UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL

CAMPUS LARANJEIRAS DO SUL

CURSO DE LICENCIATURA EM EDUCAÇÃO DO CAMPO – CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS

JOSÉ RAFAEL DE OLIVEIRA BATISTA

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA DE ESTADO:

IMPORTÂNCIA DO FUNDEB

LARANJEIRAS DO SUL

2024

JOSÉ RAFAEL DE OLIVEIRA BATISTA

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA DE ESTADO:

IMPORTÂNCIA DO FUNDEB

Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado como requisito para obtenção de grau de licenciado no Curso de Licenciatura em Educação do Campo: Ciências Sociais e Humanas da Universidade Federal da Fronteira Sul.

Orientador: Prof. Dr. Joaquim Gonçalves da Costa

LARANJEIRAS DO SUL

2024

Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

, José Rafael de Oliveira Batista
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA DE ESTADO: IMPORTÂNCIA DO FUNDEB / José Rafael de Oliveira Batista . -- 2024.
80 f.

Orientador: Doutor Joaquim Gonçalves da Costa

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Curso de Licenciatura em Educação do Campo: Ciências Sociais e Humanas, Laranjeiras do Sul,PR, 2024.

1. Equidade Profissional. 2. Fundeb. 3. Políticas Públicas Educacionais. I. Costa, Joaquim Gonçalves da, orient. II. Universidade Federal da Fronteira Sul. III. Título.

Elaborada pelo sistema de Geração Automática de Ficha de Identificação da Obra pela UFFS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

JOSÉ RAFAEL DE OLIVEIRA BATISTA

"FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA DE ESTADO: IMPORTÂNCIA DO FUNDEB"

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Interdisciplinar em Educação do Campo: Ciências Sociais e Humanas – Licenciatura, da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), como requisito para obtenção do título de Licenciado.

Este trabalho foi defendido e aprovado pela banca em 06/12/2024.

BANCA EXAMINADORA

Professor Dr. Joaquim Gonçalves da Costa – UFFS
Orientador

Professor Dr. Régis Clemente da Costa – UFFS
Avaliador

Professor Dr. Fabio Pontarolo – UFFS
Avaliador

À minha mãe Ilete Silva de Oliveira, uma camponesa de origem humilde e integrante do movimento Sem Terra, foi forçada a deixar o campo em busca de sustento para seus filhos na cidade. Mais tarde, conseguiu retornar ao campo e se engajou na luta pela terra no Brasil, vivenciando profundamente os impactos do domínio do capital e as ações do Estado, marcadas pela ausência e fragilidade das políticas públicas voltadas ao campo e pela negação de direitos fundamentais. Apesar das dificuldades, trabalhou incansavelmente para garantir a subsistência da família, com recursos limitados e sem acesso à educação formal, aprendendo apenas o básico. Ainda assim, além de cultivar alimentos de alta qualidade nutricional, transmitiu valores éticos, sociais e de resistência que continuam a ser um alicerce importante para mim até os dias atuais.

Aos lutadores e lutadoras do povo, bem como aos Movimentos Sociais de base popular, que, com suas diversas lutas e pautas, empenham-se na busca por mais justiça e na construção de condições para uma nova sociedade.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, minha gratidão é direcionada aos movimentos sociais de caráter popular, que lutaram e lutam pela universidade pública e de qualidade, em especial ao movimento dos trabalhadores rurais Sem Terra.

À comunidade Conquista Camponesa, onde eu resido, provendo suporte incondicional em cada fase e desafio enfrentado.

Expresso meu profundo agradecimento à minha família e amigos, cujo encorajamento constante e compreensão pelas vezes em que estive ausente foram fundamentais para minha jornada.

Por fim, sou imensamente grato aos meus professores e professoras, cuja paciência e valiosas lições moldaram significativamente minha trajetória acadêmica.

Gostaria de expressar minha profunda gratidão ao meu orientador, Prof. Dr. Joaquim Gonçalves da Costa, pela sua inestimável orientação, apoio e incentivo durante todo o processo de elaboração deste TCC. Agradeço a paciência, as valiosas sugestões e a constante disponibilidade para me auxiliar na superação dos desafios encontrados. Sem a sua expertise e dedicação, este trabalho não seria possível.

Agradeço também aos meus colegas de curso, pelas valiosas discussões e colaboração durante a pesquisa.

Sou grato à minha família e amigos pelo apoio incondicional durante toda a minha trajetória acadêmica, em especial à minha mãe, Ilete Silva de Oliveira, por acreditarem em mim e me incentivarem a sempre buscar meus sonhos. Agradeço também aos meus amigos, pelo companheirismo e por me proporcionarem momentos de descontração e alegria.

Finalmente, agradeço à Universidade Federal da Fronteira da Fronteira Sul, por proporcionar a oportunidade de realizar este curso e todo o esforço e empenho na construção da Educação do Campo.

“Não basta que todos sejam iguais perante a lei. É preciso que a lei seja igual perante a todos.”

(Salvador Allende)

RESUMO

Ao abordar sobre o impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no sistema educacional brasileiro, é imprescindível destacar seu papel crucial no financiamento da educação básica e na promoção da equidade entre as redes públicas de ensino. Sendo assim, ao investigar a estrutura de financiamento, o cálculo do Valor Aluno Ano (VAA) e os reflexos da valorização salarial dos profissionais de educação, discute-se o financiamento da educação como política pública, compreendida como interposição do Estado devido às exigências sociais que foram se institucionalizando e sendo reconhecidas como direitos sociais, tal como está prescrito na legislação brasileira. Busca ainda compreender como o Fundeb contribui para reduzir desigualdades regionais, melhorar as condições de trabalho dos educadores e, por conseguinte, elevar a qualidade do ensino. Deste modo, o trabalho aqui apresentado objetiva compreender os elementos gerais da política de financiamento da educação básica com base no Fundeb. A proposta metodológica implementada na presente pesquisa para a coleta de informações tipifica-se como bibliográfica. Ou seja, incorpora-se, no processo, a abordagem e condição analítica qualitativa, pois faz um caminho investigativo relacionando as características, os elementos e instrumentos da pesquisa qualitativa, lançando mão, de maneira complementar, de dados originários de processos quantitativos, como, por exemplo, valores contábeis de recursos financeiros que financiam a educação no Brasil. Conclui-se, portanto, que, embora o Fundeb tenha alcançado avanços consideráveis no financiamento da educação básica e na valorização dos profissionais, sua eficácia depende de políticas contínuas de fiscalização, formação e atualização.

