, no entanto, que essa alternativa necessita ser melhor testada, o que levanta a necessidade de maior quantidade e aprofundamento nos estudos que analisam os efeitos dessas parcelas no gasto-aluno dos municípios de pequeno porte (Nascimento; Pinto, 2024, p. 17, 18).

O papel da escala municipal no financiamento da Educação Básica reflete diretamente as orientações da agenda política em sua materialização nos territórios brasileiros, revelando as dinâmicas transescalares que submetem os cidadãos aos efeitos desiguais da busca por eficiência na alocação dos recursos públicos. A constituição histórica do Estado brasileiro está intrinsecamente ligada à territorialidade nacional, em que a cidade — enquanto espaço que articula o urbano e o rural — posiciona o “cidadão médio” dentro de um cenário marcado pelas disputas de interpretação e pelas intenções dos agentes públicos. Esses agentes, por sua vez, operam com instrumentos institucionais, econômicos e financeiros que moldam o planejamento e a execução das políticas públicas, evidenciando como as desigualdades sociais e territoriais são produzidas e reproduzidas no interior do Estado (Oliveira F., 2020).

Dessa forma, a dívida histórica relacionada ao acesso, à permanência e à efetiva formação educacional no Brasil deve ser permanentemente colocada sob um olhar crítico, sobretudo, quando se trata da discussão sobre o financiamento da educação pública (Amaral, 2012). Compreender a educação como um direito gratuito e de qualidade implica reconhecer sua profunda vinculação à temática dos recursos públicos e à necessidade de uma redistribuição justa e eficaz dos aportes legais provenientes da arrecadação tributária da população. Nesse sentido, este capítulo dedicou-se à análise dos fundamentos legais, diretrizes institucionais e interpretações críticas acerca do federalismo delineado na Constituição de 1988, com especial atenção ao papel estratégico do município como ente federado responsável pelo financiamento e pela efetivação do direito à Educação Básica pública.

A educação, enquanto competência comum no pacto federativo brasileiro, exige articulação contínua e corresponsável entre os entes da União, estados e municípios, especialmente em um sistema cooperativo que busca, ainda que de forma desigual, corrigir as distorções históricas e regionais no acesso à Educação Básica (Brasil, 1988, Art. 211). Nessa lógica, instrumentos como o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) e o Custo Aluno-Qualidade

(CAQ), previstos na meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE), representam diretrizes fundamentais para garantir a equidade na oferta educacional, vinculando as metas de qualidade a padrões mínimos de investimento por aluno. Esses mecanismos integram um esforço mais amplo de vincular o financiamento à efetividade do direito à educação, considerando as profundas desigualdades territoriais que marcam o Brasil.

Nesse contexto, em capítulo ulterior, o estudo concentra-se na análise das desigualdades territoriais e educacionais no estado de Goiás, tendo como eixo o papel do Fundeb enquanto modelo fiscal de redistribuição de recursos. Com esse escopo são examinadas as formas de alocação de recursos entre os anos de 2018 e 2022, com ênfase na caracterização socioeconômica e institucional dos municípios de pequeno porte populacional. A partir disso, procurou-se compreender o impacto da política pública do Fundeb nesses territórios, investigando se sua estrutura redistributiva tem contribuído efetivamente para a superação das desigualdades educacionais ou se, ao contrário, tem reproduzido os desequilíbrios históricos presentes no financiamento da Educação Básica no Brasil.

CAPITULO 4

DESIGUALDADE E ESPAÇO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS, RELEITURAS CRÍTICAS E PERSPECTIVAS SOCIAIS E GEOGRÁFICAS DESEMBOCANDO NO BRASIL

A desigualdade social, fenômeno estrutural e historicamente analisado pelas ciências sociais, manifesta-se em múltiplas dimensões — econômica, política, social e simbólica — e repercute de forma desigual sobre indivíduos e territórios. A partir de autores como Marx, Weber (1999), Durkheim (1999), Sen (2008), busca-se leituras e releituras em que o espaço geográfico é concebido como um partícipe ativo na produção e reprodução dessas desigualdades, dessa forma, condicionando o acesso a oportunidades e direitos.

Neste capítulo, apresenta-se os fundamentos teóricos que orientam uma leitura geográfica das desigualdades e suas implicações no campo da educação, com foco no território goiano. O propósito não é oferecer uma exposição exaustiva de conceitos teóricos clássicos e/ou contemporâneos, mas propor uma releitura sintética crítica que sustente a análise do objeto da pesquisa proposto nesta tese, nesse sentido, evidenciando como as disparidades regionais em um único estado e a seletividade da ação política estatal influenciam a efetivação de direitos.

Essa discussão teórica constitui a base para a análise empírica descrita no capítulo seguinte, em especial no que se refere ao papel do Fundeb na redistribuição de recursos, mesmo após suas mudanças no ano de 2020. Mas afinal, o que é desigualdade? Embora tal questionamento possa, à primeira vista, parecer simples, ele conduz a debates densos e históricos nos campos da filosofia política, da economia e das ciências sociais. Trata-se de um conceito complexo, que tem sido central nas reflexões das ciências sociais desde sua constituição como campo de saber. A desigualdade não se limita a números ou estatísticas: ela atravessa a vida cotidiana, molda oportunidades e define, em grande medida, quem tem acesso a direitos e quem não o tem.

As desigualdades sociais não se manifestam de forma única ou uniforme, podendo ser analisadas sob diferentes dimensões. Nesse sentido, a desigualdade de renda está relacionada às variações nos rendimentos provenientes do trabalho ou do capital. Já a desigualdade de riqueza diz respeito à acumulação de bens como propriedades, ações e heranças, cuja concentração tende a perpetuar-se entre gerações. Piketty (2014) destaca essa dinâmica ao demonstrar que o capital herdado ocupa posição central na reprodução das desigualdades econômicas em longo prazo.

Entretanto a desigualdade não se restringe a aspectos econômicos. Conforme aponta Sen (2008), ela também se expressa no acesso diferenciado a bens e serviços essenciais como saúde, educação, moradia digna e participação política. Essas privações estruturais comprometem a realização plena dos direitos sociais e da cidadania substantiva, afetando, de forma mais intensa, grupos e territórios historicamente vulnerabilizados. Para esse autor, a essência da desigualdade reside na negação de liberdades fundamentais — entendidas como as capacidades das pessoas de escolherem os rumos de suas vidas com dignidade —, o que extrapola os indicadores monetários e exige abordagens integradas por parte das políticas públicas.

Nessa perspectiva, Souza (2017) argumenta que a desigualdade social deve ser compreendida como um conjunto de diferenças sistemáticas no acesso a recursos econômicos, sociais, políticos, simbólicos e educacionais entre indivíduos e grupos sociais. Essas assimetrias são estruturais e historicamente construídas, sendo o resultado de um passado escravocrata e patrimonialista que ainda organiza, em larga medida, as formas de exclusão presentes no Brasil contemporâneo — inclusive, no campo das políticas públicas.

Para compreender como a desigualdade se tornou um eixo central da análise social é preciso voltar ao contexto histórico de sua problematização. A partir do século XVIII, com a Revolução Industrial, o mundo passou por transformações profundas nas relações de produção, marcadas pela ascensão da mão de obra assalariada, pela desestruturação do trabalho agrícola autossuficiente e pelo avanço da urbanização (IMB, 2022a, b). Essas mudanças impactaram diretamente a organização da vida coletiva, introduzindo novas formas de estratificação social.

Paralelamente, a Revolução Francesa consagrava os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, revelando a ambivalência de um período em que se ampliavam os discursos sobre direitos, mas também se aprofundavam as desigualdades provocadas pelo novo modelo econômico, foi nesse cenário que pensadores como Karl Marx, Émile Durkheim e Max Weber lançaram as bases das ciências sociais, formulando teorias que buscavam entender como as estruturas sociais se organizam e por que determinadas desigualdades persistem ao longo do tempo (Silva F, 2005).

Para Marx (1999), a desigualdade é inerente ao modo de produção capitalista, uma vez que os meios de produção estão concentrados nas mãos de uma classe, enquanto à outra resta apenas a venda de sua força de trabalho. Essa lógica produz uma estrutura econômica marcada pela exploração e apropriação privada da mais-valia, por conseguinte, gerando uma divisão social profunda entre capital e trabalho (Marx, 1982).

Durkheim (1999), por sua vez, buscou compreender as formas de solidariedade que mantêm a coesão social. Segundo ele, em sociedades simples, predominaria a solidariedade

mecânica, baseada na similitude; já nas sociedades modernas, a solidariedade orgânica emergiria da interdependência entre funções sociais distintas. A ruptura dessa coesão, para o autor, poderia levar à anomia, isto é, à ausência de normas compartilhadas que regulem a vida coletiva (Durkheim, 1999).

Já Weber (1999) ampliou a discussão ao propor uma abordagem multidimensional da desigualdade. Para ele, as diferenciações sociais não se limitam à esfera econômica, mas estendem-se a campos como o prestígio (*status*) e o poder político (partidos). Diferente de Marx, que via a dominação como resultado da estrutura econômica, Weber considerava também os mecanismos de legitimação simbólica, como a educação formal e os sistemas de certificação (Weber, 1999). A desigualdade, nesse sentido, passa a ser compreendida também como o acesso desigual a recursos valorizados socialmente, muitas vezes, mediados por estruturas burocráticas e institucionalizadas.

As contribuições de Marx, Durkheim e Weber seguem como pilares centrais para a compreensão das desigualdades sociais. Suas teorias ajudaram a lançar as bases para muitas das análises que vieram depois, e é comum que os estudos contemporâneos dialoguem com mais de uma dessas tradições, buscando olhares complementares para um fenômeno tão complexo. À medida que as sociedades se tornam mais dinâmicas e multifacetadas, também se multiplicam as formas como as desigualdades se manifestam — e, com isso, surgem novas abordagens que procuram dar conta dessas transformações.

Entre essas contribuições mais recentes, destaca-se a teoria dos campos sociais de Pierre Bourdieu, que combina elementos do pensamento marxista e weberiano para explicar como os indivíduos buscam reconhecimento, *status* e bem-estar a partir da disputa por diferentes tipos de capital — não apenas o econômico, mas também o cultural, o social e o simbólico (Bourdieu, 1986). Como afirma o autor, “a estrutura da distribuição dos diferentes tipos de capital representa a estrutura da distribuição do poder na sociedade” (Bourdieu, 1986, p. 114). Esse autor, então, ajuda a perceber que as desigualdades vão além da renda: elas atravessam o modo como os indivíduos se relacionam, aprendem, posicionam-se no mundo — e, muitas vezes, são naturalizadas nas estruturas sociais que habitam diariamente.

Bourdieu (1986), influenciado tanto por Marx quanto por Weber, refere que os indivíduos disputam posições sociais a partir da posse de diferentes tipos de capital: econômico, cultural, social e simbólico. O capital cultural, por exemplo, é frequentemente reproduzido pelas instituições escolares, que acabam legitimando desigualdades preexistentes (Bourdieu, 1986). Já a teoria da interseccionalidade, proposta por Kimberlé Crenshaw, evidenciou como a desigualdade atinge de forma particular os sujeitos que acumulam mais de um marcador social

de opressão — como gênero, raça e classe —, assim, revelando a complexidade da exclusão em sociedades marcadas por hierarquias múltiplas (Crenshaw, 1989).

Ao trazer à contemporaneidade do século XXI, o debate sobre desigualdade foi reacendido com força após a crise financeira de 2008, alcançando ampla repercussão com a publicação de “O Capital no Século XXI”, de Piketty (2014). Esse autor analisa a desigualdade sob duas perspectivas principais: a de renda e a de riqueza. Para ele, quando a taxa de retorno do capital é maior do que a taxa de crescimento econômico, a riqueza tende a concentrar-se cada vez mais nas mãos de uma minoria, o que aprofunda as desigualdades intergeracionais. Essa dinâmica, que havia sido suavizada nos anos do pós-guerra na Europa Ocidental, voltou a intensificar-se nas últimas décadas, reforçando padrões de herança e de dominação econômica (Piketty, 2014)

Posto isso é fato, porém, que a desigualdade social (entra era, sai era) permanece um fenômeno estruturante das sociedades. Ela se manifesta, com persistência, na forma como os recursos — materiais e simbólicos — são distribuídos assimetricamente entre indivíduos e grupos. Ainda que as diferenças de renda e riqueza sejam os sinais mais visíveis e facilmente mensuráveis, a desigualdade também se reproduz por caminhos menos óbvios: no acesso à educação, à saúde, à moradia, à cultura, ao poder político e ao reconhecimento social.

É por esses caminhos, inclusive, que caminha o pensamento do economista e filósofo Amartya Sen. Em suas reflexões sobre justiça social, Sen (2008) propõe um deslocamento importante: em vez de se olhar apenas para a distribuição de bens, ele convida a perguntar — “igualdade de quê?”. A resposta que oferece induz a pensar para além da renda ou do consumo e a focalizar as liberdades reais que as pessoas têm para viver a vida que valorizam. Isso envolve condições concretas, como se alimentar bem, locomover-se com autonomia, participar da vida coletiva, acessar serviços de saúde e, sobretudo, ter acesso a uma educação de qualidade — entendida não como privilégio, mas como condição fundamental para a dignidade e a cidadania.

Pensar a desigualdade apenas como ausência de recursos materiais é insuficiente. Ela também se expressa como limitação à liberdade de escolha, ao exercício da cidadania plena e ao direito de construir uma vida digna. No contexto brasileiro, essas desigualdades assumem contornos ainda mais profundos quando observadas sob a perspectiva territorial. Como devidamente alerta M. Santos (1996), o espaço não é neutro: ele é moldado por relações de poder, bem como pela distribuição seletiva da técnica, da informação e do capital. Nesse sentido, o território, e o território brasileiro, não é apenas o cenário onde as desigualdades ocorrem, ele também é um agente ativo em sua produção e reprodução.

É a partir dessa compreensão que esta tese se propôs a investigar o Fundeb no estado de Goiás, considerando as múltiplas formas de desigualdade que atravessam o território goiano. O objetivo consiste em compreender de que maneira o espaço, com suas marcas históricas e sociais, influencia na distribuição dos recursos educacionais e, por consequência, na perpetuação — ou mitigação — das desigualdades.

Do ponto de vista da geografia, o território goiano deve ser compreendido para além de um recorte físico ou administrativo, sendo, então, um espaço vivido, carregado de significados e apropriado de forma desigual por diferentes grupos sociais. Em diálogo com a concepção de M. Santos (1996), o território é entendido como o resultado da articulação entre o espaço físico e as ações humanas que nele se desenvolvem, sendo marcado pela coexistência de objetos — como infraestruturas, redes e edificações — e ações — como práticas cotidianas, relações de poder e intervenções estatais (M. Santos, 1996). Essa perspectiva permite reconhecer que as desigualdades são socioeconômicas, porém, mais que isso, também são profundamente espaciais, reproduzidas e perpetuadas nas formas como o território é ocupado, organizado e utilizado.

Em consonância com Becker (2005), cabe ao geógrafo assumir uma postura analítica holística e multiescalar, que reconheça as práticas espaciais e as dinâmicas políticas que moldam o acesso desigual às políticas públicas sociais. No caso da educação, essa abordagem torna-se ainda mais urgente, pois evidencia como o lugar onde se vive pode ampliar ou limitar o direito à aprendizagem.

A geografia, ao compreender o espaço como produto das relações sociais, oferece instrumentos fundamentais para analisar a desigualdade social a partir de suas expressões territoriais. O território não é um palco neutro onde as desigualdades se manifestam, e sim uma construção histórica permeada por contradições, seletividades e assimetrias de poder. As desigualdades sociais materializam-se no espaço, refletindo a forma como o Estado, o capital e os grupos sociais organizam e controlam o território. Essa perspectiva torna evidente que as políticas públicas — como o financiamento da educação — territorializam-se de modo desigual, reforçando padrões históricos de exclusão, especialmente em áreas periféricas ou de baixa densidade urbana (Santos, 2001).

Ao mesmo tempo, a produção desigual do espaço não se limita à materialidade da infraestrutura ou à presença do Estado; ela envolve também a dimensão simbólica da vivência territorial. O espaço vivido, marcado por experiências, valores e trajetórias sociais, é afetado pelas formas como os sujeitos acessam — ou não — os bens públicos e as possibilidades de cidadania. A seletividade na apropriação do território, combinada à racionalidade técnica das

políticas estatais, evidencia uma geografia das ausências, em que muitos territórios se tornam invisíveis diante da lógica dominante de planejamento e gestão (Moreira, 2006; Arrais, 2017).

Geografia, enquanto ciência preocupada com a compreensão das relações entre sociedade e espaço, oferece importantes ferramentas conceituais para a análise da desigualdade social. Diferentemente de abordagens exclusivamente econômicas ou estatísticas, a leitura geográfica permite evidenciar como as desigualdades se manifestam no território, produzindo espaços distintos em função da distribuição desigual de bens, serviços, infraestrutura e políticas públicas. Nesse sentido, o espaço geográfico é mais que um cenário neutro onde as relações sociais ocorrem, também é um produto das contradições e seleções impostas pelas estruturas sociais, como argumenta M. Santos (2001).

Para M. Santos (2001), o espaço é resultado da ação humana historicamente construída, onde os objetos (infraestruturas, edificações, redes técnicas) e as ações (práticas sociais, econômicas, políticas) articulam-se de forma desigual. Em “Por uma outra globalização” (M. Santos, 2001), esse autor destaca que o território nacional é profundamente marcado por diferenças estruturais entre o meio técnico-científico-informacional e o meio técnico-tradicional, o que aprofunda os desequilíbrios regionais. Assim, a desigualdade territorial no Brasil não se resume a uma questão de pobreza absoluta, ela pode estar mais relacionada à forma como o território é apropriado seletivamente pelo capital e pelo Estado, privilegiando determinadas regiões em detrimento de outras.

A partir dessa perspectiva, a desigualdade social adquire uma dimensão espacial clara: ela se materializa no território e expressa-se nas formas diferenciadas de acesso à infraestrutura, às redes de serviços públicos e ao planejamento urbano. Essa é uma das preocupações centrais de Arrais (2017), ao refletir sobre a relação entre território e políticas educacionais. Para o autor, a oferta da Educação Básica, assim como de outros serviços essenciais, está subordinada à configuração da rede urbana e às estratégias territoriais dos entes federados, resultando em uma fragmentação da presença do Estado em muitos pequenos municípios brasileiros (Arrais, 2017). O espaço, assim, torna-se expressão da desigualdade e do abandono institucional em territórios periféricos.

Outro geógrafo importante nesse debate, Moreira (2006), lembra que a geografia se deve ocupar dos espaços da vida real, onde as populações enfrentam restrições materiais e simbólicas concretas. Para ele, pensar o território brasileiro sem considerar as desigualdades sociais é desconsiderar o próprio papel do Estado na reprodução dessas assimetrias. Fato é que a desigualdade, na organização do território nacional, está associada à seletividade dos investimentos públicos e à concentração de poder político e econômico em determinadas

regiões, fenômeno ainda presente nas formas contemporâneas de regionalização e planejamento.

Além disso, a produção desigual do espaço está intimamente relacionada à lógica da urbanização periférica, especialmente no Centro-Oeste brasileiro, onde os pequenos municípios convivem com dificuldades históricas de acesso à infraestrutura básica e aos instrumentos de gestão territorial. A ausência de políticas públicas eficazes, somada à baixa capacidade de investimento local, reforça a reprodução das desigualdades no plano regional. A geografia, portanto, contribui para desnaturalizar essas desigualdades ao evidenciar os mecanismos espaciais e institucionais que as sustentam.

Nesse contexto, é fundamental considerar que o espaço é também espaço vivido, ou seja, carregado de significados, valores e relações sociais que moldam a experiência cotidiana da população. Como destaca Santos (1996), o espaço não é apenas o palco das ações humanas, mas uma condição para a própria vida social, e, portanto, compreender suas desigualdades é compreender também as formas diferenciadas de existência e cidadania que os sujeitos experimentam nos diversos territórios.

Compreender a desigualdade social sob a ótica geográfica implica reconhecer que o espaço é, simultaneamente, condição, produto e meio da vida social. As configurações territoriais resultantes das relações entre capital, Estado e sociedade não se refletem somente nas desigualdades, elas contribuem para sua manutenção. Logo, torna-se indispensável analisar os serviços públicos, como a educação, em sua expressão territorial concreta, compreendendo como são planejados, financiados e ofertados a partir de relações desiguais que estruturam o espaço brasileiro (Santos, 2002 Arrais, 2012)

CAPÍTULO 5

GOIÁS E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

O presente capítulo tem como propósito oferecer uma caracterização geográfica do território goiano na busca em evidenciar a desigual distribuição populacional e socioeconômica entre seus municípios. O objetivo principal é revelar como essas desigualdades já existem no território goiano e como estão distribuídas. Para alcançar tal objetivo, na sequência são expostas as análises dos indicadores de disparidades estruturais em Goiás, como os fiscais e educacionais, com ênfase especial nos municípios de pequeno porte populacional. Esta abordagem contextualiza o território goiano inserindo-o na discussão sobre o financiamento da Educação Básica.

A partir dessa caracterização, com este capítulo, avança-se para a análise da atuação prática do Fundeb nos municípios goianos, sobretudo, naqueles de pequeno porte populacional. A intenção foi compreender de que forma esse fundo opera na realidade fiscal e educacional desses entes, considerando seus mecanismos de redistribuição e os efeitos concretos sobre esse objeto de análise. Sustenta-se, aqui, a ideia de que é fundamental entender como as condições financeiras locais influenciam a prestação do serviço educacional e a efetividade das políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades.

A parte central do capítulo é dedicada à interpretação dos dados empíricos coletados, por meio de análises estatísticas descritivas e de conteúdo, na busca de identificar tendências e padrões relacionados às desigualdades entre os municípios. Nesta etapa, analisou-se, de maneira mais precisa, a dependência dos municípios de pequeno porte das transferências governamentais, a autonomia municipal em relação à produção de recursos próprios, as variantes das questões educacionais antes e após o Novo Fundeb permanente e os impactos do Fundeb no município abaixo de 10 mil habitantes, tratando-se do atual modelo de cálculo do fundo.

5.1 . DESIGUALDADES TERRITORIAIS A PARTIR DA DISTRIBUIÇÃO DEMOGRÁFICA

O estado de Goiás é bastante diversificado na questão demográfica e há uma predominância de municípios de pequeno porte populacional, assim como em todo território brasileiro, afinal, o Brasil conta com cerca de 2.400 municípios com população abaixo de 10

mil habitantes, o que representa aproximadamente 43% do total de 5.568 municípios existentes no país (IBGE, 2022). Em âmbito nacional ou estadual, essas predominâncias de pequenas localidades revelam estruturas municipais altamente fragmentadas e com grandes desafios de gestão e desenvolvimento, fazendo do município uma escala relevante tanto do ponto de vista espacial quanto político (Castro, 2005).

Assim, toda a parcela populacional deve ser considerada na oferta de políticas públicas, inclusive, as minorias. A fim de elucidar um pouco mais, com o quadro 8, ilustra-se a distribuição dos municípios goianos conforme as categorias de porte populacional, desse modo, proporcionando uma melhor compreensão das desigualdades estruturais que marcam o território estadual a partir da distribuição de sua população:

Quadro 8 – Estado de Goiás e Classificação Populacional segundo o IBGE - ano 2022.

Porte Populacional	População	Número de Municípios	Porcentagem em relação ao número total de municípios no estado	Porcentagem em relação à população total do estado
Pequeno porte I	até 20.000	190	77,2%	18,1%
Pequeno porte II	20.001 até 50.000	32	13,0%	14,3%
Médio porte	50.001 até 100.00	10	4,1%	10,4%
Grande porte	100.001 a 900.000	13	5,3%	36,9%

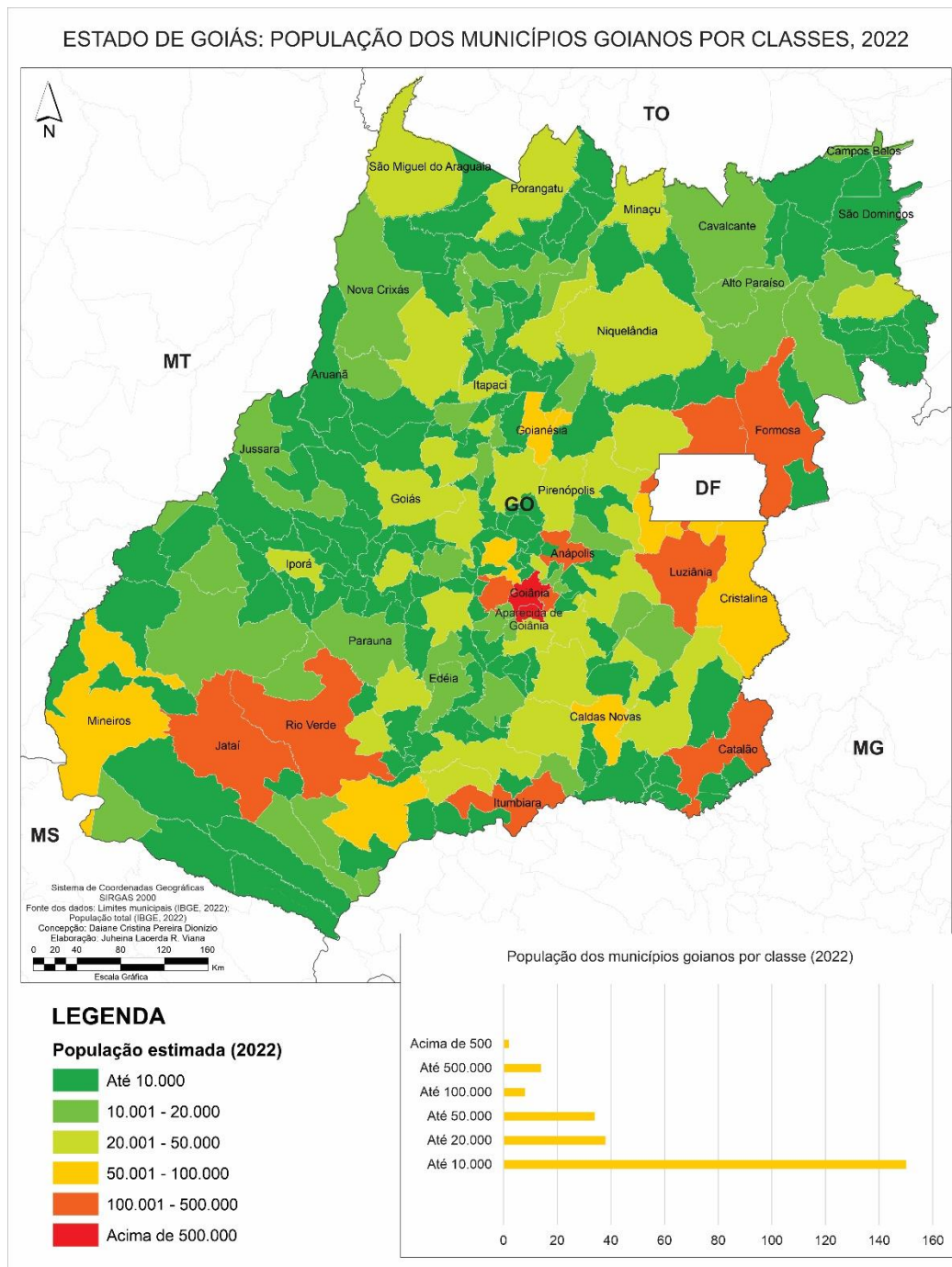
Fonte: elaboração própria.

De acordo com o quadro 8, em 2022, o estado de Goiás contava com 222 municípios com até 50 mil habitantes, classificados como municípios de pequeno porte. Desse total, cerca de 85% (190 municípios) possuíam população inferior a 20 mil habitantes, embora representassem apenas 18,1% da população total do estado. O foco desta pesquisa, entretanto, concentrou-se nos municípios de pequeno porte com população inferior a 10 mil habitantes, que, em 2022, somavam 718.090 habitantes, correspondendo a 10,1% da população estadual — ou 13%, caso se desconsidere a metrópole. Ainda assim, esse grupo abrangia 152 municípios, o que representava mais de 60% do total de municípios goianos, evidenciando sua relevância espacial no contexto estadual (IBGE, 2022).

Com base no quadro 8, verifica-se a existência de uma fragmentação territorial da população nos municípios de pequeno porte do estado, fato que contrasta com a forte concentração demográfica observada nos municípios de grande porte, que, embora representem apenas 5,3% do número total de municípios do estado, reúnem 36,9% da população total. Com essa análise, intencionou-se aferir o quanto essas assimetrias impõem desafios à implementação de políticas públicas universais como a Educação Básica, principalmente quanto ao financiamento, à escala de atendimento e à própria redistribuição proporcionada pelo Fundeb.

O mapa 1 também caracteriza essa distribuição demográfica em Goiás.

Mapa 1 - Estado de Goiás: população dos municípios goianos por classes, 2022



Fonte: IBGE (2022).

É fato que, desde a transição do século passado para o atual, pesquisadores goianos destacam que o território de Goiás é historicamente marcado por profundas desigualdades regionais, e elas têm sido amplamente estudadas no contexto da formação econômica do estado.

Os geógrafos Arrais (2007) e Estevam (1998) analisaram essas disparidades a partir da integração desse território à economia nacional. Arrais *et al.* (2010) afirmam que, ao final da década de 1990, Goiás apresentava uma estrutura regional fortemente marcada pela desigualdade. Segundo esses autores:

Os espaços metropolitanos (Região Metropolitana de Goiânia e Região do Entorno de Brasília) concentravam mais de 50% da população do Estado, o que significa que as densidades populacionais estão desigualmente distribuídas no território. Na faixa Norte/Nordeste é onde encontramos as menores densidades, assim como os municípios com predomínio de população abaixo de 15.000 habitantes (IBGE, 2000). A economia desses municípios é caracterizada, via de regra, por atividades agropecuárias, assim como pela dependência dos repasses federais, a exemplo do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), FUNDEB (Fundo de Valorização da Educação Básica) e também da previdência rural [...] O setor de serviços é o maior na soma do PIB Goiano, o que indica o dinamismo da área metropolitana (Arrais., 2007, p.35).

Além das disparidades regionais em termos populacionais, Arrais *et al.* (2007) também assinalam as desigualdades em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) nas regiões sudeste, sul e sudoeste de Goiás, que dominaram a economia do estado no início do século XXI, impulsionadas principalmente pelas atividades agropecuárias. Em contraste, as mesorregiões do Nordeste Goiano e Noroeste Goiano tiveram uma participação percentual no PIB estadual considerada irrelevante.

Para melhor compreender essas desigualdades em perspectiva territorial é importante observar as características estruturais do estado. Goiás é o estado mais populoso do Centro-Oeste brasileiro, com 7.113.540 habitantes distribuídos em 246 municípios que ocupam uma área de 340.125,40 km², apresentando densidade demográfica de 17,65 hab./km² e IDH de 0,735 (IBGE, 2022). A economia goiana, fortemente impulsionada pelo agronegócio, pelo setor de serviços e por uma indústria em processo de diversificação, é a nona maior do país, respondendo por 2,8% do PIB nacional. O setor agropecuário, apesar de representar 10,4% do PIB estadual, é central para a estrutura econômica de 86 municípios goianos, evidenciando a importância dessa atividade para as regiões menos urbanizadas (IMB, 2022).

Entretanto esse dinamismo econômico convive com fortes contrastes. Em termos de renda, a capital Goiânia apresentou, em 2021, o maior rendimento médio *per capita* do estado (R\$ 1.753,69), mas também concentrou as maiores desigualdades internas. Já as regiões mais periféricas, como o Entorno do Distrito Federal, registraram uma média de apenas R\$ 900,37 — valor inferior ao salário mínimo vigente na época. Esse contraste evidencia que, embora o estado apresente um Índice de Gini ligeiramente melhor que o nacional, a concentração de renda permanece elevada, principalmente entre os grupos mais ricos. A desigualdade, nesse caso, não

se resume à comparação entre municípios: ela atravessa os territórios de forma difusa, moldando trajetórias de vida de maneira desigual desde o nascimento (IMB, 2022a, b).

Este informe técnico “Desigualdade em Goiás: um diagnóstico em busca do desenvolvimento sustentável”, publicado em 2022, examina as desigualdades socioeconômicas no estado, focalizando a renda como principal métrica. A pesquisa destaca que, embora a desigualdade de renda em Goiás tenha sido menor que a média nacional ao longo da última década, o estado ainda enfrenta desafios significativos.

A renda média em regiões como Goiânia é bem maior do que em outras áreas do estado, como o Entorno do Distrito Federal, onde desigualdade e condições econômicas são mais críticas. Além disso, o informe aponta à persistente desigualdade entre diferentes grupos sociais, refletindo disparidades estruturais que necessitam de atenção para um desenvolvimento mais equitativo. O relatório conclui que é essencial que governo e sociedade goiana trabalhem juntos para reverter a tendência de aumento das desigualdades e promover um desenvolvimento sustentável e inclusivo (IMB, 2022a, b).

Para além das dimensões econômicas, entender as desigualdades sociais em Goiás exige olhar para como diferentes grupos sociais acessam direitos básicos. Assim, mais do que números sobre renda ou pobreza, trata-se de compreender como se dão as oportunidades de acesso à educação, saúde, moradia e cidadania. A partir dos dados da PNAD Contínua (PNAD-C) do IBGE, cobrindo o período de 2012 a 2021, um panorama mais amplo e detalhado se revela: Goiás é um estado que convive com importantes avanços em alguns indicadores, mas ainda enfrenta desequilíbrios profundos e persistentes, especialmente quando se cruzam as variáveis renda, raça, gênero, escolaridade e saneamento básico (IBGE, 2023).

No que diz respeito à escolaridade, os dados reafirmam uma correlação direta entre anos de estudo e níveis de renda. Quanto maior o tempo de permanência na escola, maiores as chances de inserção qualificada no mercado de trabalho e, conseqüentemente, de acesso a melhores condições de vida. Contudo a desigualdade educacional em Goiás não é apenas uma questão de desempenho escolar, ela também é de estrutura social e de capacidade fiscal dos municípios, especialmente dos menores. Muitos desses municípios não conseguem assegurar a manutenção adequada da rede de ensino por conta de suas limitações orçamentárias, o que se reflete em escolas com infraestrutura precária, déficit de profissionais e baixos índices de aprendizagem (IMB, 2022a, b).

Para compreender, de forma mais ampla, a leitura das questões territoriais com a capacidade fiscal dos municípios, que operacionaliza a maior parte das políticas educacionais,

relembra-se, conforme abordado no capítulo 2, as principais receitas do Fundeb e como elas são distribuídas nos municípios goianos:

Quadro 9 – Composição dos principais recursos (impostos e tributos) do Fundeb.

TRANSFERÊNCIAS E IMPOSTOS DA UNIÃO	FPE	Fundo de Participação dos Estados (FPE) é uma transferência da União, constitucional (CF, Art. 159, I, a) que determina que 21,5% da receita arrecadada com IR (Imposto Sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza) e IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) sejam repassados aos estados e Distrito Federal.
	FPM	Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), da União para os estados e o Distrito Federal, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). A distribuição dos recursos aos municípios é feita de acordo com o número de habitantes, onde são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual.
	IPI-Exp	O imposto sobre produtos industrializados (IPI-Exp) é um tributo da União tratado no artigo 153, IV, da Constituição da República, e 10% de sua receita líquida são destinados aos estados. Esse repasse tem o intuito de compensar perdas provenientes da não arrecadação de ICMS sobre produtos manufaturados que se destinam à exportação. Por isso, a distribuição desses valores se dá proporcionalmente às exportações de produtos industrializados de cada ente estadual, conforme a Lei Complementar 61, de 1989. Do montante que cabe ao estado, 25% devem ser repassados aos seus municípios, utilizando-se os mesmos critérios de rateio da quota-parte do ICMS.
ESTADUAL	ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD) é a sigla pela qual é conhecido o Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos. Esse imposto também é conhecido como “Imposto sobre Herança e Doação”. Está previsto na Constituição Federal, no artigo 155, I, e é de competência dos estados e do Distrito Federal.
	ICMS	O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal (ICMS) é um imposto estadual que incide sobre as mercadorias em geral.
	IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) é um imposto estadual com o objetivo de arrecadação sobre os automóveis, independe de qual tipo de veículo for (motos, carros, ônibus, caminhões, etc.).
MUNICIPAL	ITR	Imposto Territorial Rural (ITR) é um imposto que tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano.

Fonte: elaboração própria.

De acordo com a fundamentação teórica construída até aqui, expondo-se o contexto do financiamento educacional no país, mesmo a partir das desigualdades históricas socioespaciais presentes no território brasileiro e goiano, traçou-se o papel do Estado como agente mediador das políticas públicas que conceitualmente busca amenizar tais desigualdades; nesse sentido, focalizaram-se características do objeto de pesquisa específico, o Fundeb (enquanto instrumento de redistribuição que busca amenizar desigualdades no financiamento da Educação Básica), mas, agora, a pesquisa avança para uma abordagem de caráter empírico e técnico. Desse modo, na próxima etapa, revela-se, por meio da exposição de dados e representações

gráficas, como as assimetrias regionais e populacionais materializam-se nas receitas municipais, nas transferências intergovernamentais e na capacidade de financiamento das redes locais de ensino.

A construção dos resultados esperados foi estruturada em duas seções complementares. A primeira seção concentra-se na exposição dos dados fiscais e educacionais tratados quantitativamente, acompanhada de gráficos, mapas e quadros comparativos que permitem evidenciar, de forma sistemática, as desigualdades regionais e os condicionantes financeiros. A segunda dedica-se à análise do comportamento do Fundeb nos municípios de pequeno porte populacional de Goiás, reunindo informações provenientes de coletas de dados primários, análise documental, observação de reuniões em prefeituras, órgãos governamentais e instituições escolares, além de diálogos com gestores e professores. Essa transição do plano teórico para a analítica teve o intuito, portanto, de consolidar a compreensão integrada entre o discurso das políticas públicas e sua efetiva expressão no espaço.

5.2 . FUNDEB: INDICADORES, COMPOSIÇÃO, MODO DE CÁLCULO E RESULTADOS ESPERADOS

Questões Fiscais

O título desta seção, talvez, poderia ser “Resultados Não Esperados”, num tom irônico, mas é isso o que normalmente acontece com as hipóteses nas defesas de tese, pois os resultados das pesquisas, em geral, acompanham a veracidade das hipóteses. Feita essa ressalva, então, passa-se à exposição dos dados secundários e aos coletados diretamente nas prefeituras e secretarias a fim de se compreender melhor tal relação, que foge consubstancialmente a essa regra habitual.

No quadro, a seguir, elenca-se a organização fiscal dos municípios goianos segundo as Regiões de Planejamento (uma seleção do município de maior e menor população nas dez regiões), servindo como ponto de partida para a análise empírica e também uma visualização das diferenças estruturais na questão fiscal e, de maneira específica, na representatividade do recebimento do Fundeb, afinal, parte-se dos princípios teóricos e pressupostos de que as desigualdades encontradas no território goiano contribuem para a permanência das desigualdades educacionais encontradas nos municípios menores.

Com o quadro que segue, ao expor os municípios por porte populacional em todas as regiões do estado, procurou-se ratificar o impacto da questão fiscal e do fundo. Selecionou-se, com tal escopo, as variáveis PIB *per capita*, Receita Corrente, Receita Tributária, Receita de Transferência Intergovernamental, Cota FPM, Cota ICMS e Fundeb, esses indicadores têm a capacidade de refletir: a questão econômica (riqueza distribuída por pessoa), a receita que o município tem capacidade para arrecadar (tributos) em sua gestão fiscal e com sua equipe técnica, e também o quanto os municípios dependem de financiamento da União para custear sua prestação de serviços básicos (como saúde, educação e saneamento básico); eles são apresentados a fim de consolidar certa fraqueza cooperativa no federalismo.

Quadro 10 – Municípios das dez Regiões de Planejamento – População, Questões econômicas-fiscais e Fundeb - ano 2022.

Região de Planejamento	Município	
1. Região Metropolitana de Goiânia	Caldazinha	Goiânia
População	4.507	1.414.483
PIB <i>per capita</i>	19.718	33.827

Região de Planejamento	Município	
Receita Corrente	100%	100%
Receita Tributária	4,64%	36,81%
Receita Trans. Intergov.	92,85%	52,31%
Cota FPM	50,61%	15,58%
Cota ICMS	23,78%	24,86%
Fundeb	11,63%	18,34%
2. Região Oeste Goiano	Adelândia	São Luís de Montes Belos
População	2.393	33.852
PIB <i>per capita</i>	16.858	37.101
Receita Corrente	100%	100%
Receita Tributária	5,45%	12,14%
Receita Trans. Intergov.	94,13%	81,46%
Cota FPM	56,06%	27,19%
Cota ICMS	14,44%	25,49%
Fundeb	7,19%	16,63%
3. Região Noroeste Goiano	Aragarças	Diorama
População	18.390	2.062
PIB <i>per capita</i>	12.568	29.271
Receita Corrente	100%	100%
Receita Tributária	11,17%	3,38%
Receita Trans. Intergov.	88,08%	95,98%
Cota FPM	42,52%	57,26%
Cota ICMS	10,42%	20,92%
Fundeb	22,36%	5,68%
4. Região Sudeste Goiano	Catalão	Anhanguera
População	114.427	924
PIB <i>per capita</i>	65.498	19.278
Receita Corrente	100%	100%
Receita Tributária	16,37%	2,22%
Receita Trans. Intergov.	66,63%	90,66%
Cota FPM	17,22%	70,69%
Cota ICMS	45,93%	15,04%
Fundeb	11,38%	3,65%
5. Região Norte Goiano	Porangatu	Nova Iguaçu de Goiás
População	44.317	3.010
PIB <i>per capita</i>	22.281	17.280
Receita Corrente	100%	100%
Receita Tributária	11,7%	3,37%
Receita Trans. Intergov.	79,52%	95,57%
Cota FPM	26,5%	61,05%
Cota ICMS	14,79%	16,7%
Fundeb	20,51%	9,07%

Região de Planejamento	Município	
6. Região Nordeste Goiano	Posse	Sítio d'Abadia
População	34.914	2.927
PIB <i>per capita</i>	15.536	21.625
Receita Corrente	100%	100%
Receita Tributária	13,34%	5,81%
Receita Trans. Intergov.	79,06%	89,95%
Cota FPM	38,13%	49,37%
Cota ICMS	11,29%	27,14%
Fundeb	26,33%	7,07%
7. Região do Entorno do DF	Águas Lindas de Goiás	Mimoso de Goiás
População	225.693	2.614
PIB <i>per capita</i>	9.595	67.177
Receita Corrente	100%	100%
Receita Tributária	17,14%	8,74%
Receita Trans. Intergov.	70,82%	90,4%
Cota FPM	36,45%	56,26%
Cota ICMS	5,48%	20,59%
Fundeb	41,46%	7,02%
8. Região Sudoeste Goiano	Rio Verde	Aparecida do Rio Doce
População	225.696	2.907
PIB <i>per capita</i>	49.157	37.682
Receita Corrente	100%	100%
Receita Tributária	18,72%	7,64%
Receita Trans. Intergov.	56,75%	80,18%
Cota FPM	13,63%	44,6%
Cota ICMS	42,15%	25,4%
Fundeb	18,21%	14,23%
9. Região Centro Goiano	Cidade de Goiás	Matrinchã
População	24.071	4.042
PIB <i>per capita</i>	29.330	30.736
Receita Corrente	100%	100%
Receita Tributária	10,29%	9,05%
Receita Trans. Intergov.	84,63%	87,74%
Cota FPM	33,32%	49,24%
Cota ICMS	14,86%	20,98%
Fundeb	12,99%	11,59%
10. Região Sul Goiano	Itumbiara	Água Limpa
População	107.970	1.858
PIB <i>per capita</i>	45.096	29.853
Receita Corrente	100%	100%
Receita Tributária	19,13%	3,03%
Receita Trans. Intergov.	68,69%	96,68%
Cota FPM	18,71%	52,72%
Cota ICMS	29,89%	26,42%

Região de Planejamento	Município	
Fundeb	23,67%	5,37%

Fonte: STN (2022)

Os dados municipais das Regiões de Planejamento revelam disparidades estruturais demográficas e em termos econômicos; a composição das receitas públicas locais desvela um quadro de significativa heterogeneidade fiscal. A começar pela demografia, municípios de grande porte, a exemplo de Goiânia, com 1.414.483 habitantes, e Rio Verde, com 225.696 habitantes, coexistem com unidades de dimensão populacional diminuta, como Anhanguera (924 habitantes) e Água Limpa (1.858 habitantes), altamente contrastante. Mas essa discrepância se reflete no Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que, embora não linearmente correlacionado ao tamanho populacional, exhibe grandes variações: Catalão alcança \$65.498, enquanto Aragarças registra um PIB *per capita* de \$12.568, indicando assimetrias na produtividade e na distribuição de riqueza intrarregional.

Já a estrutura da Receita Corrente manifesta uma dependência crônica de transferências intergovernamentais, sobretudo, nos municípios de menor capacidade econômica e demográfica. Tal dependência ultrapassa consistentemente 90% em muitas das unidades menores. Por exemplo, Água Limpa e Diorama demonstram extrema vulnerabilidade fiscal, obtendo 96,68% e 95,98%, respectivamente, de suas receitas a partir de fontes externas. Tal padrão sugere severas limitações na autonomia fiscal e na capacidade de arrecadação própria, tornando a gestão financeira local altamente sensível às políticas federais e estaduais de repasse. Confirmando a vulnerabilidade fiscal também pela ineficácia técnica para a arrecadação tributária.

A capacidade extrativa tributária, a Receita Tributária Própria, demonstra ser um marcador direto do dinamismo econômico e da escala administrativa do município. As capitais regionais ou centros de maior densidade econômica conseguem sustentar uma proporção mais elevada de recursos próprios, como observado em Goiânia (36,81%), Itumbiara (19,13%) e Rio Verde (18,72%). Em nítido contraste, municípios com pouca base econômica intrínseca, como Anhanguera, que arrecada apenas 2,22% em tributos próprios, e Nova Iguaçu de Goiás, com 3,37%, comprovam a disparidade na geração de riqueza e na maturidade da gestão fiscal.

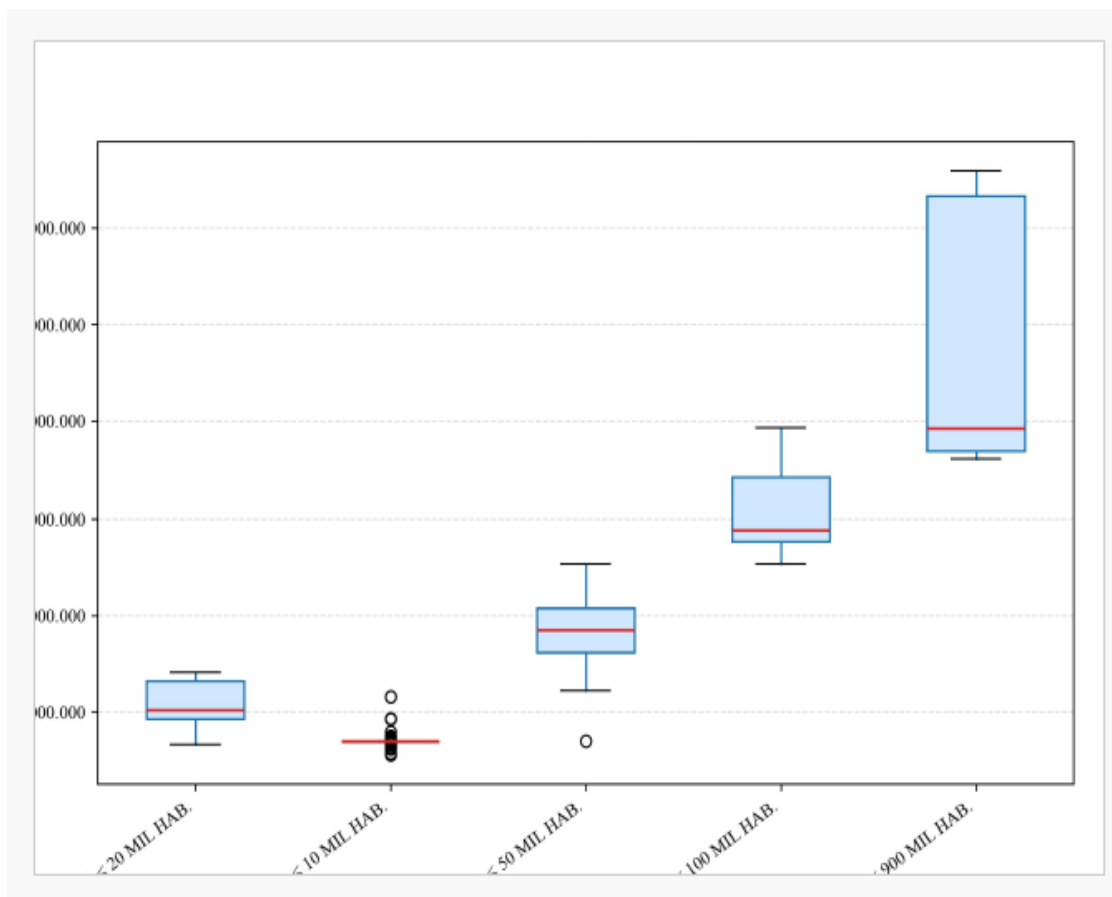
O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) emerge como o pilar financeiro central para a sobrevivência das menores entidades municipais, configurando-se frequentemente como o maior componente da Receita Corrente Total. Sua participação é mais acentuada onde a Receita Tributária é mínima; Anhanguera, por exemplo, alcança 70,69% de sua receita por meio da Cota FPM, e Mimoso de Goiás registra 56,26%. A dependência do FPM é inversamente

proporcional ao dinamismo próprio da unidade, sendo muito menor em municípios economicamente robustos, como Catalão (17,22%) e Rio Verde (13,63%), que conseguem diversificar suas fontes de recursos.

A Cota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) funciona como um indicador do grau de produção e circulação de bens e serviços dentro do território municipal. Observa-se que municípios que se destacam como polos industriais ou agrícolas de alta produtividade exibem as maiores participações relativas no ICMS, destacando-se Catalão, com 45,93%, e Rio Verde, com 42,15%. Essa alta participação é crucial para o financiamento municipal, superando o FPM nesses casos. No entanto municípios com baixo dinamismo produtivo, como Águas Lindas de Goiás, que possui uma cota de apenas 5,48%, demonstram que mesmo o grande adensamento populacional pode não se traduzir em base econômica local forte.

Finalmente, a participação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) na Receita Corrente reflete a priorização ou a necessidade de financiamento da educação, muitas vezes, correlacionada a altas demandas populacionais. Águas Lindas de Goiás revela a maior proporção de Fundeb (41,46%), possivelmente devido à sua característica como cidade de rápido crescimento no Entorno do Distrito Federal, exigindo vastos investimentos educacionais. Em contraste, municípios como Anhanguera (3,65%) e Água Limpa (5,37%) revelam participações percentualmente inferiores, evidenciando que, embora a educação seja vital, a composição fiscal desses pequenos municípios é predominantemente estruturada pelas transferências mais gerais do FPM e do ICMS.

A seguir, passa-se às representações gráficas referentes à distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) de maneira expandida, distribuído nas quatro classes de porte populacional: pequeno porte I, pequeno porte II, médio porte e grande porte, e dando mais especificidade ao trabalho. Para tornar a análise mais precisa e evidenciar as diferenças entre os extremos populacionais, os municípios com até 10 mil habitantes foram destacados em uma coluna específica, permitindo observar detalhadamente o seu comportamento em relação às demais faixas. Da mesma forma, foi criada uma coluna exclusiva para Goiânia, a metrópole estadual e o único município com população superior a 900 mil habitantes.

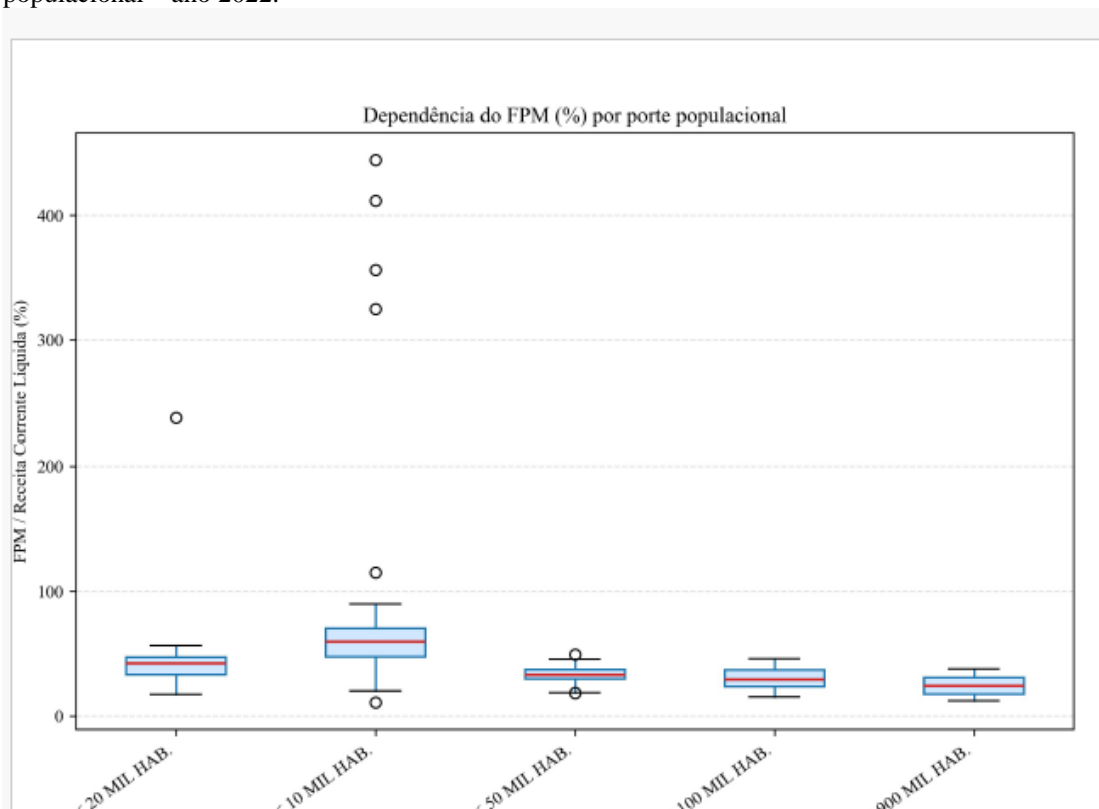


Fonte: elaboração própria.

Há uma correlação positiva entre o porte populacional de um município e o montante de FPM recebido. O valor mediano do repasse aumenta consistentemente com o aumento da faixa populacional. Nota-se um aumento da variabilidade na dispersão dos valores do FPM (indicada pela altura das caixas e pela amplitude dos "bigodes" no gráfico 1), que também aumenta conforme o porte populacional cresce. Isso sugere que, embora os municípios maiores recebam mais, há uma maior variação nos montantes exatos que eles recebem em comparação com os municípios menores.

Por fim, a presença de *outliers* (que são os pontinhos pretos), indica que, na categoria de até 10 mil habitantes, fatores além da população podem influenciar o FPM para um subconjunto específico desses pequenos municípios, causando desvios significativos da norma. Presume-se que podem ser os critérios para o recebimento do FPM.

Gráfico 2 – Correlação entre Fundo de Participação Municipal e a Receita Corrente Líquida (%) por porte populacional – ano 2022.



Fonte: elaboração própria.

A análise do gráfico 2 expõe a relação entre Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Receita Corrente Líquida (RCL), e quanto o FPM representa no valor total das receitas líquidas destes municípios, por faixa populacional. A tendência predominante observada é uma correlação inversa, na qual a dependência das transferências do FPM tende a decrescer conforme o tamanho da população aumenta. Contudo, embora essa tendência geral seja nítida, a distribuição dos dados ao longo das categorias revela uma heterogeneidade significativa, principalmente nas faixas de menor porte, indicando que a dinâmica da dependência fiscal não é uniforme e merece um exame mais aprofundado. As hipóteses para tal heterogeneidade perpassam por irregularidades fiscais, deduções legais ou até mesmo queda nas arrecadações, mas esse não é o foco desta análise, que está restrita aos aspectos gerais da constatação da dependência do FPM em municípios com até 10 mil habitantes.

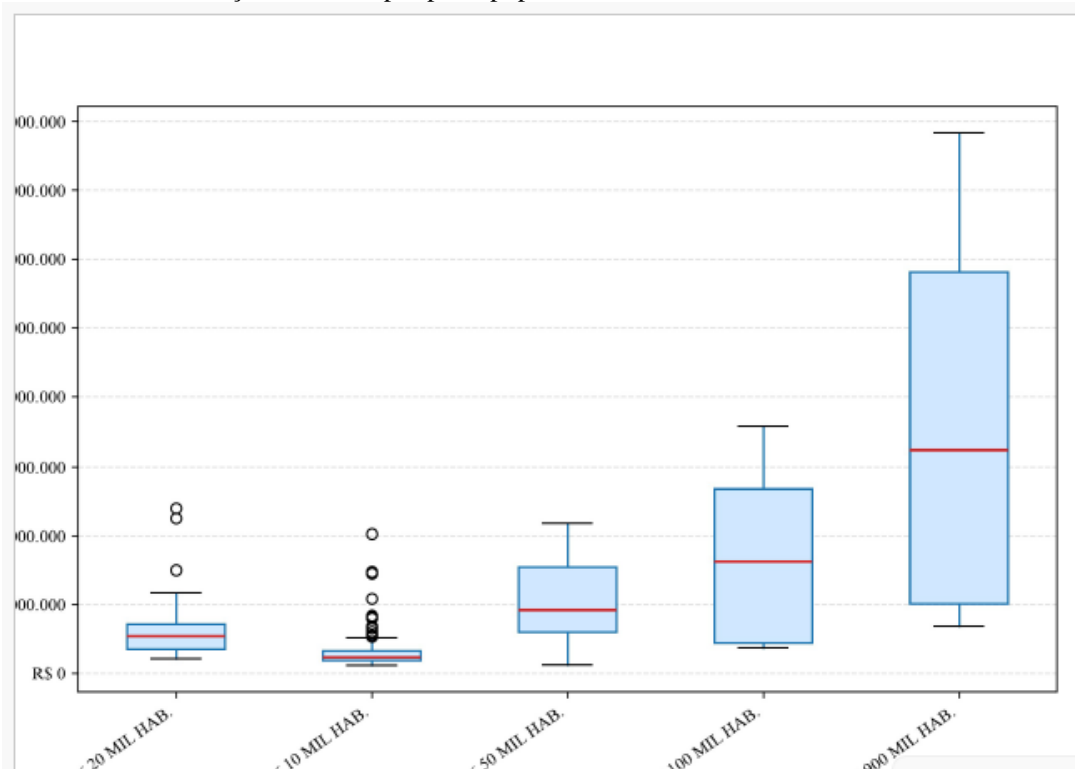
Focalizando a dispersão dos dados, observa-se um comportamento particular. A faixa de municípios com até 20 mil habitantes exibe uma dependência de FPM, mediana considerável, situada em torno de 45-50% da Receita Corrente Líquida. Em contraste com a população de até 10 mil habitantes, que surge como uma anomalia notável dentro do padrão geral. Essa faixa apresenta a maior mediana de dependência, superior a 60%, mas também a

maior variabilidade, evidenciada pela amplitude do seu intervalo interquartil e pela presença de múltiplos valores atípicos extremos, com alguns municípios registrando uma dependência superior a 300% e 400%. Esse comportamento contrasta fortemente com as faixas populacionais de médio e grande porte, que demonstram uma queda acentuada e progressiva tanto na mediana da dependência quanto na dispersão dos dados. Tal fenômeno pode ser interpretado como um estágio de transição, no qual esses municípios já enfrentam custos crescentes de serviços públicos mais complexos, mas ainda não desenvolveram uma base tributária local suficientemente madura para mitigar a dependência das transferências. Ou, simplesmente, erro no fornecimento de dados da STN.

No geral, porém, além da anomalia observada, a heterogeneidade existente, especialmente na faixa de municípios de porte intermediário, pode também se traduzir em diferentes graus de vulnerabilidade fiscal. É fato que a diminuição da dispersão, manifestada em intervalos interquartis mais estreitos e na ausência de *outliers* nos municípios de grande porte, evidencia que a previsibilidade da dependência aumenta com o crescimento populacional. Essa homogeneidade sugere que estas administrações possuem, de modo geral, uma estrutura de arrecadação mais diversificada e robusta, ancorada na geração de tributos locais como o Imposto Sobre Serviços (ISS) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que ganham escala em economias urbanas maiores, resultando em maior autonomia fiscal. Os dados, portanto, apontam para realidades fiscais distintas, em que a vulnerabilidade financeira se mostra mais acentuada e heterogênea nos municípios de pequeno e pequeno-médio porte.

Outra fonte de recurso que contribui fortemente para a composição do Fundeb é o ICMS, que, como abordado, é um imposto de recolhimento estadual recebido como cota-parte pelo município. Segundo o FNDE (2022), o ICMS representa aproximadamente 60% a 70% da base total de arrecadação do Fundeb, seguido pelo FPM, numa variação de até 30% do total. Assim, necessário se faz compreender melhor a distribuição deste ICMS em municípios de pequeno porte populacional e, para tanto, tem-se o gráfico 3, que apresenta a distribuição do ICMS por porte populacional, ano 2022.

Gráfico 3 – Distribuição do ICMS por porte populacional – ano 2022.



Fonte: elaboração própria.

O gráfico 3 evidencia a distribuição do repasse de ICMS, assim, revelando um padrão claramente desigual. Observa-se que o valor mediano do ICMS cresce de forma expressiva conforme aumenta o tamanho da população municipal, indicando forte correlação entre densidade populacional e volume de arrecadação. Os municípios com até 10 mil e 20 mil habitantes apresentam caixas muito comprimidas, sugerindo baixa variabilidade e repasses relativamente homogêneos entre si, embora com a presença de alguns *outliers* que indicam exceções positivas — provavelmente municípios com atividade econômica atípica ou localização estratégica (possivelmente atividades mineradoras, turísticas ou industriais locais). Já os grupos intermediários (até 50 mil e até 100 mil habitantes) exibem dispersões mais amplas, apontando maior heterogeneidade fiscal.

Nos municípios com mais de 900 mil habitantes, o gráfico 3 ilustra uma amplitude muito superior, tanto no valor mediano quanto na dispersão total, com o maior intervalo interquartil e um “bigode” superior muito estendido. Isso evidencia uma concentração expressiva de receita de ICMS nos grandes centros urbanos, refletindo a centralização econômica e produtiva típica das regiões metropolitanas. Tal padrão reforça o caráter regressivo do modelo de arrecadação estadual, no qual os municípios menores permanecem dependentes de transferências intergovernamentais (como o FPM e o Fundeb), enquanto os maiores concentram as receitas próprias derivadas da atividade econômica local.

Dados Educacionais

A partir da constatação de diversidade fiscal, que revela maior fragilidade em municípios de pequeno porte populacional, pode-se inferir que serviços como transporte escolar, manutenção de infraestrutura e contratação de professores custam proporcionalmente mais em municípios em municípios menores? Parte-se, para verificar essa questão, do pressuposto que as desigualdades educacionais acompanham as fragilidades fiscais, a educação é mais onerosa para municípios menores e incapacitados financeiramente e que, desigualdade gera mais desigualdades. Segundo Arretche e Marques (2002), a oferta de serviços em municípios pequenos é mais onerosa porque os custos fixos da infraestrutura são diluídos em uma base populacional reduzida, comprometendo a eficiência alocativa dos recursos e a qualidade do serviço.

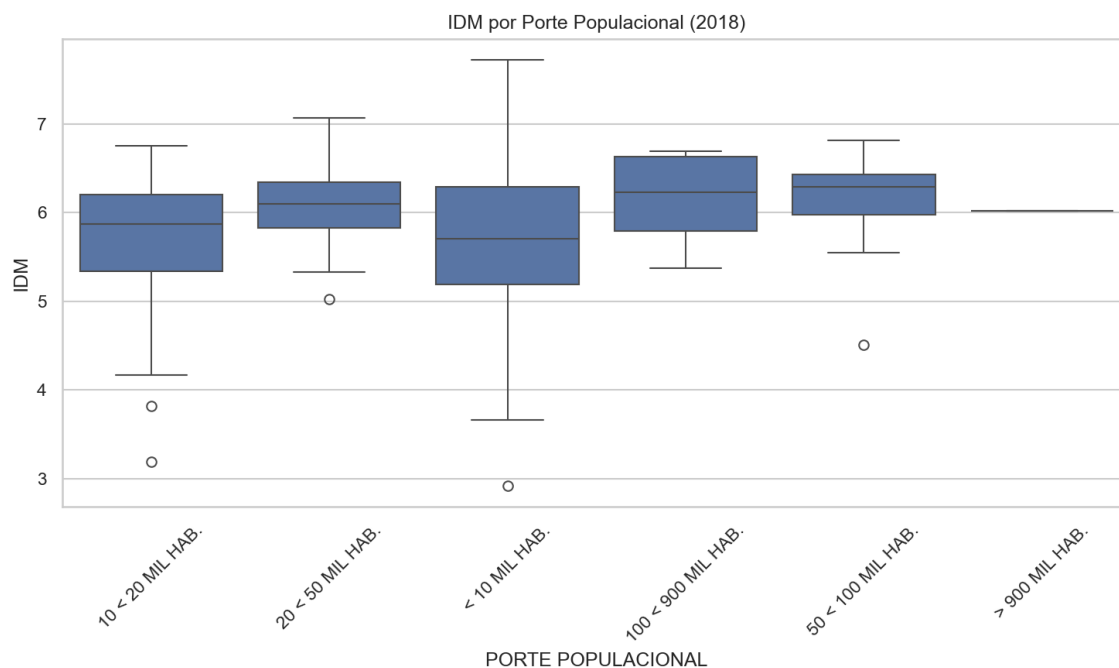
Visto isso, algumas dúvidas emergem — Será que os indicadores educacionais acompanham os piores resultados fiscais nos municípios menores? E será que a implantação do Novo Fundeb, em 2020, colaborou para a redução de tais desigualdades educacionais? Supõe-se que acompanham sim, mas veja-se os dados do próximo gráfico na tentativa de também confirmar, ou não, se ocorreram mudanças significativas nos indicadores educacionais após a implantação do Novo Fundeb. Para tanto, seguem os indicadores educacionais: Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), Educação e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e Frequência Escolar dos anos 2018 e 2022. Apresenta-se, ainda, o indicador “Anos Médios de Estudo”, contudo serve mais para caracterizar a realidade dos municípios goianos por porte populacional do que para compará-los (não se pôde extrair esses dados para anos de 2020 em diante).

A seguir, a leitura comparativa dos indicadores educacionais representados nos gráficos do tipo *boxplots* busca evidenciar mudanças na distribuição dos resultados municipais entre os anos de 2018 e 2022, a partir de variáveis que expressam aspectos distintos da oferta e do desempenho da Educação Básica. A opção pela utilização do *boxplot* permite observar, de maneira sintética e comparativa, tendências centrais, dispersões e comportamentos atípicos (*outliers*) que caracterizam o desempenho dos municípios goianos segundo o porte populacional.

Essa abordagem gráfica não estabelece relações de causalidade, mas sim identifica padrões e variações visuais que possam indicar transformações ou permanências nas condições educacionais ao longo do período. Como já apontado, a comparação entre 2018 e 2022 é particularmente relevante por englobar a transição institucional do Fundeb antigo para o Fundeb

permanente, conquanto a análise a seguir se restrinja à interpretação estatística, alterações positivas podem indicar, por exemplo, recebimento de novas complementações do Fundeb após 2020, como o Valor Anual por Aluno Resultado (VAAR)¹⁴. Dessa forma, os gráficos que seguem ajudam a compreender o comportamento da estrutura educacional municipal nos municípios goianos, por porte populacional, nos anos de 2018 e 2022.

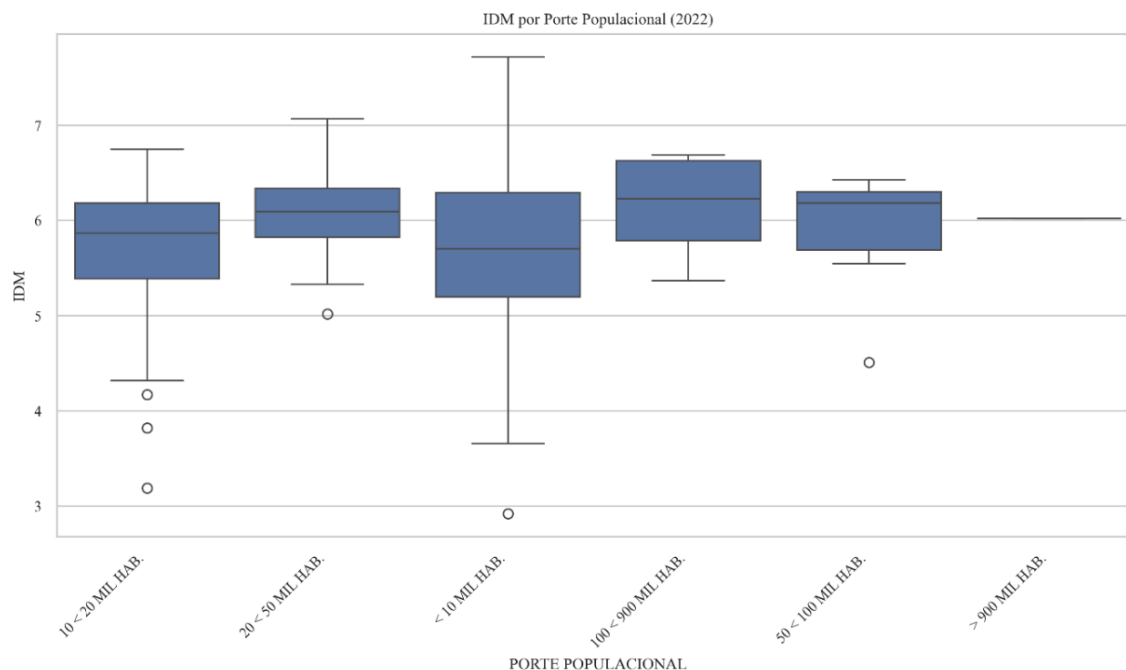
Gráfico 4 – IDM por Porte Populacional no estado de Goiás – ano 2018.



Fonte: elaboração própria.

¹⁴ Segundo o FNDE (2021), esta complementação é um incentivo para as redes públicas que cumprirem condicionalidades de melhoria na gestão educacional e apresentarem evolução nos resultados de atendimento e aprendizagem, com redução das desigualdades.

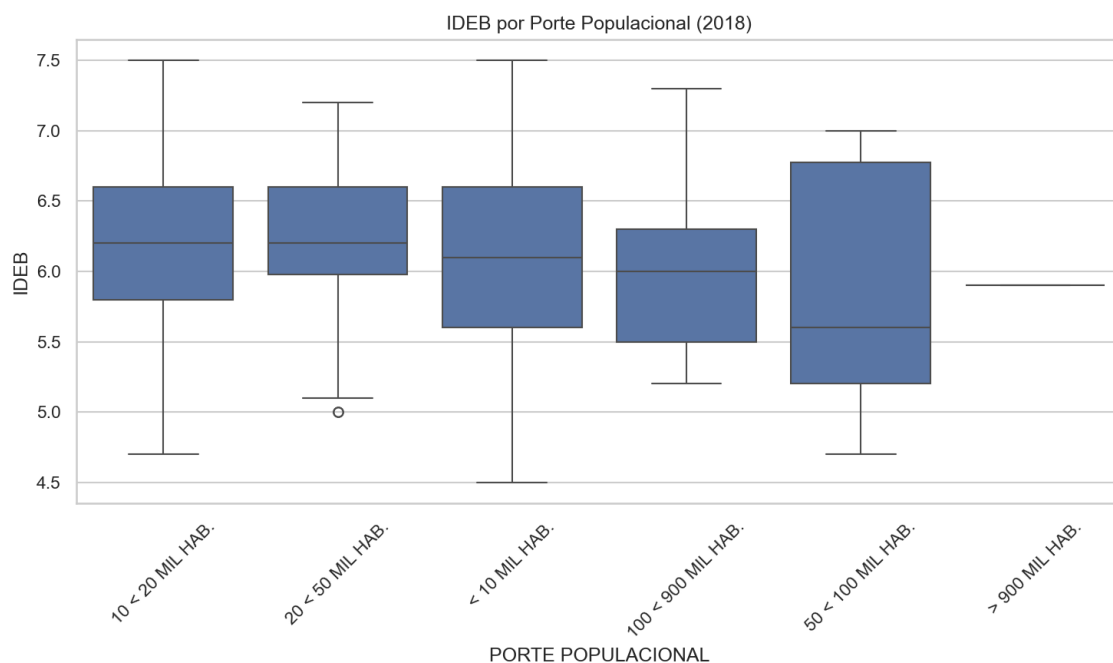
Gráfico 5 – IDM por Porte Populacional no estado de Goiás – ano 2022.



Fonte: elaboração própria.

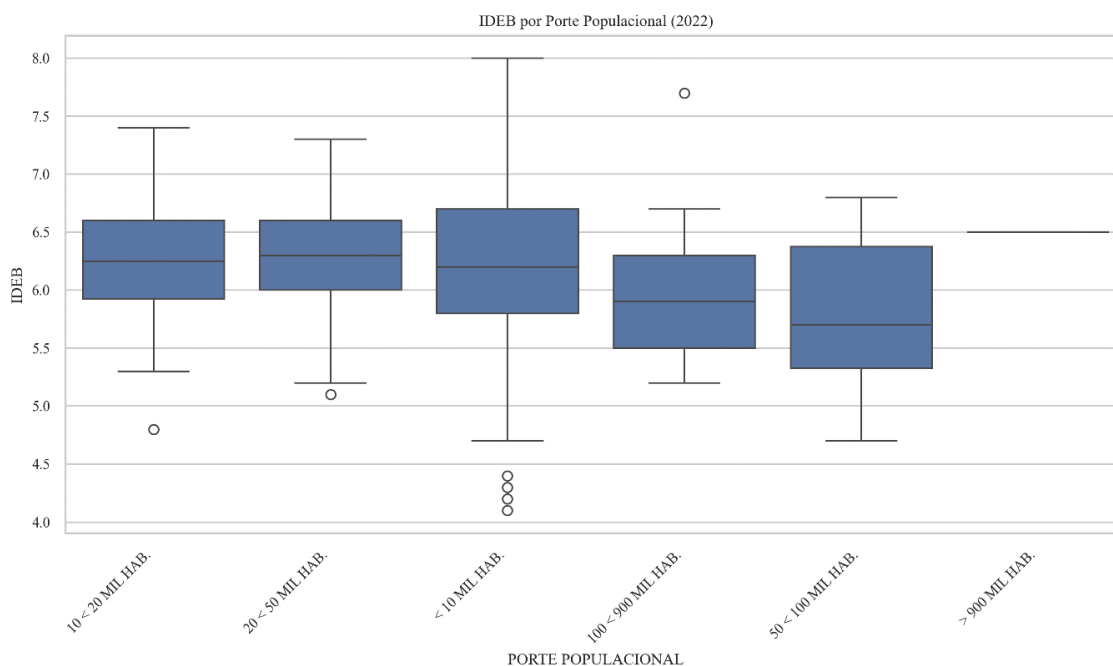
A análise comparativa dos gráficos de IDM Educação revela que a estrutura geral da distribuição se manteve relativamente estável nos intervalos desses anos, com medianas situadas entre 5,5 e 6,5 pontos. Em 2018, o *boxplot* indicava diferenças visuais entre faixas populacionais, com municípios de 20 a 50 mil habitantes apresentando valores medianos superiores e menor amplitude interquartílica. Em 2022, contudo, há um suave estreitamento das caixas e redução dos valores extremos, o que sugere leve convergência dos desempenhos educacionais municipais. O número de *outliers* também diminuiu, apontando uma tendência de estabilização dos resultados.

Nos municípios com população inferior a 10 mil habitantes, o padrão observado é de leve aumento do valor mediano, embora ainda com uma faixa interquartílica mais ampla, indicando desigualdade interna persistente. Em 2018, essa classe apresentava valores mínimos mais baixos e pontos fora da curva que indicavam fragilidade em alguns casos; já em 2022, apesar de permanecer entre os grupos de menor desempenho, nota-se um deslocamento positivo da mediana e redução dos extremos inferiores, o que evidencia uma distribuição mais compacta e menos desigual visualmente.

Gráfico 6 – IDEB por Porte Populacional 2019 (a.i)¹⁵ no estado de Goiás¹⁶ - ano 2018.