Palavra-chave: Equidade Profissional; Fundeb; Políticas Públicas Educacionais.

ABSTRACT

When discussing the impact of the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals (Fundeb) on the Brazilian education system, it is essential to highlight its crucial role in financing basic education and promoting equity between public education networks. Thus, by investigating the funding structure, the calculation of the value-student-year (VAA) and the effects of valuing the salaries of education professionals, we are discussing the funding of education as a public policy, understood as the interposition of the state due to the social demands that have become institutionalized and recognized as social rights, as prescribed in Brazilian legislation. It also seeks to understand how Fundeb contributes to reducing regional inequalities, improving the working conditions of educators and, consequently, raising the quality of education. In this way, the work presented here aims to understand the general elements of the basic education funding policy based on Fundeb. The methodological proposal implemented in this research to collect information is bibliographical. In other words, it incorporates a qualitative approach and analytical condition into the process, as it follows an investigative path relating the characteristics, elements and instruments of qualitative research, using data originating from quantitative processes in a complementary way, such as, for example, the accounting values of financial resources that fund education in Brazil. The conclusion is that, although Fundeb has made considerable progress in funding basic education and in valuing professionals, its effectiveness depends on continuous policies of monitoring, training and updating.

Key words: Professional Equity; Fundeb; Public Education Policies.

LISTA DE SIGLAS

CACS	-	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
EJA	-	Educação de Jovens e Adultos
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
PNE	-	Plano Nacional de Educação
VAA	-	Valor-Aluno-Ano
VAAF	-	Valor-Aluno-Ano Final
VAAR	-	Valor-Aluno-Ano Resultado
VAAT	-	Valor Aluno Ano Total
STF	-	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	**INTRODUÇÃO**	**12**
2	**CONCEPÇÃO DE ESTADO E POLÍTICA PÚBLICA: ELEMENTOS FUNDAMENTAIS PARA A CONSTRUÇÃO DA ANÁLISE**	**17**
2.1	ELEMENTOS DA TEORIA GERAL DE ESTADO	17
2.2	ESTADO BRASILEIRO: CARACTERÍSTICAS ESTRUTURANTES E SUAS ESPECIFICIDADES	21
2.3	DA NATUREZA DO ESTADO CAPITALISTA E OS LIMITES PARA O AVANÇO NA IMPLEMENTAÇÃO E GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS	23
2.4	A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O DIREITO À EDUCAÇÃO	29
3	**A VINCULAÇÃO DE RECEITAS NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA**	**37**
3.1	CONCEITO E IMPORTÂNCIA DA VINCULAÇÃO DE RECEITAS PARA A EDUCAÇÃO	37
3.1.1	**Fontes de receitas para a educação básica**	**41**
3.1.2	**O papel da União, estados e municípios na contribuição para o fundo**	**43**
3.2	INFLUÊNCIA DAS RECEITAS NO FUNCIONAMENTO E NA MANUTENÇÃO DAS ESCOLAS	44
4	**FUNDEB E A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO**	**51**
4.1	ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO FUNDEB	51
4.2	LIMITES E POTENCIALIDADES DO FUNDEB NA GARANTIA DO ENSINO DE QUALIDADE	61
4.3	A CONTRIBUIÇÃO DO FUNDEB PARA A VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	65
5	**CONSIDERAÇÕES FINAIS**	**69**
	REFERÊNCIAS	**73**

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa a política de Estado principal do financiamento da Educação Básica, ou seja, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Visa compreender a sua forma e funcionamento em linhas gerais, bem como apreender elementos que contribuem para a garantia do direito à Educação Básica na sociedade brasileira.

Na condição de estudante de graduação em licenciatura, atuando na rede formal de ensino, e no processo de reflexão teórica sobre políticas educacionais, foi se constituindo o entendimento de que é importante o conhecimento sobre o tema aqui analisado para compreender os processos e critérios utilizados para a composição do fundo principal de financiamento da educação básica. Neste sentido, com o presente Trabalho de Conclusão do Curso em Educação do Campo Ciências Sociais e Humanas, da Universidade Federal da Fronteira Sul – Campus Laranjeiras do Sul Estado do Paraná, busca-se ampliar o conhecimento acerca da matéria, bem como, produzir conhecimento que possa contribuir com a análise do presente tema.

A relevância acadêmica da presente pesquisa é demarcada por compreender a origem dos recursos da educação básica e sua distribuição para os entes federativos e, por consequência, para o funcionamento e manutenção das instituições de ensino, destacando a importância de nós educadores sabermos e estudarmos sobre o assunto, pois estamos diretamente envolvidos no dia a dia com o ensino nas escolas e observamos a necessidade de melhorias, tanto no âmbito pedagógico, no mundo do trabalho docente e sua valorização, quanto no âmbito de infraestrutura, além, é claro, das condições e possibilidades de melhorar a carreira dos profissionais da educação.

A importância político-social desta pesquisa se inscreve na contribuição do entendimento sobre os processos de gestão pública e da estrutura jurídico-contábil nos processos de recolhimento, alocação e distribuição do dinheiro da Educação Básica. A presente convicção desta defesa, é por entender que é um tema de suma importância, e, portanto, que nós devemos conhecer de onde vem e como é organizado o fluxo do financiamento dentro das normas legais e suas destinações.

Percebe-se, também, que estudar e compreender a presente temática – dentro das políticas públicas e educacionais – tipifica-se como relevância estratégica, para poder, inclusive, pautar as melhorias das políticas públicas e exigir o empenho de mais

recursos para a educação, tendo como objetivo a melhoria na totalidade das políticas em educação no Brasil.

A partir das aulas ministradas no curso em Educação do Campo: Ciências Sociais e Humanas – Licenciatura[1], na condição de acadêmico, despertou-me o interesse pelo tema, surgindo assim o objetivo de compreender o Fundeb e seu regramento legal-institucional, bem como perceber os impactos no processo de garantia do direito à Educação Básica.