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 7 – IDEB por Porte Populacional (a.i) no estado de Goiás – ano 2022.



Fonte: elaboração própria.

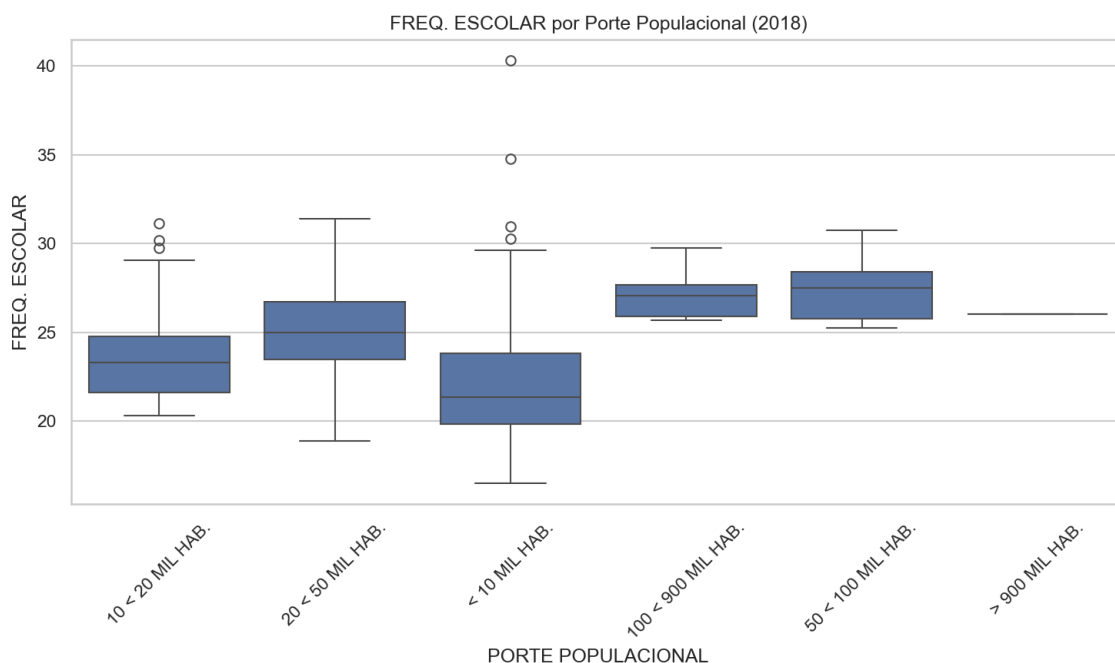
¹⁵ (a.i) é a abreviatura de anos iniciais. É grande a falta de informação de notas finais do Ideb.

¹⁶ Os anos mais próximos de 2018 e 2022 utilizados para a análise do IDEB foram 2019 e 2021, correspondentes aos períodos de aplicação das provas do Saeb pelo Inep. Optou-se por considerar apenas os resultados referentes aos anos iniciais do Ensino Fundamental, uma vez que há baixa adesão à avaliação nos anos finais, sobretudo, entre os municípios de pequeno porte, onde os anos médios de estudo são inferiores aos observados em municípios de maior população. Para ilustrar essa limitação, em 2019, dos 246 municípios que deveriam registrar suas notas do IDEB no Censo Escolar, 175 não apresentaram adesão, o que reforça a dificuldade de obtenção de dados consistentes e comparáveis para esse segmento educacional.

A comparação entre os *boxplots* de IDEB por porte populacional mostra mudanças visíveis na configuração das distribuições. Em 2018, os dados exibiam amplitudes interquartílicas amplas, sobretudo, nos grupos de até 100 mil habitantes, o que indicava grande variabilidade entre municípios. Em 2022, observa-se redução da dispersão em vários portes e ligeiro aumento das medianas em praticamente todas as categorias, especialmente nos municípios de 10 a 50 mil habitantes. A presença de *outliers* negativos em 2022 é menor, o que reforça uma tendência de uniformização dos resultados educacionais dentro das faixas populacionais.

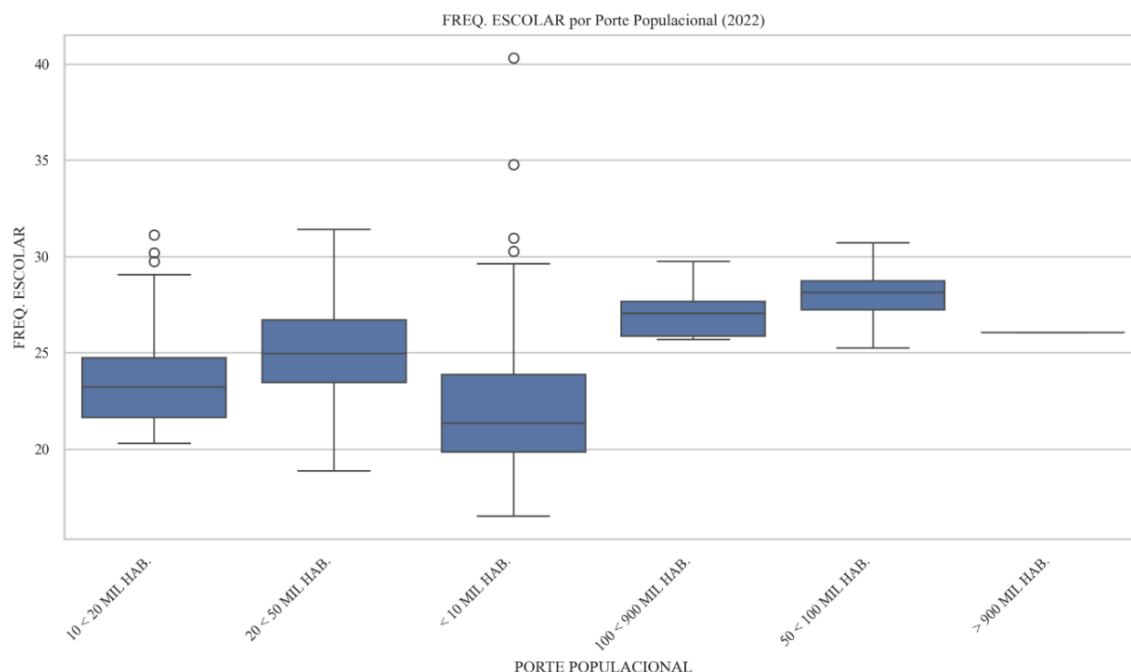
No grupo de municípios de até 10 mil habitantes, o comportamento visual evidencia pequena elevação do IDEB mediano, acompanhada por uma diminuição dos valores mínimos e de *outliers* extremos em 2022. Ainda assim, o *boxplot* continua revelando amplitude considerável, sinalizando que essa faixa populacional segue marcada por desigualdades internas e resultados heterogêneos. As diferenças entre quartis, embora atenuadas, persistem de forma visível, o que sugere estabilidade com leve tendência de melhora, sem indicar mudanças estruturais profundas.

Gráfico 8 – Frequência escolar no estado de Goiás – ano 2018.



Fonte: elaboração própria.

Gráfico 9 – Frequência escolar no estado de Goiás – ano 2022.

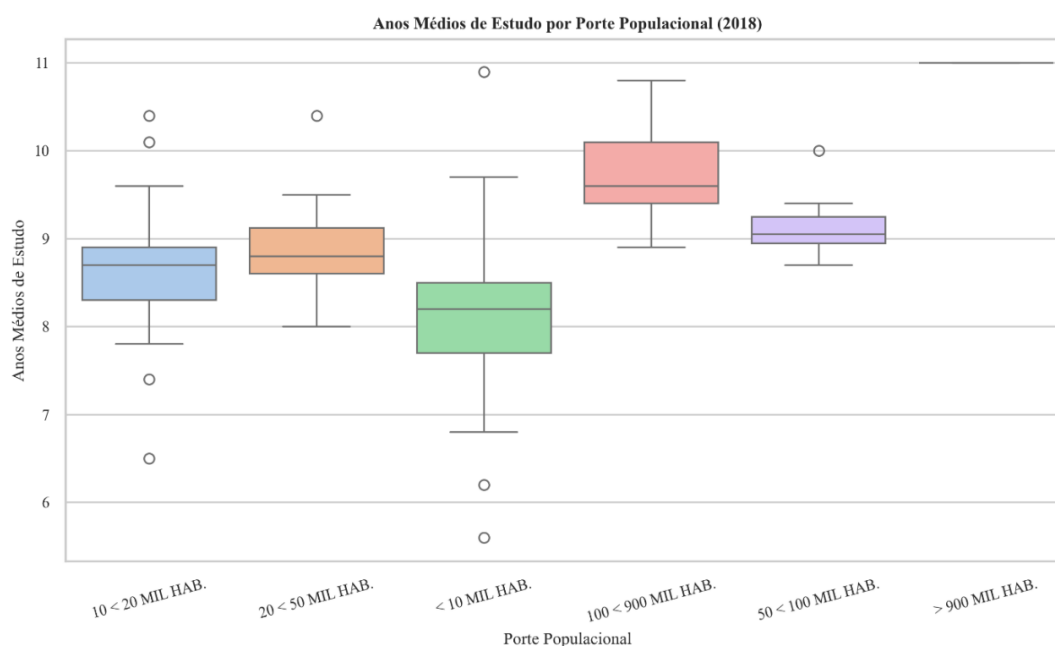


Fonte: elaboração própria.

Nos *boxplots* referentes à frequência escolar, observa-se que entre 2018 e 2022 há uma leve elevação da mediana em praticamente todos os portes populacionais, indicando aumento moderado da taxa de frequência média. Em 2018, as distribuições apresentavam caixas mais comprimidas, com medianas situadas em torno de 20% a 25%, enquanto em 2022 nota-se um deslocamento ascendente dessas medianas para patamares próximos de 25% a 27%. Também se verifica uma ampliação do intervalo interquartílico em alguns grupos, entre municípios de 20 a 50 mil habitantes, sugerindo que, embora parte dos municípios tenha melhorado, outros mantiveram desempenho inferior, resultando em maior heterogeneidade interna.

Quanto ao comportamento das classes populacionais de menor porte, como os municípios com até 10 mil habitantes, nota-se que, em 2018, eles exibiam uma das maiores dispersões e presença de *outliers* abaixo do limite inferior, o que evidencia instabilidade na frequência escolar. Já em 2022, embora ainda haja dispersão, o centro da distribuição deslocou-se levemente para cima, aproximando-se dos grupos intermediários. Isso indica que os municípios pequenos apresentaram uma redução discreta da distância em relação aos demais, ainda que não se possa afirmar homogeneização efetiva.

Gráfico 10 – Anos médios de estudo por porte populacional no estado de Goiás - ano 2018.



Fonte: elaboração própria.

O gráfico 10 apresenta a distribuição dos anos médios de estudo da população segundo as faixas de porte populacional dos municípios goianos para o ano de 2018. Observa-se um gradiente ascendente entre os grupos populacionais, no qual os municípios de maior porte apresentam medianas mais elevadas, refletindo níveis mais altos de escolaridade média. As caixas dos grupos acima de 100 mil habitantes evidenciam maior concentração em torno de valores próximos a 9,5 e 10 anos de estudo, com dispersão relativamente reduzida, o que indica homogeneidade educacional em contextos urbanos mais consolidados. Por sua vez, os municípios menores (especialmente aqueles com até 10 mil habitantes) exibem maior dispersão e presença de valores mínimos mais baixos.

Ressalta-se que não foi possível obter essa mesma informação para o ano de 2022, logo, impossibilitando a comparação temporal com o ano de 2018. Ainda assim, o indicador foi incluso nesta tese em razão de sua relevância analítica para compreender as condições educacionais dos municípios de pequeno porte, que, frequentemente, enfrentam restrições estruturais e desafios relacionados à continuidade dos estudos. A inclusão deste gráfico, portanto, tem caráter complementar, contribuindo para evidenciar as disparidades educacionais.

Outro ponto de pesquisa confirmado decorre da evidência das disparidades federativas para o financiamento da educação, o estado enquanto ente federativo contribui desproporcionalmente para a formação do Fundeb. A seguir, tem-se o quadro 11, que evidencia a importância relativa de cada imposto e das principais fontes de receita que compõem o fundo,

nele, apresenta-se a estrutura detalhada de sua cesta formadora e a soma consolidada das diversas receitas destinadas ao Fundeb, discriminando origem e abrangência. As receitas estão organizadas em três grupos: as de competência estadual (ICMS, IPVA e ITCMD), as de competência municipal (ITR) e as de origem federal (FPE, FPM, IPI-Exportação e LC 87).

Quadro 11 – Composição da cesta do Fundeb no estado de Goiás – ano 2022.

Municípios	Estaduais - Fundeb			Estaduais Total	Municipais	União - Fundeb				União Total	Total Geral
	ICMS	IPVA	ITCMD			FPE	FPM	IPI-EXP	LC 87		
Abadia de Goiás	5.148.414	499.413	135.779	5.783.607	48.954	896.563	1.199.555	45.657	8.910	2.150.684	7.983.245
Abadiânia	3.122.457	302.888	82.347	3.507.691	29.687	543.757	727.519	27.690	5.404	1.304.370	4.841.748
Acreúna	5.235.500	507.911	138.214	5.881.625	49.979	911.628	1.219.711	46.424	9.059	2.186.822	8.118.426
Adelândia	557.095	54.054	14.732	625.881	5.353	96.986	129.762	4.939	964	232.651	863.885
Água Fria de Goiás	1.396.492	135.469	36.843	1.568.804	13.298	243.180	325.362	12.384	2.417	583.343	2.165.445
Água Limpa	560.859	54.409	14.803	630.072	5.349	97.662	130.666	4.973	971	234.272	869.693
Águas Lindas de Goiás	50.026.783	4.853.034	1.320.097	56.199.914	476.738	8.711.304	11.655.269	443.614	86.570	20.896.756	77.573.408
Alexânia	7.957.057	771.873	209.884	8.938.814	75.707	1.385.647	1.853.923	70.563	13.770	3.323.902	12.338.423
Aloândia	116.834	11.331	3.074	131.239	1.101	20.351	27.229	1.036	202	48.818	181.158
Alto Horizonte	2.504.106	242.864	65.925	2.812.895	23.646	436.158	583.557	22.211	4.334	1.046.261	3.882.801
Alto Paraíso de Goiás	2.674.773	259.444	70.492	3.004.710	25.363	465.831	623.257	23.722	4.629	1.117.439	4.147.511
Alvorada do Norte	3.246.541	314.957	85.708	3.647.206	30.994	565.301	756.343	28.787	5.618	1.356.049	5.034.248
Amaralina	999.328	96.952	26.394	1.122.674	9.557	173.998	232.801	8.861	1.729	417.389	1.549.620
Americano do Brasil	1.273.116	123.491	33.560	1.430.168	12.084	221.716	296.645	11.291	2.203	531.855	1.974.106
Amorinópolis	503.932	48.879	13.280	566.091	4.777	87.764	117.424	4.469	872	210.530	781.398
Anápolis	85.284.632	8.272.805	2.248.974	95.806.411	810.600	14.851.944	19.871.124	756.320	147.593	35.626.980	132.243.992
Anhanguera	233.319	22.637	6.165	262.120	2.235	40.623	54.351	2.069	404	97.446	361.801
Anicuns	3.618.189	351.003	95.496	4.064.688	34.508	630.031	842.948	32.084	6.261	1.511.324	5.610.520
Aparecida de Goiânia	100.191.323	9.717.430	2.638.341	112.547.094	946.987	17.450.590	23.347.977	888.653	173.417	41.860.637	155.354.718
Aparecida do Rio Doce	1.467.310	142.344	38.725	1.648.379	13.992	255.502	341.849	13.011	2.539	612.901	2.275.272
Aporé	1.713.986	166.267	45.216	1.925.469	16.316	298.470	399.338	15.199	2.966	715.973	2.657.758
Araçu	536.440	52.041	14.160	602.641	5.118	93.409	124.976	4.757	928	224.069	831.829
Aragarças	4.705.043	456.395	124.060	5.285.498	44.701	819.372	1.096.277	41.726	8.143	1.965.517	7.295.717
Aragoiânia	2.697.613	261.701	71.208	3.030.522	25.741	469.726	628.469	23.920	4.668	1.126.783	4.183.045
Araguapaz	1.870.540	181.461	49.366	2.101.368	17.835	325.718	435.793	16.587	3.237	781.335	2.900.537
Arenópolis	996.544	96.668	26.283	1.119.495	9.477	173.541	232.189	8.837	1.725	416.292	1.545.264

Municípios	Estaduais - Fundeb			Estaduais Total	Municipais	União - Fundeb				União Total	Total Geral
	ICMS	IPVA	ITCMD			FPE	FPM	IPI-EXP	LC 87		
Aruanã	2.453.702	238.058	64.823	2.756.584	23.490	427.215	571.591	21.756	4.245	1.024.807	3.804.881
Aurilândia	508.180	49.303	13.425	570.908	4.864	88.480	118.381	4.506	879	212.246	788.018
Avelinópolis	1.058.732	102.690	27.893	1.189.315	10.026	184.393	246.708	9.390	1.832	442.322	1.641.664
Baliza	886.525	85.996	23.381	995.902	8.430	154.382	206.556	7.862	1.534	370.334	1.374.666
Barro Alto	4.492.587	435.780	118.440	5.046.807	42.657	782.386	1.046.792	39.842	7.775	1.876.795	6.966.260
Bela Vista de Goiás	5.871.688	569.589	154.896	6.596.172	55.891	1.022.486	1.368.033	52.069	10.161	2.452.749	9.104.813
Bom Jardim de Goiás	1.797.049	174.323	47.402	2.018.773	17.099	312.939	418.696	15.936	3.110	750.680	2.786.552
Bom Jesus de Goiás	8.240.113	799.442	217.656	9.257.211	78.834	1.434.716	1.919.575	73.061	14.258	3.441.610	12.777.655
Bonfinópolis	2.369.218	229.820	62.479	2.661.517	22.521	412.588	552.021	21.011	4.100	989.719	3.673.757
Bonópolis	937.416	90.932	24.721	1.053.068	8.911	163.246	218.415	8.313	1.622	391.597	1.453.576
Brazabrantes	793.462	76.974	20.941	891.377	7.566	138.165	184.858	7.036	1.373	331.432	1.230.375
Britânia	1.795.107	174.094	47.241	2.016.442	16.925	312.680	418.350	15.923	3.107	750.060	2.783.427
Buriti Alegre	2.180.145	211.522	57.609	2.449.276	20.889	379.577	507.854	19.330	3.772	910.532	3.380.698
Buriti de Goiás	669.533	64.953	17.675	752.162	6.392	116.582	155.980	5.937	1.159	279.658	1.038.211
Buritinópolis	1.232.419	119.527	32.443	1.384.389	11.634	214.661	287.205	10.931	2.133	514.931	1.910.954
Cabeceiras	2.115.449	205.208	55.797	2.376.453	20.123	368.388	492.883	18.760	3.661	883.691	3.280.268
Cachoeira Alta	3.303.671	320.425	87.013	3.711.108	31.250	575.397	769.851	29.301	5.718	1.380.267	5.122.625
Cachoeira de Goiás	264.707	25.672	6.966	297.345	2.495	46.108	61.690	2.348	458	110.604	410.445
Cachoeira Dourada	3.221.237	312.485	84.994	3.618.716	30.687	560.928	750.493	28.565	5.574	1.345.560	4.994.963
Caçu	4.236.467	410.974	111.789	4.759.231	40.370	737.709	987.016	37.567	7.331	1.769.623	6.569.224
Caiapônia	3.614.014	350.582	95.343	4.059.939	34.407	629.335	842.018	32.048	6.254	1.509.655	5.604.001
Caldas Novas	24.251.104	2.352.564	639.920	27.243.588	231.086	4.222.922	5.650.049	215.048	41.966	10.129.985	37.604.658
Caldazinha	971.122	94.215	25.646	1.090.982	9.283	169.089	226.233	8.611	1.680	405.613	1.505.879
Campestre de Goiás	1.500.557	145.563	39.584	1.685.703	14.282	261.306	349.613	13.307	2.597	626.822	2.326.807
Campinaçu	1.442.589	139.950	38.084	1.620.623	13.772	251.190	336.079	12.792	2.496	602.556	2.236.950
Campinorte	2.619.549	254.118	69.121	2.942.787	24.959	456.152	610.307	23.229	4.533	1.094.221	4.061.967

Municípios	Estaduais - Fundeb			Estaduais Total	Municipais	União - Fundeb				União Total	Total Geral
	ICMS	IPVA	ITCMD			FPE	FPM	IPI-EXP	LC 87		
Campo Alegre de Goiás	2.181.979	211.661	57.550	2.451.190	20.754	379.974	508.386	19.350	3.776	911.486	3.383.430
Campo Limpo de Goiás	2.202.326	213.667	58.176	2.474.170	21.075	383.452	513.039	19.527	3.811	919.829	3.415.074
Campos Belos	8.110.837	786.725	213.761	9.111.323	76.915	1.412.556	1.889.926	71.933	14.037	3.388.453	12.576.692
Campos Verdes	1.315.322	127.603	34.723	1.477.649	12.556	229.030	306.430	11.663	2.276	549.399	2.039.603
Carmo do Rio Verde	2.520.491	244.449	66.345	2.831.286	23.785	439.020	587.386	22.357	4.363	1.053.126	3.908.197
Castelândia	1.152.650	111.790	30.341	1.294.780	10.878	200.769	268.618	10.224	1.995	481.606	1.787.264
Catalão	19.141.838	1.856.659	504.383	21.502.880	181.380	3.333.752	4.460.386	169.768	33.130	7.997.035	29.681.295
Caturá	1.354.519	131.400	35.742	1.521.661	12.907	235.867	315.577	12.011	2.344	565.799	2.100.367
Cavalcante	3.414.925	331.265	90.079	3.836.269	32.495	594.675	795.644	30.283	5.910	1.426.511	5.295.275
Ceres	4.025.560	390.485	106.144	4.522.188	38.246	701.041	937.957	35.700	6.967	1.681.664	6.242.099
Cezarina	1.755.509	170.293	46.307	1.972.108	16.704	305.704	409.017	15.568	3.038	733.327	2.722.139
Chapadão do Céu	6.534.748	633.827	172.163	7.340.739	61.883	1.138.114	1.522.737	57.957	11.310	2.730.118	10.132.740
Cidade Ocidental	26.211.550	2.542.654	691.406	29.445.610	249.418	4.564.480	6.107.035	232.441	45.360	10.949.316	40.644.344
Cocalzinho de Goiás	8.536.140	828.067	225.214	9.589.421	81.295	1.486.448	1.988.790	75.696	14.772	3.565.706	13.236.422
Colinas do Sul	1.178.705	114.340	31.091	1.324.136	11.215	205.260	274.628	10.453	2.040	492.380	1.827.731
Córrego do Ouro	453.417	43.993	11.985	509.395	4.349	78.940	105.618	4.020	784	189.362	703.107
Corumbá de Goiás	2.194.398	212.914	58.009	2.465.321	21.059	382.041	511.151	19.455	3.797	916.444	3.402.824
Corumbáiba	3.079.910	298.763	81.230	3.459.902	29.290	536.344	717.600	27.313	5.330	1.286.587	4.775.780
Cristalina	26.499.494	2.570.596	699.028	29.769.118	252.196	4.614.602	6.174.096	234.994	45.858	11.069.551	41.090.865
Cristianópolis	1.714.479	166.298	45.183	1.925.960	16.255	298.589	399.497	15.205	2.967	716.259	2.658.474
Crixás	4.473.249	433.920	117.973	5.025.142	42.534	778.988	1.042.245	39.669	7.741	1.868.643	6.936.320
Cromínia	684.729	66.429	18.080	769.239	6.542	119.225	159.517	6.071	1.185	285.998	1.061.779
Cumari	324.951	31.515	8.551	365.017	3.064	56.602	75.730	2.882	562	135.776	503.857
Damianópolis	840.030	81.492	22.170	943.692	8.011	146.274	195.707	7.449	1.454	350.883	1.302.585
Damolândia	751.617	72.908	19.820	844.345	7.143	130.891	175.126	6.665	1.301	313.983	1.165.471
Davinópolis	542.328	52.608	14.304	609.240	5.158	94.442	126.359	4.809	939	226.548	840.946

Municípios	Estaduais - Fundeb			Estaduais Total	Municipais	União - Fundeb				União Total	Total Geral
	ICMS	IPVA	ITCMD			FPE	FPM	IPI-EXP	LC 87		
Diorama	321.951	31.231	8.492	361.674	3.063	56.065	75.012	2.855	557	134.489	499.226
Divinópolis de Goiás	1.617.265	156.900	42.706	1.816.870	15.454	281.597	376.762	14.340	2.798	675.498	2.507.822
Doverlândia	2.029.721	196.870	53.476	2.280.067	19.224	353.502	472.967	18.002	3.513	847.983	3.147.274
Edealina	1.773.386	172.034	46.796	1.992.215	16.900	308.805	413.165	15.726	3.069	740.764	2.749.879
Edéia	2.766.069	268.329	72.981	3.107.380	26.346	481.670	644.450	24.529	4.787	1.155.435	4.289.161
Estrela do Norte	1.233.462	119.630	32.475	1.385.566	11.650	214.840	287.444	10.940	2.135	515.360	1.912.575
Faina	1.888.949	183.240	49.832	2.122.021	17.983	328.937	440.101	16.751	3.269	789.058	2.929.061
Fazenda Nova	869.204	84.308	22.903	976.415	8.235	151.382	202.541	7.709	1.504	363.135	1.347.786
Firminópolis	1.931.028	187.319	50.934	2.169.281	18.372	336.271	449.913	17.124	3.342	806.650	2.994.302
Flores de Goiás	3.795.334	368.239	100.310	4.263.883	36.395	660.776	884.084	33.649	6.567	1.585.076	5.885.354
Formosa	33.808.423	3.279.637	891.926	37.979.987	321.892	5.887.304	7.876.905	299.805	58.506	14.122.520	52.424.398
Formoso	885.188	85.869	23.353	994.410	8.428	154.144	206.237	7.850	1.532	369.762	1.372.601
Gameleira de Goiás	1.717.972	166.673	45.374	1.930.019	16.429	299.126	400.215	15.233	2.973	717.546	2.663.994
Goianápolis	4.224.084	409.658	111.149	4.744.890	39.805	735.781	984.437	37.469	7.312	1.764.999	6.549.695
Goianã	1.051.881	102.045	27.766	1.181.691	10.037	183.160	245.059	9.327	1.820	439.367	1.631.095
Goianésia	16.486.949	1.599.455	435.267	18.521.671	157.418	2.870.764	3.840.931	146.191	28.529	6.886.414	25.565.503
Goiânia	259.247.054	25.148.210	6.838.183	291.233.446	2.466.583	45.145.438	60.402.235	2.298.984	448.638	108.295.295	401.995.325
Goianira	14.749.517	1.430.830	389.203	16.569.550	140.551	2.568.378	3.436.356	130.792	25.524	6.161.049	22.871.150
Goiás	3.850.687	373.549	101.606	4.325.842	36.689	670.534	897.140	34.146	6.663	1.608.484	5.971.015
Goiatuba	8.198.981	795.378	216.368	9.210.727	78.155	1.427.700	1.910.188	72.704	14.188	3.424.781	12.713.664
Gouvelândia	1.573.775	152.660	41.502	1.767.938	14.961	274.065	366.684	13.956	2.724	657.429	2.440.327
Guapó	4.138.197	401.420	109.141	4.648.758	39.355	720.637	964.175	36.698	7.161	1.728.671	6.416.784
Guaraíta	507.704	49.255	13.408	570.367	4.853	88.400	118.275	4.502	879	212.056	787.275
Guarani de Goiás	1.362.831	132.215	35.984	1.531.030	13.019	237.298	317.492	12.084	2.358	569.232	2.113.281
Guarinos	413.335	40.093	10.895	464.322	3.921	71.984	96.311	3.666	715	172.676	640.920
Heitoraí	489.090	47.439	12.887	549.416	4.633	85.181	113.967	4.338	846	204.332	758.381

Municípios	Estaduais - Fundeb			Estaduais Total	Municipais	União - Fundeb				União Total	Total Geral
	ICMS	IPVA	ITCMD			FPE	FPM	IPI-EXP	LC 87		
Hidrolândia	7.688.649	745.858	202.863	8.637.371	73.237	1.338.863	1.791.328	68.180	13.305	3.211.677	11.922.284
Hidrolina	762.447	73.968	20.130	856.544	7.281	132.759	177.625	6.761	1.319	318.465	1.182.289
Iaciara	3.675.007	356.493	96.936	4.128.436	34.965	639.968	856.244	32.590	6.360	1.535.161	5.698.562
Inaciolândia	2.774.428	269.113	73.126	3.116.667	26.319	483.181	646.471	24.605	4.802	1.159.058	4.302.044
Indiara	5.084.186	493.235	134.228	5.711.649	48.546	885.275	1.184.451	45.082	8.798	2.123.605	7.883.800
Inhumas	11.492.077	1.114.831	303.248	12.910.155	109.511	2.001.150	2.677.433	101.906	19.887	4.800.376	17.820.043
Ipameri	8.587.606	832.999	226.406	9.647.011	81.550	1.495.531	2.000.942	76.158	14.862	3.587.493	13.316.054
Ipiranga de Goiás	712.267	69.093	18.787	800.147	6.777	124.035	165.952	6.316	1.233	297.535	1.104.459
Iporá	4.461.872	432.819	117.681	5.012.373	42.438	777.000	1.039.586	39.568	7.722	1.863.876	6.918.686
Israelândia	437.410	42.437	11.556	491.403	4.187	76.158	101.895	3.878	757	182.688	678.278
Itaberaí	13.196.204	1.279.988	347.784	14.823.976	125.137	2.298.209	3.074.883	117.034	22.839	5.512.964	20.462.078
Itaguari	1.338.169	129.821	35.331	1.503.321	12.780	233.005	311.748	11.866	2.316	558.934	2.075.036
Itaguaro	814.575	79.032	21.525	915.132	7.806	141.822	189.750	7.222	1.409	340.204	1.263.142
Itajá	1.384.042	134.271	36.540	1.554.853	13.215	240.994	322.438	12.272	2.395	578.099	2.146.167
Itapaci	5.453.623	528.883	143.455	6.125.962	51.326	949.985	1.271.030	48.377	9.441	2.278.833	8.456.120
Itapirapuã	1.400.161	135.817	36.917	1.572.895	13.300	243.836	326.240	12.417	2.423	584.916	2.171.111
Itapuranga	5.288.640	513.043	139.551	5.941.234	50.392	920.929	1.232.155	46.897	9.152	2.209.133	8.200.759
Itarumã	1.694.937	164.420	44.716	1.904.073	16.138	295.151	394.897	15.030	2.933	708.012	2.628.223
Itauçu	1.490.279	144.575	39.338	1.674.191	14.220	259.497	347.193	13.215	2.579	622.484	2.310.895
Itumbiara	31.901.241	3.094.611	841.564	35.837.417	303.667	5.555.227	7.432.603	282.894	55.206	13.325.929	49.467.013
Ivolândia	177.844	17.255	4.699	199.798	1.704	30.964	41.428	1.577	308	74.277	275.778
Jandaia	2.085.738	202.322	55.004	2.343.065	19.828	363.220	485.970	18.497	3.610	871.296	3.234.189
Jaraguá	10.571.386	1.025.567	279.093	11.876.046	100.936	1.840.725	2.462.794	93.737	18.292	4.415.549	16.392.531
Jataí	24.583.625	2.384.696	648.353	27.616.674	233.768	4.281.074	5.727.853	218.009	42.544	10.269.480	38.119.922
Jaupaci	712.174	69.086	18.790	800.050	6.783	124.015	165.925	6.315	1.232	297.488	1.104.321
Jesúpolis	669.192	64.911	17.640	751.742	6.350	116.542	155.927	5.935	1.158	279.562	1.037.655

Municípios	Estaduais - Fundeb			Estaduais Total	Municipais	União - Fundeb				União Total	Total Geral
	ICMS	IPVA	ITCMD			FPE	FPM	IPI-EXP	LC 87		
Joviânia	2.657.811	257.822	70.110	2.985.743	25.294	462.830	619.242	23.569	4.599	1.110.240	4.121.277
Jussara	3.947.183	382.884	104.084	4.434.151	37.510	687.388	919.689	35.004	6.831	1.648.912	6.120.573
Lagoa Santa	539.298	52.329	14.264	605.891	5.186	93.886	125.614	4.781	933	225.214	836.291
Leopoldo de Bulhões	2.555.404	247.875	67.373	2.870.652	24.269	445.022	595.417	22.662	4.422	1.067.524	3.962.445
Luziânia	52.262.905	5.069.881	1.378.896	58.711.682	497.752	9.100.837	12.176.444	463.451	90.441	21.831.173	81.040.606
Mairipotaba	614.791	59.647	16.241	690.679	5.884	107.042	143.217	5.451	1.064	256.774	953.337
Mambaí	2.066.269	200.438	54.502	2.321.209	19.659	359.822	481.423	18.324	3.576	863.144	3.204.011
Mara Rosa	2.017.870	195.772	53.305	2.266.947	19.311	351.336	470.069	17.891	3.491	842.787	3.129.045
Marzagão	401.669	38.959	10.581	451.208	3.802	69.957	93.599	3.562	695	167.814	622.823
Matrinchã	1.025.078	99.437	27.036	1.151.551	9.749	178.510	238.837	9.090	1.774	428.211	1.589.511
Maurilândia	3.093.550	300.131	81.713	3.475.393	29.595	538.630	720.658	27.429	5.353	1.292.070	4.797.059
Mimoso de Goiás	708.571	68.731	18.680	795.982	6.727	123.399	165.101	6.284	1.226	296.010	1.098.718
Minaçu	8.462.628	820.944	223.298	9.506.870	80.629	1.473.630	1.971.639	75.043	14.644	3.534.956	13.122.456
Mineiros	17.843.783	1.730.983	470.805	20.045.571	169.970	3.107.226	4.157.306	158.232	30.878	7.453.643	27.669.184
Moiporá	209.797	20.354	5.541	235.692	2.007	36.529	48.873	1.860	363	87.625	325.324
Monte Alegre de Goiás	1.993.050	193.350	52.610	2.239.010	19.018	347.043	464.325	17.673	3.449	832.489	3.090.517
Montes Claros de Goiás	2.532.876	245.736	66.905	2.845.516	24.233	441.008	590.045	22.458	4.383	1.057.893	3.927.643
Montividiu	4.372.592	424.176	115.373	4.912.141	41.655	761.419	1.018.739	38.774	7.567	1.826.499	6.780.295
Montividiu do Norte	1.211.917	117.582	32.022	1.361.520	11.609	211.004	282.312	10.745	2.097	506.158	1.879.287
Morrinhos	9.919.669	962.233	261.590	11.143.492	94.291	1.727.462	2.311.254	87.969	17.167	4.143.853	15.381.636
Morro Agudo de Goiás	1.009.911	97.976	26.666	1.134.553	9.648	175.847	235.274	8.955	1.747	421.822	1.566.023
Mossâmedes	1.166.056	113.105	30.734	1.309.895	11.062	203.074	271.703	10.341	2.018	487.136	1.808.093
Mozarlândia	4.621.505	448.292	121.857	5.191.654	43.907	804.824	1.076.813	40.985	7.998	1.930.620	7.166.181
Mundo Novo	1.363.550	132.287	36.011	1.531.849	13.037	237.417	317.651	12.090	2.359	569.518	2.114.404
Mutunópolis	974.604	94.548	25.724	1.094.876	9.297	169.705	227.057	8.642	1.686	407.091	1.511.264
Nazário	1.563.306	151.668	41.288	1.756.262	14.949	272.197	364.185	13.861	2.705	652.948	2.424.159

Municípios	Estaduais - Fundeb			Estaduais Total	Municipais	União - Fundeb				União Total	Total Geral
	ICMS	IPVA	ITCMD			FPE	FPM	IPI-EXP	LC 87		
Nerópolis	8.730.090	846.905	230.396	9.807.391	83.234	1.520.175	2.033.914	77.413	15.107	3.646.610	13.537.234
Niquelândia	9.661.635	937.323	255.113	10.854.071	92.305	1.682.288	2.250.814	85.669	16.718	4.035.489	14.981.865
Nova América	838.484	81.366	22.197	942.047	8.091	145.956	195.281	7.433	1.450	350.120	1.300.258
Nova Aurora	260.231	25.246	6.869	292.346	2.483	45.313	60.627	2.308	450	108.698	403.527
Nova Crixás	4.139.194	401.505	109.133	4.649.831	39.315	720.836	964.441	36.708	7.163	1.729.148	6.418.294
Nova Glória	1.102.517	106.964	29.120	1.238.601	10.545	191.965	256.839	9.776	1.908	460.486	1.709.633
Nova Iguaçu de Goiás	861.830	83.597	22.719	968.145	8.180	150.090	200.812	7.643	1.491	360.036	1.336.361
Nova Roma	927.221	89.959	24.497	1.041.677	8.879	161.438	215.995	8.221	1.604	387.258	1.437.814
Nova Veneza	1.613.496	156.534	42.606	1.812.637	15.418	280.941	375.885	14.307	2.792	673.924	2.501.979
Novo Brasil	574.823	55.768	15.181	645.772	5.496	100.086	133.910	5.097	995	240.088	891.356
Novo Gama	23.078.204	2.238.945	609.416	25.926.564	220.542	4.018.357	5.376.352	204.631	39.933	9.639.273	35.786.379
Novo Planalto	1.066.036	103.418	28.140	1.197.594	10.173	185.625	248.356	9.453	1.845	445.278	1.653.046
Orizona	4.185.869	406.072	110.472	4.702.413	39.913	728.885	975.210	37.118	7.243	1.748.456	6.490.782
Ouro Verde de Goiás	1.861.044	180.518	49.055	2.090.618	17.659	324.108	433.639	16.505	3.221	777.473	2.885.750
Ouvidor	1.570.280	152.335	41.448	1.764.062	14.981	273.429	365.833	13.924	2.717	655.903	2.434.946
Padre Bernardo	14.416.629	1.398.590	380.564	16.195.782	137.585	2.510.306	3.358.658	127.835	24.946	6.021.745	22.355.112
Palestina de Goiás	769.236	74.621	20.295	864.152	7.325	133.952	179.221	6.821	1.331	321.325	1.192.803
Palmeiras de Goiás	6.525.689	632.895	171.777	7.330.361	61.588	1.136.643	1.520.769	57.882	11.295	2.726.590	10.118.540
Palmelo	438.146	42.493	11.532	492.172	4.134	76.317	102.108	3.886	758	183.069	679.375
Palminópolis	1.084.295	105.190	28.621	1.218.106	10.346	188.805	252.611	9.615	1.876	452.906	1.681.358
Panamá	728.031	70.614	19.179	817.823	6.893	126.797	169.648	6.457	1.260	304.162	1.128.878
Paranaiguara	2.658.828	257.910	70.107	2.986.845	25.261	463.028	619.508	23.579	4.601	1.110.717	4.122.823
Paraúna	3.523.537	341.838	93.044	3.958.418	33.671	613.516	820.852	31.243	6.097	1.471.707	5.463.796
Perolândia	1.181.837	114.658	31.213	1.327.708	11.300	205.777	275.319	10.479	2.045	493.620	1.832.628
Petrolina de Goiás	1.473.878	142.957	38.832	1.655.667	13.959	256.695	343.444	13.072	2.551	615.762	2.285.388
Pilar de Goiás	563.558	54.668	14.865	633.091	5.361	98.139	131.304	4.998	975	235.416	873.868