Para objetivar essa intencionalidade, realizou-se uma busca sobre o assunto em livros e revistas, bem como no repositório digital da Universidade Federal da Fronteira Sul e uma pesquisa nos canais e plataformas de trabalhos acadêmicos na rede de internet[2], percebendo assim que existem poucas pesquisas sobre o tema da política de financiamento da educação. Também foram realizadas pesquisas para identificar o que já existia de trabalhos acadêmicos sobre o tema no município onde este pesquisador reside, e não foi localizado nenhum nesse sentido[3]. Assim, entende-se estratégica a realização desta pesquisa para poder ter elementos e uma sistematização do processo de política de financiamento da educação e, com isso, compreender melhor a realidade educacional geral e local.

Ao mesmo tempo – como mencionado anteriormente – essa temática desperta curiosidade e anseios, pois pretende-se buscar obter mais conteúdo e esclarecimento a respeito dos princípios legais do Fundeb e da Valorização dos Profissionais da Educação Básica. Em outras palavras, e de maneira mais genérica, busca-se compreender de onde vem o recurso para a educação e qual seu fluxo operacional contábil presente na legislação, qual a importância do Fundeb – em linhas gerais – para a educação e para a qualidade do ensino e que elementos representam limites e/ou potencialidades na política. A partir desses descritores, busca-se perceber – mesmo que de maneira subjacente –, se a qualidade da educação está sendo garantida, bem como compreender de maneira mais detalhada a forma de operacionalização que entes federativos – responsáveis pelo atendimento da

---

[1] Fundamentalmente o Componente Curricular de Política Educacional e Legislação do Ensino no Brasil, oferecida na quarta fase do Curso, que abordou e fez a análise, dentre os vários temas presentes na ementa, também sobre as políticas e bases legais do financiamento da Educação Básica no Brasil.

[22] Fundamentalmente na SciELO-Brasil e no site da Associação Nacional de Pesquisadores em Educação (ANPED), em que estão os Grupos de Trabalhos.

[3] O município que refiro acima é Laranjal, localizado na região centro-sul do Estado do Paraná.

Educação Básica – devem cumprir, considerando as prerrogativas previstas em lei. Além disso, busca conhecer os descritores e critérios para definição do Valor-Aluno-Ano, bem como, identificar possíveis contradições e limites acerca dos fatores de ponderação para a política nacional, demonstrando elementos para compreender se o Valor-Aluno-Ano (VAA)[4] foi, e é suficiente para assegurar qualidade no ensino.

Deste modo, o trabalho aqui apresentado objetiva compreender os elementos gerais do Fundeb. De maneira mais específica, tem como primazia expor a relação entre Estado, Política Pública e Políticas Educacionais de Financiamento e de valorização dos profissionais da Educação. Posterior a isso, busca compreender a vinculação de receita da educação básica, analisando o custo aluno e verificando se a incidência do Fundeb na Educação Básica promove a ampliação da garantia do direito à educação, bem como se assegura a melhoria do ensino.

Neste trabalho, terá centralidade, para a análise, o materialismo histórico-dialético como método orientador da investigação e perspectiva teórica, no qual busca, no procedimento da elaboração a partir da realidade concreta, vincular à natureza da política pública às contradições sociais e, portanto, constitutivas e inerentes à luta de classes. E, partindo deste pressuposto, compreender o conteúdo do tema e o estudo da realidade tendo como objetivo trazer e desenvolver elementos práticos para modificá-la.

A proposta metodológica implementada na presente pesquisa para a coleta de informações tipifica-se como bibliográfica com abordagem qualitativa, posto que busca a resolução de um problema por meio de referenciais teóricos já publicados, analisando e discutindo as várias contribuições científicas. Esse tipo de pesquisa trará subsídios para o desenvolvimento de nossa temática, principalmente para esclarecer como ela vem sendo tratada na atualidade. Quanto à pesquisa qualitativa, foca-se em compreender a temática correlacionando-a com o estudo teórico, e respectivas análises da problemática. E, de maneira complementar, lança mão de dados originários de processos quantitativos, como, por exemplo, valores contábeis de recursos financeiros que financiam a educação no Brasil.

[4] Referimo-nos aqui às orientações legais que compuseram o Fundeb [2006-2020], à época aprovado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei 11.494/2007, bem como o atual Fundeb, a partir de 2020 – com a Emenda Constitucional nº 108/2020 e a Lei 14.113/2020, que torna política permanente de financiamento, e que inovou na conceituação do Valor-Aluno-Ano que serão trabalhados no decorrer da pesquisa, tais como VAAF, VAAT e VAAR.

Sendo assim, a pesquisa se ancora na perspectiva do materialismo histórico-dialético, compreendendo a referida política na realidade concreta e na totalidade dos fatos, debates e embates, fundamentando-se em uma revisão bibliográfica a partir de autores clássicos – para explicar a Teoria de Estado – como Hegel (2007), Marx e Engels (2005), Lênin (2010), Gramsci (2004), entre outros estudiosos do financiamento da educação; utilizando também documentos oficiais (diplomas legais e instrumentos legais, por exemplo, o arcabouço jurídico) para apresentar a forma como a política de financiamento da educação se estrutura na perspectiva da política de fundo e de vinculação de receitas para o setor educacional.

Referente à Teoria de Estado, esta define-se como sendo um campo de estudo da ciência política que busca entender a natureza, as funções e a organização do Estado. Nesse contexto, ao longo da história, vários teóricos e filósofos buscaram explicar fatores que determinam a existência do Estado, bem como ditaram princípios de como ele deveria ser organizado. A definição para o que vem a ser o Estado foi se moldando com o passar do tempo e planteando várias perspectivas teóricas, tais como o liberalismo, o marxismo, o comunismo, entre outros. Cada uma dessas correntes filosóficas possui uma visão particular sobre o papel e a função do Estado na sociedade. Por exemplo, nos preceitos teóricos de Karl Marx e Engels, vemos que Estado é concebido como um instrumento de dominação de classe que serve aos interesses da classe dominante, ou seja, a burguesia, nas sociedades capitalistas. Já em Hegel, evidenciamos que o Estado é a realização objetiva da liberdade, sendo, portanto, concebido como a manifestação da racionalidade ética em que a liberdade individual e coletiva se coaduna. Ao passo, que em Lênin, uma administração centralizada e eficiente era necessária para implementar as políticas socialistas e garantir a coesão do Estado socialista. E Gramsci desenvolveu o conceito de hegemonia cultural, em que o Estado exerce poder não só pela força, mas também através da influência cultural e ideológica. Portanto, estes filósofos e teóricos que tratam sobre a Teoria do Estado forneceram bases importantes para a compreensão do papel do Estado e a formulação de políticas públicas, que visam criar uma sociedade mais justa e equitativa, focando na redistribuição de recursos e na garantia do direito de todos a uma educação de qualidade.

Para corresponder o escopo do objeto, a forma expositiva do presente trabalho está organizada fundamentalmente em cinco pilares: além da introdução e considerações finais, três que se referem à discussão do tema.

Nesta seção, introdução, é contextualizado sobre a temática elegida, bem como são detalhados os objetivos, problematização e metodologia da pesquisa, e, como são delineadas as partes que compõem o presente trabalho.

O segundo pilar de discussão refere-se à primeira parte de análise do tema, em que se expõem os elementos teóricos fundantes, a concepção de Estado e de Política Pública, analisando os conceitos e categorias fundamentais que abarcarão e fundamentarão os grandes temas, necessários e importantes para a construção da análise geral do trabalho. Correspondente ao método de análise, toma-se a compreensão e a concepção, tanto do Estado, quanto da Política Pública e do arcabouço jurídico em sua natureza de classe. Ou seja, que todas estas questões estão imbricadas com as contradições objetivas presentes na totalidade concreta da realidade social e destas são expressão.

O terceiro pilar analítico-investigativo constitui a segunda parte de discussão e estrutura-se com o objetivo de dar conta de compreender a importância da vinculação de receitas na/para a política educacional, sobretudo, no que diz respeito aos aspectos incidentes na organização e no funcionamento da educação básica.

No quarto grande pilar de análise deste trabalho, o qual também constitui a base para a terceira parte de discussão, analisam-se os elementos gerais do Fundeb, e as possíveis contribuições e incidências positivas na garantia do direito à educação. Com base nessa intencionalidade, alguns fundamentos e descritores analíticos, como as fontes dos recursos, o valor aluno anual na educação básica, entre outros, aparecem na tentativa de identificar limites e potencialidades na natureza estratégica dessa política de financiamento da educação brasileira.

Por fim, a conclusão contará com os resultados da reflexão e análise dos pilares apresentados nos capítulos e a possível resposta à minha pergunta problema, que busca compreender a importância da política de financiamento da educação como política de Estado, bem como, de maneira geral (subjacente), identificar elementos que possam ter contribuído com a garantia de implementação do direito à educação, bem como de sua qualidade.

2 CONCEPÇÃO DE ESTADO E POLÍTICA PÚBLICA: ELEMENTOS FUNDAMENTAIS PARA A CONSTRUÇÃO DA ANÁLISE

O presente capítulo analisa a relação existente entre a concepção de Estado e política pública, objetivando trazer os elementos teóricos gerais que lancem luz à necessária compreensão acerca da natureza estatal e sua conexão com as relações econômico-materiais e, por consequência, com a natureza da política pública.

Correspondendo a essa intencionalidade é que embasamos a discussão em autores importantes que desenvolveram análises acerca dos temas imbricados, tais como: Hegel (2007), Marx e Engels (2002; 2005), Lênin (2010), Gramsci (2004), para uma análise mais geral de teoria de Estado, e outros autores que ajudarão a compreender a gênese e caracterização do Estado Brasileiro, em sua especificidade.

2.1 ELEMENTOS DA TEORIA GERAL DE ESTADO

Ao estudar os elementos da teoria geral do Estado, partimos da análise de Hegel (2007), que afirmava que o Estado era o elemento central da Sociedade Civil e da Família, ou seja, um princípio ou espírito ordenador da sociedade. Para Hegel (2007), a sociedade civil representa a esfera dos interesses particulares, refletida nas relações econômicas. Por outro lado, o Estado é visto como a esfera do universal, caracterizada pela universalização e por uma racionalidade própria e independente, como uma força indutora organizacional dos processos sociais, políticos e econômicos. Telles (2016) explica referente à Hegel que:

> [...], um dos fatores essenciais para que sua ideia de Estado adquirisse tamanha importância é o caráter estritamente lógico e sistemático com que é trabalhada a sua filosofia política. O Estado em Hegel reflete toda a estrutura do sistema hegeliano e possui assim a forma triádica do silogismo lógico, sendo construído através de três momentos fundamentais: o Estado considerado individualmente e analisado como organismo isolado que se refere a si mesmo (Direito Estatal Interno); o Estado considerado como um particular, sendo analisado em suas relações exteriores com os demais Estados (Direito Estatal Externo) e o Estado Universal, concebido como espírito que se realiza na História (Filosofia da História) (Telles, 2016, p. 8-9)

Sendo assim, como explica Telles (2016, p. 9), Hegel propôs uma teoria que "conseguisse harmonizar satisfatoriamente a relação entre o Estado e os indivíduos, realizando para tanto uma discussão profunda sobre a importância e os limites do direito abstrato, da moralidade e da vida ética dos indivíduos membros do Estado".

Marx e Engels (2002) partem desse entendimento para analisar a natureza do Estado Moderno e sua relação com a Sociedade Civil. Eles concluem que as relações econômicas, com todas as suas contradições, são o que dão forma ao Estado, constituindo os principais aspectos de sua base e estrutura.

De acordo com Montaño e Durigueto (2010, p. 35), "[...] para Hegel, o *sujeito* é o Estado e o *predicado* é a sociedade civil". Marx e Engels (2002), portanto, demonstram que isso acontece de forma inversa, demarcando que o Estado é – em linhas gerais –, expressão da base real e socioeconômica da sociedade. Nesse sentido, Marx e Engels (2002) definem a Sociedade Civil de seu tempo como a sociedade burguesa, sendo esta a esfera em que ocorrem os processos de produção e reprodução da vida material, que, por sua vez, são fatores determinantes na natureza do Estado.