Municípios	Estaduais - Fundeb			Estaduais Total	Municipais	União - Fundeb				União Total	Total Geral
	ICMS	IPVA	ITCMD			FPE	FPM	IPI-EXP	LC 87		
Piracanjuba	5.761.805	558.941	152.030	6.472.777	54.892	1.003.327	1.342.400	51.093	9.971	2.406.791	8.934.460
Piranhas	2.310.886	224.190	61.019	2.596.095	22.078	402.372	538.353	20.490	3.999	965.214	3.583.387
Pirenópolis	6.519.898	632.425	171.877	7.324.201	61.893	1.135.451	1.519.174	57.822	11.284	2.723.730	10.109.823
Pires do Rio	4.683.857	454.324	123.456	5.261.637	44.436	815.715	1.091.384	41.539	8.106	1.956.745	7.262.819
Planaltina	42.888.600	4.160.268	1.130.914	48.179.782	407.545	7.468.910	9.993.011	380.346	74.223	17.916.490	66.503.818
Pontalina	3.921.277	380.401	103.483	4.405.161	37.381	682.817	913.573	34.772	6.786	1.637.947	6.080.489
Porangatu	11.716.615	1.136.556	309.019	13.162.190	111.432	2.040.361	2.729.897	103.903	20.276	4.894.438	18.168.059
Porteirão	1.157.125	112.256	30.546	1.299.927	11.045	201.484	269.575	10.260	2.002	483.322	1.794.294
Portelândia	1.021.557	99.086	26.920	1.147.562	9.682	177.914	238.039	9.060	1.768	426.781	1.584.025
Posse	11.579.461	1.123.145	305.107	13.007.712	109.709	2.016.691	2.698.227	102.698	20.041	4.837.657	17.955.079
Professor Jamil	484.809	47.029	12.787	544.625	4.612	84.425	112.957	4.299	839	202.521	751.757
Quirinópolis	14.645.555	1.420.656	386.217	16.452.427	139.215	2.550.452	3.412.371	129.879	25.345	6.118.047	22.709.689
Rialma	2.505.193	243.025	66.104	2.814.321	23.870	436.238	583.664	22.215	4.335	1.046.452	3.884.643
Rianópolis	1.135.742	110.168	29.945	1.275.855	10.789	197.788	264.630	10.072	1.965	474.455	1.761.098
Rio Quente	1.785.470	173.205	47.111	2.005.787	17.010	310.911	415.983	15.833	3.090	745.817	2.768.614
Rio Verde	60.401.048	5.859.029	1.592.756	67.852.833	574.044	10.518.601	14.073.338	535.649	104.530	25.232.117	93.658.994
Rubiataba	5.093.042	494.050	134.341	5.721.432	48.459	886.904	1.186.632	45.165	8.814	2.127.515	7.897.406
Sanclerlândia	1.806.696	175.244	47.616	2.029.555	17.134	314.648	420.982	16.023	3.127	754.780	2.801.469
Santa Bárbara de Goiás	1.964.897	190.592	51.794	2.207.283	18.646	342.193	457.837	17.426	3.401	820.857	3.046.786
Santa Cruz de Goiás	550.087	53.361	14.508	617.955	5.232	95.793	128.167	4.878	952	229.790	852.977
Santa Fé de Goiás	1.411.469	136.934	37.272	1.585.675	13.488	245.764	328.819	12.515	2.442	589.541	2.188.703
Santa Helena de Goiás	8.082.158	783.960	213.052	9.079.170	76.709	1.407.528	1.883.199	71.677	13.987	3.376.391	12.532.271
Santa Isabel	572.423	55.524	15.090	643.037	5.433	99.689	133.378	5.077	991	239.134	887.604
Santa Rita do Araguaia	1.552.570	150.606	40.949	1.744.125	14.767	270.368	361.738	13.768	2.687	648.562	2.407.453
Santa Rita do Novo Destino	622.361	60.374	16.422	699.158	5.930	108.374	144.999	5.519	1.077	259.968	965.056
Santa Rosa de Goiás	568.345	55.131	14.989	638.466	5.405	98.973	132.421	5.040	984	237.418	881.289

Municípios	Estaduais - Fundeb			Estaduais Total	Municipais	União - Fundeb				União Total	Total Geral
	ICMS	IPVA	ITCMD			FPE	FPM	IPI-EXP	LC 87		
Santa Tereza de Goiás	1.078.576	104.624	28.440	1.211.641	10.249	187.831	251.308	9.565	1.867	450.570	1.672.459
Santa Terezinha de Goiás	3.033.140	294.248	80.056	3.407.443	28.930	528.156	706.645	26.896	5.249	1.266.945	4.703.319
Santo Antônio da Barra	1.288.475	124.986	33.981	1.447.442	12.252	224.379	300.208	11.426	2.230	538.243	1.997.938
Santo Antônio de Goiás	1.927.064	186.947	50.864	2.164.874	18.383	335.555	448.956	17.088	3.335	804.933	2.988.191
Santo Antônio do Descoberto	27.215.733	2.640.282	718.489	30.574.504	259.818	4.738.915	6.340.421	241.324	47.094	11.367.754	42.202.076
São Domingos	3.133.692	303.972	82.628	3.520.292	29.773	545.725	730.151	27.790	5.423	1.309.089	4.859.154
São Francisco de Goiás	1.533.128	148.736	40.481	1.722.345	14.645	266.950	357.165	13.594	2.653	640.362	2.377.352
São João da Paraúna	435.017	42.196	11.466	488.679	4.127	75.760	101.363	3.858	753	181.735	674.540
São João d'Aliança	4.062.615	394.036	107.004	4.563.655	38.431	707.580	946.705	36.033	7.032	1.697.349	6.299.436
São Luís de Montes Belos	7.636.218	740.708	201.306	8.578.232	72.490	1.329.860	1.779.283	67.722	13.216	3.190.080	11.840.801
São Luz do Norte	1.533.959	148.809	40.483	1.723.251	14.625	267.109	357.378	13.602	2.654	640.743	2.378.620
São Miguel do Araguaia	6.000.370	582.077	158.305	6.740.752	57.137	1.044.884	1.398.001	53.210	10.384	2.506.478	9.304.367
São Miguel do Passa Quatro	1.788.992	173.525	47.146	2.009.662	16.960	311.567	416.861	15.866	3.096	747.390	2.774.013
São Patrício	365.176	35.421	9.625	410.222	3.464	63.597	85.090	3.239	632	152.558	566.244
São Simão	7.237.720	702.015	190.693	8.130.428	68.554	1.260.539	1.686.535	64.192	12.527	3.023.792	11.222.775
Senador Canedo	53.809.939	5.219.487	1.418.428	60.447.854	510.660	9.371.166	12.538.130	477.217	93.127	22.479.639	83.438.154
Serranópolis	2.277.355	220.910	60.058	2.558.323	21.650	396.589	530.615	20.196	3.941	951.341	3.531.314
Silvânia	4.462.008	432.894	117.854	5.012.756	42.679	776.901	1.039.453	39.563	7.721	1.863.637	6.919.073
Simolândia	1.781.887	172.863	47.033	2.001.783	16.999	310.275	415.132	15.800	3.083	744.292	2.763.074
Sítio d'Abadia	518.777	50.330	13.701	582.808	4.960	90.328	120.854	4.600	898	216.680	804.447
Taquaral de Goiás	964.775	93.603	25.489	1.083.868	9.238	167.976	224.744	8.554	1.669	402.943	1.496.049
Teresina de Goiás	934.557	90.664	24.671	1.049.892	8.920	162.730	217.724	8.287	1.617	390.357	1.449.170
Terezópolis de Goiás	2.212.637	214.631	58.349	2.485.617	21.032	385.320	515.538	19.622	3.829	924.310	3.430.959
Três Ranchos	856.047	83.049	22.602	961.699	8.177	149.056	199.429	7.591	1.481	357.557	1.327.433
Trindade	27.387.890	2.656.429	721.513	30.765.832	259.301	4.769.998	6.382.008	242.907	47.402	11.442.316	42.467.449
Trombas	772.564	74.956	20.414	867.934	7.402	134.508	179.965	6.850	1.337	322.660	1.197.995

Municípios	Estaduais - Fundeb			Estaduais Total	Municipais	União - Fundeb				União Total	Total Geral
	ICMS	IPVA	ITCMD			FPE	FPM	IPI-EXP	LC 87		
Turvânia	1.018.559	98.813	26.888	1.144.260	9.721	177.357	237.294	9.032	1.763	425.446	1.579.427
Turvelândia	2.315.499	224.632	61.125	2.601.256	22.100	403.187	539.443	20.532	4.007	967.169	3.590.525
Uirapuru	894.878	86.818	23.633	1.005.329	8.555	155.813	208.470	7.935	1.548	373.767	1.387.651
Uruaçu	7.916.835	767.897	208.620	8.893.353	75.036	1.378.790	1.844.749	70.213	13.702	3.307.454	12.275.843
Uruana	2.911.553	282.430	76.784	3.270.767	27.682	507.030	678.379	25.820	5.039	1.216.268	4.514.717
Urutaí	716.724	69.526	18.907	805.157	6.821	124.810	166.989	6.356	1.240	299.395	1.111.373
Valparaíso de Goiás	54.749.906	5.311.376	1.445.164	61.506.446	522.365	9.533.438	12.755.242	485.480	94.740	22.868.900	84.897.711
Varjão	735.055	71.311	19.407	825.773	7.020	127.990	171.243	6.518	1.272	307.023	1.139.815
Vianópolis	4.013.992	389.409	105.966	4.509.366	38.316	698.935	935.138	35.593	6.946	1.676.611	6.224.294
Vicentinópolis	2.894.585	280.797	76.373	3.251.755	27.572	504.049	674.391	25.668	5.009	1.209.116	4.488.443
Vila Boa	2.285.983	221.793	60.411	2.568.187	21.911	398.000	532.503	20.268	3.955	954.726	3.544.824
Vila Propício	1.885.805	182.959	49.816	2.118.581	18.048	328.341	439.303	16.720	3.263	787.628	2.924.257
Total Geral (kR\$*)	1.686.331	163.581	44.477	1.894.390	16.040	293.661	392.903	14.954	2.918	704.437	2.614.866

Fonte: elaboração própria.

A compreensão da composição do Fundeb nos municípios de pequeno porte populacional é fundamental, pois permite que se evidencie a dependência que há dessas localidades em relação às transferências das esferas estadual e federal. Essa dependência decorre da baixa capacidade de arrecadação própria e da conseqüente reduzida participação das receitas municipais na formação do fundo, que são as provenientes do Imposto Territorial Rural (Fundeb-ITR). Em municípios de pequeno porte, como Aloândia, essa contribuição é irrisória, atingindo apenas R\$ 1.100,72, em um total geral de R\$ 181.158,17. Situação semelhante ocorre em outros municípios ligeiramente maiores, como Aurilândia, cuja receita municipal no Fundeb alcança apenas R\$ 4.864,13. Esse comportamento evidencia que a rubrica municipal é, de modo geral, a menor parcela de composição do fundo em praticamente todas as localidades analisadas.

De forma oposta, observa-se que a maior parcela do Fundeb é formada por receitas estaduais e federais. No âmbito estadual, os principais componentes são o ICMS, o IPVA e o ITCMD; no âmbito federal, destacam-se o FPE, o FPM, o IPI-Exportação e os recursos da Lei Complementar n.º 87. Essa estrutura demonstra que o Fundeb é composto, essencialmente, por transferências de esferas superiores de governo, sendo a contribuição local praticamente residual. A comparação entre municípios de diferentes portes confirma essa predominância. Goiânia, por exemplo, registra R\$ 291.233.446,25 em receitas estaduais, enquanto Aloândia apresenta apenas R\$ 131.239,04. Ainda assim, a proporção das receitas estaduais em relação ao total do Fundeb mantém-se praticamente constante entre ambos os municípios, variando de 72% a 73%, o que indica uma distribuição proporcionalmente semelhante, independentemente do tamanho.

Essa uniformidade percentual revela que as receitas estaduais são a espinha dorsal do Fundeb em todo o território goiano, sendo o fator que determina o volume final de recursos disponíveis para o financiamento da Educação Básica. A variação observada entre municípios grandes e pequenos é, portanto, mais quantitativa do que estrutural, pois o padrão de composição se mantém semelhante: a receita estadual constitui a maior fatia, seguida da federal, e a municipal apresenta participação mínima.

No caso das transferências da União (FPE, FPM, IPI-Exportação e LC 87), observa-se que elas assumem papel compensatório, especialmente nos municípios com menor base fiscal. Esses recursos representam, em média, de 27% a 28% do total do Fundeb, complementando a estrutura financeira e mitigando os efeitos da baixa arrecadação local. Em Aloândia, por exemplo, a receita federal totaliza R\$ 48.818,41, enquanto a municipal é de apenas R\$ 1.100,72, revelando uma diferença de mais de 40 vezes entre as duas esferas. Em municípios de médio

porte, como Aparecida de Goiânia, a tendência se repete: a receita da União (R\$ 41.860.637,46) supera amplamente a municipal (R\$ 946.986,96). Dentro da composição federal, os recursos provenientes do FPE e do FPM são os mais expressivos, enquanto o IPI-Exportação e a LC 87 têm valores residuais. Fato é que as receitas de origem municipal representam menos de 3% do valor total que compõe o Fundeb.

A análise da diferença entre as receitas estaduais e federais evidencia a predominância constante das primeiras em todas as faixas populacionais. A soma dos valores estaduais é, em média, 2,7 vezes maior que a soma das receitas da União, independentemente do porte do município. Em Goiânia, por exemplo, o total das receitas estaduais é de R\$ 291.233.446,25, enquanto o total das federais é de R\$ 108.295.295,31; já em Aloândia, os valores são, respectivamente, R\$ 131.239,04 e R\$ 48.818,41. Essa relação demonstra que, embora as transferências federais sejam indispensáveis para garantir a sustentação do fundo, são as receitas estaduais que, verdadeiramente, determinam o montante total do Fundeb.

A disparidade entre os municípios de maior e menor receita total do Fundeb é expressiva e quantitativamente elevada. Goiânia apresenta um Fundeb total de R\$ 401.995.324,63, enquanto Aloândia dispõe de apenas R\$ 181.158,17, o que representa uma diferença de aproximadamente 2.219 vezes. Quando somados os dez municípios com maiores receitas, o montante atinge cerca de R\$ 1,25 bilhão, ao passo que, nos dez menores, o total não ultrapassa R\$ 3,9 milhões. A receita total de Aloândia equivale a apenas 0,045% da de Goiânia, o que demonstra uma desigualdade quantitativa profunda entre os extremos.

Ainda assim, a diferença é principalmente quantitativa, já que, em 2022, ao dividir o valor total recebido pelo fundo pelo número de matrículas municipais de Aloândia, notou-se que o município recebe, em média, R\$ 755,00 a mais por aluno matriculado do que recebe o de Goiânia, e essa diferença deve ser interpretada com cautela. E trata-se esses dados logo a seguir, nos quadros sobre o Fundeb Total distribuído pelo número de matrículas na rede municipal do estado de Goiás. Infere-se, então, que a disparidade observada está diretamente ligada ao número reduzido de matrículas nos municípios de pequeno porte. Esses dados evidenciam que o Fundeb está desenhado para redistribuir recursos e promover certa equalização, e o que se aponta é que as desigualdades fiscais estão na contribuição para a composição do fundo, enfatizando uma proporção de contribuição dos entes federativos altamente desequilibrada, assim, o que se revela é que a questão não é estrutural, e as disparidade não têm acontecido pelo modo de distribuição estabelecido pelo fundo, mas, talvez, pelo de dedução.

As localidades de pequeno porte dependem quase que integralmente das transferências estaduais e federais para manter o financiamento da Educação Básica, uma vez que a

arrecadação local tem peso desprezível na formação do fundo. Apesar de os documentos analisados não apresentarem dados sobre os recursos de complementação do fundo (VAAT, VAAF, VAAR), é possível inferir que tais mecanismos buscam atenuar, ainda que parcialmente, as disparidades observadas. Pela robustez de importância e de informações relativas ao tema dos complementos federais, carecem de ser objeto de novas pesquisas, vê-se, na coleta de dados nas prefeituras, que o tema é recorrente quando colocado como um ponto de partida de possível melhoria ou piora, porém, também, de discussão, após a implantação do Novo Fundeb.

Distribuição do Fundeb por Matrícula

Um dos resultados mais uniformes identificados na análise diz respeito à distribuição do Fundeb por número de matrículas municipais, e este cálculo é o critério que torna a política do Fundeb substancialmente estruturada, ao menos em comparação a outras variáveis fiscais e educacionais, essa distribuição apresenta menor variação entre os municípios, assim, sugerindo certa estabilidade no indicador, o que é um dado relevante porque permite compreender que o número de alunos matriculados mantém relação proporcional com o porte populacional e com a estrutura da rede local de ensino, sem indicar, isoladamente, desigualdades estruturais.

Além disso, observa-se que a complementação da União, conforme literatura do capítulo 2, vincula sempre o valor anual mínimo por aluno a uma contribuição para manter esse padrão de equilíbrio no cálculo do financiamento, desse modo, compondo uma parte essencial da fórmula de distribuição do Fundeb. A seguir, as informações do ano 2022.

Quadro 12 – Distribuição do recurso Fundeb por alunos matriculados na rede municipal em Goiás – ano 2022.

Município	Total Geral	Número de Matrículas	Fundeb por matrícula
Abadia de Goiás	7.983.245	2.788	2.863
Abadiânia	4.841.748	1.209	4.005
Acreúna	8.118.426	2.219	3.659
Adelândia	863.885	229	3.772
Água Fria de Goiás	2.165.445	653	3.316
Água Limpa	869.693	253	3.438
Águas Lindas de Goiás	77.573.408	21.527	3.604
Alexânia	12.338.423	3.333	3.702
Aloândia	181.158	39	4.645
Alto Horizonte	3.882.801	1.442	2.693
Alto Paraíso de Goiás	4.147.511	1.049	3.954

Município	Total Geral	Número de Matrículas	Fundeb por matrícula
Alvorada do Norte	5.034.248	1.244	4.047
Amaralina	1.549.620	353	4.390
Americano do Brasil	1.974.106	531	3.718
Amorinópolis	781.398	272	2.873
Anápolis	132.243.992	35.750	3.699
Anhanguera	361.801	115	3.146
Anicuns	5.610.520	1.362	4.119
Aparecida de Goiânia	155.354.718	45.840	3.389
Aparecida do Rio Doce	2.275.272	643	3.539
Aporé	2.657.758	667	3.985
Araçu	831.829	308	2.701
Aragarças	7.295.717	2.114	3.451
Aragoiânia	4.183.045	1.337	3.129
Araguapaz	2.900.537	846	3.429
Arenópolis	1.545.264	431	3.585
Aruanã	3.804.881	955	3.984
Aurilândia	788.018	234	3.368
Avelinópolis	1.641.664	416	3.946
Baliza	1.374.666	281	4.892
Barro Alto	6.966.260	1.984	3.511
Bela Vista de Goiás	9.104.813	2.366	3.848
Bom Jardim de Goiás	2.786.552	649	4.294
Bom Jesus de Goiás	12.777.655	3.063	4.172
Bonfinópolis	3.673.757	1.179	3.116
Bonópolis	1.453.576	362	4.015
Brazabrantes	1.230.375	399	3.084
Britânia	2.783.427	883	3.152
Buriti Alegre	3.380.698	1.043	3.241
Buriti de Goiás	1.038.211	327	3.175
Buritinópolis	1.910.954	486	3.932
Cabeceiras	3.280.268	797	4.116
Cachoeira Alta	5.122.625	1.284	3.990
Cachoeira de Goiás	410.445	107	3.836
Cachoeira Dourada	4.994.963	885	5.644
Caçu	6.569.224	1.669	3.936
Caiapônia	5.604.001	1.364	4.109
Caldas Novas	37.604.658	10.771	3.491
Caldazinha	1.505.879	433	3.478
Campestre de Goiás	2.326.807	553	4.208
Campinaçu	2.236.950	557	4.016

Município	Total Geral	Número de Matrículas	Fundeb por matrícula
Campinorte	4.061.967	1.161	3.499
Campo Alegre de Goiás	3.383.430	881	3.840
Campo Limpo de Goiás	3.415.074	921	3.708
Campos Belos	12.576.692	2.712	4.637
Campos Verdes	2.039.603	393	5.190
Carmo do Rio Verde	3.908.197	888	4.401
Castelândia	1.787.264	373	4.792
Catalão	29.681.295	8.214	3.614
Caturá	2.100.367	486	4.322
Cavalcante	5.295.275	1.213	4.365
Ceres	6.242.099	1.600	3.901
Cezarina	2.722.139	729	3.734
Chapadão do Céu	10.132.740	2.580	3.927
Cidade Ocidental	40.644.344	14.013	2.900
Cocalzinho de Goiás	13.236.422	2.894	4.574
Colinas do Sul	1.827.731	489	3.738
Córrego do Ouro	703.107	231	3.044
Corumbá de Goiás	3.402.824	727	4.681
Corumbáiba	4.775.780	1.164	4.103
Cristalina	41.090.865	8.174	5.027
Cristianópolis	2.658.474	672	3.956
Crixás	6.936.320	1.497	4.633
Cromínia	1.061.779	401	2.648
Cumari	503.857	199	2.532
Damianópolis	1.302.585	345	3.776
Damolândia	1.165.471	293	3.978
Davinópolis	840.946	229	3.672
Diorama	499.226	207	2.412
Divinópolis de Goiás	2.507.822	607	4.132
Doverlândia	3.147.274	844	3.729
Edealina	2.749.879	630	4.365
Edéia	4.289.161	1.170	3.666
Estrela do Norte	1.912.575	460	4.158
Faina	2.929.061	613	4.778
Fazenda Nova	1.347.786	422	3.194
Firminópolis	2.994.302	709	4.223
Flores de Goiás	5.885.354	1.344	4.379
Formosa	52.424.398	13.323	3.935
Formoso	1.372.601	440	3.120
Gameleira de Goiás	2.663.994	679	3.923

Município	Total Geral	Número de Matrículas	Fundeb por matrícula
Goianápolis	6.549.695	1.406	4.658
Goiandira	1.631.095	510	3.198
Goianésia	25.565.503	7.296	3.504
Goiânia	401.995.325	103.364	3.889
Goianira	22.871.150	8.241	2.775
Goiás	5.971.015	1.583	3.772
Goiatuba	12.713.664	3.256	3.905
Gouvelândia	2.440.327	561	4.350
Guapó	6.416.784	1.908	3.363
Guaraíta	787.275	220	3.579
Guarani de Goiás	2.113.281	497	4.252
Guarinos	640.920	201	3.189
Heitoraí	758.381	388	1.955
Hidrolândia	11.922.284	3.656	3.261
Hidrolina	1.182.289	323	3.660
Iaciara	5.698.562	1.242	4.588
Inaciolândia	4.302.044	913	4.712
Indiara	7.883.800	2.289	3.444
Inhumas	17.820.043	4.736	3.763
Ipameri	13.316.054	3.343	3.983
Ipiranga de Goiás	1.104.459	270	4.091
Iporá	6.918.686	2.909	2.378
Israelândia	678.278	204	3.325
Itaberaí	20.462.078	5.629	3.635
Itaguari	2.075.036	530	3.915
Itaguaru	1.263.142	406	3.111
Itajá	2.146.167	510	4.208
Itapaci	8.456.120	2.382	3.550
Itapirapuã	2.171.111	771	2.816
Itapuranga	8.200.759	1.999	4.102
Itarumã	2.628.223	642	4.094
Itauçu	2.310.895	749	3.085
Itumbiara	49.467.013	12.360	4.002
Ivolândia	275.778	146	1.889
Jandaia	3.234.189	508	6.367
Jaraguá	16.392.531	4.225	3.880
Jataí	38.119.922	10.768	3.540
Jaupaci	1.104.321	271	4.075
Jesúpolis	1.037.655	254	4.085
Joviânia	4.121.277	1.067	3.862

Município	Total Geral	Número de Matrículas	Fundeb por matrícula
Jussara	6.120.573	1.619	3.780
Lagoa Santa	836.291	186	4.496
Leopoldo de Bulhões	3.962.445	937	4.229
Luziânia	81.040.606	22.010	3.682
Mairipotaba	953.337	267	3.571
Mambaí	3.204.011	949	3.376
Mara Rosa	3.129.045	1.062	2.946
Marzagão	622.823	314	1.984
Matrinchã	1.589.511	483	3.291
Maurilândia	4.797.059	1.148	4.179
Mimoso de Goiás	1.098.718	233	4.716
Minaçu	13.122.456	3.083	4.256
Mineiros	27.669.184	8.196	3.376
Moiporá	325.324	131	2.483
Monte Alegre de Goiás	3.090.517	739	4.182
Montes Claros de Goiás	3.927.643	770	5.101
Montividiu	6.780.295	1.941	3.493
Montividiu do Norte	1.879.287	474	3.965
Morrinhos	15.381.636	4.742	3.244
Morro Agudo de Goiás	1.566.023	353	4.436
Mossâmedes	1.808.093	487	3.713
Mozarlândia	7.166.181	1.943	3.688
Mundo Novo	2.114.404	621	3.405
Mutunópolis	1.511.264	365	4.140
Nazário	2.424.159	1.059	2.289
Nerópolis	13.537.234	3.197	4.234
Niquelândia	14.981.865	3.448	4.345
Nova América	1.300.258	331	3.928
Nova Aurora	403.527	212	1.903
Nova Crixás	6.418.294	1.566	4.099
Nova Glória	1.709.633	663	2.579
Nova Iguaçu de Goiás	1.336.361	320	4.176
Nova Roma	1.437.814	331	4.344
Nova Veneza	2.501.979	852	2.937
Novo Brasil	891.356	284	3.139
Novo Gama	35.786.379	10.255	3.490
Novo Planalto	1.653.046	452	3.657
Orizona	6.490.782	1.824	3.559
Ouro Verde de Goiás	2.885.750	520	5.550
Ouvidor	2.434.946	746	3.264

Município	Total Geral	Número de Matrículas	Fundeb por matrícula
Padre Bernardo	22.355.112	4.715	4.741
Palestina de Goiás	1.192.803	326	3.659
Palmeiras de Goiás	10.118.540	2.975	3.401
Palmelo	679.375	181	3.753
Palminópolis	1.681.358	389	4.322
Panamá	1.128.878	217	5.202
Paranaiguara	4.122.823	881	4.680
Paraúna	5.463.796	1.405	3.889
Perolândia	1.832.628	471	3.891
Petrolina de Goiás	2.285.388	602	3.796
Pilar de Goiás	873.868	249	3.510
Piracanjuba	8.934.460	2.403	3.718
Piranhas	3.583.387	789	4.542
Pirenópolis	10.109.823	2.637	3.834
Pires do Rio	7.262.819	2.262	3.211
Planaltina	66.503.818	16.841	3.949
Pontalina	6.080.489	1.948	3.121
Porangatu	18.168.059	5.144	3.532
Porteirão	1.794.294	505	3.553
Portelândia	1.584.025	422	3.754
Posse	17.955.079	4.256	4.219
Professor Jamil	751.757	192	3.915
Quirinópolis	22.709.689	5.947	3.819
Rialma	3.884.643	1.121	3.465
Rianápolis	1.761.098	421	4.183
Rio Quente	2.768.614	661	4.189
Rio Verde	93.658.994	25.868	3.621
Rubiataba	7.897.406	2.124	3.718
Sanclerlândia	2.801.469	841	3.331
Santa Bárbara de Goiás	3.046.786	700	4.353
Santa Cruz de Goiás	852.977	231	3.693
Santa Fé de Goiás	2.188.703	550	3.979
Santa Helena de Goiás	12.532.271	3.355	3.735
Santa Isabel	887.604	333	2.665
Santa Rita do Araguaia	2.407.453	587	4.101
Santa Rita do Novo Destino	965.056	242	3.988
Santa Rosa de Goiás	881.289	268	3.288
Santa Tereza de Goiás	1.672.459	336	4.978
Santa Terezinha de Goiás	4.703.319	1.259	3.736
Santo Antônio da Barra	1.997.938	482	4.145

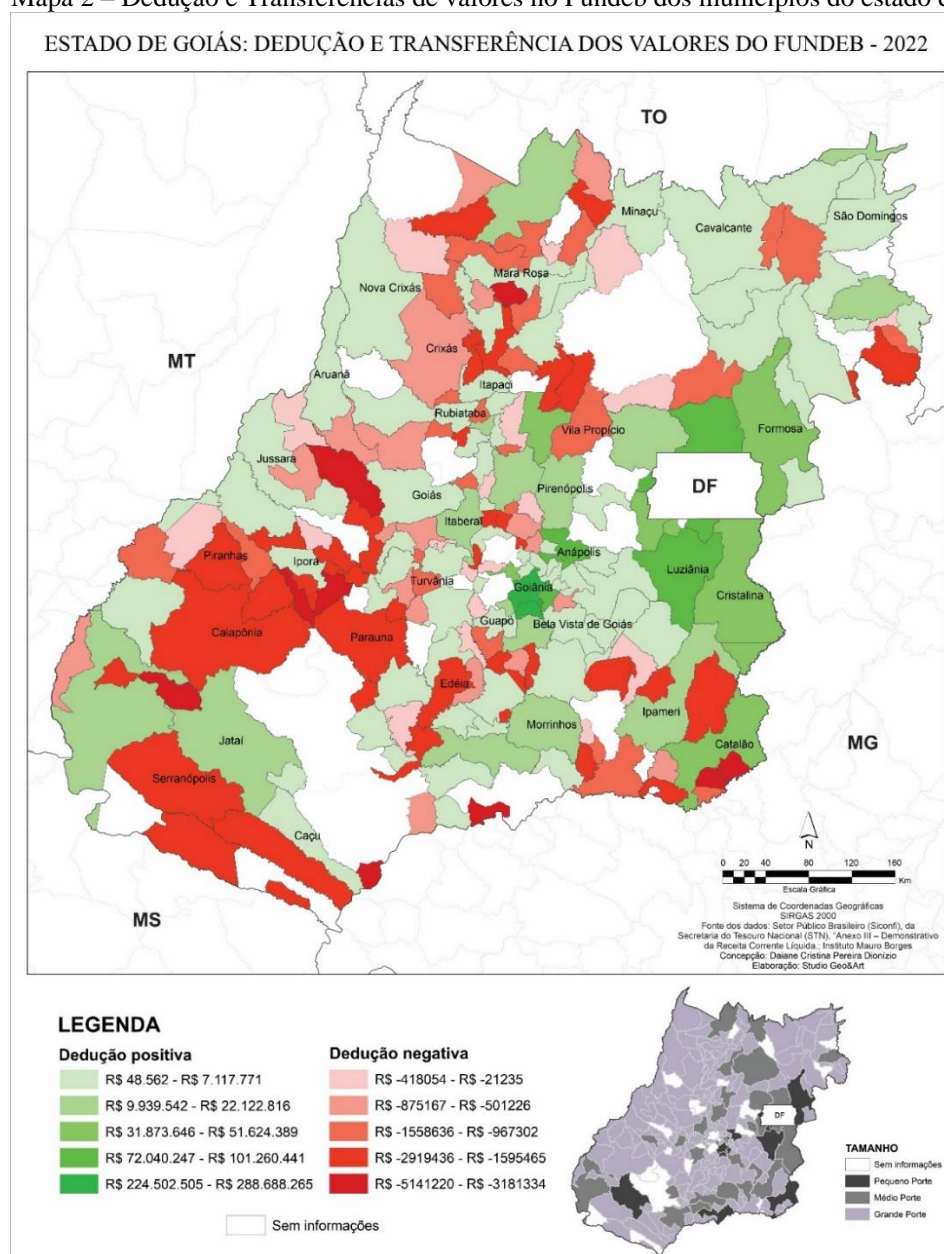
Município	Total Geral	Número de Matrículas	Fundeb por matrícula
Santo Antônio de Goiás	2.988.191	821	3.640
Santo Antônio do Descoberto	42.202.076	9.726	4.339
São Domingos	4.859.154	1.200	4.049
São Francisco de Goiás	2.377.352	574	4.142
São João da Paraúna	674.540	166	4.063
São João d'Aliança	6.299.436	1.797	3.506
São Luís de Montes Belos	11.840.801	3.504	3.379
São Luíz do Norte	2.378.620	550	4.325
São Miguel do Araguaia	9.304.367	2.285	4.072
São Miguel do Passa Quatro	2.774.013	618	4.489
São Patrício	566.244	196	2.889
São Simão	11.222.775	2.590	4.333
Senador Canedo	83.438.154	23.985	3.479
Serranópolis	3.531.314	925	3.818
Silvânia	6.919.073	1.795	3.855
Simolândia	2.763.074	757	3.650
Sítio d'Abadia	804.447	300	2.681
Taquaral de Goiás	1.496.049	305	4.905
Teresina de Goiás	1.449.170	348	4.164
Terezópolis de Goiás	3.430.959	825	4.159
Três Ranchos	1.327.433	290	4.577
Trindade	42.467.449	14.288	2.972
Trombas	1.197.995	314	3.815
Turvânia	1.579.427	443	3.565
Turvelândia	3.590.525	879	4.085
Uirapuru	1.387.651	360	3.855
Uruaçu	12.275.843	3.199	3.837
Uruana	4.514.717	1.316	3.431
Urutaí	1.111.373	337	3.298
Valparaíso de Goiás	84.897.711	24.846	3.417
Varjão	1.139.815	378	3.015
Vianópolis	6.224.294	1.575	3.952
Vicentinópolis	4.488.443	1.266	3.545
Vila Boa	3.544.824	925	3.832
Vila Propício	2.924.257	670	4.365

Fonte: elaboração própria.

Receita Líquida do Fundeb — ano 2022

Ainda sobre a estrutura do Fundeb, na continuação, encontram-se dados sobre a receita líquida dos municípios goianos, o cálculo corresponde, de forma simplificada, à diferença entre o valor recebido pelo município e o valor contribuído pelo município no ano de 2022. E o gargalo pode ter início nisto, lembrando que o fundo retira o equivalente a 20% dos principais impostos locais mencionados no quadro 12. O mapa a seguir revela a relação expressa entre o saldo efetivo que cada ente municipal mantém após a redistribuição dos recursos do Fundeb, assim, permitindo avaliar a real magnitude das transferências do Fundeb em relação à capacidade arrecadatória própria de cada município.

Mapa 2 – Dedução e Transferências de valores no Fundeb dos municípios do estado de Goiás – ano 2022.



No mapa principal, os municípios em tons de verde indicam deduções positivas (ganhos líquidos); e aqueles em tons de vermelho, deduções negativas (perdas líquidas), com legenda que explicita as faixas monetárias associadas a cada cor. O mapa de inserção (escalas de preto e branco) apresenta o porte populacional dos municípios; e, onde está branco, trata-se de municípios que não informaram seus valores.

No que concerne às magnitudes, as deduções positivas (ganhos líquidos) variam de R\$ 48.566 – R\$ 7.111.771 até R\$ 224.902.505 – R\$ 288.688.285. As deduções negativas (perdas líquidas) variam de R\$ -418.054 – R\$ -21.235 até R\$ -3.141.220 – R\$ -3.181.334. A representação cartográfica evidencia a heterogeneidade espacial desses impactos, com municípios em verde-escuro e vermelho-escuro distribuídos por diferentes regiões do estado, por vezes, contíguos entre si.

A classificação adotada distingue duas categorias de impacto: (i) dedução positiva (ganhos líquidos), em verde, cobrindo faixas de R\$ 48.566 a R\$ 288.688.285; e (ii) dedução negativa (perdas líquidas), em vermelho, cobrindo faixas de R\$ -418.054 a R\$ -3.181.334. Embora as fontes não forneçam as delimitações das dez Regiões de Planejamento, a leitura visual permite identificar tendências municipais e padrões de vizinhança.

Observa-se concentração de deduções positivas elevadas (R\$ 72.040.247 – R\$ 288.688.285) em alguns municípios mais populosos e/ou com maior dinamismo econômico, notadamente Goiânia, Anápolis e Formosa, em especial, no centro-leste do estado. Fora dos grandes centros, o padrão é heterogêneo: municípios com ganhos e perdas figuram lado a lado, como no sudoeste, onde Jataí e Rio Verde aparecem com dedução positiva próximos a áreas em vermelho. As perdas líquidas distribuem-se de maneira difusa, com ocorrências na região central (entorno de Pirenópolis), no oeste (próximo a Iporá) e no sul (próximo a Itumbiara), bem como no centro-oeste (Iporá/Piranhas) e no limite com Minas Gerais.

A leitura comparativa entre o eixo Goiânia–Anápolis e o oeste goiano acentua o contraste na magnitude do impacto. No primeiro, registram-se ganhos líquidos nas faixas superiores, incluindo a máxima (R\$ 224.902.505 – R\$ 288.688.285, observada em Goiânia e Formosa) e faixas altas intermediárias (R\$ 39.873.646 – R\$ 72.040.247 e R\$ 72.040.247 – R\$ 101.280.441). No oeste e em porções do interior, concentram-se perdas nas faixas mais elevadas da dedução negativa, inclusive a máxima (R\$ -3.141.220 – R\$ -3.181.334) e faixas altas (R\$ -1.595.645 – R\$ -2.919.436). Em termos de ordem de grandeza, os ganhos máximos aproximam-se de R\$ 289 milhões, enquanto as perdas máximas situam-se na casa de R\$ 3,18 milhões.

Os municípios de menor impacto, aproximado de zero, tanto em ganhos (verde-claro, R\$ 48.566 – R\$ 7.111.771) quanto em perdas (vermelho-claro, R\$ -418.054 – R\$ -21.235), encontram-se amplamente espalhados pelo território. Tais faixas de baixa magnitude surgem como zonas de transição entre áreas de altos ganhos e de perdas mais intensas, sem conformar um agrupamento regional consistente.

As faixas intermediárias reforçam a diferenciação interna do estado. Entre os ganhos, a faixa de R\$ 16.859.646 – R\$ 39.873.646 aparece em centros regionais de porte médio ou em municípios no entorno dos principais polos, com exemplos visíveis como Luziânia, Catalão, Caldas Novas e Rio Verde. Entre as perdas, a faixa de R\$ -2.919.436 – R\$ -1.595.646 distribui-se de modo difuso pelo interior, com destaque para o oeste/sudoeste (como Jataí e Mineiros) e áreas no entorno de Niquelândia e Águas Lindas de Goiás.

Quanto à frequência visual, a dedução positiva (em seus tons claro e médio) predomina numericamente sobre a negativa, embora as maiores magnitudes de ganho concentrem-se em poucos municípios. A faixa de ganhos mais baixos (R\$ 48.566 – R\$ 7.111.771) é a mais numerosa e amplamente distribuída, ao passo que as perdas, ainda que minoritárias em quantidade, aparecem em diversas regiões, com maior recorrência no intervalo de menor magnitude (R\$ -418.054 – R\$ -21.235).

A relação com o porte municipal, inferida pela justaposição com o mapa auxiliar, indica que municípios de grande porte tendem a coincidir com as faixas superiores de dedução positiva (verde-escuro). Em contraste, os resultados entre os municípios de porte médio são heterogêneos: Iporá, por exemplo, figura em vermelho-escuro (provavelmente, R\$ -1.595.645 – R\$ -2.919.436), enquanto Catalão e Rio Verde apresentam ganhos relevantes (R\$ 16.859.646 – R\$ 39.873.646 ou superiores). Entre os municípios de microporte, sobressaem perdas líquidas ou ganhos muito modestos, como Jussara (vermelho-escuro, R\$ -3.141.220 – R\$ -3.181.334) e Nova Crixás (vermelho-claro, R\$ -418.054 – R\$ -21.235), com poucos casos ascendendo às faixas intermediárias de ganho.

Em síntese, os achados podem ser organizados por porte: (i) grande porte — prevalência de ganhos líquidos elevados, concentrados nas faixas superiores (R\$ 72.040.247 – R\$ 288.688.285); (ii) microporte — tendência a perdas líquidas ou ganhos de baixa magnitude (perdas até R\$ -3.181.334; ganhos na faixa de R\$ 48.566 – R\$ 7.111.771); e (iii) médio porte — resultados internamente variados, abrangendo desde perdas significativas (como em Iporá) até ganhos intermediários e altos (como em Catalão e Rio Verde). Consideradas em conjunto, essas evidências configuram um quadro de forte heterogeneidade espacial: a maioria dos municípios apresenta ganhos, em geral, modestos, enquanto as maiores magnitudes positivas

concentram-se em poucos centros, e as perdas, embora menos frequentes, distribuem-se de forma difusa pelo interior do estado.

Posto isso, finalmente, passa-se à coleta de dados primários, análise de atas, documentos oficiais e às observações realizadas em reuniões em secretárias municipais. A seguir, expõe-se a síntese analítica desses dados reunidos a fim de confirmar-se o quanto esse modo de cálculo, que deduz das receitas de municípios de pequeno porte, de forma difusa e provoca perda financeira nestes municípios, tem contribuído para a redução ou não das desigualdades educacionais nos municípios-moradia com habitantes abaixo de 10 mil.

Percepção dos gestores municipais — dados primários coletados nas secretarias municipais de educação, prefeituras e outros órgãos de governo

Toda a análise que segue trata da percepção de gestores municipais em relação à gestão e ao impacto dos recursos do Fundeb. As informações tabuladas abrangem diversas cidades, categorizadas por porte populacional, e detalham aspectos como a forma de gestão dos recursos do Fundeb e a percepção da suficiência e da melhoria no investimento em Educação Básica após o Novo Fundeb. A pesquisa investigou se o modelo atual de redistribuição beneficia ou prejudica esses municípios, que, a princípio, têm uma grande parcela com saldo negativo em função do atual modo de cálculo do fundo, conforme se observa no mapa 2. As perguntas que nortearam essa coleta podem ser encontradas na metodologia científica descrita em precedência.

Em geral, a percepção dos gestores municipais com até 10 mil habitantes (Pequeno Porte I) foi de que o modelo de cálculo e de redistribuição do Fundeb não favoreceu ou, em alguns casos, prejudicou diretamente a educação. A análise demonstra que a principal queixa relacionada ao modo de cálculo, fundamentado no número de matrículas, foi a insuficiência do valor *per capita* repassado para suprir as necessidades da rede escolar. Além disso, em vários casos, os gestores apontaram que o município contribuiu mais para o fundo do que recebeu em repasses, o que indiretamente prejudica a rede municipal de ensino.

Fatores importantes no modo de cálculo. (1) **Impacto orçamentário da dedução do FPM:** considerando que municípios de pequeno porte destinam uma parcela significativa das receitas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para a composição do Fundeb estadual, a maioria dos gestores confirmou que o recebimento de valor inferior ao que é deduzido — em função do número reduzido de matrículas — impacta a qualidade da educação e os resultados educacionais. (2) **Redução de recursos recebidos:** parcela relevante dos

gestores relatou dificuldades para manter os investimentos em educação devido à fórmula de cálculo vigente, resultando em redução dos recursos disponíveis. (3) **Desafio principal na gestão:** a falta de recursos financeiros foi o problema mais citado, embora a carência de treinamento técnico também tenha sido mencionada.

Questões que fogem à regra (exceções). Apesar da tendência majoritariamente negativa, existem percepções de neutralidade ou benefício: gestores de um município de Pequeno Porte I (Professor Jamil) revelam que o modelo favoreceu o município, pois a quantidade de matrículas possibilita o recebimento de recursos suficientes; em relação ao impacto do cálculo baseado na retirada de percentuais sobre impostos próprios municipais (Q10), duas respostas quanto aos municípios de Pequeno Porte I indicaram impacto positivo, uma vez que se conseguiu equilibrar as contas e realizar investimentos adequados; um gestor indicou que, mesmo recebendo montante inferior ao deduzido (Q13), isso não compromete diretamente o desempenho ou a estrutura educacional.

Melhora na capacidade de investimento após o Novo Fundeb (positivo). No que tange à maioria desses municípios, a capacidade de investir em Educação Básica melhorou, ainda que o grau tenha variado entre moderado e significativo: melhoria **significativa** em quatro municípios de Pequeno Porte I (Nova Aurora, Jandaia, Cristianópolis e Professor Jamil); **moderada** em quatro (Corumbáiba, Mairipotaba, Nova Iguaçu de Goiás e Terezópolis de Goiás); e **parcial** em um (Itaguari). **Ausência de impacto ou outros resultados (neutro/negativo):** cinco gestores dos municípios de Pequeno Porte I responderam que não houve diferença na capacidade de investimento com o Novo Fundeb (Novo Brasil, Santo Antônio de Goiás, Cezarina, Itarumã e Marzagão). Assim, nove dos 14 municípios de Pequeno Porte I listados nas fontes experimentaram alguma forma de melhoria na capacidade de investimento.

Desafios predominantes. O principal desafio enfrentado pelos gestores de Pequeno Porte I foi a falta de recursos financeiros; ainda assim, questões técnicas e de capacitação também foram mencionadas: dez dos 14 gestores municipais apontaram a falta de recursos como maior desafio; três citaram especificamente a falta de treinamento técnico (curso preparatório) e um mencionou a baixa capacidade técnica da equipe. Esses dados sugerem que, mesmo com recursos suficientes, parte dos municípios enfrentaria barreiras ligadas à correta administração e aplicação dos fundos, dada a necessidade de maior capacitação técnica.

Avaliação geral do impacto na qualidade da educação. A percepção majoritária entre os gestores de Pequeno Porte I é que o Fundeb tem impacto **predominantemente positivo** na qualidade da Educação Básica municipal, apesar das críticas ao cálculo e à insuficiência de

recursos. Dos 14 municípios analisados, a ampla maioria dos seus gestores reportou impacto **positivo** ou **muito positivo**: quatro consideraram “Muito Positivo” (Itaguari, Cristianópolis, Professor Jamil, Nova Iguaçu de Goiás) e sete “Positivo” (Corumbaíba, Nova Aurora, Novo Brasil, Santo Antônio de Goiás, Jandaia, Terezópolis de Goiás, Itarumã). Dois classificaram como “Neutro” (Mairipotaba e Marzagão) e um como “Negativo” (Cezarina). Em síntese, 11 de 14 gestores avaliaram o impacto positivo ou muito positivo.

Suficiência dos recursos (Q5) e forma de gestão (Q4). Predominou a percepção de insuficiência para garantir o funcionamento adequado da rede: sete gestores de municípios de pequeno porte populacional respondem “Não”; e seis, “Parcialmente”, havendo apenas um “Sim” (Professor Jamil). A forma de gestão que se apresentou mais frequente é pela equipe da Secretaria de Educação (SME) ou pela contabilidade interna (13/14). Dos municípios referentes nenhum considerou os recursos totalmente suficientes; a exceção é onde se (Professor Jamil) utiliza equipe técnica exclusiva (comissionados ou terceirizados), o que sugere correlação entre arranjo de gestão e percepção de suficiência, ainda que se trate de caso isolado.

Dedução do FPM e saldo líquido (Q12 e Q13) no Pequeno Porte I. O FPM é vital para esses municípios, e a percepção geral é de que a dedução para o Fundeb estadual tem efeito negativo no orçamento e na qualidade da educação. Sete gestores definiram como impacto significativo; cinco relataram impacto parcial/moderado (um deles registrou que, embora haja impacto, conseguiu manter equilíbrio com outras fontes); e apenas um negou impacto relevante. Sobre receber menos do que é deduzido, a percepção foi universalmente negativa ou moderadamente negativa: para a ampla maioria, a qualidade e os resultados educacionais são significativamente afetados; em alguns casos, o efeito foi descrito como moderado, a depender da gestão.

Pequeno Porte II (10 a 50 mil habitantes). A análise incluiu Rubiataba, Guapó, Hidrolândia, Palmeiras de Goiás, Piracanjuba, Jussara, Edéia, Goianópolis, Vianópolis, Indiara e Iaciara. No quesito **Q7 (cálculo prejudica?)**, prevaleceu a avaliação de prejuízo, sobretudo, pela insuficiência do valor *per capita*. Em **Q5 (recursos suficientes?)**, a totalidade não considerou os recursos totalmente suficientes (predomínio de “Não”, seguido de “Parcialmente”). Em **Q6 (melhoria com o Novo Fundeb?)**, a maioria reportou melhoria, principalmente moderada (9/11). Em **Q8 (maior desafio?)**, predominou a falta de recursos financeiros, seguida por falta de treinamento técnico. Em **Q9 (impacto na qualidade?)**, nove de 11 avaliaram como “Positivo” ou “Muito Positivo”. Em **Q12 (impacto da dedução do FPM)**, muitos gestores afirmaram que a correlação FPM/Fundeb não se aplicava diretamente ao seu contexto, dada a população acima de 10 mil. Em **Q13 (receber menos que o deduzido)**,

as percepções foram mistas: casos em que “a conta fecha positivamente” (Guapó, Piracanjuba), impacto significativo (Palmeiras de Goiás) e impacto moderado (Rubiataba).

Médio Porte (50 a 100 mil habitantes). A análise abrangeu Jaraguá. Em **Q7**, o gestor entendeu que o modelo não favorece o município, pelo valor *per capita* insuficiente; em **Q5**, os recursos “não” têm sido suficientes; em **Q6**, não houve diferença na capacidade de investimento com o Novo Fundeb; em **Q8**, a falta de recursos foi o maior desafio; e em **Q9**, o impacto na qualidade foi “Neutro”. Sobre **Q10–Q11** (retirada de percentuais de impostos próprios e influência da arrecadação local), o efeito líquido foi percebido como prejudicial: embora a arrecadação seja considerada, os repasses geraram perdas que não retornam integralmente para a educação.

Grande Porte (100 a 900 mil habitantes) e MetrÓpole (acima de 900 mil). A análise abrangeu Trindade, Caldas Novas, Senador Canedo, Rio Verde, Anápolis e Goiânia. Em **Q7**, três, de cinco gestores de municípios (de grande porte populacional) referiram que se sentem prejudicados (valor *per capita* insuficiente ou contribuição superior ao retorno); um considerou o modelo equilibrado e outro o avaliou favorável. Em **Q5**, quatro, de cinco deles, responderam “Não”; Trindade indicou “Sim” restrito ao pagamento dos profissionais da educação, mas insuficiência para demandas gerais. Na MetrÓpole, o modelo é avaliado como desfavorável, e a suficiência é “Parcialmente”. Em **Q6**, predominou melhora (moderada ou significativa), com um relato de piora em Grande Porte. Em **Q8**, além da falta de recursos, emergiram desafios técnicos (baixa capacidade técnica; necessidade de treinamento) e condicionantes fiscais/legais (Lei de Responsabilidade Fiscal, com impactos sobre carreira e contratação). Em **Q9**, todos os gestores de municípios de Grande Porte avaliaram o impacto como “Positivo” ou “Muito Positivo”, e o da MetrÓpole classificou-o como “Positivo”.

Impostos próprios e FPM (Q10–Q13) em GP/MT. Em geral, o mecanismo de retirada de percentuais sobre impostos próprios (IPTU, ISS) foi percebido como prejudicial, ainda que se reconheça a influência direta da arrecadação local na composição do fundo; o efeito líquido, porém, é de perdas parciais. A correlação técnica com o FPM foi frequentemente considerada não aplicável pelo porte, mas foram individuados municípios que registraram impactos quando o valor deduzido superou o retorno: em **Q12**, ocorreram relatos de efeito orçamentário negativo (por exemplo, em Caldas Novas), casos de comprometimento parcial (Anápolis) e situações em que a não aplicabilidade foi apontada; em **Q13**, coexistiram percepções de impacto significativo (Caldas Novas, Anápolis), moderado (Trindade) e de ausência de comprometimento direto (Senador Canedo, Rio Verde). Na MetrÓpole, a correlação FPM/Fundeb foi tecnicamente não

aplicável, mas o fato de receber menos do que é deduzido foi avaliado como impactante sobre a qualidade e os resultados educacionais.

Comparação da suficiência entre Médio Porte e GP/MT. Em Jaraguá (Médio Porte), a resposta foi diretamente “Não” quanto à suficiência. Em GP/MT, prevaleceu a insuficiência, mas, em certos casos, ela foi descrita como funcional: o recurso cobre o mínimo legal (pessoal) e não alcançou as demais demandas e investimentos. Assim, tanto os municípios de Médio Porte quanto os de GP/MT compartilharam o desafio de insuficiência, embora com nuances distintas.

Desafios em GP/MT. A falta de recursos continua central, ao lado de desafios técnicos e estruturais: baixa capacidade técnica da equipe (Anápolis), necessidade de treinamento (Rio Verde) e pressões da Lei de Responsabilidade Fiscal (Trindade), que afetam a efetivação de planos de carreira e a contratação.

Síntese dos eixos temáticos (Q4 a Q13). Em termos transversais, (I) o modelo de redistribuição por matrícula (Q7) foi majoritariamente percebido como prejudicial ou insuficiente, em todos os portes; (II) a insuficiência de recursos (Q5) revelou-se quase universal, com raras percepções de suficiência plena; (III) a falta de recursos financeiros (Q8) constituiu-se no desafio principal, seguida, sobretudo, nos pequenos, por carências de capacitação; (IV) apesar disso, a avaliação do impacto do Fundeb na qualidade (Q9) foi predominantemente positiva, inclusive, nos municípios maiores; (V) nos menores, a crítica orçamentária incidiu sobre a dedução do FPM (Q12–Q13); e, nos maiores, sobre a retirada de percentuais de impostos próprios (Q10–Q11), com sensação de perdas líquidas.

Diante desse quadro, permanece aberta a agenda analítica acerca da suficiência dos recursos para o pagamento da Folha de Pessoal (professores e após o Novo Fundeb—pagamento de todos os profissionais da educação). Em municípios como Anápolis, os gestores declararam que o Fundeb supriu cerca de 50% da folha, o restante foi suprido com recursos próprios. No município de Palmeiras de Goiás, por exemplo, que tem uma dinâmica demográfica crescente, em função da expansão da indústria de cimentos, os gestores informaram que, no próximo ano, com a progressão de vários professores concursados, o Fundeb também não irá custear mais a folha de pagamento toda.

Outra observação encontrada, em mais de 70% dos municípios de pequeno porte, foram as novas condições de prestação de contas nos sistemas (Siope e Siconfi) e transparência para o recebimento das complementações do Fundeb (regras da nova Legislação após 2020). No município de Cristianópolis, por exemplo, considerando o relato dos gestores, a prestação de contas estava pendente desde o ano 2005; e o município não recebeu os valores complementares

até o ano de 2024 (VAAT e VAAR). Outros municípios de pequeno porte, mas uma pequena parcela, afirmaram que a ampliação da folha de pagamento, de professores para profissionais da educação, piorou as condições no Novo Fundeb porque o recurso, que já era escasso, segundo eles, tornou-se mais ainda.

Em linhas gerais, os resultados obtidos por meio dos gestores municipais confirmaram a função redistributiva e supletiva que a literatura atribui ao Fundef/Fundeb, porém, também, revelaram seus limites estruturais. A vinculação constitucional e a subvinculação via fundos, concebidas para assegurar previsibilidade e mitigar assimetrias (Brasil, 1988, Santos A., 2013), de fato, produziram alguma melhora na capacidade de investimento após o Novo Fundeb — sobretudo, melhorias moderadas a significativas em parte dos municípios de Pequeno Porte I e II. Entretanto a insuficiência dos valores *per capita* e o desenho centrado em matrículas (com pesos nem sempre aderentes aos custos reais) apareceram como pontos críticos, coerentemente com a crítica teórica sobre a subestimação de custos e a necessidade de maior sensibilidade regional dos fatores de ponderação (Farenzena, 2013; Brasil, 2024).

A ampliação da complementação da União (EC n.º 108/2020 e Lei n.º 14.113/2020) e sua trajetória até 23%, em 2026 (Brasil, 2020; FNDE, 2023) dialogam diretamente com as percepções reportadas: a maioria indicou melhora (ainda que heterogênea) na capacidade de investimento pós-2020, mas não convertida essa melhora em suficiência orçamentária. Esse quadro reforça conclusões da literatura no sentido de que os ganhos do desenho “permanente” foram necessários, porém insuficientes, principalmente em contextos de baixa base arrecadatória (Araújo, 2013; Amaral *et al.*, 2021; Davies, 2021) que é a realidade de praticamente todos os municípios abaixo de 10 mil habitantes, excetuando-se aqueles que, por algum motivo natural, foram “abençoados” com a riqueza natural de uma água termal, um minério abundante em seu território e/ou o estabelecimento de alguma indústria que elevou a arrecadação de receitas daquele território, assim, promovendo um maior financiamento próprio da educação.

Os efeitos regressivos identificados por parte da crítica contemporânea e parte permissiva desta análise — “Robin Hood às avessas” e perdas relativas em pequenos municípios (ENCINAS *et.al.* 2020; Bremaeker, 2003) — aparecem de forma empírica nas respostas dos gestores: queixas sobre saldo líquido negativo, impacto da dedução do FPM e percepção de que “contribuem mais do que recebem”. A existência de exceções, como o município de Professor Jamil, cuja base de matrículas garante suficiência, mostra que o problema não é universal nem decorre da estrutura do fundo, mas é sistemático no sentido de se reproduzir em municípios com menor base econômica e forte dependência do FPM —

exatamente onde a literatura prevê maior vulnerabilidade (Nascimento; Pinto, 2024; Araújo, 2013).

No eixo valorização docente, o aumento do piso de gasto com pessoal para 70% (EC 108/2020) encontrou não somente eco direto nos achados, porque muitos gestores relataram que o Fundeb cobre predominantemente a folha, mas revelou que o fundo existe, de maneira prática, na maioria dos municípios, somente para esse tipo de despesa, que é o pagamento da folha dos profissionais da educação, estrangulando outras despesas (manutenção, materiais, transporte, investimentos). Essa “folha dominante” é amplamente registrada pela literatura, que também sublinha fragilidades de gestão e controle, por autores como Jesus, 2013; Araújo, Souza, 2018; Davies (2021). Casos como Anápolis, em que o Fundeb cobre apenas parte da folha, e Palmeiras de Goiás, com pressão adicional por progressões, ilustram a persistência de uma tensão entre financiamento, carreira e capacidade de investimento.

A perspectiva do federalismo cooperativo (Morais, 2022) também se materializou nos dados. Em paralelo à carência de recursos, emergiram lacunas de capacidade técnica (necessidade de treinamento, equipes reduzidas, dificuldades em prestação de contas no SIOPE/Siconfi e acesso a VAAT/VAAR). Casos como pendências crônicas de prestação de contas e perda de complementações assinalaram que, sem governança, assistência técnica e controle social robustos (conselhos atuantes), mesmo o acréscimo financeiro não se transforma integralmente em capacidade educacional, logo, convergindo com achados de transparência e fiscalização insuficientes (Souza, 2018)

A heterogeneidade por porte observada, Pequeno Porte I e II mais sensíveis ao FPM e à escala; Médio e Grande Porte com impacto positivo na qualidade, porém ainda insuficientes em recursos; Metrópole percebendo perdas líquidas parciais associadas à retirada sobre impostos próprios, confirma que a mesma regra produz efeitos diferentes conforme base fiscal, escala de matrículas e custos locais. Isso está alinhado à literatura que demanda recalibrar ponderações e aperfeiçoar o *mix* VAAT/VAAF para lidar com custos fixos e deseconomias de escala dos pequenos (Farenzena, 2013; Cardoso, 2022; Carvalho, 2019). E isso reforça o fato de haver necessidade de ajuste das regras de redistribuição, pois gestores de municípios menores consideram a estrutura educacional muito mais onerosa em seu território.

Por fim, a convergência entre a teoria e os depoimentos dos gestores sugere que o Novo Fundeb foi um avanço e um ponto de partida, não de chegada: equidade sustentável que exigirá um *mix* de mais recursos federais focalizados, melhor calibragem distributiva e governança qualificada, sob pena de manter aberta a assimetria que a própria política se propôs a superar (Brasil, 2020; Araújo, 2013; Davies, 2021; Nascimento; Pinto, 2024).

Os achados empíricos indicam que a regra de redistribuição por matrículas, embora formalmente cooperativa, opera sobre realidades municipais profundamente heterogêneas e, por isso, não produz igualdade de resultados. A recorrente percepção de insuficiência orçamentária em pequenos, médios e mesmo em alguns grandes municípios confirma o diagnóstico de que o federalismo brasileiro carrega um “artificialismo” regulatório: regras homogêneas incidem sobre capacidades institucionais, fiscais e demográficas desiguais (Arretche, 2010; 2013). Na base desse atrito, a escala importa (Castro, 2006): nos pequenos, a dedução do FPM e a baixa massa tributária tornam o “cobertor curto” ainda mais curto, ao passo que, nos maiores, o atrito desloca-se para a retirada incidente sobre impostos próprios (IPTU, ISS).

O retrato, por porte, explicita o afastamento do modelo de redistribuição dos recursos do Fundeb da necessidade do financiamento real. Nos municípios de pequeno porte, a combinação entre forte dependência do FPM e retorno modesto mediante matrículas produz as perdas líquidas; é precisamente onde critérios atrelados à origem da arrecadação (como no ICMS) tendem a punir territórios pouco industrializados, tensionando a justiça fiscal (Pinto, 2014). A singularidade contábil do Fundeb, que não recolhe as parcelas adicionais do FPM acima dos 22,5% de IR/IPI, ajuda a explicar por que a dedução em fonte pesa mais do que o retorno, e também por que a parcela não recolhida pode amortecer parte das perdas nos pequenos municípios, elevando o gasto-aluno onde a escala é frágil (Nascimento; Pinto, 2024). Nos médios e grandes, por sua vez, a percepção de prejuízo desloca-se para o efeito líquido das deduções sobre a arrecadação própria, com a mesma conclusão: a regra nacional reduz disparidades, mas não as elimina quando a base local é muito desigual (Arretche, 2010).

Apesar disso, a avaliação do Fundeb sobre a qualidade da educação é majoritariamente positiva, inclusive, nos pequenos municípios, o que sinaliza ganhos reais para alguns pelo padrão mínimo, ainda que aquém do necessário para fechar o hiato de investimento e infraestrutura ou até mesmo incapacidade de compreensão da equipe técnica do modo de cálculo atual do fundo para com as perdas líquidas do Fundeb nesses municípios.

Ainda sobre as capacidades estatais locais, onde falta equipe técnica exclusiva, conformidade tempestiva no SIOPE/Siconfi e domínio das novas regras de complementação (VAAF/VAAT/VAAR), observaram-se perdas por não acesso a recursos e, conseqüentemente, menor conversão de gasto em qualidade. Isso evidencia que capital institucional e técnico também produzem desigualdade na apropriação de políticas redistributivas, reforçando o argumento de que capacidades são variável-chave para o desempenho municipal em educação (Franzese, 2007; Abrucio 2018; Bourdieu, 1986). O contraponto aparece nas “exceções”

positivas (por exemplo, Professor Jamil), onde arranjos de gestão e rede escolar permitem fechar a conta, mostrando que o efeito da regra é mediado por escala, base demográfica, posição na rede urbana e organização administrativa.

Finalmente, os resultados reiteram a leitura geográfica da seletividade espacial do Estado: políticas nacionais territorializam-se de modo desigual porque territórios e redes urbanas são desiguais. Nos pequenos e periféricos municípios, o custo de provisão tende a ser maior, a presença estatal é mais fragmentada e a capacidade institucional é mais estreita; não surpreende, portanto, que a mesma norma gere resultados díspares no espaço (Santos, 1996; 2001; 2002; Arrais, 2012).

O Novo Fundeb melhorou a redistribuição e a capacidade de investimento em muitos casos, mas permaneceu insuficiente para corrigir integralmente desigualdades de escala, base tributária e capacidades. Ajustes paramétricos que reforcem o colchão de receita líquida nos pequenos municípios — como a valorização das parcelas do FPM não recolhidas pelo Fundeb —, combinados com uma agenda federativa de desenvolvimento de capacidades (*compliance*, contabilidade, planejamento e gestão educacional), tendem a produzir ganhos marginais relevantes onde eles mais estão ausentes. Nesse sentido, as evidências sustentam que a redução das desigualdades educacionais requer, simultaneamente, regra redistributiva mais sensível à escala, fortalecimento institucional local e coordenação federativa que não se limite ao desenho formal, mas alcance as condições concretas de implementação no território (Arretche, 2010; 2013; Nascimento; Pinto, 2024; Cardoso *et al.*, 2022). Afinal, um dos pontos mais importantes evidenciados neste trabalho foi a discrepância do financiamento federal, dos valores destinados ao Fundeb ante o peso orçamentário e de financiamento das contribuições do ente estadual.

Sob essa perspectiva, o Fundeb, concebido como um instrumento redistributivo e supletivo, atua dentro de um espaço profundamente desigual, cuja estrutura econômica e a organização administrativa condicionam a efetividade de suas regras. Os resultados obtidos com os gestores municipais confirmam a função redistributiva do fundo, mas também evidenciam seus limites diante das assimetrias estruturais. Os municípios de pequeno porte, em especial aqueles com até 10 mil habitantes, permanecem em condição de vulnerabilidade, dependentes das transferências intergovernamentais e com baixa capacidade de arrecadação própria. Essa realidade, longe de ser casual é expressão direta daquilo que a geografia denomina “seletividade espacial do Estado” (Santos, 1996; Porto-Gonçalves, 2006), na qual os fluxos de recursos e decisões políticas concentram-se em territórios mais dinâmicos, desse modo, reforçando o ciclo de desigualdades já estabelecido.

Por isso que os achados da pesquisa ilustram a “curva em U” proposta por Abrucio (2010) e outros autores da Administração pública, segundo a qual municípios de pequeno e de grande porte enfrentam dificuldades distintas, todavia igualmente intensas. Nos pequenos, a limitação é fiscal e técnica; nos grandes, é burocrática e organizacional. Os médios, por sua vez, constituem o ponto de equilíbrio da curva, apresentando melhor desempenho administrativo e capacidade de gestão. Essa leitura empírica, quando associada ao pensamento geográfico de Santos (2002) e Arrais (2012), revela que o espaço faz mais que refletir as desigualdades, ele também as reproduz: os fluxos de poder e de decisão são modulados pelas condições materiais e institucionais de cada território.

A pesquisa revela que, embora a maioria dos gestores reconheça melhorias após o Novo Fundeb, a percepção de suficiência é exceção. Essa constatação empírica reforça a análise de Sen (2010) sobre a diferença entre igualdade formal e igualdade substantiva: visto que é possível garantir o direito à educação, mas sem assegurar as condições reais para que esse direito se traduza em qualidade e liberdade efetiva.

Ao observar os efeitos territoriais dessa política, verifica-se que as desigualdades educacionais refletem o mosaico econômico e social do território goiano. As áreas com maior dinamismo urbano — geralmente médias ou grandes (não todas) — possuem infraestrutura consolidada, corpo técnico especializado e maior capacidade de planejamento, o que se traduz em melhor aproveitamento dos recursos do Fundeb. Já os municípios periféricos, de pequena escala e base econômica restrita, experimentam uma sobrecarga de custos e baixa eficiência redistributiva. Trata-se, como refere M. Santos (2001), de uma geografia das ausências: espaços onde o Estado está presente na norma, mas ausente na prática e, por esse motivo, o texto faz uso, em vários momentos, das expressões “ao menos legalmente”, “na teoria”, etc.

O Fundeb redistribui recursos, bem como espelha as condições históricas de formação do território goiano, marcado por centralização, dependência e fragilidade institucional nas bordas do sistema urbano, e que ainda expressa o poder dos “barões da federação”, como aponta Abrucio (1998), quando se analisa sob o viés fiscal. Portanto, o Fundeb permanece como instrumento imprescindível de mitigação das desigualdades educacionais, porém a análise demonstra que ele opera sobre um terreno desigual, condicionado pela estrutura fiscal, institucional e espacial dos municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base nos dados analisados, foi possível alcançar algumas conclusões — ou, mais precisamente, tecer considerações finais a partir da hipótese investigada. A hipótese central da tese sustentava que o Fundeb impactaria negativamente os municípios de pequeno porte populacional, ao invés de reduzir as desigualdades educacionais. Contudo, ao longo da pesquisa, constatou-se a relevância do Estado, por meio do Fundeb, como política redistributiva essencial, especialmente quando se considera o ponto de partida de municípios marcados por desigualdades econômicas e sociais já consolidadas. De fato, a tese confirma a existência dessas desigualdades, sobretudo as fiscais, evidenciadas pela correlação de determinados indicadores. Entretanto, não foram encontrados indícios consistentes que validassem a hipótese principal. Isso porque, segundo os dados obtidos junto às secretarias municipais de educação e às prefeituras — por meio da percepção de suas gestões e gestores —, o Fundeb é amplamente reconhecido como uma política de redistribuição capaz de auxiliar o financiamento da educação, sendo classificada de forma positiva, ainda que o Fundo não cubra integralmente a folha de pagamento dos professores em praticamente todos os municípios analisados.

Esses resultados, entretanto, não podem ser dissociados do contexto mais amplo em que se insere o financiamento da educação básica no Brasil. Essas percepções e limitações identificadas na pesquisa, remetem a uma estrutura federativa marcada por assimetrias históricas, cuja gênese remonta à Constituição Federal de 1988. Vimos com precisão quando analisarmos a composição das receitas do Fundeb, onde elas têm origem. A Carta Magna que representou um marco decisivo na redefinição das responsabilidades e competências dos entes federativos, e também ampliou a autonomia municipal, instituindo novos mecanismos de redistribuição de receitas, não se consolidou ao longo do tempo acabou gerando um desequilíbrio estrutural entre os entes da federação.

Legalmente, parece que o texto constitucional buscou promover maior equidade, mas é fato que a transferência de encargos não foi acompanhada, na mesma proporção, pela transferência de recursos financeiros. Como resultado, a balança federativa se manteve descompensada, e os municípios — especialmente os de pequeno porte — continuam enfrentando limitações significativas para garantir a oferta e a qualidade da educação básica. Ressalta-se que, juntamente com a saúde, a educação é a responsabilidade social “mais pesada”

da Federação e, seu principal mecanismo de financiamento, o Fundeb, ainda se apoia de forma mais expressiva nas receitas estaduais, o que evidencia a dependência municipal existente atualmente, em relação às instâncias superiores de governo.

Consideramos que o modelo atual de distribuição de recursos do Fundeb, instituído pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, incorporou avanços em relação à complementação da União e também houveram melhoras na transparência da prestação de contas destes recursos, o que pode trazer benefícios diversos, como uma melhor aplicação de recursos. Contudo, o Fundo ainda não considera plenamente as desigualdades sociais e econômicas existentes entre os municípios goianos com a menor população, são 150 municípios com até 10 mil habitantes em todo o território goiano, uma população de pouca representatividade, mas ainda assim carimba o Fundeb como limitante à sua efetividade redistributiva. Essa constatação reforça a necessidade de novas pesquisas empíricas e avaliações institucionais que permitam compreender com maior precisão as razões pelas quais os gestores municipais, mesmo diante de limitações orçamentárias, ainda percebem o Fundeb como uma política bem estruturada e de impacto positivo sobre suas redes de ensino.

Outra confirmação importante da pesquisa é que, embora a reformulação do Fundeb em 2020 tenha ampliado a participação federal e introduzido critérios mais exigentes para o repasse, os resultados ainda não se distribuem de maneira equilibrada entre os diferentes portes populacionais. Os municípios menores continuam sendo os mais vulneráveis às oscilações de arrecadação e à rigidez dos mecanismos de cálculo baseados no número de matrículas. Mesmo com melhorias observadas após o Novo Fundeb, esses municípios seguem relativamente prejudicados na capacidade de investimento educacional, o que reflete tanto a limitação de suas bases fiscais quanto a inércia de um sistema que ainda reproduz desigualdades históricas na escala subnacional.

Desse modo, a análise evidencia que, apesar dos avanços institucionais e normativos observados nas últimas décadas, persistem lacunas importantes na estrutura de financiamento da educação pública, particularmente no que se refere à equidade territorial. Essa assimetria no território goiano continua a influenciar a capacidade dos municípios de pequeno porte em garantir o direito à educação com qualidade, revelando a importância de se repensar os instrumentos de redistribuição intergovernamental sob a ótica das diferenças regionais e das realidades socioeconômicas locais.

O Fundeb é, ao mesmo tempo, reflexo e motor de um federalismo cooperativo imperfeito, que busca corrigir com normas o que o território construiu com assimetrias. A partir da leitura teórica e empírica aqui apresentada, infere-se que o caminho para uma educação mais equitativa em Goiás passa pela consolidação de uma política educacional que combine redistribuição sensível à escala territorial com fortalecimento institucional local e governança federativa integrada.

O espaço, nesse sentido, deixa de ser mero cenário e torna-se categoria explicativa central: é nele que a desigualdade se materializa e é nele que as políticas precisam ser reinterpretadas. Assim, reafirma-se que o desafio da equidade educacional é também, e sobretudo, um desafio geográfico. O Fundeb, ao atuar nesse espaço desigual, cumpre papel essencial, mas paradoxalmente limitado, de redistribuir recursos sem conseguir ainda redistribuir capacidades. Avançar nessa direção exige reconhecer que a justiça social, no campo educacional, não será alcançada apenas por regras fiscais, mas pela construção de condições territoriais que permitam que todos os municípios, independentemente do porte, possam transformar o direito à educação em realidade substantiva.

Concluindo, é fato que a vinculação constitucional e a subvinculação via Fundeb, ao assegurar um piso mínimo de investimento, representaram avanços significativos no combate à exclusão educacional. Contudo, a regra de redistribuição centrada em número de matrículas, ainda que formalmente equitativa, opera sobre realidades municipais profundamente heterogêneas, o que fragiliza essa escala territorial.

Sob a perspectiva propositiva, a correlação entre teoria e evidência sustenta a necessidade de ajustes estruturais: (a) ampliar a participação federal efetiva além do patamar programado, com repasses focalizados aos pequenos municípios e mecanismos que compensem custos fixos e volatilidade do FPM; (b) recalibrar os fatores de ponderação para refletir custos reais — especialmente os relacionados à Educação Infantil e à ruralidade — com revisões periódicas baseadas em dados empíricos; (c) estabelecer um piso de proteção que neutralize efeitos negativos do FPM sobre os pequenos municípios; (d) fortalecer a capacidade técnica local, por meio de formação continuada, apoio contábil e aperfeiçoamento da governança, assegurando pleno acesso ao VAAT/VAAR e à boa execução dos recursos; e (e) preservar a valorização docente sem comprometer despesas pedagógicas e de manutenção, criando rotas de cofinanciamento para transporte e infraestrutura e metas de composição de gasto que evitem o

estrangulamento do custeio (FARENZENA, 2010; FINEDUCA; CAMPANHA, 2020; AMARAL et al., 2021; OLIVEIRA; CARVALHO, 2019).

A análise dos resultados empíricos obtidos neste trabalho, em diálogo com o arcabouço teórico sobre desigualdades sociais e territoriais, permite compreender que o comportamento do financiamento educacional via Fundeb no estado de Goiás não se dissocia das estruturas históricas e espaciais que moldam o território brasileiro. A desigualdade, como fenômeno estrutural e multifacetado, constitui o pano de fundo sobre o qual se projetam as disparidades de arrecadação, de capacidade de gestão e de acesso aos direitos sociais. A leitura geográfica desse fenômeno demonstra que as políticas públicas, ainda que formuladas com pretensões universalistas, territorializam-se de maneira seletiva, produzindo efeitos distintos conforme o lugar e a capacidade institucional de cada município.

Os achados e resultados “não esperados” desta tese indicam que a hipótese inicial não foi confirmada integralmente e que a percepção dos gestores municipais e o diagnóstico realizado nos documentos oficiais de governo não permitem afirmar que o Fundeb esteja perpetuando desigualdades educacionais entre os municípios de pequeno porte populacional e isso porque houveram melhorias, mesmo que tímidas, nos indicadores educacionais entre 2018 e 2022, sugerindo avanços na implementação do Novo Fundeb. O fundo, portanto, demonstra efetividade e confirma a máxima popular adaptada a este contexto: “ruim sem ele, pior sem ele”.