É nessa perspectiva que Marx e Engels (2002, p. 42-43) destacam que:

> A forma de intercâmbio condicionada em todos os estádios históricos até nossos dias pelas forças de produção existentes, e que por seu turno as condiciona, é a *sociedade civil*, [...]. Já por aqui se revela que esta sociedade civil é o verdadeiro lar e teatro de toda a História, e que é absurda a concepção da História até hoje defendida que despreza as relações reais ao confinar-se às ações altissonantes de chefes e de Estados.

Com base nisso, segundo Marx e Engels (2005), a Sociedade Civil engloba e reflete a troca material entre os indivíduos, significando que, nessa concepção, a estrutura econômica e a sociedade civil são idênticas.

A identidade e a natureza do Estado são determinadas pela sua base real, que influencia a forma como opera juridicamente. Essa base é afetada pelas contradições materiais e sociais em sua estrutura interna, ao mesmo tempo em que exerce influência sobre elas. É "[...] na sociedade civil que se fundamenta a natureza estatal, e não o contrário, como supunha Hegel. Em outras palavras, o Estado é formado pela sociedade civil, refletindo suas contradições e contribuindo para mantê-las, [...]." (Montaño; Durigueto, 2010, p. 35). Assim, o Estado é o resultado e a expressão de vários fatores objetivos da base real, e é a racionalidade que uma sociedade utiliza para se organizar como tal.

Segundo as análises de Marx e Engels (2002), o Estado não representa os interesses universais da sociedade, mas sim os interesses inerentes às relações sociais de produção das quais surge. No sistema capitalista, a burguesia, por controlar

os meios de produção e dominar a força de trabalho, torna-se a classe dominante e utiliza o Estado como instrumento de dominação, expressando seus interesses por meio de suas funções, instituições, políticas, normas e leis.

> Como o Estado é a forma em que os indivíduos de uma classe dominante fazem valer os seus interesses comuns e se condensa toda a sociedade civil de uma época, segue-se que todas as instituições comuns que são mediadas pelo Estado, adquirem uma forma política. Daí a ilusão de que a lei assentaria na vontade, e para mais na vontade dissociada da sua base real, na vontade livre. Do mesmo modo o direito é, por seu turno reduzido à lei (Marx; Engels, 2002, p. 101).

Marx e Engels (2005) concebem o Estado como um instrumento de dominação da classe dominante sobre a classe trabalhadora. Para eles, o Estado é uma superestrutura política que surge das relações de produção capitalistas. Sua função primordial é a preservação dos interesses da classe dominante, garantindo a ordem social e protegendo a propriedade privada dos meios de produção. Esses autores trazem a compreensão de que o Estado pode ser tipificado como um espaço onde há a 'comissão executiva da burguesia' que o domina e o utiliza para corresponder interesses da classe burguesa (Marx; Engels, 2005). O Estado, portanto, nessa concepção, torna-se um aparato de dominação da classe burguesa – portanto, dominante – determinando e influenciando como se dará as relações de produção e reprodução material no espaço da sociedade, bem como incidindo na natureza das políticas públicas de modo geral.

A partir dessa teoria e concepção seminal de teoria geral do Estado, e, por força de seu tempo, Lênin (2010) vai complementar e avançar ao dizer que pela contradição principal dessa sociedade – a luta de classes – o Estado burguês não deve ser tomado e sim sucumbido para dar espaço a um Estado proletário – como fase de transição para a superação da sociedade classista –, o qual vai servir aos interesses da classe anteriormente dominada.

Lênin (2010, p. 28) afirma:

> [...] Que o Estado é o órgão de dominação de uma determinada classe, que não pode ser conciliada com o seu antípoda (com a classe que lhe é oposta), isto a democracia pequeno-burguesa nunca poderá compreender. A atitude em relação ao Estado é uma das provas mais evidentes de que os nosso socialistas-revolucionários e mencheviques não são de modo nenhum socialista (o que nós, bolcheviques, sempre demonstramos), mas democratas pequeno-burgueses com uma fraseologia quase-socialista.

Lênin (2010) expande a análise marxista do Estado, enfatizando sua natureza de instrumento de opressão de classe. Ele argumenta que o Estado capitalista não é neutro, mas sim uma máquina de repressão a serviço da burguesia. Sendo assim deve ser primeiramente destruído o Estado burguês opressor por intermédio da organização popular, para a partir disso se construir um Estado Socialista, descartando toda e qualquer base de aliança ou ocupação do Estado burguês, ele deve ser destruído e não reformado, sucumbido e não ocupado.

Para Lênin (2010), os verdadeiros socialistas, ou seja, os bolcheviques, reconhecem que o Estado é irreconciliável com as classes oprimidas e que a luta revolucionária não pode se contentar com reformas superficiais do Estado burguês. Em vez disso, é necessário derrubar esse Estado burguês e substituí-lo por um novo tipo de Estado, controlado pela classe trabalhadora. Ao reforçar esses termos de Estado, Lênin (2010) desconsidera todo e qualquer conceito de que o Estado deve ser ocupado.

Ao passo que, para Gramsci (2004), existe a necessidade de uma organização popular, democrática, com base em questões de classe para que se possa destruir e superar a forma organizativa do Estado Burguês. Assim Gramsci (2004) destaca que, para se construir algo na sociedade, devemos nos organizar no espaço da sociedade civil e a partir disso termos voz e vez. De modo geral, a organização política é uma das tarefas da classe trabalhadora para buscar implementar o seu projeto de sociedade. Gramsci elabora uma teoria mais complexa do Estado, enfatizando sua natureza hegemônica. Ele introduz o conceito de ‘hegemonia’, que se refere à dominação cultural e ideológica exercida pela classe dominante sobre a sociedade. Gramsci (2004) argumenta que o Estado não se limita apenas à coerção física, mas também desempenha um papel na formação de consciência social e na legitimação do poder. Ele propõe a ideia de uma ‘guerra de posição’ cultural e política como estratégia para a transformação social[5].

[5] Gramsci desenvolveu o conceito de "guerra de posição" no contexto cultural e político para explicar como as mudanças sociais profundas ocorrem em sociedades complexas. Ao contrário da "guerra de movimento", que se refere a mudanças rápidas e revolucionárias, a "guerra de posição" é um processo mais lento e gradual, onde diferentes grupos lutam pela hegemonia cultural e ideológica dentro da sociedade. Para Gramsci (2000), essa batalha é travada nas instituições, na cultura e na consciência coletiva, sendo fundamental conquistar e manter a liderança moral e intelectual para que uma nova ordem social possa emergir. A "guerra de posição" envolve a construção de alianças e o fortalecimento de instituições que podem moldar a opinião pública e garantir o controle sobre o aparelho do Estado a longo prazo.

Gramsci (2004) enfatiza que, para a destruição do Estado, a sociedade deve estar organizada para destituir a organização opressora, sendo construídas correntes hegemônicas da organização oprimida para destruição do Estado e a partir disso construir a nova sociedade ou, por meio da organização, trilhar caminhos para a construção da nova sociedade.

Em resumo, para esses teóricos marxistas, o Estado é uma instituição intrinsecamente ligada à reprodução do sistema capitalista, servindo aos interesses da classe dominante. Suas análises oferecem referenciais importantes sobre a natureza do poder estatal e as possibilidades de transformação social em direção a uma ordem mais justa e igualitária, rumo a um novo modelo de sociedade cujo objetivo é revelar as condições práticas que possam contribuir para a construção da igualdade social, política e econômica, e, portanto, uma nova ordem social.

Por fim, compreendendo a materialidade na qual estamos inseridos e com qual concepção analisamos, entendemos que o Estado é um aparelho opressor, dominado pela classe detentora do poder, e que temos que buscar a organização por meio de grupos sociais distintos (camponês, estudantes, professores, operários da sociedade civil). E, com unidade de classe e de pertencimento social, moldar a sociedade à maneira interessada da classe que vive do trabalho, e, por consequência, buscar construir um novo Estado.

A partir desses elementos, considera-se que o Estado é reconhecido – neste contexto histórico e de modo de produção – como uma grande racionalidade que sintetiza o movimento histórico real, sendo também o espaço em que, dentro de seus limites e possibilidades, as políticas públicas são elaboradas e, por vezes, alcançam interesses e bases sociais mais abrangentes e populares.

2.2 ESTADO BRASILEIRO: CARACTERÍSTICAS ESTRUTURANTES E SUAS ESPECIFICIDADES

É claro que em qualquer grupo de pessoas, desde cedo, existe um certo esboço, mesmo que rudimentar, do que eventualmente se transformará no Estado, pois essa é uma necessidade natural da convivência. Toda comunidade precisa de um conjunto mínimo de regras para regular a vida em grupo e conter os interesses individuais e apetites particulares de seus membros que possam dificultar a vida em sociedade (Castor, 2001).

É a partir desses aspectos que mecanismos de resolução de disputas e arbitragem são estabelecidos para evitar que a violência seja escolhida como o meio de impor o que os indivíduos consideram ser seus direitos, ou para proteger uns dos atos violentos de outros e da usurpação promovidos por relações de poder (Castor, 2001).

Sem tais mecanismos, a convivência humana e os processos de associação seriam rapidamente substituídos pela barbárie e comportamentos a ela inerentes. Na lógica ‘natural’ de constituição de associações sociais e de convivência humana, e, portanto, de aparecimento do Estado, processos surgiram e representaram um estágio avançado dessa evolução, e, logo, a consolidação do Estado, caracterizado como a estrutura independente com a capacidade de exercer e controlar o uso da força sobre as pessoas em um território delimitado com poder político instituído.

Regras estáveis de decisão administrativa ou jurídica substituíram os costumes da população e foi estabelecido a função de julgadores como meio de manutenção da ordem e garantia dos diferentes direitos (civis, sociais, políticos, humanos etc.). A comunidade social determinou as formas pelas quais escolheria seus dirigentes e pelas quais suas leis e decisões seriam formuladas e implementadas. Funcionários, remunerados como corpo próprio de uma organização jurídica, substituíram voluntários na prestação de serviços, resoluções de problemas e na administração pública. Registros documentais, cartoriais e notariais prevaleceram sobre o testemunho pessoal e a posse física, como meio de garantir a propriedade, os contratos, os direitos e as obrigações. Essa tipificação processual é que Castor (2001) destaca como sendo o processo ‘natural’ de criação do Estado, e, por consequência, de sua modernização (Castor, 2001).

No entanto, quando o Estado é instituído à força, ou seja, ‘chega’ pronto e acabado, antes mesmo que grupos sociais e as pessoas tenham desenvolvido seu desejo de formar uma sociedade por meio da convivência, do respeito mútuo e da aceitação de certos limites ao arbítrio individual, antes que grupos humanos tenham compartilhados sacrifícios e dificuldades que se tornarão suas tradições e sua história, ou, em outras palavras, antes que a Nação tenha sido constituída, o processo se inverte e a Nação – ou até mesmo a sociedade – passa a ser organizada e moldada pelo Estado. Esse foi o caso do Brasil (Castor, 2001).

O percurso que o Brasil percorreu na construção do Estado foi diferente de grande parte dos demais Estados Modernos, pois a Nação e o Estado Brasileiros no

processo de suas formações nacional e institucional que experimentamos, demarcou que o Estado chegou e foi constituído antes da Nação. Em outras palavras, o Estado ‘precedeu a sociedade’, ou seja, precedeu a vontade da sociedade em constituir um Estado. Como vimos, por meio da análise de Castor (2001), com o processo de colonização do território brasileiro, desde seu ‘Primeiro Dia de Criação’, o ‘Estado Brasileiro’ viu-se às voltas com muitos regramentos jurídicos, tais como: leis, ordenações, alvarás, cartas régias, tributos, funcionários, burocratas, cartórios e tabelionatos, demonstrando as manifestações visíveis do poder do Estado, sua organização racional e de funcionamento, e sua forte burocracia estatal (Castor, 2001).