Em síntese, confirmam-se três teses teóricas centrais: (1) o Fundeb é condição necessária, mas não suficiente, para promover equidade e qualidade; (2) o entrave dos pequenos municípios combina baixa base fiscal, reduzida escala de matrículas e altos custos fixos, aliados à limitada capacidade técnica, o que gera probabilidade maior de saldo líquido negativo e insuficiência crônica; e (3) o arranjo institucional do Fundeb, ao envolver dimensões de controle, governança, assistência técnica e critérios de distribuição, compõe um sistema de múltiplos e complexos “braços” de uma mesma política pública. Diante dessa multiplicidade, torna-se imperativa uma avaliação mais aprofundada para identificar quais variáveis têm exercido maior influência sobre sua efetividade. Observa-se que, mesmo quando gestores municipais recebem valores inferiores aos esperados, muitos ainda percebem o Fundeb como um mecanismo de impacto positivo.

Assim, a presente pesquisa conclui que o Fundeb representa um **instrumento essencial para o território goiano, segundo a percepção dos gestores municipais, e segundo alguns indicadores educacionais**, e ainda que limitado por seu próprio desenho institucional. As desigualdades que persistem no território goiano refletem a necessidade de aperfeiçoar a articulação entre **federalismo fiscal, planejamento educacional e geografia das capacidades municipais**. O fortalecimento da política de fundos, aliado ao reconhecimento da dimensão espacial das desigualdades, constitui o próximo desafio para consolidar um sistema de financiamento educacional mais sensível às diferenças regionais, mais justo e efetivamente comprometido com a universalização do direito à educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; GRIN, Eduardo. Políticas públicas e desafio para a gestão local. **GVExecutivo**, v. 23, 2024. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/gvexecutivo/article/view/92031>. Acesso em: 20 nov. 2024.

ABRUCIO, Fernando Luiz.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. de F.; BEIRA, L. (Org.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: FUNDAP, 2007

ABRUCIO, F. L. Coordenação federativa e políticas públicas no Brasil: o caso do Fundeb. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 421-450, 2010.

ABRUCIO, F. L. Uma breve história da educação como política pública no Brasil. In: DALMON, D. L.; SIQUEIRA, C.; BRAGA, F. M. **Políticas educacionais no Brasil: o que podemos aprender com casos reais de implementação?** São Paulo: Edições SM, 2018.

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário**. 11. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

ARAUJO, Gilda Cardoso. **Município, Federação e Educação: História das instituições e das Ideias Políticas no Brasil**. Tese de doutorado. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. USP. São Paulo. 2005.

ARAUJO, Gilda Cardoso. Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n.º. 145, p.908-927, out.-dez., 2018.

ARRETCHE, Marta; RODRIGUES, Vicente (org.). **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: FUNDAP, 1999.

ARRETCHE, Marta. Relações Federativas Nas Políticas Sociais. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 53, no 3, 2010, p. 587 a 620.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora FGV; FIOCRUZ, 2012.

ARRETCHE, Marta. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos** - CEBRAP, 95, mar. 2013. p. 39-57.

ADRIÃO, T.; PERRONI, V. **Financiamento da educação no Brasil: desafios e perspectivas**. São Paulo: Cortez, 2007.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Câmara aprova prorrogação do Plano Nacional de Educação até 31 de dezembro de 2025**. Brasília: Agência Câmara de Notícias, 03 jul. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 1º out. 2024.

AGÊNCIA IBGE. **População estimada do país chega a 212,6 milhões de habitantes em 2024**. IBGE, 2024. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41111-populacao-estimada-do-pais-chega-a-212-6-milhoes-de-habitantes-em2024#:~:text=O%20IBGE%20divulga%20hoje%20\(29,212%2C6%20milh%C3%B5es%20de%20habitantes](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41111-populacao-estimada-do-pais-chega-a-212-6-milhoes-de-habitantes-em2024#:~:text=O%20IBGE%20divulga%20hoje%20(29,212%2C6%20milh%C3%B5es%20de%20habitantes). Acesso em: 01 nov. 2024.

AMÂNCIO, M. H.; CASTIONI, R. Anísio Teixeira e o Plano Nacional de Educação de 1962 – qualidade social na construção da pessoa humana e da sociedade. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 102, n. 262, p. 723-741, nov./dez. 2021.

AMARAL, N. C. *et al.* O Fundeb permanente em tempos de desconstrução e desfazimento: mobilização e um basta veemente. **Educação & Sociedade**, [s. l.], v. 42, p. e247741, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES.247741>. Acesso em: 15 out. 2023.

AMARAL, N. C. Financiamento da educação pública e a condição educacional no Brasil: 1995–2020. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 45, e276997, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/3ykthCsFsLk5YZ7L6MZnKPF/>. Acesso em: 29 jul. 2025.

AMARAL, N. C. **Para Compreender o Financiamento da Educação Básica no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2012.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. **Município, Federação e Educação: História das instituições e das Ideias Políticas no Brasil**. Tese de doutorado. Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. USP. São Paulo. 2005.

ARAÚJO, L. É possível diminuir as desigualdades entre os municípios brasileiros por meio de uma política de fundos na educação? **Revista de Financiamento da Educação (FINEDUCA)**, [s. l.], v. 3, p. 1-13, 2013.

ARAÚJO, R. M. L. **Financiamento da educação e desigualdades territoriais no Brasil: Fundef e Fundeb em perspectiva**. Brasília: Inep, 2013.

ARRAIS, T. P. **Formação econômica e desigualdades regionais em Goiás**. Goiânia: UFG, 2007.

ARRAIS, T. P. *et al.* **Goiás: estudos sobre a formação territorial**. Goiânia: Editora da UFG, 2010.

ARRAIS, T. P.; ESTEVAM, L. C. de Q. **A (re)organização do território goiano e a integração à economia nacional**. Goiânia: Editora da UFG, 1998.

ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Municipalização e desigualdade: os dilemas da descentralização**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

BECKER, Bertha K. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, 2005.

BANCO MUNDIAL. **Impacto da Covid-19 nas crianças e jovens pode resultar numa geração perdida.** Washington, DC: Banco Mundial, 2023. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2023/02/16/o-impacto-da-covid-19-nas-criancas-e-jovens-pode-resultar-numa-geracao-perdida>. Acesso em: 17 fev. 2025.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Apoio a projetos de infraestrutura educacional, modernização de escolas e capacitação profissional.** Rio de Janeiro: BNDES, 2023. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br>. Acesso em: 24 set. 2025.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** 12. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

BONAMIGO, C. A. *et al.* História da educação básica brasileira: uma avaliação do plano nacional de educação 2001-2010. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL. 9. **Anais [...]**. Porto Alegre ANPED-SUL, 2012. p.65

BRAGA, D. S.; SILVA, D. C. A. Repercussões do FUNDEB em municípios mineiros: aportes para a discussão sobre um FUNDEB permanente. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 9, n. 3, p. 1-16, 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca>. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. **Bancos estaduais e municipais: linhas de crédito e financiamento para projetos educacionais locais.** Brasília: Governo Federal, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **A função da Constituição.** Brasília, DF: Portal do Governo Federal, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/funcao-da-constituicao>. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. **Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACCS): atribuições e fiscalização do Fundeb.** Brasília: Governo Federal, 2020a. Disponível em: <https://www.gov.br>. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. **Conselho Nacional de Educação (CNE): diretrizes, supervisão e assessoramento ao MEC.** Brasília: MEC, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mec>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Indicações para subsidiar a construção do novo Plano Nacional de Educação (2011-2020).** Brasília, DF: MEC/CNE, 2010.

BRASIL. **Lei 1º de outubro de 1828.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm. Acesso em: 06 nov. 2024.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: Casa Civil, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.244, de 9 de abril de 1942. Estabelece o Convênio Nacional do Ensino Primário. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 16 nov. 1942a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4244.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.958, de 14 de novembro de 1942. Institui o Fundo Nacional do Ensino Primário e dispõe sobre o Convênio Nacional de Ensino Primário. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, p. 16657, 14 nov. 1942b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4958-14-novembro-1942-414976-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei n. 5.293, de 24 de março de 1943. Dispõe sobre a organização e fiscalização dos serviços de radiodifusão. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 25 mar. 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del5293.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969. Transforma o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP) em Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, p. 8357, 16 set. 1969a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0872.htm. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. Tesouro Nacional: gestão fiscal e impacto nos recursos da educação. Brasília: Ministério da Fazenda, 2023a. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 1969**. Brasília, DF: Senado Federal, 1969b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/Emc1.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 24, de 9 de dezembro de 1983. Modifica o artigo 176 da Constituição Federal de 1967, relativo à vinculação de recursos para a educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 dez. 1983. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 16 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. **Lei 15 de outubro de 1827**. Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. Rio de Janeiro, 1827. (Coleção de Leis do Império do Brasil). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. Lei n. 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). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 8, 21 jun. 2007.

BRASIL. Lei n. 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). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964. Institui o salário-educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 28 out. 1964. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 27833, 23 dez. 1996a.

BRASIL. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 dez. 1996b.

BRASIL. Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024. Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 jul. 2024b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5537.htm. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, p. 10453, 22 nov. 1968. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5537.htm. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Brasília: MEC, 1996c.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Documento Final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010: Construindo o Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação.** Brasília: MEC, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf>. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): programa de crédito para o Ensino Superior. Brasília: MEC, 2001. Disponível em: <https://www.gov.br/mec>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Informações institucionais.** Disponível em: <https://www.gov.br/mec>. Acesso em: 20 out. 2024c.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Manual de orientação.** 2004d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): estratégias e investimentos para melhoria da qualidade educacional.** Brasília: MEC, 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/mec>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Lei 13.005/14.** PNE [Plano Nacional de Educação]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 25 out. 2024.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação – PNE (2014–2024): metas e diretrizes para a educação brasileira.** Brasília: MEC, 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Ministério da Educação (MEC): políticas e regulação da educação nacional.** Brasília: MEC, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mec>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Salário-Educação: contribuição social para financiamento da Educação Básica.** Brasília: Governo Federal, 1964. Disponível em: <https://www.gov.br>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Secretarias Estaduais de Educação e Conselho Nacional de Educação: organização e diretrizes da gestão educacional.** Brasília: MEC, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mec>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Programa Universidade para Todos (ProUni): bolsas para acesso ao Ensino Superior.** Brasília: MEC, 2005. Disponível em: <https://www.gov.br/mec>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Vinculação constitucional de receitas para manutenção e desenvolvimento do ensino.** Brasília: Governo Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Tribunais de Contas Estaduais e Municipais: fiscalização dos recursos do Fundeb. Brasília: Governo Federal, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Lei 9.394/96**. LdB [Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em: 25 out. 2024.

BERNARDO, Joyce Santana; ABRANTES, Luiz Antônio; ALMEIDA, Fernanda Maria de; RODRIGUES, Cristiana Tristão. Implicações dos repasses constitucionais na qualidade da educação municipal das regiões Norte e Nordeste do Brasil. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 46, e218302, 2020. DOI: 10.1590/S1678-4634202046218302.

BREMAEKER, F. E. J. **A influência do FUNDEF nas finanças municipais em 2002**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), dez. 2003. (Série Estudos Especiais, n. 59). Disponível em: <http://www.ibam.org.br>. Acesso em: out. 2024.

BREMAEKER, F. E. J. A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos estados e dos municípios. *In*: GOUVEIA, Andréa B.; PINTO, J. M. R. (orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. p. 51-86. Acesso em: 18 nov. 2024.

BREMAEKER, F. E. J. **Mitos e verdades sobre as finanças dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), 1994.

BREMAEKER, Francois E.J. de. **A repartição de receitas e encargos com os municípios atingiu os resultados esperados?** Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro. v. 40, n. 208, p. 75-91, jul.set. 1993. *In*: WWW/TeleIbam, Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

BREMAEKER, Francois E. J. Perfil das receitas municipais. **Revista de Administração Municipal**. Rio de Janeiro. v. 41, n. 213, p. 75-88, out./dez. 1994. *In*: WWW/Teleibam, Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

BREMAEKER, Francois E. J. de. Mitos sobre as finanças dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro. v. 41, n. 212, p. 6-21, jul./set. 1994. *In*: WWW/TeleIbam, Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

BRZEZINSKI, I.; SANTOS, C. A. **Sentido e significados da política: ação e liberdade**. Brasília: LiberLivro, 2015.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

BOURDIEU, Pierre. “**As Formas de Capital**”. Págs. 241–58 em *Manual de teoria e pesquisa para a sociologia da educação*, editado por JG Richardson. Nova York: Greenwood Press, 1986.

CALLEGARI, C. **O Financiamento da Educação brasileira na perspectiva do PNE 2014-2024: considerações teóricas e práticas sobre o Custo Aluno Qualidade inicial**. 2016. TCC – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo-SP, 2016.

CALLEGARI, Caio de Oliveira. **Equidade educacional na Federação brasileira: o papel das transferências federais aos municípios**. Dissertação de Mestrado. Fundação Getúlio Vargas (FGV). Escola de Administração. 2020. 169 f.

CALLEGARI, C. **O Fundeb e o financiamento da Educação pública no estado de São Paulo**. 5. ed. São Paulo: Editora Aquariana, 2010.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Relatório 10 anos do Plano Nacional de Educação**. Brasília: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2024. Disponível em: <https://campanha.org.br/>. Acesso em: 25 nov. 2024.

CAMPOS, Bruno Cesar; CRUZ, Breno de Paula Andrade. Impactos do Fundeb sobre a qualidade do ensino básico público: uma análise para os municípios do estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 371–393, mar./abr. 2009.

CAMPOS, Francisco Itami. **Ciência Política: Introdução à Teoria do Estado**. Goiânia: Vieira, 2018.

CARDOSO, Mônica Aparecida Serafim *et al.* **O financiamento da educação básica brasileira: rumos, regras e desafios à gestão municipal**. Brasília: CNM, 2022.

CARVALHO, M. P. O financiamento da EJA no Brasil: repercussões iniciais do Fundeb. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S. l.], v. 30, n. 3, p. 635-655, 2015. DOI: 10.21573/vol30n32014.57618. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpa/article/view/57618>. Acesso em: 18 nov. 2025.

CARVALHO, R. R. S.; OLIVEIRA, J. F. Expansão e qualidade da educação superior: um balanço das metas 12, 13 e 14 do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 27, n. 2, p. 227-247, 2022. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br>. Acesso em: 25 nov. 2024.

CASTIONI, R.; CARDOSO, M. A. S.; CERQUEIRA, L. B. R. Novo Fundeb: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional. **Revista Educação e Políticas em Debate**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 280-298, 2021. DOI: <https://doi.org/10.14393/REPOD-v10n1a2021-57633>. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/57633>. Acesso em: 06 jul. 2022.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Informações institucionais**. Disponível em: <https://www.cnm.org.br>. Acesso em: 20 out. 2024.

COSTA, Jean Mário Araujo; MENEZES, Maria Aparecida Silva de; PEREIRA, Rodrigo da Silva. A política de fundos na educação básica brasileira: efeito redistributivo do Fundeb em municípios baianos. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 135–152, jan./abr. 2021. ISSN 2238-8346.

CRENSHAW, Kimberlé. Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *The University of Chicago Legal Forum*. n. 140 p.139-167, 1989

CURY, C. R. J. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 831-855, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br>. Acesso em: 25 nov. 2024.

CURY, C. R. J. Financiamento da educação básica no Brasil: avanços e impasses. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 45, n. 4, p. 1-20, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br>. Acesso em: 28 nov. 2024.

CURY, C. R. J. Financiamento da educação brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1205-1240, out./dez. 2018.

CURY, C. R. J. Vinte Anos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). **Jornal de Políticas Educacionais**, [s. l.], v. 10, n. 20, 2016.

CNM. Conselho Nacional dos Municípios. **Entes Federados**: edição especial. 2018. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/especial-ha-30-anos-constituicao-federal-incluiu-o-municipio-entre-os-entes-federados>. Acesso em: 10 nov. 2024.

CNM. Conselho Nacional de Municípios. **Cofres municipais recebem R\$ 5,2 bilhões do último FPM de outubro de 2024**. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/cofres-municipais-recebem-r-5-2-bilhoes-do-ultimo-fpm-de-outubro>. Acesso em: 29 nov. 2024.

DAVIES, N. FUNDEB: a redenção da educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 17, n. 96, out. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/9S4RKvSySgXNcqXtTsmCwhx/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 10 out. 2024.

DAVIES, N. **Levantamento bibliográfico sobre financiamento da educação no Brasil (1988–2014)**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2015.

DAVIES, N. Levantamento bibliográfico sobre financiamento da educação no Brasil de 1988 a 2015 (atualizado até dezembro de 2015). **Educação em Revista**, Unesp de Marília, SP, 2014.

DAVIES, N. O financiamento da educação e seus desafios. **EccoS Revista Científica UNINOVE**, São Paulo, v. 6, n. 1, 2004.

DAVIES, Nicholas. Fundeb: uma avaliação. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, v. 10, n. 1, p. 100–115, jan./abr. 2021. DOI: 10.14393/REPOD-v10n1a2021-57601. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducapoliticas/article/view/57601>. Acesso em: 23 jan. 2026.

DE AMORIM, L. M. I. P. Fundeb: um fundo em construção. **Práxis Educacional**, v. 1, n. 1, 2005, p. 191-216. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=695476939012>. Acesso em: 11 dez. 2024.

JESUS, Wellington. Ferreira. Do Discurso da valorização à realidade da precarização: os profissionais da educação do contexto do Fundef e do Fundeb. **Revista Inter-Ação**, Goiânia, v. 38, n. 3, p. 633-648, 2013. DOI: <https://doi.org/10.5216/ia.v38i3.18295>. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/interacao/article/view/18295>. Acesso em: 11 dez. 2024.

DOURADO, L. F. *et al.* **Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2006.

DUARTE, M. M. M. Fundef e Fundeb: contradições entre descentralização e centralização na gestão educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 661-682, maio/ago. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br>. Acesso em: 28 nov. 2024.

DUQUE, D. **Educação e mobilidade social no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. Tradução de Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. Tradução de: De la division du travail social (1893)

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Políticas públicas e Governo local**. Brasília: Enap, 2018.

ENCINAS, R.; DUENHAS, R. A. O FUNDEB e a desigualdade educacional nos municípios do estado do Paraná. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 41, e220151, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES.220151>. Acesso em: 25 nov. 2024.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). **Políticas públicas de educação**. Brasília: ENAP, 2021. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/>. Acesso em: 20 out. 2024.

FARENZENA, Nalú. A assistência financeira da União às políticas educacionais locais. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 105–117, jan./jun. 2012. DOI: 10.22420/rde.v6i10.173

FARENZENA, N. **O Fundeb**: uma sinopse da trajetória e de incertas perspectivas. Porto Alegre: Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), 2015.

FARENZENA, N. *et al.* Financiamento da educação pública e a condição educacional no Brasil: 1995–2020. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 44, e276997, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/3ykthCsFsLk5YZ7L6MZnKPF/>. Acesso em: 29 jul. 2025.

FARENZENA, N.; LUCE, M. B. Financiamento da educação e responsabilidades federativas: 25 anos de agenda constituinte. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [s.l.], v. 29, n. 2, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.21573/vol29n22013.43523>. Acesso em: 25 nov. 2024.

FARIA, A. L. O Fundef e a municipalização do ensino fundamental: o estado de São Paulo em questão. **Estudos**, Marília, v. 1, n. 1, 2009. Disponível em: <https://ojs.unimar.br/index.php/estudos>. Acesso em: 28 nov. 2024.

FERNANDES, D. Servidores municipais são alvos da PF por desvio de recursos do Fundeb em Landri Sales - Ação é contra servidores que não exerciam suas funções, os chamados "funcionários fantasmas". **GPI**, Piauí, set. 2024. Disponível em: <https://www.gp1.com.br/pi/piaui/noticia/2024/9/28/servidores-municipais-sao-alvos-da-pf-por-desvio-de-recursos-do-fundeb-em-landri-sales-578828.html>. Acesso em: 28 nov. 2024.

FERNANDES, M. D. E. O Fundeb no Contexto das Finanças Públicas Municipais de Campo Grande. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 3, p. 907-924, set. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/vff4mtdLBgkhpqgkQtxZnNs/>. Acesso em: 04 dez. 2024.

FONT, J.; RUFÍ, J. **Escalas geográficas: princípios e implicações para o estudo do território**. Barcelona: Ariel, 2006.

FRANTZ, M. G.; SCHMIDT, K. C. S. Financiamento do Direito à Educação: disputas sobre a PEC n. 15/2015. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, [s.l.], v. 13, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.22491/2236-5907123831>. Acesso em: 18 nov. 2024.

FUNARI, Armando Palermo *et al.* **A agenda urbana e a escala municipal: desafios tipológicos entre a institucionalidade e o espaço construído**. Brasília: IPEA, 2023.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Execução orçamentária e programas de apoio à educação básica**. Brasília, DF: FNDE, 2023.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Informações institucionais**. 2022. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2024.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Programas e ações para execução das políticas educacionais**. Brasília: FNDE, 2023. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 24 nov. 2024.

GUERRA, A. Participação Popular na Formulação de Políticas Educacionais: A Campanha e o Novo Fundeb. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 44, e264436, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/6YG5ykxVFpJWfLRgQBvKLND/?lang=pt>. Acesso em: 4 dez. 2024.

SILVA, Fábio Rodrigues Ribeiro da. **O caminho da constituição da sociedade: a teoria da estruturação de Anthony Giddens**. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. . Acesso em: 28 jan. 2026.

HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Brasil teve recorde da população abaixo da linha de pobreza em 2021, diz IBGE. **Economia UOL**, 2022a. Acesso em: 17 fev. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2022: resultados preliminares**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2000**: características gerais da população. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD-C (2012–2021)**: síntese de indicadores sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

INSTITUTO MAURO BORGES DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (IMB). **Desigualdade em Goiás**: um diagnóstico em busca do desenvolvimento sustentável. Goiânia: IMB, 2022a.

INSTITUTO MAURO BORGES DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (IMB). **Perfil socioeconômico de Goiás 2022**. Goiânia: IMB, 2022b.

INSTITUTO MAURO BORGES DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (IMB). **IDM-Educação**: Indicadores de Desenvolvimento Municipal – Educação. Goiânia: Governo do Estado de Goiás, 2023. Disponível em: <https://www.imb.go.gov.br>. Acesso em: 1º nov. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB**. Brasília: Ministério da Educação, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep>. Acesso em: 1º nov. 2025.

LEFÈVRE, F.; LEFÈVRE, A. M. O discurso do sujeito coletivo: um novo enfoque em pesquisa qualitativa (desdobramentos). 2. ed. Caxias do Sul: Educs, 2005

LEITE, Felipe Diniz; SILVA, Rubicleis Gomes da; SILVEIRA, Iara Maiara da; LIMA, Rennan Biths de. Avaliação do efeito do Fundeb sobre a proficiência em matemática dos alunos do ensino médio no estado do Amazonas. **Revista de Estudos Sociais**, 2017.

LEITE, M. I. P. A. Fundeb: um fundo em construção. **Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 1, n. 1, p. 191-216, 2005. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/praxis/article/view/489>. Acesso em: 28 nov. 2024.

LIMA, S. S.; SILVA, C. D.; POZIOMYCK, A. Desigualdade Educacional e Valorização Docente: Uma Análise de Convergência do Ideb Condicionado ao Financiamento da Educação Básica Pública. **Educação & Realidade**, [s.l.], v. 39, n. 3, p. 907-924, set. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/vff4mtdLBgkhpqgkQtxZnNs/>. Acesso em: 4 dez. 2024.

4. LO BELLO, MARIA DE FÁTIMA LIMA. O SALÁRIO-EDUCAÇÃO NO ESTADO DE SÃO PAULO: 1965 A 1985. SÃO PAULO, FACULDADE DE EDUCAÇÃO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 1988. 645P. 3V. DISSERTAÇÃO (MESTRADO).

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: EDUNESP, 2003.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **Caminhos da política fiscal do Brasil**. São Paulo: Ed. Unesp, 2013.

MACÊDO, A.; LIMA, D. **Desigualdade de renda e estrutura produtiva em Goiás: uma análise regional**. Goiânia: Instituto Mauro Borges, 2022.

MARTINS, P. S. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de Brasília - FEUNB, Brasília, 2009.

MARTINS, P. S. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados; Brasília: UnB, 2011.

MARTINS, J. M.; GAMA, A. do S. P. da. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA NO CONTEXTO MUNICIPAL. **Revista Exitus**, [S. l.], v. 13, n. 1, p. e023080, 2023. DOI: 10.24065/re.v13i1.2519. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.ufopa.edu.br/index.php/revistaexitus/article/view/2519>. Acesso em: 23 jan. 2026.

MARX, Karl. **Trabalho Assalariado e Capital**. Escrito em abr. 1849. Tradução de José Barata-Moura e Álvaro Pina. Lisboa: Editorial Avante!, 1982. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1849/04/05.htm>. Acesso em: 10 out 2024.

MELCHIOR, J. C. A. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1998.

MONLEVADE, J. **Educação pública no Brasil: contos & descontos**. Ceilândia, DF: Idea, 1997.

MORAIS, A. L. B. A dinâmica federativa e as políticas de fundos para o financiamento da educação básica brasileira. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, [s.l.], v. 12, n. 28, p. 1-13, 2022.

MOREIRA, Ruy. **Para onde vai o pensamento geográfico? Por uma epistemologia crítica**. São Paulo: Contexto, 2006.

NASCIMENTO, Iracema Santos. (org.). **FUNDEB PRA VALER! A incidência política da Campanha Nacional pelo Direito à Educação na criação do Fundo da Educação Básica**. São Paulo: Chiado Books, 2019. 301 p.

NASCIMENTO, R. T.; PINTO, J. M. R. Estará o Fundeb penalizando os municípios de pequeno porte? Um olhar sobre o estado de São Paulo. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, [s. l.], v. 14, 2024. DOI: <https://doi.org/10.22491/2236-5907140245>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/140245>. Acesso em: 25 nov. 2024.

NISKIER, A. **Educação brasileira: 500 anos de história, 1500-2000**. 2. ed. Rio de Janeiro: Consultor, 1996.

OLIVEIRA, J. F.; MORAES, K. N.; DOURADO, L. F. **Políticas e Gestão na Educação. Relatório.** Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), 2015.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil:** A necessidade de uma reforma tributária justa e solidária. São Paulo: Contracorrente, 2020.

OLIVEIRA, N. L.; 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: <https://doi.org/10.14393/REPOD-v10n1a2021-57781>. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducapoliticas/article/view/57781>. Acesso em: 11 dez. 2024.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil:** combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela. ADRIÃO, Theresa. **Gestão, financiamento e direito à educação.** São Paulo: Xamã, 2001. p. 89-118.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil:** A necessidade de uma reforma tributária justa e solidária. São Paulo: Contracorrente, 2020.

ORTEGA, Any; SILVA, Stanley Plácido da Rosa (org.). **Dicionário de conceitos políticos.** São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2020.

PERES, Ursula Dias; LIMONTI, Rogério Machado; CALDAS, Eduardo de Lima. Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 389–409, mar./abr. 2014.

PIKETTY, T. **Capital e Ideologia.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2018.

PINTO, J. M. R. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, [s. l.], v. 44, n. 153, p. 624-644, 2014.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Fundef e do Fundeb. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

PINTO, J. M. R. Fundeb e o desafio da equidade no financiamento da educação básica. **Cadernos do FNPE**, [s. l.], v. 2, n. 3, 2020.

PINTO, J. M. R. O Fundeb na perspectiva do Custo-Aluno-Qualidade. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 101-117, jan./jun. 2015. DOI: 10.24109/2176-6673.emaberto.28i93.2523.

PRETO, P. M. Formação de Diretores de Escola e os Desafios da Prática Profissional. 2022. Dissertação (Mestrado em Pedagogia) —Universidade de São Caetano do Sul, São Caetano do Sul, 2022.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, vol. 15, n. 3 (59), p. 297-310, jul.-set., 1995.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**.

Promulgada em 3 de outubro de 1989. Disponível em:

<https://www.al.rs.gov.br/legislativo/constituicao.aspx>. Acesso em: 25 nov. 2024.

ROCHA, Carlos Antônio. **Análise do financiamento da educação em Bela Vista de Goiás e sua relação com o fechamento das escolas rurais**. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação. Escola de Formação de Professores e Humanidades. Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2022.

ROMANELLI, O. O. **História da Educação no Brasil**. 28. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

SANTOS, A. S. R. **Financiamento da Educação no Brasil - O estado da arte e a constituição do campo (1996-2010)**. Jundiaí-SP: Paco Editorial, 2013. v. 1. 148 p.

SANTOS, A. S. R. **Financiamento da Educação no Brasil: Estudo Bibliométrico Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) 1996 a 2015**. Curitiba/PR: Editora CRV, 2017. v. 1. 168 p.

SANTOS, A. S. R.; VITURI, R. C. I. **Financiamento da educação pública em São Paulo: entre a política e a técnica: a atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo (2007 a 2018)**. Curitiba: Appris, 2023. v. 1. 228 p.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, T. P.; ABREU, S. E. A. A instalação e organização da Escola Normal de Goiás (1884). **History of Education in Latin America - HistELA**, [S. l.], v. 4, p. e25887, 2021.

SANTOS, V. M. **O estado da arte sobre o financiamento da educação no Brasil (1996–2010)**. Brasília: Inep, 2014.

SÃO PAULO (Estado). **Constituição do Estado de São Paulo**. Promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 25 nov. 2024.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, Dermeval. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. 10. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, Demerval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, maio/ago. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/KdGRyTzTrq88q5HyY3j9pbz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 set. 2024.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia histórico-crítica: primeiras aproximações**. 11. ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 2011.

SCAFF, F. F. **O STF e a vinculação para ensino e pesquisa nos 35 anos da Constituição**. 2023. Disponível em: <https://scaff.adv.br/o-stf-e-a-vinculacao-para-ensino-e-pesquisa-nos-35-anos-da-constituicao/>. Acesso em: 25 nov. 2024.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008. 301 p. ISBN 9788501057051.

SMITH, A. **A riqueza das Nações**. Rio de Janeiro: Abril Cultural, 1996.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

SOUZA, D. B. Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 60, p. 44-72, maio/ago. 2014. Disponível em: <https://publicacoes.fcc.org.br/eae/article/view/3001>. Acesso em: 29 jul. 2025.

SOUZA, F. A. Governos de Goiás deixaram de aplicar R\$ 6,5 bilhões no ensino de 2000 a 2017. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, [s. l.], v. 8, 2018. DOI: <https://doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v8-84763>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/84763>. Acesso em: 28 jul. 2025.

SOUZA, F. A. Os novos e velhos problemas do “Novo Fundeb”: análise da Emenda Constitucional 108/2020. **Revista Vértices**, [s. l.], v. 23, n. 3, p. 788-802, 2021. DOI: <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n32021p788-802>. Disponível em: <https://editoraessentia.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15888>. Acesso em: 9 dez. 2024.

SOUZA, J. **A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato**. São Paulo: Leya, 2017.

SOUZA, J.; CARVALHO, J. **Populismo e Federalismo no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Editora Acadêmica, 2023.

SPOSITO, M. E. B. **Geografia e método: o uso de dados empíricos na análise territorial**. São Paulo: Hucitec, 2001.

TANURI, L. M. História da formação de professores. **Revista Brasileira de História da Educação**. *Online*, n. 14, p. 61-88, maio/jun./jul./ago. 2000.

TEIXEIRA, A. **Educação no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

TEIXEIRA, Anísio. Plano Nacional de Educação. Referente aos fundos nacionais de ensino primário, médio e superior. **Documenta**. Rio de Janeiro, n. 8, out. 1962. p. 24-31.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário da Educação Brasileira 2023**. São Paulo: TPE, 2023.

TORRES, J. C. Fundef e municipalização do Ensino Fundamental: breves considerações. **Temas de Administração Pública**, [s.l.], v. 4, n. 1, 2012. Disponível em: <https://www.fclar.unesp.br>. Acesso em: 28 nov. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Fiscalização dos recursos da educação e monitoramento das metas do PNE**. Brasília: TCU, 2023. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 24 nov. 2025.

UNIÃO BRASILEIRA DOS ESTUDANTES SECUNDARISTAS. **UBES critica cortes na educação pública**. Disponível em: <https://www.ubes.org.br/>. Acesso em: janeiro de 2024.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME). **Gestão municipal da educação: planejamento, avaliação e controle social**. Brasília: UNDIME, 2022. Disponível em: <https://www.undime.org.br>. Acesso em: 24 nov. 2025.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNDIME). **Informações institucionais**. Disponível em: <https://www.undime.org.br>. Acesso em: 20 out. 2024.

VAZQUEZ, D. A. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do FUNDEF. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], n. 24, p. 149-164, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rsp.v24i0.3721>. Acesso em: 18 nov. 2024.

VIEIRA, J. J.; RAMALHO, C. C.; VIEIRA, A. L. C. A origem do plano nacional de educação e como ele abordou as questões de gênero. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 21, n.1, p. 64-80, 2017.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica. In: PERES, A. J. S.; VIDAL, E. M. (orgs.). O Fundeb em Perspectiva. **Em Aberto**, Brasília, v. 28 n. 93, 2015.

WEISSHEIMER, M. A. Desvios de recursos do Fundef são investigados. **ExtraClasse**, [s. l.], 23 set. 2003. Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/educacao/2003/09/desvios-de-recursos-do-fundef-sao-investigados/>. Acesso em: 10 out. 2024.

WORLD BANK. **World Development Indicators 2020**. Washington, D.C.: The World Bank, 2020.

ZOTTI, S. A. **Sociedade, Educação e Currículo no Brasil**: dos jesuítas aos anos de 1980. Campinas: Autores Associados, 2004.

ANEXOS

Das ~~duas~~ dez dias do mês de fevereiro de dois mil e vinte e um na sala de reuniões da Câmara Municipal de Itapetininga, situada na rua São Paulo, 511, Centro, na cidade de Itapetininga - Goiás, realizou-se a reunião do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica do município de Itapetininga, segue o relatório e o parecer CACS em relação ao exercício de 2020 (dois mil e vinte) referente a julho e dezembro, através de seus membros, em a Lei municipal nº 478/2007 em seu Art. 5º e demais legisla

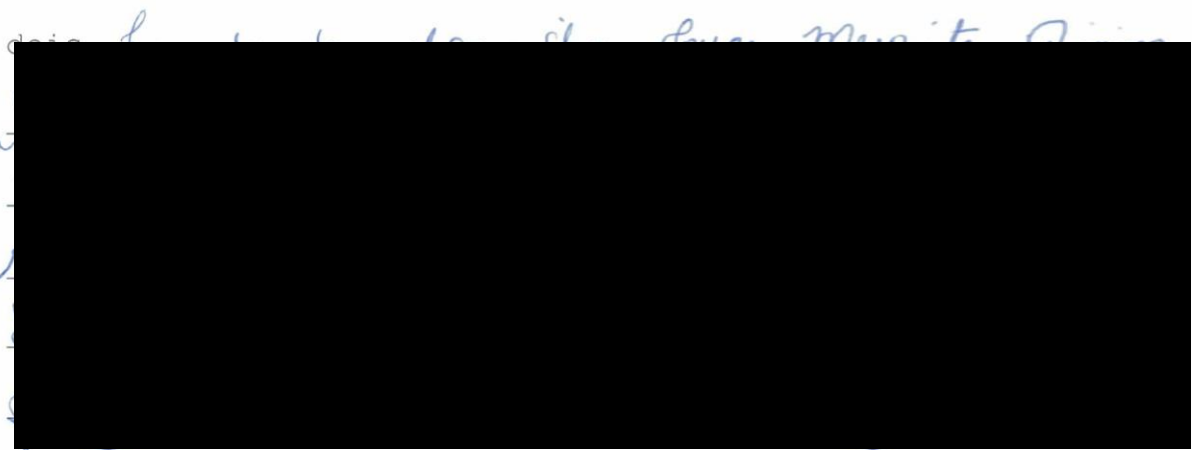
coiz Vigente, conforme sua competência de acompanhamento e fiscalização da execução dos recursos do FUNDEB, elaborou o presente Parecer sobre a situação atual dos citados recursos, no período de julho a dezembro de 2020. O referido Conselho, em reuniões realizadas no decorrer do ano citado, analisou a documentação financeira referente aos meses de julho, Agosto, Setembro, Outubro, Novembro e Dezembro de 2020 e, com base na mesma, elaborou o seguinte relatório, devendo: 01) A continuação prática de regime de Desempenho de Funções, no qual o CACS tem obtido ao gestor desde o ano de 2017, uma vez que o regime de funções não é reconhecido no regime estatutário, estando tal prática estabelecida pelo Art. 37, inciso II, da Constituição Federal, e essa pode causar danos ao erário de acordo com o teor do súmula 373 do STJ. Analisamos os Folhas de Pagamento, onde identificamos os discrepancies com o Estatuto do Magistério em seu Art. 49, Art. 65 e Art. 69. Identificamos a irregularidade da realização de concursos públicos, devido o aumento no Alíquota Patrimonial, de acordo com o Decreto 067/2018. As despesas empenhadas referem-se, na sua maioria, a pagamento de pessoal e suas respectivas obrigações patronais, contemplando, principalmente, os recursos destinados para pagamento de professores regentes de classe. Não ficaram justificadas as atas em relação aos pagamentos da contribuição patrimonial junto ao Fundo Proprio de Previdência, haja vista existir em saldo referente para os devidos pagamentos dentro das mensalidades, e essa situação resulta de multas e juros, os quais causam danos ao erário. Parecer: Diante do exposto o Conselho emite o parecer de superveniência dos contr. de FUNDEB de Mogianduba tendo em vista a seguinte lista de nomes que vai ser anexar pelos Conselheiros presentes, Zaira Figueiredo Alta, Edmilson Alves de Oliveira, Maria Aparecida Duarte Campos, Ricardo Augusto A. Medeiros, Aparecida Peres de Moraes, Maria Bécia Pereira Rodrigues Gonçalves, Francisco Jobas de Moura Sousa, Wilson de Souza Santos, Kleber Carlos Mota Sousa, Kennedy Tosta de Oliveira Souza, Ana Daiz Oliveira

**ATA DA SEPTUAGÉSIMA REUNIÃO ORDINÁRIA DO
CONSELHO MUNICIPAL DE ACOMPANHAMENTO E
CONTROLE SOCIAL DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE
VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO
- CACS - FUNDEB DO MUNICÍPIO DE PALMEIRAS DE
GOIÁS**

Aos vinte dias do mês de outubro do ano de dois mil e vinte e dois, às quatorze horas, reuniram-se nas dependências da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Palmeiras de Goiás: Laudimar Ferreira de Bastos, Presidente do Conselho, Jakeline Alvarenga Rodrigues, Joyce Mesquita Quirino, Suzan Karla Paula de Oliveira Rodrigues, Fernanda de Melo e Silva, Lilian de Souza Faria Gomes, Edivaldo de Jesus Rodrigues, Joviano Cardoso de Paula Júnior, Daniela Nayara Gonçalves Macedo e a Secretária do Conselho Viviane Almeida de Oliveira Roque. A Presidente agradece a todos pela presença e passa a palavra para a secretária para que prossiga com a reunião. A senhora Viviane Almeida de Oliveira apresenta aos conselheiros os balancetes e o demonstrativo do 4º bimestre, referente aos meses de Julho e Agosto de dois mil e vinte e dois, onde mostra detalhadamente a aplicação dos recursos do FUNDEB com os profissionais da educação em efetivo exercício, o qual deve ser no mínimo setenta por cento do repasse, e outras despesas, que devem ser no máximo trinta por cento do mesmo repasse. Após a análise os conselheiros aprovaram por

unanimidade e sem ressalva os balancetes. A secretária do Conselho informa que o SIOPE/MAVS ainda não está disponível para validação e quando estiver não será necessário realizar outra reunião, a Presidente do Conselho juntamente com a Secretária fará análise do Relatório Demonstrativo do FUNDEB de Julho e Agosto e o envio do mesmo. É relatado também aos conselheiros que o SIGECON ainda não foi liberado para preenchimento e quando estiver a presidente transcreverá as respostas para o mesmo, visto que já foram discutidas em reunião anterior com os conselheiros. Agradece a presença de todos é encerrada a reunião e nada mais tendo a acrescentar redigi a presente ata que após ser lida e aprovada será assinada por mim e por todos os presentes. Palmeiras de Goiás, vinte dias do mês de outubro de dois mil e vinte e

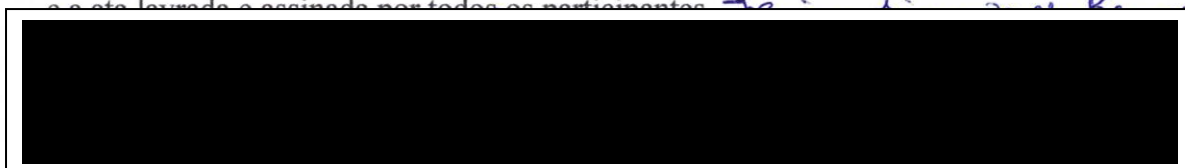
Assinado e rubricado por: Maria Tereza...