Considerado esses elementos fundamentais, percebe-se que essas caracterizações – burocratização, patrimonialismo, cartorialismo, autoritarismo – terão incidências na natureza da racionalidade estatal e na atuação do Estado Brasileiro, configurando formas de políticas e de gestão que são funcionais ainda na atualidade. Ou seja, o processo de funcionamento e atuação do Estado brasileiro em suas especificidades e nas políticas públicas no decorrer do processo histórico, e como recorte nas políticas educacionais, deixou explícita essa caracterização e papel do Estado e, que, portanto, dever ser superada.

2.3 DA NATUREZA DO ESTADO CAPITALISTA E OS LIMITES PARA O AVANÇO NA IMPLEMENTAÇÃO E GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS

Em muitas escolas e escritos ao redor do mundo, costuma-se dizer que o Estado representa o interesse geral e existe para proteger os interesses comuns de toda a população. No entanto, a população não é homogênea, e esse é o ponto de partida da crítica de Marx e Engels (2002; 2005) ao Estado. Para eles, a sociedade está dividida em classes sociais e essa contradição principal também demarca a forma de atuação do Estado como racionalidade administrativa e de gerenciamento dos conflitos oriundos de processo.

Um dos princípios fundantes do capitalismo é a apropriação e a inviolabilidade da propriedade privada. A televisão e os discursos dos defensores desse sistema buscam promover a ideia de que esse princípio é um direito democrático acessível a todos. O direito de ser proprietário é garantido legalmente e defendido ideologicamente, que é uma condição resultante de qualidades e capacidades

individuais. No entanto, enquanto alguns podem possuir um celular, uma moto, talvez um carro ou, no máximo, uma casa, outros detêm a propriedade dos meios de produção – fábricas, latifúndios e recursos naturais – e que, portanto, definem as regras de produção e reprodução social (Costa, 2021).

Para Marx e Engels (2005), a questão central não é simplesmente que algumas pessoas possuam mais bens do que outras. A diferença crucial está no fato de que os capitalistas são os proprietários dos meios de produção, como fábricas, empresas e latifúndios, e, por isso, não precisam trabalhar para sobreviver. Em contrapartida, os trabalhadores, que não possuem esses meios, são forçados a vender sua força de trabalho para aqueles que os detêm. Dessa forma, a propriedade privada é o que define as fronteiras entre as classes sociais.

O conflito de interesses entre essas classes é o que justifica a existência do Estado capitalista, segundo Marx e Engels (2005). A ideia de que o Estado deve garantir o "interesse geral" em oposição aos interesses particulares oculta uma realidade contrária: o Estado burguês protege – e também estimula de diferentes formas – os interesses específicos e principais da classe capitalista contra os interesses dos trabalhadores e do povo, que compõem a grande maioria da população.

Por exemplo, considere uma fábrica em conflito com seus trabalhadores, planejando demitir uma parte significativa deles. À primeira vista, poderia parecer que o "interesse geral" seria preservar os empregos, fundamentais para a sobrevivência dos trabalhadores. No entanto, o direito à propriedade dos donos da fábrica, muitas vezes uma corporação multinacional, tende a prevalecer. O Estado e a polícia, seu braço armado, frequentemente defendem os direitos dos proprietários em detrimento do direito ao trabalho e à subsistência dos trabalhadores.

Na teoria de Estado, este deveria garantir a igualdade perante a lei para todos os cidadãos, sendo esse o fundamento da democracia de acordo com o discurso oficial. No entanto, como apontado por Marx e Engels (2005), ao proteger a propriedade privada, o Estado não elimina as disparidades, mas acaba por promover e defender tais desigualdades. Como diz o provérbio popular: "Todos são iguais, mas alguns são mais iguais que outros". Podemos observar isso em conflitos entre trabalhadores e empresas. Mesmo que os trabalhadores obtenham várias decisões judiciais a seu favor, muitas vezes conquistadas em suas lutas, como o direito de retornar à fábrica, por exemplo, o poder dos proprietários prevalece sobre a própria

Justiça do Estado Burguês, mesmo que isso resulte em desemprego e perseguições políticas.

Mesmo quando os trabalhadores obtêm alguma vitória parcial nos tribunais e conseguem retornar à fábrica, é evidente o domínio da propriedade privada. As empresas têm total autoridade para determinar os ritmos de trabalho, a duração das jornadas, a manutenção ou extinção dos empregos, entre outros aspectos. A rotina dentro de uma fábrica só se torna menos ditatorial quando há conflito de interesses entre as classes e a organização dos trabalhadores impõe mudanças.

Os trabalhadores frequentemente enfrentam não apenas as empresas e o sistema judicial, mas também aqueles que alegam defender seus interesses junto ao Estado: a burocracia sindical. Em muitos casos, esses chamados representantes acabam agindo contra os próprios trabalhadores, formando alianças com os representantes do Estado, da empresa e até mesmo com a polícia para acirrar o clima nas fábricas e bloquear o progresso das suas lutas. A questão é que as relações de exploração não podem se sustentar apenas com o Estado representando o interesse geral. Portanto, quando esses mecanismos falham, a burguesia recorre a forças armadas permanentes, dedicadas a impor seus interesses por meio da força.

À medida que a indústria moderna avançou, os conflitos de interesse entre o capital e o trabalho se intensificaram. Nesse contexto, o Estado passou a assumir cada vez mais uma natureza que reflete o domínio do capital sobre o trabalho, tornando-se uma força nacional organizada para subjugar socialmente as classes trabalhadoras. Tornou-se uma máquina de violência e opressão de classe.

Diariamente, podemos observar nas batalhas sociais, por exemplo, jovens e trabalhadores engajados na luta sendo reprimidos, bem como aqueles que demonstram solidariedade para com as causas populares. Sob a fachada da defesa do "interesse geral" e da "igualdade perante a lei", a burguesia promove os seus interesses particulares como se fossem os interesses de todos, tentando retratá-los como superiores à luta de classes. Contudo, quando esta luta emerge, os órgãos repressores, como a polícia, posicionam-se para proteger os interesses da burguesia em detrimento dos jovens e trabalhadores.