~~_____~~
~~_____~~
~~_____~~
~~_____~~
~~_____~~

ATA 12/2023

Aos treze dias do mês de setembro de dois mil e vinte e três, às 08:30 reuniram-se na Casa dos Conselhos Maria de Fátima Rocha, parte dos membros do FUNDEB para uma reunião cujo a pauta foi o novo horário das reuniões do Conselho do FUNDEB que será realizado a partir da data do dia 13 de setembro de 2023 as 08:30 da manhã por decisão unanime entre os membros aqui presente. A segunda pauta é a análise do balancete referente ao mês de Abril, Maio e Junho de 2023, mas os mesmos não foram nos enviados para as devidas análises, devido a essa falha da Secretaria Municipal de Controle Interno – SMCI, não foi possível ser feita a analise por este conselho referente ao mês de Abril, Maio e Junho de 2023, impedindo assim a analise em tempo hábil e emissão do parecer do primeiro semestre de 2023, sendo analisado somente o primeiro trimestre de 2023 sendo eles (Janeiro, Fevereiro e Março). Foi solicitado a oficialização do Ofício nº42/2023 ao INSTITUTO MOZARPREV solicitando o relatório com todas as inadimplências e com as datas de todos os pagamentos do FUNDEB no exercício de 2021 até a data atual. Foi também solicitado por meio do ofício de nº43/2023 a frequência e xerox do Livro de ponto da funcionária Nisia Alves Salgado do mês de Janeiro a data atual para que os membros façam suas análises, pois a mesma foi denunciada como trabalha por 40h semanais, mas na denúncia diz que a mesma não cumpre essa carga horaria e falta consecutivamente dias da semana. Foi comunicado por meio do Ofício nº41/2023 a Secretaria Municipal de Educação a interseção perante a Secretaria de Controle Interno – SMCI sobre a entrega em tempo hábil dos balancetes para evitar a judicialização do fato. Após a resposta do Ofício de nº41/2023 sem conclusão da situação a mesma será encaminhado toda a documentação ao Ministério Público – MP comunicando a falha do SMCI. Será averiguado também a quantidade de faltas dos membros para que seja feito o desligamento dos mesmos. Sendo assim reunião encerrada e esta ata lida e assinada por todos os participantes.



Lista de Membros Presentes na Reunião Ordinária do FUNBED Reunião dia 13/09/2023

- **PODER EXECUTIVO**

TITULAR: Lucilene Maria Felicio

SUPLENTE: Bruna Garcia Ferreira

TITULAR: Seila Aparecida dos Santos Melo

SUPLENTE: Cristiane Esteves de Faria Fulanetu

- **SEGMENTO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA**

TITULAR: Kenna Frota de Oliveira Souza

SUPLENTE: Maria Helena Martins

- **SEGMENTO DOS DIRETORES DAS ESCOLAS BÁSICAS PÚBLICAS**

TITULAR: Fernanda de Oliveira Gomes

SUPLENTE: Aparecida Pires de Moraes Reis

- **SEGMENTO DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVO DAS ESCOLAS BÁSICAS PÚBLICAS**

TITULAR: Luciane Maria Felicio

SUPLENTE: VAGO

- **SEGMENTO PAIS DE ALUNOS DAS ESCOLAS BÁSICAS PÚBLICAS**

TITULAR: Sandra Soares de Araujo

SUPLENTE: Maria Dionacy de Carvalho Marins

TITULAR: Serrane de Melo Pereira

SUPLENTE: Tatiane Pereira Gonçalves Oliveira

- **SEGMENTO DOS ESTUDANTES DA EDUCAÇÃO BÁSICAS PÚBLICA**

TITULAR: Leidilene Rodrigues de Oliveira

SUPLENTE: Elisvânia Soares Medeiros Silva

TITULAR: Cristiane de Souza Batista Santos

SUPLENTE: Luciana da Veiga Jardim

- **SEGMENTO DO RESPECTIVO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

TITULAR: Mariana Figueredo Alves

SUPLENTE: Vanilda Lucia de Lima Almeida

**ATA DA QUINQUAGÉSIMA SEXTA REUNIÃO ORDINÁRIA DO
CONSELHO MUNICIPAL DE ACOMPANHAMENTO E
CONTROLE SOCIAL DO FUNDO DE MANUTENÇÃO E
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE
VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO -
CACS - FUNDEB DO MUNICÍPIO DE PALMEIRAS DE GOIÁS**

Aos vinte e cinco dias do mês de maio do ano de dois mil e vinte e um, às dezesseis horas e trinta minutos, reuniram-se nas dependências da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Palmeiras de Goiás a senhora Laudimar Ferreira de Bastos, Presidente do Conselho e a senhora Viviane Almeida de Oliveira Roque, secretária do Conselho. Devido a Pandemia e pelo fato de alguns conselheiros terem testado positivo para a Covid - dezenove, ficou decidido que os conselheiros estariam presentes em horários alternados para não haver aglomeração. A secretária informa que o Regimento Interno do CACS foi enviado a todos os conselheiros dia vinte de maio para que todos pudessem fazer a leitura do documento e verificar a necessidade de fazer alguma adequação. O Regimento Interno foi aprovado por unanimidade, sem ressalva, por todos conselheiros. Os balancetes referentes aos meses de janeiro e fevereiro onde mostra detalhadamente a aplicação do recurso do FUNDEB com os profissionais da educação em efetivo exercício, o qual deve ser no mínimo setenta por cento do repasse, e outras despesas, que devem ser no máximo trinta por cento do mesmo repasse, ficaram disponíveis na sede da SEMEC na presente data das oito às

REGISTRADO



ESTUDO ACERCA DAS RECEITAS DO
FUNDEB/GOIÁS NO EXERCÍCIO DE 2018

ESTUDO ACERCA DAS RECEITAS DO FUNDEB/GOIÁS NO EXERCÍCIO DE 2018

ABREVIATURAS	3
1. INTRODUÇÃO	4
2. LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA	5
3. OBJETIVO	6
4. METODOLOGIA	6
5. RESULTADOS	15
I. Receitas do FUNDEB (municípios) – valores consolidados	15
II. Receitas do FUNDEB (estado)	17
III. Formação e distribuição do FUNDEB/Goiás.....	18
IV. Participação dos Municípios Goianos na Composição do FUNDEB.....	20
V. Distribuição dos Recursos do FUNDEB entre os Municípios Goianos	24
6. CONCLUSÃO	26

5. ABREVIATURAS

CF – Constituição da República Federativa do Brasil

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da 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

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IN – Instrução Normativa

IPIexp – Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações

ITRm – Imposto Territorial Rural (Quota-Parte dos Municípios)

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MDF – Manual de Demonstrativos Fiscais

RA – Resolução Administrativa

RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária

SEFAZ – Secretaria da Fazenda de Goiás

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCMGO – Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás

INTRODUÇÃO

Trata este relatório de estudo realizado pela Secretaria de Contas Mensais de Gestão acerca da contribuição dos municípios goianos para a composição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, bem como da partilha e distribuição dos respectivos recursos à rede de ensino municipal, no exercício de 2018.

O FUNDEB é um fundo contábil, instituído no âmbito de cada estado¹ (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), destinado à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração². O fundo é composto por 20% dos recursos derivados das seguintes receitas tributárias³:

- Fundo de Participação dos Estados – FPE;
- Fundo de Participação dos Municípios – FPM;
- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS;
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações - IPIexp;
- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA;
- Imposto Territorial Rural (Quota-Parte dos Municípios) - ITRm;
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD;
- Ressarcimento pela desoneração de Exportações de que trata a LC nº 87/96;
- Receitas da Dívida Ativa incidentes sobre estes impostos.

Além das fontes de recursos relacionadas acima, provenientes dos Estados, Distrito Federal e Municípios, o FUNDEB pode contar, ainda, com uma parcela de recursos federais, assegurados na forma de Complementação da União, quando o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente⁴. Assim, no âmbito de cada fundo, poderão existir recursos de duas esferas (recursos municipais e estaduais) ou de três esferas de governo (recursos municipais, estaduais e federais).

Por sua vez, a distribuição de recursos entre os entes subnacionais (estado e seus municípios), no âmbito de cada fundo, obedece à proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial do estado

¹ Art. 1º da Lei nº 11.494/07

² Art. 2º da Lei nº 11.494/07

³ Art. 3º da Lei nº 11.494/07

3 Art. 4º da L

4

5 ei nº 11.494/07

e de cada município⁵. Logo, a repartição dos recursos leva em conta o tamanho de cada rede de ensino beneficiada, de modo que quanto mais alunos forem assistidos pelo ente, maior o volume de recursos recebidos, independentemente de sua arrecadação ou de sua participação para a formação do fundo.

O FUNDEB entrou em vigor em janeiro de 2007, substituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, e terá vigência até 31 de dezembro de 2020⁶. Assim, a identificação de informações relevantes sobre a coparticipação dos entes na formação do FUNDEB tem por fim revelar a dinâmica de colaboração entre eles, de modo a proporcionar a diminuição das diferenças regionais que incidem sobre as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino. A realização de estudos dessa natureza fornece base técnica para a discussão sobre a perpetuação de políticas de redistribuição de recursos para a educação, notadamente diante da proximidade do término da vigência do FUNDEB, alinhando-se, ainda, sob o ponto de vista estratégico, à perspectiva de processos internos, na medida em que tem o potencial de estabelecer parâmetros para o direcionamento das ações de controle concomitantes⁷, por parte deste Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás.

2. LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Lei nº 9.394/96 – LDB.

Lei Complementar nº 101/00 – LRF.

Portaria nº 388/2018 – STN.

Portaria nº 495, de 06 de junho de 2017 - MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS – STN.

IN nº 009/15 – TCMGO.

RA nº 184/14 – TCMGO.

⁵ Art. 8º da Lei 11.494/07

⁶ Art. 48 da Lei 11.494/07

⁷ RA 184/14 - TCMGO

3. OBJETIVO

Levantar informações sobre a participação dos municípios goianos na composição do FUNDEB e sobre a dinâmica de redistribuição dos recursos por meio das transferências destinadas a cada município.

4. METODOLOGIA

O presente estudo utilizou como fontes dados internos e externos, captados e publicados por instituições governamentais.

Os dados internos foram coletados a partir do conjunto de informações referentes ao Movimento Contábil Mensal da Execução Orçamentária e Financeira, enviado eletronicamente pelos gestores jurisdicionados em razão das determinações da IN 009/15 – TCMGO – conforme os layouts definidos no Anexo III (Movimento Contábil Mensal), sendo disponibilizado por meio do Sistema de Controle de Contas Municipais deste TCMGO – SICOM/TCMGO. As informações se referem ao movimento contábil no recorte de intervalo entre 01/01/2018 a 31/12/2018, e as capturas realizadas se limitam às informações disponíveis no SICOM/TCMGO até a data de 22 de outubro de 2019⁸, compreendendo as receitas municipais discriminadas no art. 3º da Lei 11.494/07, na proporção de 20%, contabilizados segundo o desdobramento da classificação por natureza da receita orçamentária definido pela Portaria nº 388/2018 – STN – abaixo relacionadas:

⁸ Reenvio de dados em momento posterior são, portanto, desconsiderados.

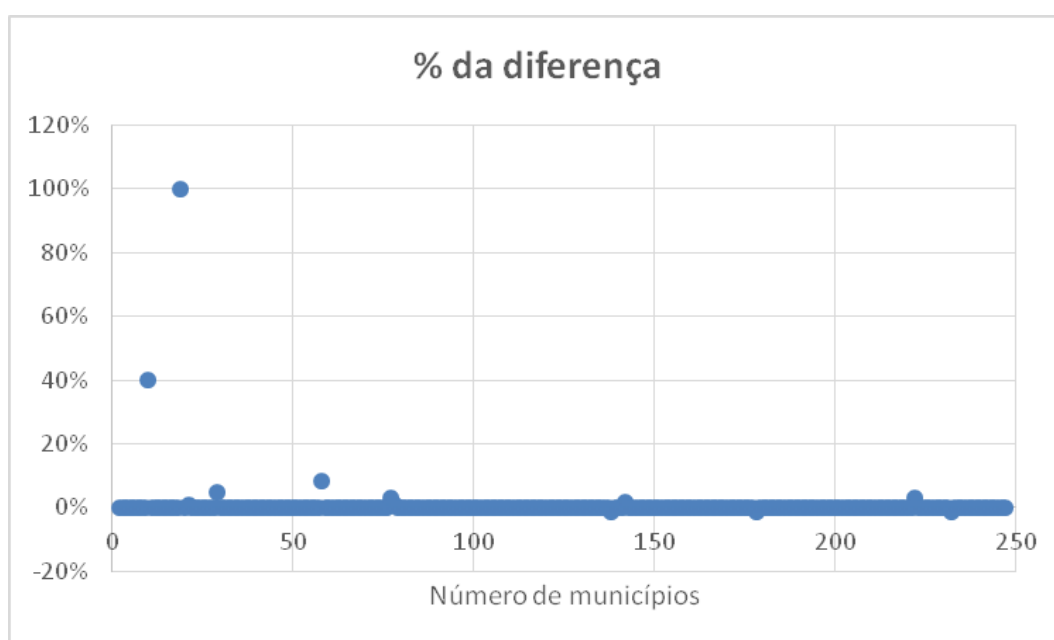
5.1.1 Quadro 1

RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS (caput do art. 212 da Constituição)	NATUREZA DA RECEITA
1- RECEITA DE IMPOSTOS	
1.5- Receita Resultante do Imposto Territorial Rural – ITR (CF, art. 153, §4º, inciso III)	17180151
2- RECEITA DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	
2.1- Cota-Parte FPM	
2.1.1- Parcela referente à CF, art. 159, I, alínea b	17180121
2.2- Cota-Parte ICMS	17280111
2.3- ICMS-Desoneração – L.C. nº87/1996	17180611
2.4- Cota-Parte IPI-Exportação	17280131
2.5- Cota-Parte ITR	17180151
2.6- Cota-Parte IPVA	17280121
RECEITAS DO FUNDEB	NATUREZA DA RECEITA
10- RECEITAS DESTINADAS DO FUNDEB	
10.1- Cota-Parte FPM Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.1.1)	17180121
10.2- Cota-Parte ICMS Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.2)	17280111
10.3- ICMS-Desoneração Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.3)	17180611
10.4- Cota-Parte IPI-Exportação Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.4)	17280131
10.5- Cota-Parte ITR ou ITR Arrecadado Destinados ao FUNDEB – (20% de ((1.5 – 1.5.5) + 2.5))	17180151
10.6- Cota-Parte IPVA Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.6)	17280121
11- RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB	
11.1- Transferências de Recursos do FUNDEB	17580111
11.2- Complementação da União ao FUNDEB	17580121

Fonte: Manual de Demonstrativos Fiscais – 8ª edição e Portaria nº 388/2018 – STN.

Durante o processo de coleta e validação dos dados, constatou-se divergência entre as transferências contabilizadas por alguns municípios na natureza de receita 17580111 (*linha 11.1 - Transferências de Recursos do FUNDEB*) e os valores divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional. Essa diferença pode ser observada pelo gráfico de dispersão abaixo:

5.1.2 Gráfico 1



Em estatística, os pontos extremos, localizados na parte superior da linha no gráfico acima, são denominados de *outliers*, ou seja, valores atípicos ou aberrantes que se afastam da linha que representam a série estudada. A doutrina especializada⁹ assim define e diferencia essas ocorrências ruidosas:

Os **valores ruidosos** referem-se a modificações dos valores originais e que, portanto, consistem em erros de medidas ou em valores consideravelmente diferentes da maioria dos outros valores do conjunto de dados, os chamados *outliers*. Casos típicos de ruído são percebidos quando se conhece o domínio esperado para os valores de um atributo ou a distribuição esperada para os valores de um atributo, mas, no conjunto de dados, aparecem alguns valores fora desse domínio ou dessa distribuição.

Alguns exemplos de ruídos são: valores que naturalmente deveriam ser positivos, mas, no conjunto de dados, aparecem como negativos, como seria o caso de observar um valor negativo para a agregação da quantidade de vendas de um restaurante, num período do mês; ou ainda, observar que o valor de vendas ultrapassa, com uma grande margem, o valor das vendas de todos os anos anteriores. No primeiro caso, diz-se que o valor está errado por não fazer sentido no contexto dos dados; no segundo caso, tem-se um exemplo de *outlier*, que pode representar um valor errado ou uma mudança não esperada, porém real, do comportamento dos valores de um atributo, e, neste caso, há necessidade de identificar qual é a explicação que se adéqua à situação.

No caso do presente estudo, constatou-se que os dois pontos mais extremos representam municípios que contabilizaram equivocadamente os valores referentes às transferências de recursos do FUNDEB como verbas recebidas a título de *Complementação da União ao FUNDEB* (linha 11.2 na Tabela 8.1 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino MDE). Desta maneira, a desconsideração destas duas ocorrências permite concluir que as demais variações são proporcionalmente baixas (próximas à zero).

Mesmo assim, com o intuito de neutralizar essa variável, optou-se por adotar os valores correspondentes ao montante informado pelo governo federal (qualificados neste estudo como dados externos), de modo que o montante divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN - passou a representar as *Transferências de Recursos do FUNDEB* (coluna “i” do Anexo I), para cada município. O processo de comparação entre os dados do Sistema de Controle de Contas Municipais e os valores reportados pela STN está detalhado no Anexo II deste relatório.

Tal como determina a metodologia definida pela Secretaria do Tesouro Nacional no Manual de Demonstrativos Fiscais, os valores coletados por intermédio do

SICOM se referem ao percentual calculado sobre o total da receita tributária contabilizada,

⁹ Silva, Leandro Augusto da. Introdução à mineração de dados: com aplicação em R – 1ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. p. 43.

de acordo com o registro enviado por cada um dos 246 municípios goianos, passando a compor as *Receitas Destinadas ao FUNDEB*, nos mesmos moldes da Tabela 8.2 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE¹⁰:

5.1.3 Figura 1

RECEITAS DO FUNDEB	FUNDEB			
	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA (a)	RECEITAS REALIZADAS	
			Até o Bimestre (b)	% (c) = (b/a)x100
10- RECEITAS DESTINADAS AO FUNDEB				
10.1- Cota-Parte FPM Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.1.1)				
10.2- Cota-Parte ICMS Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.2)				
10.3- ICMS-Desoneração Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.3)				
10.4- Cota-Parte IPI-Exportação Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.4)				
10.5- Cota-Parte ITR ou ITR Arrecadado Destinados ao FUNDEB – (20% de ((1.5 – 1.5.5) + 2.5))				
10.6- Cota-Parte IPVA Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.6)				
11- RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB				
11.1- Transferências de Recursos do FUNDEB				
11.2- Complementação da União ao FUNDEB				
11.3- Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB				
12- RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (11.1 – 10)				

[SE RESULTADO LÍQUIDO DA TRANSFERÊNCIA (12) > 0] = ACRÉSCIMO RESULTANTE DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB
[SE RESULTADO LÍQUIDO DA TRANSFERÊNCIA (12) < 0] = DECRÉSCIMO RESULTANTE DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB

Fonte: Manual de Demonstrativos Fiscais – 8ª edição – Secretaria do Tesouro Nacional.

No presente estudo, as receitas de Aplicação Financeira (linha 11.3), por representarem fatos posteriores às transferências de recursos do FUNDEB, não foram aferidas ou consideradas e, sendo assim, não exercem influência sobre os resultados. Ademais, no exercício de 2018, não houve Complementação da União para a formação do FUNDEB/Goiás, conforme informações provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, portanto, em todos os municípios adotou-se, na linha 11.2, valor igual a 0 (zero), a coluna com esse dado foi mantida no Anexo II, com o fim de evidenciar essa informação.

O *Resultado Líquido da Transferência* (linha 12), no presente estudo, foi calculado subtraindo as informações referentes às *Transferências de Recursos do FUNDEB* (linha 11.1) do somatório daquelas que compõe as *Receitas Destinadas ao FUNDEB* (linha 10), sendo que os dados referentes à linha 10 foram coletados conforme as rubricas relacionadas no Quadro 1 deste documento. Desse modo, resultados maiores que zero significam que houve acréscimo resultante das transferências do FUNDEB, ou seja, o ente recebeu mais recursos do FUNDEB quando comparado à parcela de sua contribuição. Por

[+vers%C3%A3o+18-06-18/6b4b8423-26c3-473b-a8ad-b2fb10ad53eb](#), acesso em 09 de out de 2019.

sua vez, resultados menores que zero significam que houve decréscimo resultante das transferências do FUNDEB, ou seja, o ente concedeu mais recursos ao FUNDEB quando comparado à parcela de sua contribuição.

É importante salientar que a verificação de resultado líquido negativo não implica em prejuízo ao ente que mais destina recursos para a composição do FUNDEB do que recebe recursos por meio das transferências do FUNDEB. Como mecanismo de compensação, para os entes que observam decréscimo das transferências do FUNDEB, a diferença entre o valor destinado para a composição do fundo e as transferidas recebidas é computada como despesa em educação, integrando o percentual mínimo de 25% definido constitucionalmente para gastos em MDE, nos moldes fixados pelo Manual de Demonstrativos Fiscais – STN¹¹:

A sistemática de acréscimo e decréscimo do FUNDEB é necessária porque o decréscimo, causado quando um município recebe menos do que suas transferências para o FUNDEB, será aplicado no ensino básico em outro município que obteve acréscimo (recebeu mais do que suas transferências para o FUNDEB). Portanto, o valor do decréscimo deve ser somado para fins de limite, pois são recursos do município que estão sendo aplicados no ensino básico, mesmo que em outro município. Entretanto, o acréscimo deve ser desconsiderado (subtraído) para fins de limite, como despesa no ensino básico do Município que foi beneficiado, pois são recursos de outros municípios ou do Estado que estão sendo aplicados no município beneficiado. Caso o valor da Parcela da Receita Destinada à Formação do FUNDEB seja menor que o valor das Transferências de Recursos do FUNDEB, haverá acréscimo nas transferências do FUNDEB, isto é, o ente recebeu recursos acima do que contribuiu para a formação do fundo. As despesas liquidadas vinculadas ao acréscimo do FUNDEB não poderão ser computadas como do ente beneficiado, para fins de comprovação no limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento).¹²⁷ Caso o valor da Parcela da Receita Destinada à Formação do FUNDEB seja maior que o valor das Transferências de Recursos do FUNDEB, haverá decréscimo nas transferências do FUNDEB, isto é, o ente recebeu menos recursos do que contribuiu para a formação do FUNDEB. Esse valor poderá ser considerado, para fins de comprovação no limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), pois são valores que pertenciam ao ente, mas estão sendo aplicados em outros entes.

O Quadro 2, abaixo, consolida o exposto e estabelece um padrão unificado para a nomenclatura adotada no presente trabalho:

¹¹ Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF – 8ª Edição. p. 259-260.

5.1.4 Quadro 2

LINHA:	O QUE REPRESENTA:	FONTE:
10-RECEITAS DESTINADAS AO FUNDEB	Registra o valor total das receitas destinadas à formação do FUNDEB provenientes da arrecadação de impostos e transferências constitucionais de competência municipal ¹² , ou seja, é o somatório das receitas que representam a contribuição do município para a composição do FUNDEB.	SICOM
11- RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB	Registra os valores recebidos do FUNDEB, pelo Município, sendo, de acordo com a metodologia adotada pelo MDF, o somatório de: Transferências de Recursos do FUNDEB as Complementações da União ao FUNDEB e Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB ¹³ . No presente estudo, as receitas de Aplicação Financeira não constituem objeto de aferição.	
11.1- Transferências de Recursos do FUNDEB	Registra o valor dos recursos recebidos pelos Municípios, a título de Transferências do FUNDEB. Essas transferências são também denominadas retorno do FUNDEB. Portanto, essa linha representa o que o município recebe do FUNDEB para a aplicação em sua rede de ensino.	STN
11.2- Complementação da União ao FUNDEB	Registra o valor dos recursos recebidos pelo Município, a título de Complementação da União ao FUNDEB. A União complementar os recursos do FUNDEB sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. No caso do FUNDEB/GOIAS, no exercício de 2018 não houve Complementação da União.	FNDE
12- RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (11.1 – 10)	Apura a diferença entre as Transferências de Recursos do FUNDEB recebidas e as RECEITAS DESTINADAS AO FUNDEB, demonstrando se o resultado líquido da transferência foi um acréscimo ou decréscimo resultante das transferências do FUNDEB.	
ACRÉSCIMO RESULTANTE DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	Interpreta o valor obtido na linha anterior, RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB. Se o resultado for maior que zero (valores positivos), significa que houve acréscimo resultante das transferências do FUNDEB, ou seja, o ente recebeu mais recursos do FUNDEB do que contribuiu para a formação do fundo.	
DECRÉSCIMO RESULTANTE DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	Interpreta o valor obtido na linha de RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB. Se o resultado for menor que zero (valores negativos), significa que houve decréscimo resultante das transferências do FUNDEB, ou seja, o ente contribuiu mais para a formação do fundo do que recebeu do fundo para a aplicação em sua rede de ensino.	

Como ferramenta para evidenciar tanto a distribuição dos recursos por meio do FUNDEB como também a participação dos municípios na formação do resultado líquido, seja ele acréscimo ou decréscimo, utilizou-se Gráfico de Pareto. O diagrama de

¹² MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS – RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA –

STN - 8ª Edição. p. 330.

¹³ idem. p. 332.

Pareto estabelece uma correlação entre as causas de um evento e suas consequências/efeitos, permitindo colocar à prova o princípio de Pareto (também chamado de regra do 80/20 ou lei dos poucos vitais), segundo o qual, para diversos eventos, oitenta por cento de suas consequências (ou problemas) decorrem de vinte por cento das causas identificadas.

Para tanto, os municípios foram ordenados, em um primeiro momento, por volume de recursos destinados à composição do fundo (*Receitas Destinadas ao FUNDEB*), de forma a ser a lista encabeçada pelo município de maior contribuição, sendo sucedido, em ordem decrescente, por municípios de menor contribuição. Na sequência, os municípios foram segregados em cinco grupos de aproximadamente mesmo número, cada grupo representando cerca de vinte por cento (20%) dos municípios, nos seguintes moldes:

Tabela 1

Grupo	Quant. Municípios	%	Receitas Destinadas ao FUNDEB
Grupo A	49	19,9%	Ordem de classificação: da maior contribuição para a menor
Grupo B	49	19,9%	
Grupo C	49	19,9%	
Grupo D	49	19,9%	
Grupo E	50	20,3%	

O objetivo da análise foi evidenciar a participação dos municípios agrupados (causa) para a formação no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (consequência), além de apresentar a proporção, em cada grupo, entre municípios que apresentam resultado líquido de decréscimo ou de acréscimo. As conclusões da análise proposta podem ser observadas no Anexo III deste documento.

Em um segundo momento, os municípios foram reclassificados de acordo com o volume de recursos recebidos por meio do FUNDEB (*Transferências de Recursos do FUNDEB*) e, novamente, reagrupados em cinco novos grupos, concatenados a partir do município com maior volume de recursos recebidos, seguido, sucessivamente, pelos municípios com menor participação no recebimento de verbas por meio do FUNDEB, de acordo com a seguinte tabela:

5.1.5 Tabela 2

Grupo	Quant. Municípios	%	Transferências de Recursos do FUNDEB
Grupo 1	49	19,9%	Ordem de classificação: do maior volume de recursos recebidos para o menor
Grupo 2	49	19,9%	
Grupo 3	49	19,9%	
Grupo 4	49	19,9%	
Grupo 5	50	20,3%	
TOTAL	246	100,0%	

A intenção da referida comparação foi demonstrar a relação entre o tamanho da rede municipal de ensino (causa)¹⁴ e a absorção dos recursos que compõe o fundo (consequência), bem como evidenciar a proporção, em cada grupo, entre municípios que apresentam resultado líquido de decréscimo ou de acréscimo. O resultado dessas análises encontram-se no Anexo IV deste estudo.

Vale ressaltar que os municípios poderão assumir posições diferentes entre os grupos, conforme o critério adotado para a análise. A relação entre cada município e o grupo que ocupa pode ser observada no Anexo V.

No desenvolvimento do presente trabalho também foram utilizados dados externos e abertos, publicados pelo Governo do Estado de Goiás. Isso porque o art. 165 da Constituição Federal estabelece para os entes públicos a obrigação de publicar, ao final de cada bimestre, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO. Por sua vez, o art. 72 da Lei nº 9.394/96 (LDB) impõe a necessidade de apuração e publicação, nos balanços do Poder Público, das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. O art. 52 da Lei Complementar nº 101/00 (LRF) novamente dispõe sobre o tema, tratando da abrangência e composição do relatório, e reafirmando seu prazo de publicação. O modelo de demonstração hoje adotado é definido pela Secretaria do Tesouro Nacional, por força do art. 50, §2º, também da LRF.

Assim, por força das determinações legais acima exploradas, utilizou-se as informações contidas no Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO (Tabela 8.1 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino MDE) do Estado de Goiás, e divulgadas por meio do portal eletrônico da Secretaria da Fazenda - SEFAZ. Tais informações evidenciam a diferença entre o valor destinado pelo governo estadual para a composição do FUNDEB e as transferências de recursos recebidos do FUNDEB para o financiamento das ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, em seu âmbito de atuação. O cálculo pode ser observado no Anexo VI deste documento, e segue, do mesmo modo que nos municípios, o modelo do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, da STN:

¹⁴ Considerando aqui o número de matrículas, nos moldes do art. 8º da Lei nº 11.494/07.

5.1.6 Figura 2

FUNDEB				
RECEITAS DO FUNDEB	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA (a)	RECEITAS REALIZADAS	
			Até o Bimestre (b)	% (c) = (b/a)x100
11- RECEITAS DESTINADAS AO FUNDEB				
11.1- Receita Resultante do ICMS Destinada ao FUNDEB – (20% de (1.1 – 3.1))				
11.2- Receita Resultante do ITCD Destinada ao FUNDEB – (20% de 1.2)				
11.3- Receita Resultante do IPVA Destinada ao FUNDEB – (20% de (1.3 – 3.2))				
11.4- Cota-Parte FPE Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.1)				
11.5- ICMS-Desoneração Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.2)				
11.6- Cota-Parte IPI Exportação Destinada ao FUNDEB – (20% de (2.3 – 3.3))				
12- RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB				
12.1- Transferências de Recursos do FUNDEB				
12.2- Complementação da União ao FUNDEB				
12.3- Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB				
13- RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (12.1 – 11)				
[SE RESULTADO LÍQUIDO DA TRANSFERÊNCIA (13) > 0] = ACRÉSCIMO RESULTANTE DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB				
[SE RESULTADO LÍQUIDO DA TRANSFERÊNCIA (13) < 0] = DECRÉSCIMO RESULTANTE DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB				

Fonte: Manual de Demonstrativos Fiscais – 8ª edição – Secretaria do Tesouro Nacional

Como já reportado, também foram utilizadas informações referentes às transferências realizadas pelo FUNDEB, de acordo com registro da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, divulgadas em seu portal na rede mundial de computadores (*internet*). Esta Unidade Técnica optou por utilizar uma única fonte de dados, primeiro, porque entendeu que compete a este órgão federal a divulgação dos dados relativos à arrecadação e aos valores de origem tributária, entregues e a entregar, nos moldes do parágrafo único do art. 162 da Constituição Federal, segundo, porque a STN disponibiliza dados individualizados por município, em ferramenta de fácil pesquisa e utilização (inclusive já segregado em planilhas do Excel) e, terceiro, porque considerou que a fixação de apenas uma origem de informação aumentaria a segurança das conclusões, na medida em que diminuiria a interferência de possíveis equívocos de contabilização, observados individualmente em cada um dos municípios jurisdicionados.

Por fim, quanto à complementação da União, os dados utilizados foram obtidos a partir do portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE¹⁵. Ressalta-se que as informações referentes à complementação da União devem ser divulgadas por determinação do art. 15, II, da Lei nº 11.494/07 e, no caso, restou atribuída ao FNDE essa publicação, nos moldes da Portaria Interministerial nº 07, de 28 de dezembro de 2018. No exercício de 2018, o fundo goiano foi composto exclusivamente por recursos provenientes dos impostos e transferências do estado e dos municípios¹⁶, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Todavia, a linha referente à Complementação da União (linha 12.3) foi mantida, para demonstrar esse fato.

¹⁵ Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos>, acesso em 21 de out. de 2019.

¹⁶ Portaria Interministerial nº 6, de dezembro de 2017. Disponível em: <http://www.fnade.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/12363-portaria-interministerial-mec-mf-n-6-de-26-de-dezembro-de-2018>, acesso em 09 de out de 2019.

5. RESULTADOS

Com base na metodologia acima reportada, passa-se a relatar os resultados encontrados, concentrados nos seguintes tópicos:

I. RECEITAS DO FUNDEB (MUNICÍPIOS) – VALORES CONSOLIDADOS

As Receitas Destinadas ao FUNDEB e as Transferências do FUNDEB dos 246 municípios goianos são apresentadas no Anexo I, que integra este documento. A tabela abaixo consolida estes dados:

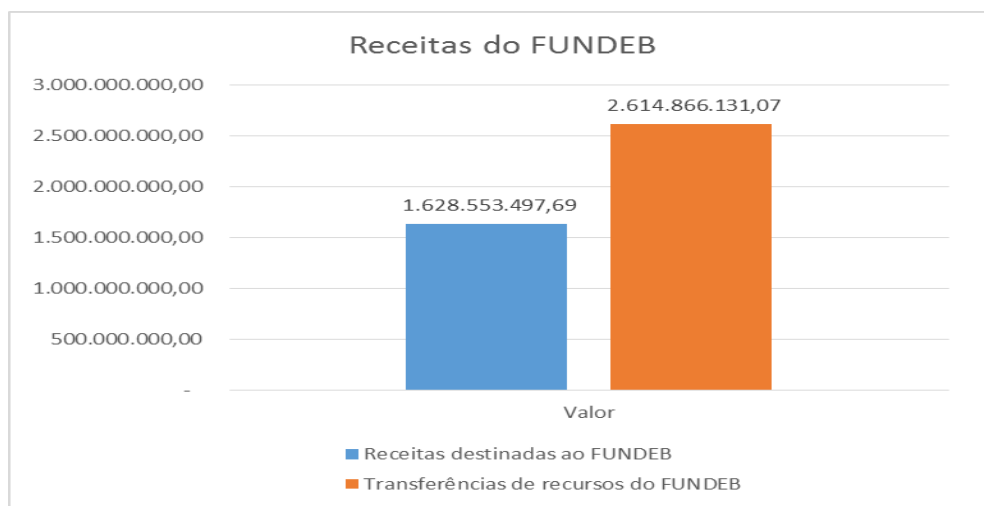
5.1.7 Tabela 3

FUNDEB	
RECEITAS DO FUNDEB	RECEITAS REALIZADAS
	Até o Bimestre
10- RECEITAS DESTINADAS AO FUNDEB	1.628.553.497,69
10.1- Cota-Parte FPM Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.1.1)	709.575.016,55
10.2- Cota-Parte ICMS Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.2)	739.018.024,48
10.3- ICMS-Desoneração Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.3)	2.550.301,26
10.4- Cota-Parte IPI-Exportação Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.4)	6.700.721,27
10.5- Cota-Parte ITR ou ITR Arrecadado Destinados ao FUNDEB – (20% de ((1.5 – 1.5.5) + 2.5))	27.530.050,18
10.6- Cota-Parte IPVA Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.6)	143.179.383,95
11- RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB	2.614.866.131,07
11.1- Transferências de Recursos do FUNDEB*	2.614.866.131,07
11.2- Complementação da União ao FUNDEB**	-
12- RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (11.1 – 10)	986.312.633,38
[RESULTADO LÍQUIDO DA TRANSFERÊNCIA (13) > 0] = ACRÉSCIMO RESULTANTE DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	986.312.633,38
[SE RESULTADO LÍQUIDO DA TRANSFERÊNCIA (12) < 0] = DECRÉSCIMO RESULTANTE DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	

Fonte: SICOM-TCMGO, *Secretaria do Tesouro Nacional – STN e ** Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

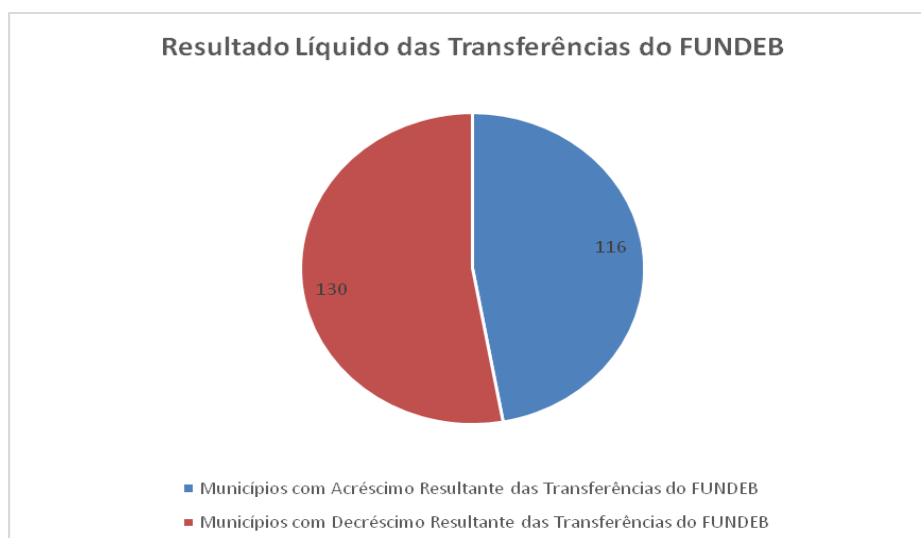
Como se apreende pelas informações retro expostas, ao considerar os valores consolidados, as transferências do FUNDEB superam o montante destinado para a composição do fundo, ou seja, o conjunto de todos os municípios goianos recebe mais recursos do FUNDEB do que destina suas próprias receitas tributárias para a sua formação.

5.1.8 Gráfico 2



Todavia, ao observar apenas as participações individuais de cada município (Anexo I), verifica-se, de outra mão, que a maioria dos municípios goianos experimenta decréscimo resultante das transferências do FUNDEB, portanto, a maior parte dos municípios contribui mais para a formação do fundo do que recebe, a título de transferência, para a aplicação em sua própria rede de ensino, como se pode visualizar no gráfico abaixo:

Gráfico 3



II. RECEITAS DO FUNDEB (ESTADO)

De acordo com a mesma legislação relacionada na metodologia deste trabalho, o Governo do Estado de Goiás deve publicar o RREO contendo informações sobre as Receitas e Despesas da Educação. Assim, segue excerto publicado pela Secretaria do Tesouro - SEFAZ¹⁷, presente na Tabela 8.1 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

5.1.9 Tabela 4

RECEITAS DO FUNDEB	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA (a)	RECEITAS REALIZADAS	
			Até o Bimestre (b)	% (c) = (b/a)x100
11- RECEITAS DESTINADAS AO FUNDEB	3.036.455.000,00	3.036.455.000,00	2.977.684.709,72	98,06%
11.1- Receita Resultante do ICMS Destinada ao FUNDEB – (20% de (1.1 – 3.1))	2.279.588.000,00	2.279.588.000,00	2.220.958.686,74	97,43%
11.2- Receita Resultante do ITCD Destinada ao FUNDEB – (20% de 1.2)	53.810.000,00	53.810.000,00	77.134.745,25	143,35%
11.3- Receita Resultante do IPVA Destinada ao FUNDEB – (20% de (1.3– 3.2))	144.128.000,00	144.128.000,00	143.109.484,29	99,29%
11.4- Cota-Parte FPE Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.1)	533.370.000,00	533.370.000,00	513.062.446,25	96,19%
11.5- ICMS-Desoneração Destinada ao FUNDEB – (20% de 2.2)	3.904.000,00	3.904.000,00	3.823.972,80	97,95%
11.6- Cota-Parte IPI Exportação Destinada ao FUNDEB – (20% de (2.3 –3.3))	21.655.000,00	21.655.000,00	19.595.374,39	90,49%
12- RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB	2.146.305.000,00	2.146.305.000,00	1.955.586.940,88	91,11%
12.1- Transferências de Recursos do FUNDEB	2.142.234.000,00	2.142.234.000,00	1.953.844.607,14	91,21%
12.2- Complementação da União ao FUNDEB	0,00	0,00	0,00	0,00%
12.3- Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB	4.071.000,00	4.071.000,00	1.742.333,74	42,80%
13- RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (12.1– 11)	-894.221.000,00	-894.221.000,00	-1.023.840.102,58	114,50%
RESULTADO LÍQUIDO DA TRANSFERÊNCIA (13) > 0] = ACRÉSCIMO RESULTANTE DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB				
RESULTADO LÍQUIDO DA TRANSFERÊNCIA (13) < 0] = DECRÉSCIMO RESULTANTE DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	894.221.000,00	894.221.000,00	1.023.840.102,58	114,50%

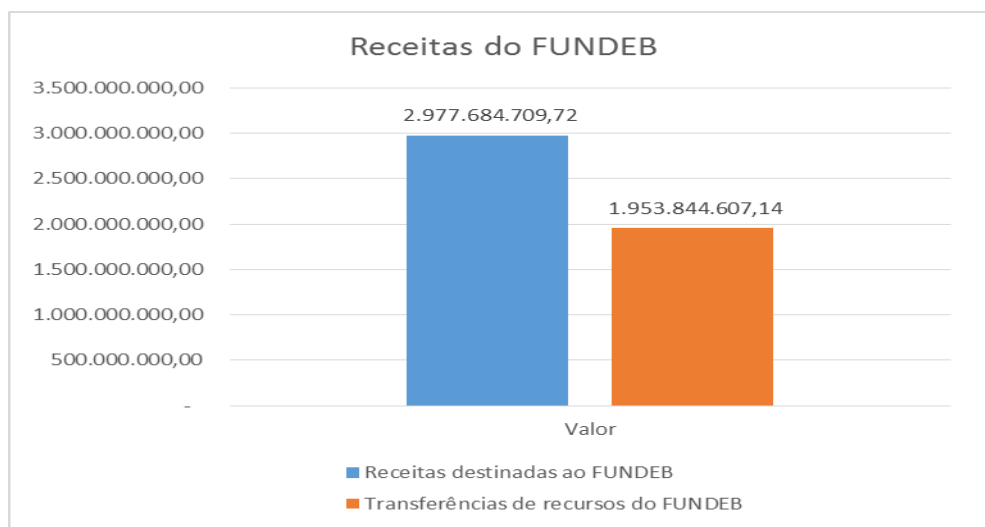
Fonte: Excerto divulgado pela SEFAZ.

Conforme tabela acima, o estado apresentou, no exercício de 2018, resultado líquido negativo para as transferências do FUNDEB, ou seja, houve decréscimo resultante das transferências do FUNDEB. Portanto, observa-se que, no referido exercício, o

¹⁷ Disponível em: <http://scgi.sefaz.go.gov.br/scgi/#!/balanco>, acesso em 21 de out. 2019.

governo estadual contribuiu mais para a formação do fundo do que recebeu recursos por meio dele.

Gráfico 4



III. FORMAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DO FUNDEB/GOIÁS

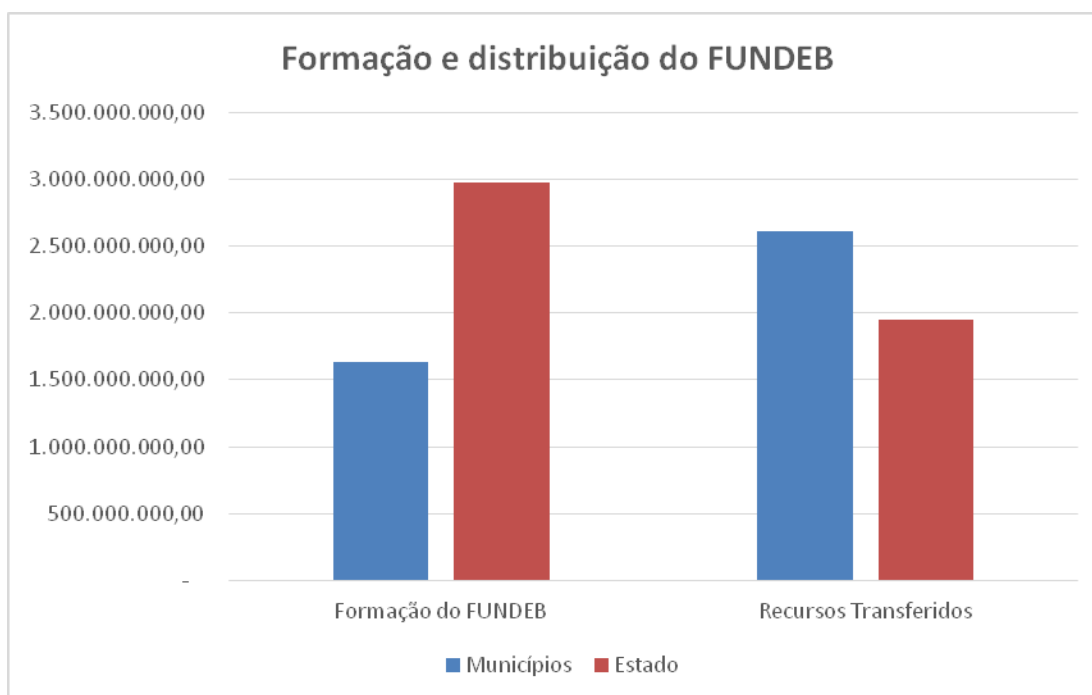
A composição FUNDEB/Goiás, considerando tanto a participação dos municípios como também do estado de Goiás, bem como a distribuição dos recursos entre estes entes, no exercício de 2018, foi a seguinte:

5.1.10 Tabela 5

Ente	Formação do FUNDEB		Recursos Transferidos		Diferença
	Receitas Destinadas ao FUNDEB		Transferências de Recursos do FUNDEB***		
(a)	(b)		(c)	(d) = (b-c)	
Municípios	1.628.553.497,69 *		2.614.866.131,07	- 986.312.633,38	
Estado	2.977.684.709,72 **		1.953.844.607,14	1.023.840.102,58	
Totais	4.606.238.207,41		4.568.710.738,21	37.527.469,20	

Fonte: *SICOM/TCMGO; **SEFAZ/GO; ***STN.

5.1.11 Gráfico 5



Deste modo, como se observa no *Gráfico 3*, o FUNDEB, no Estado de Goiás, é composto majoritariamente por contribuições advindas da receita tributária do estado. Por outro lado, sob o aspecto da redistribuição de recursos do fundo, a situação se inverte, pois o somatório dos recursos distribuídos aos municípios é superior ao montante recebido pelo estado.

Vale ressaltar que, de acordo com o art. 8º da Lei nº 11.494/07, norma que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, a distribuição de recursos que compõem o fundo, no âmbito de cada Estado, se dá entre o governo estadual e os seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial. Portanto, a distribuição dos recursos demonstrada no *Gráfico 3* guarda relação direta com a distribuição de matrículas presenciais entre as áreas de atuação prioritária dos entes subnacionais (estado e municípios), e com os critérios de distribuição de recursos entre as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, nos termos do art. 10 da Lei nº 11.494/07.

IV. PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS GOIANOS NA COMPOSIÇÃO DO FUNDEB

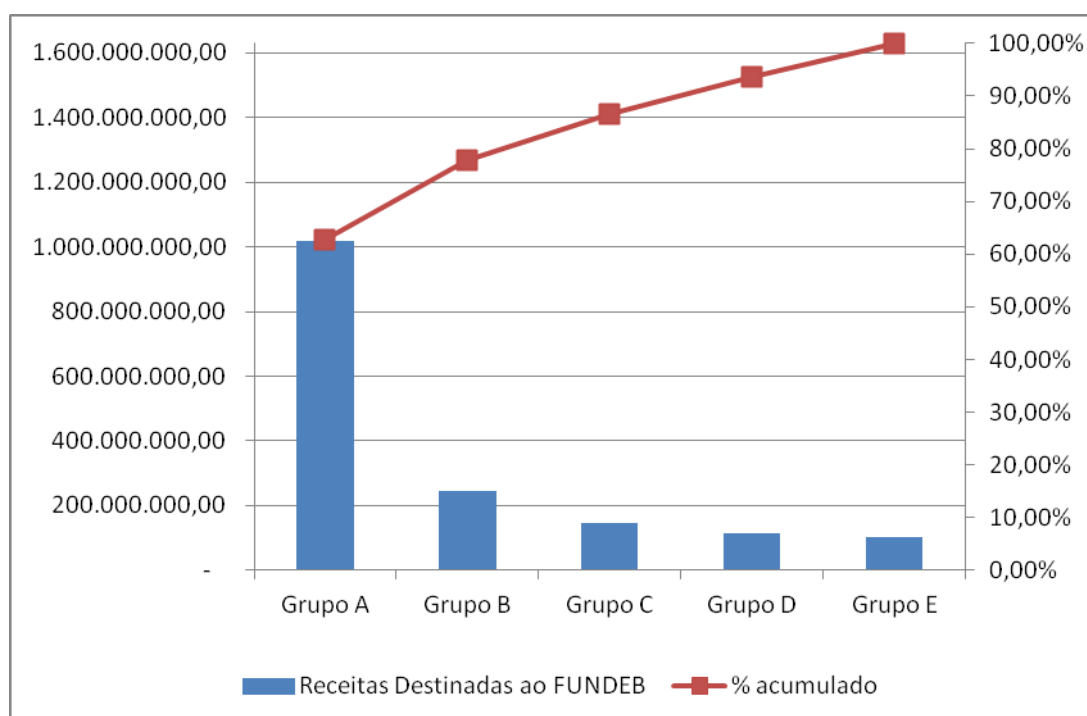
Um dos objetivos desse estudo foi levantar informações sobre a participação dos municípios goianos na composição do FUNDEB. Assim, com o fim de estabelecer uma relação entre os maiores contribuintes e a participação municipal na formação do fundo, os municípios de Goiás foram divididos em grupos, de acordo com os critérios já explicitados no capítulo dedicado à metodologia. O resultado dessa análise pode ser observado abaixo:

5.1.12 Tabela 6

Grupos	Receitas Destinadas ao FUNDEB	%	% acumulado
Grupo A	1.019.832.273,03	62,62%	62,62%
Grupo B	246.509.881,79	15,14%	77,76%
Grupo C	145.476.091,33	8,93%	86,69%
Grupo D	114.869.330,52	7,05%	93,75%
Grupo E	101.865.921,02	6,25%	100,00%
Totais	1.628.553.497,69	100,00%	100,00%

Fonte: Sicom/TCMGO

5.1.13 Gráfico 6



Dessa maneira, observa-se que o *Grupo A*, composto por 20% dos municípios que mais contribuem para a formação do FUNDEB, destina recursos que representam 62,62% da receita proveniente dos municípios para a composição do fundo. A proporção de aproximadamente 80% é atingida com mais de 40% da participação dos maiores contribuintes, o que, no caso, descarta a regra de 80/20. Ainda assim, como se observa no gráfico acima, os dois grupos de maiores contribuintes tem participação considerável na composição do todo. Os *Grupos C, D e E*, juntos, correspondem à aproximadamente 60% dos municípios de Goiás e contribuem com 22,23% dos recursos para a formação do fundo, estando, cada grupo, abaixo da linha de 10%.

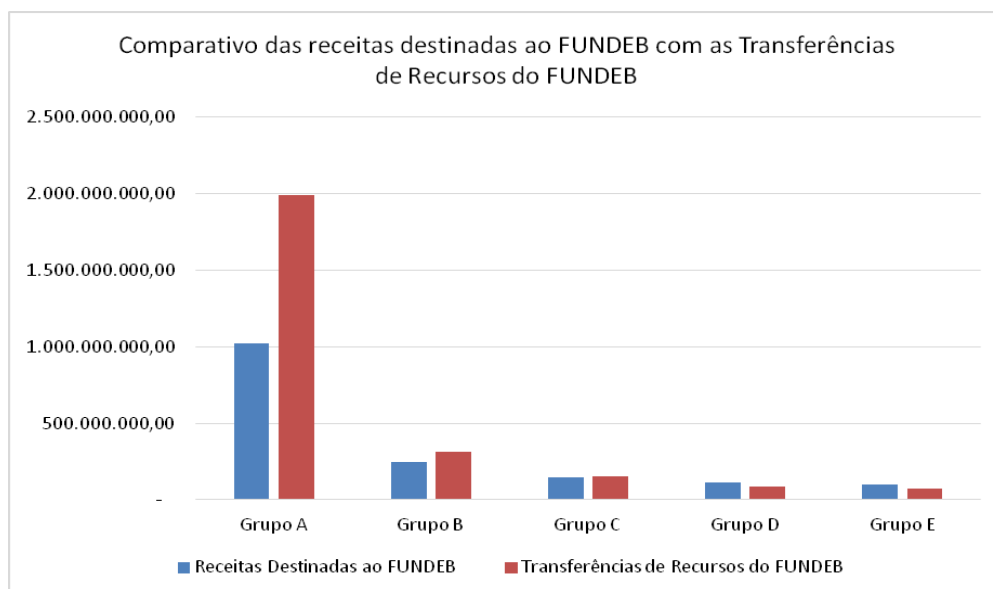
Cabe ressaltar, no entanto, que esses mesmos municípios com maior participação na formação do fundo são também responsáveis por grande parte do consumo de recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento de Ensino - MDE. A relação entre a destinação de recursos à composição do fundo e o recebimento dos recursos transferidos por meio do FUNDEB para a aplicação em MDE pode ser observada a seguir:

5.1.14 Tabela 7

Grupos	Receitas Destinadas ao FUNDEB*	Transferências de Recursos do FUNDEB**	Resultado Líquido
Grupo A	1.019.832.273,03	1.991.447.893,74	971.615.620,71
Grupo B	246.509.881,79	312.332.424,89	65.822.543,10
Grupo C	145.476.091,33	153.461.681,61	7.985.590,28
Grupo D	114.869.330,52	87.301.709,43	- 27.567.621,09
Grupo E	101.865.921,02	70.322.421,40	- 31.543.499,62
Totais	1.628.553.497,69	2.614.866.131,07	- 31.543.499,62

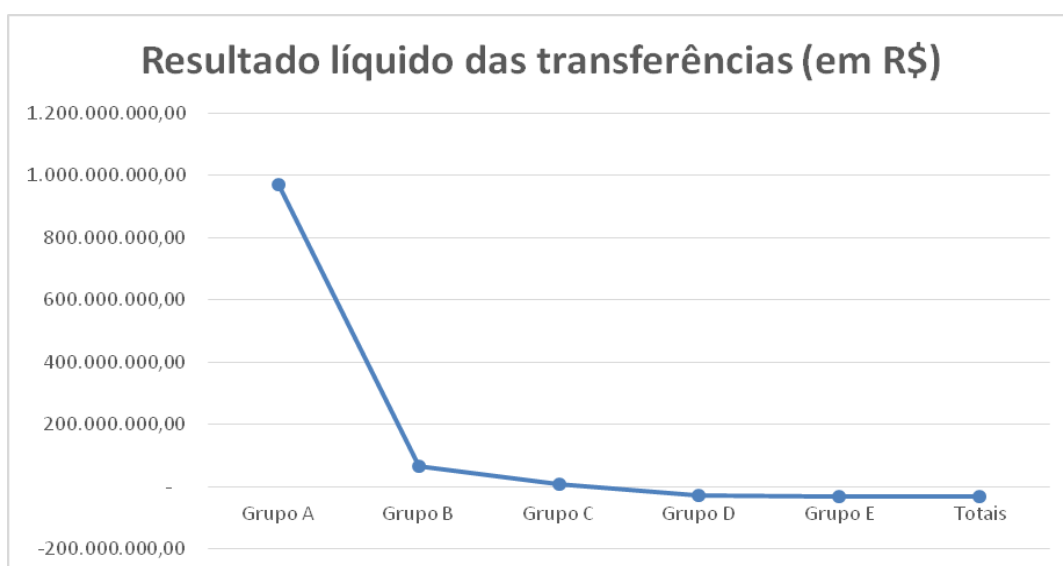
Fonte: *Sistema de Controle de Contas Municipais - SICOM/TCMGO; ** Secretaria do Tesouro Nacional – STN

5.1.15 Gráfico 7



Por conseguinte, verifica-se que os maiores contribuintes para a composição do FUNDEB são, também, aqueles que mais recebem recursos provenientes do fundo, pois são os municípios com as maiores redes de ensino. Com relação ao resultado líquido das transferências do FUNDEB, constata-se que os maiores contribuintes experimentam, em sua grande maioria, acréscimo no resultado líquido das transferências, recebendo mais recursos do que destinam ao FUNDEB, ao passo que os menores contribuintes, em geral, observam decréscimo no resultado líquido das transferências, como demonstra o gráfico a seguir:

5.1.16 Gráfico 8

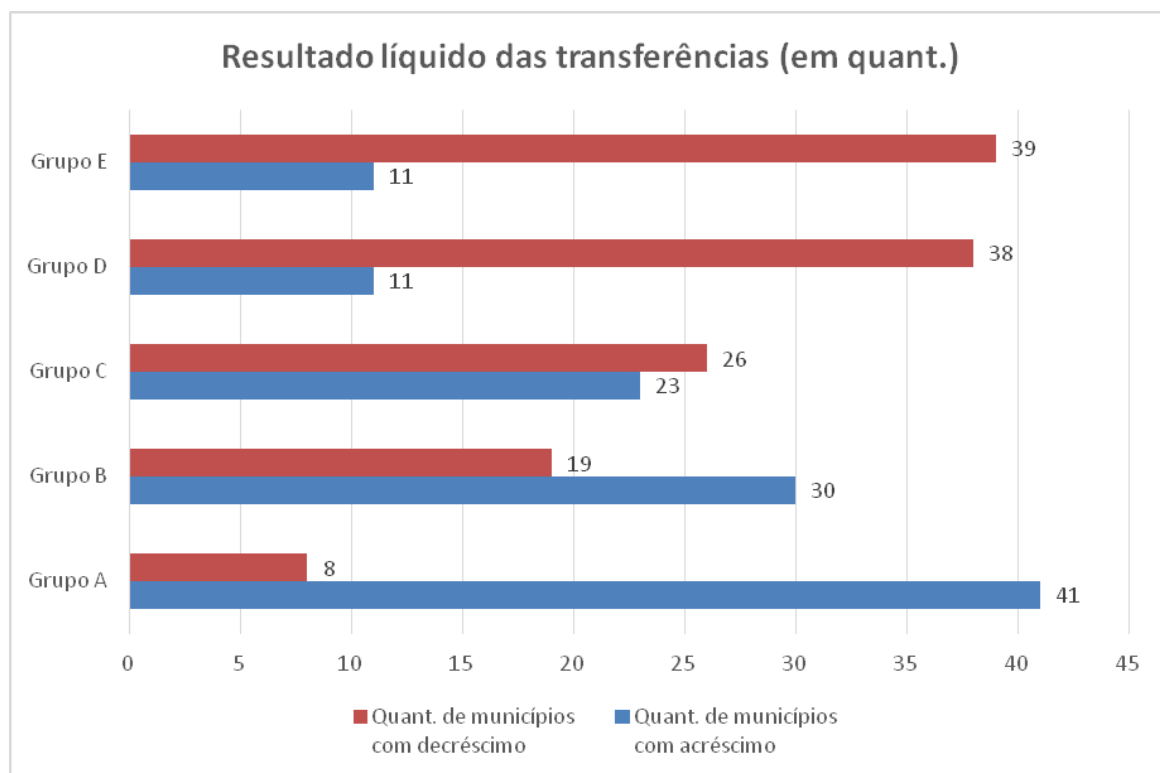


Desta forma, a proporção, por grupos, entre os municípios com acréscimo resultante das transferências do FUNDEB, ou seja, entre aqueles que recebem mais recursos do que contribuem para a sua formação, e os municípios que com decréscimo resultante das transferências do FUNDEB, isto é, que contribuem mais para a formação do fundo do que recebe recursos para a aplicação em sua rede de ensino, pode ser observada abaixo:

Tabela 8

Grupos	Quant. de municípios com Acréscimo	Quant. de municípios com Decréscimo
Grupo A	41	8
Grupo B	30	19
Grupo C	23	26
Grupo D	11	38
Grupo E	11	39
Totais	116	130

Gráfico 9



V. DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB ENTRE OS MUNICÍPIOS GOIANOS

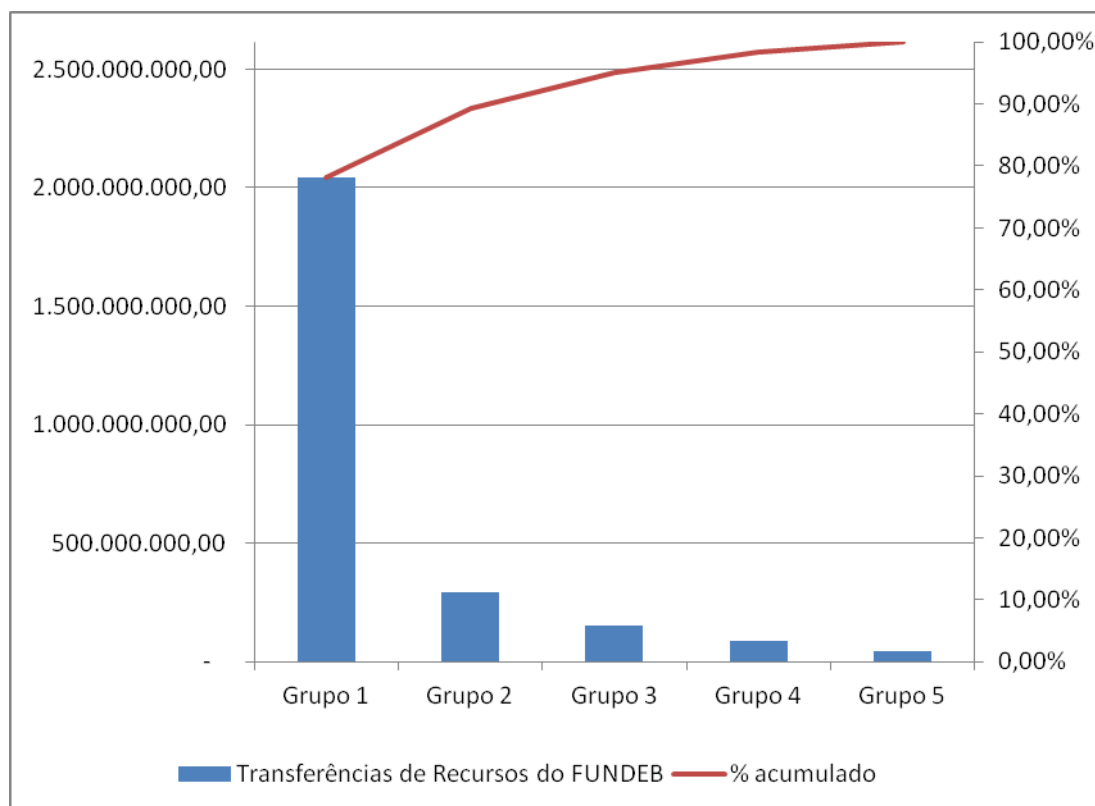
Por derradeiro, a análise se ateve ao volume das transferências de recursos do FUNDEB, de modo a escalonar os municípios a partir daqueles que mais recebem recursos do fundo. Dessa forma, os municípios foram reagrupados, de acordo com o montante transferido, e o resultado pode ser observado abaixo:

5.1.17 Tabela 9

Grupos	Transferências de Recursos do FUNDEB*	%	% acumulado
GRUPO 1	2.040.709.911,40	78,04%	78,04%
GRUPO 2	294.019.644,48	11,24%	89,29%
GRUPO 3	150.291.862,33	5,75%	95,03%
GRUPO 4	87.438.773,52	3,34%	98,38%
GRUPO 5	42.405.939,34	1,62%	100,00%
Totais	2.614.866.131,07	100,00%	100,00%

Fonte: *Secretaria do Tesouro Nacional - STN

5.1.18 Gráfico 10



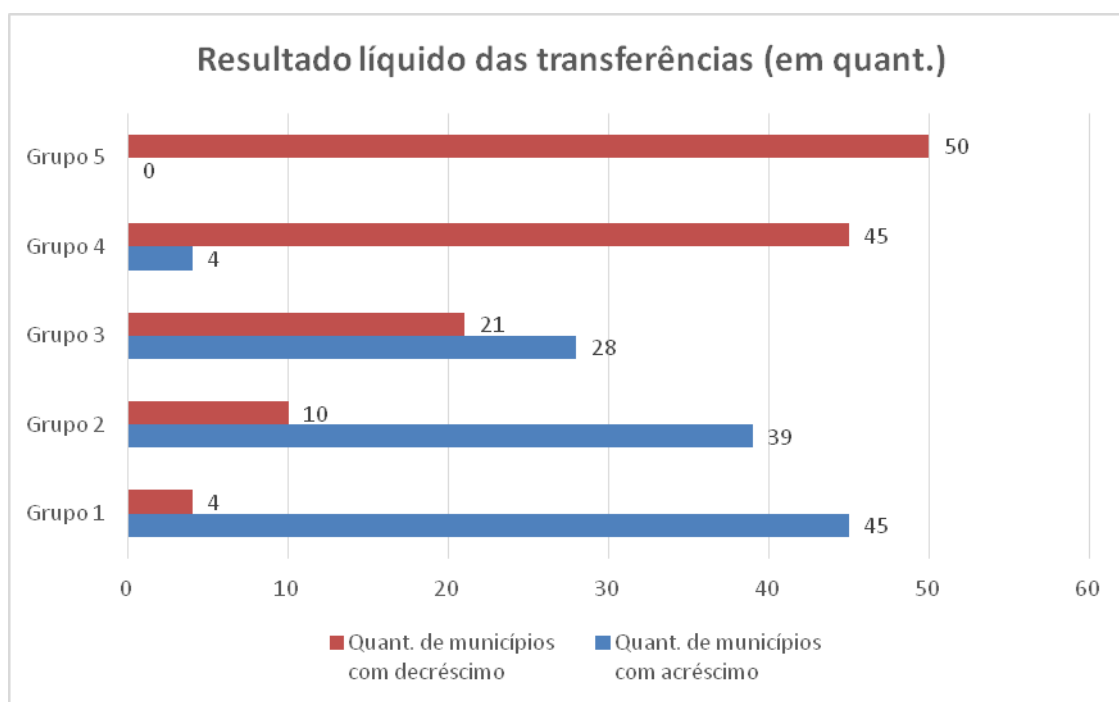
Logo, conforme demonstra o gráfico supra, o *Grupo 1*, formado por 20% dos municípios goianos que mais recebem recursos transferidos por meio do FUNDEB, consome quase 80% do montante total de recursos transferidos pelo fundo para custeio da educação no âmbito municipal. Essa proporção, portanto, confirma o princípio de Pareto, revelando que o FUNDEB beneficia especialmente a parcela de municípios que possuem a maior concentração de matrículas presenciais, representada, aqui, por 20% dos municípios goianos (por volta de 49 municípios).

A distribuição de municípios de acordo com acréscimo ou decréscimo do resultado líquido das transferências também foi avaliada, apresentando, por grupos, os seguintes resultados:

Tabela 10

Grupos	Quant. de municípios com Acréscimo	Quant. de municípios com Decréscimo
Grupo 1	45	4
Grupo 2	39	10
Grupo 3	28	21
Grupo 4	4	45
Grupo 5	0	50
Totais	116	130

Gráfico 11



6. CONCLUSÃO

Na iminência de expiração do prazo de duração do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – FUNDEB as discussões acerca da sua relevância, efetividade e eficácia se fazem extremamente necessárias. Do presente estudo, é possível sintetizar as conclusões de acordo com a exposição abaixo:

Sob o aspecto da contribuição dos entes para a formação do FUNDEB, em virtude do estabelecimento de percentual fixo sobre o produto arrecadado nas fontes que financiam o fundo, os entes com maior arrecadação são, portanto, os maiores contribuintes. No exercício de 2018, os municípios tiveram menor participação na composição do FUNDEB/Goiás, sendo este formado, majoritariamente, por contribuições provenientes da receita tributária de competência do estado:

- a) Receita destinada ao FUNDEB pelos municípios: R\$1.628.553.497,69.
- b) Receita destinada ao FUNDEB pelo estado: R\$ 2.977.684.709,72.

Do ponto de vista da redistribuição dos recursos, o FUNDEB visa definir nacionalmente um valor anual mínimo por aluno e repartir a receita tributária de certas fontes, de modo a distribuir os recursos na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública. Essa intenção se amolda aos objetivos fundamentais da república, pois visa reduzir as desigualdades regionais, permitindo que os recursos sejam divididos entre os entes de acordo com a proporção de alunos assistidos em diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica. No exercício de 2018, os municípios goianos foram beneficiados pelo FUNDEB, na medida em que essa partilha destinou mais recursos para a rede municipal de ensino do que para a rede estadual, na forma de verdadeira redistribuição, atingindo os seguintes valores:

- c) Transferências de Recursos do FUNDEB aos municípios: R\$2.614.866.131,07.
- d) Transferências de Recursos do FUNDEB ao estado: R\$1.953.844.607,14.

Assim, em valores monetários, os Municípios Goianos receberam R\$2.614.866.131,07 por meio das transferências do FUNDEB e contribuíram com R\$ 1.628.553.497,69 para a formação do fundo, portanto, receberam mais recursos que

destinaram para o FUNDEB. Todavia, em números quantitativos, mais Municípios apresentaram Decréscimo no Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB:

- e) Número de municípios com Decréscimo do Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB: 130.
- f) Número de municípios com Acréscimo do Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB: 116.

Da maneira que o FUNDEB é concebido hoje, os municípios goianos com maior arrecadação e, conseqüentemente, que mais contribuem para a formação do fundo, também são aqueles que mais recebem recursos transferidos do FUNDEB:

- g) O grupo formado pelos municípios que mais contribuíram para a formação do FUNDEB (*Grupo A*), composto por 49 municípios (aproximadamente 20% do total de municípios de Goiás), destinou R\$ 1.019.832.273,03 para a composição do fundo, e recebeu, a título de transferência do FUNDEB, o montante de R\$ 1.991.447.893,74.
- h) Entre o grupo de municípios que mais contribuiu para a formação do FUNDEB, mais municípios experimentaram Acréscimo Resultante do Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB, recebendo mais recursos do que contribuem para a formação do fundo.

Por sua vez, os municípios goianos de menor arrecadação, cuja participação na composição do fundo é menor, também são aqueles que menos recebem transferências do FUNDEB:

- i) O grupo formado pelos municípios que menos contribuíram para a formação do FUNDEB (*Grupo E*), composto por 50 municípios (aproximadamente 20% do total de municípios de Goiás), destinou R\$ 101.865.921,02 para a formação do FUNDEB, e recebeu, a título de transferência, a quantia de R\$70.322.421,40.
- j) Entre o grupo de municípios que menos contribuiu para a formação do FUNDEB, mais municípios observaram Decréscimo Resultante do Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB, destinando mais recursos para a formação do fundo do que recebendo recursos por meio dele.

No estado de Goiás observa-se a concentração de matrículas presenciais em poucos municípios, o que, junto com os critérios de distribuição dos recursos nas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica¹⁸, influenciam a forma como a repartição de recursos do fundo ocorre. Assim, considerando o montante recebido do fundo por meio das Transferências de Recursos do FUNDEB para a aplicação em MDE, os municípios que mais recebem recursos do FUNDEB consomem grande parte dos recursos:

- k) O grupo de municípios que mais recebeu recursos do FUNDEB (*Grupo 1*), composto por 49 municípios (aproximadamente 20% do total de municípios de Goiás), consumiu 78,04% do total transferido pelo FUNDEB.
- l) A maior parte dos municípios que mais recebem recursos de transferências do FUNDEB apresenta Acréscimo Resultante do Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB.

Por outro lado, municípios com redes de ensino menores, com baixo número de matrículas segundo os critérios de redistribuição de recursos, recebem menos por meio das transferências do FUNDEB, representando baixo impacto proporcional sobre o total de transferências:

- m) O grupo de municípios que menos recebeu recursos do FUNDEB (*Grupo 5*), composto por 50 municípios (aproximadamente 20% do total de municípios de Goiás), consumiu apenas 1,62% do total transferido pelo FUNDEB.
- n) Todos os municípios que integram o grupo que menos recebem recursos transferidos pelo FUNDEB apresentam Decréscimo do Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB, contribuindo com mais recursos do que recebem por meio do fundo.

Vale salientar que, independentemente do montante recebido, os municípios que experimentaram decréscimo resultante das transferências do FUNDEB tiveram computado, no índice mínimo constitucional (25%) para despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, o montante líquido representado por esta diferença entre os valores destinados à composição do FUNDEB e o montante transferido por meio do FUNDEB. Isso significa que, mesmo diante de uma rede de ensino mais diminuta, as receitas destinadas à composição do fundo, de caráter solidário e redistributivo, foram

¹⁸ Art. 10 da Lei

consideradas aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino, ainda que em outra localidade.

1. ENCAMINHAMENTO

A Secretaria de Contas Mensais de Gestão sugere que este Tribunal adote as seguintes providências:

I. Dê conhecimento a todos os Conselheiros, Conselheiros Substitutos e Procuradores deste Órgão quanto ao presente estudo, mediante:

a. encaminhamento, via e-mail institucional, do inteiro teor do presente documento, bem como dos relatórios gráficos em anexo a todos os membros acima mencionados; e

b. leitura da parte conclusiva deste documento (item IV acima) em sessão técnica-administrativa;

II. disponibilize o presente estudo, bem como dos relatórios gráficos em anexo no sítio do Tribunal na internet, com o objetivo de fomentar o controle social e estimular as discussões acerca da manutenção do FUNDEB.

SECRETARIA DE CONTAS MENSAIS DE GESTÃO, em Goiânia, 8 de novembro de 2019.

Luana Cristina Assunção Miranda Oliveira
Auditora de Controle Externo

Daniele Pinheiro Viana
Chefe de Divisão

Célio Roberto de Almeida