A convivência social exige ferramentas que protejam os direitos e promovam a harmonia entre os indivíduos dentro de uma comunidade, ao mesmo tempo que estabelecem a identidade nacional em relação a outras nações. Nesse cenário, o Estado estrutura-se para manter a coesão social, assegurar a propriedade privada e

garantir outros direitos coletivos. Com o amadurecimento do Estado, surge a ideia e a prática de um Estado voltado para o Bem-Estar Social, que visa atender às necessidades básicas da população por meio de políticas públicas abrangentes e equitativas. Essas políticas procuram tratar com justiça tanto os iguais quanto os desiguais, levando em conta as disparidades históricas e contextuais de cada sociedade.

O Estado é visto como a unidade fundamental da sociedade, caracterizado por um território definido e uma nação composta pela coletividade que habita essa base material, geralmente entendida como um povo. No contexto contemporâneo, a principal forma de organização política é o Estado Nacional Moderno. A sociedade civil, que legitima e financia o Estado, autoriza-o a gerenciar as questões cruciais da convivência social e, em nome da ordem, concede-lhe o direito exclusivo de usar a força física de maneira legítima, conforme destacado por Weber (1999).

Constituído o escopo – com alguns elementos principais – do que objetivamente expressa o Estado Moderno Capitalista, e, por consequência o Estado Brasileiro, concluímos que nas dimensões da política pública esses elementos estão inseridos e dão a identidade de sua existência e aplicabilidade na sociedade.

A distinção entre política de Estado e política de Governo é essencial para entender as dinâmicas do Estado capitalista e o papel das políticas públicas. Esta distinção ajuda a identificar quais políticas se mantêm como compromissos permanentes voltados ao bem-estar social e quais respondem a interesses temporários, delimitados pelo governo de turno. De fato, as políticas de Estado buscam um caráter de continuidade, enquanto as políticas de governo refletem intenções específicas e limitadas ao mandato vigente.

Essa distinção permite compreender quais políticas mantêm sua continuidade, independentemente de governos específicos, e quais refletem mudanças de acordo com orientações governamentais passageiras. De maneira geral, políticas de Estado buscam responder a necessidades sociais amplas e permanentes, promovendo a estabilidade das instituições, dos processos de implementação, e, em linhas gerais, contribui para a manutenção e, por vezes, na melhoria do bem-estar social, mesmo que intercruzada por interesses também colidentes.

Considerando as contribuições analíticas de Matus (1993), o termo “governo” designa o conjunto de pessoas que ocupam posições de autoridade e poder no Estado, assumindo a responsabilidade de tomar decisões que impactam a sociedade

em seu todo. Esses indivíduos atuam diretamente na conformação e no ciclo de políticas públicas, processo que inclui desde a definição das prioridades, da intencionalidade do Estado, até a formulação, implementação e posterior avaliação e monitoramento das ações que são implementadas a partir da atuação prática do Estado. No cumprimento de suas funções, essas autoridades avaliam diversas alternativas para determinar quais políticas mais efetivamente atenderão às demandas específicas de cada contexto. Conforme aponta Matus (1993), a escolha de estratégias adequadas e processos práticos assertivos são essenciais para alcançar os objetivos planejados e cumprir com a agenda política de qualquer governo em suas diferentes escalas de acordo com o pacto federativo.

De acordo com Bresser-Pereira (1996), em contextos democráticos, as preferências e interesses de diferentes atores sociais dentro do Estado são continuamente negociados, tendo em vista que a ação governamental é diretamente influenciada por disputas de interesses e por projetos societários diferentes e divergentes. Dessa forma, as políticas públicas se configuram como instrumentos pelos quais o Estado busca não só reduzir os conflitos sociais, mas também promover a inclusão e a redução de desigualdades. Essa negociação constante entre as partes reflete a tentativa de atender tanto às demandas de grupos específicos quanto aos interesses mais amplos da sociedade. As políticas públicas, assim, representam uma síntese de interesses – obviamente definida pelas correlações de forças – e servem de base para o desenvolvimento econômico e social.

No contexto de formulação das políticas públicas, a interação entre o Estado e os grupos sociais envolve a mediação de interesses diversos. Esse processo se caracteriza por pressões, reivindicações e negociações que refletem as necessidades de diferentes segmentos, muitas vezes conflitantes. Assim, as políticas públicas configuram-se em espaços de constante disputa, onde setores variados da sociedade influenciam a natureza e o direcionamento dessas políticas. Conforme Rua (2009), essas disputas são particularmente intensas no campo das políticas sociais, que buscam atender a necessidades essenciais e reduzir as desigualdades entre as classes e segmentos sociais.

Rua (2009) ainda destaca que os atores políticos exercem um papel importante na alocação e destinação de recursos públicos para áreas específicas, sendo responsáveis por direcionar investimentos para setores que mais necessitam de atenção. Em sociedades capitalistas, a execução das políticas públicas é, ainda,

influenciada por fatores macroeconômicos, como períodos de crise ou estabilidade, que podem reforçar ou limitar a capacidade do Estado de atender plenamente às demandas sociais. Assim, políticas públicas são implementadas dentro de contextos econômicos e sociais específicos, que afetam diretamente as prioridades governamentais e a efetividade dessas políticas.

Durante o ciclo de formulação e implementação de políticas públicas, diferentes atores institucionais, como gestores, juízes, políticos e demais funcionários do governo, são encarregados de tomar decisões sobre a aplicação prática dessas políticas. Além disso, o setor privado, representado por empresários, trabalhadores, sindicatos, associações civis e veículos de comunicação, participa ativamente desse processo, influenciando os rumos das políticas e exercendo pressões sobre os responsáveis pelas tomadas de decisões e de direcionamentos qualitativos e quantitativos. Como Silva-Costa, Sauerbronn e Lourenço (2018) apontam, essa interação ou disputa entre o público e o privado demonstra a complexidade e, por vezes, a natureza do processo de elaboração de políticas, em que interesses múltiplos se confrontam.

Conforme anunciado, o objetivo principal deste trabalho é compreender a política de financiamento da Educação Básica como Política de Estado. Portanto, inerente à essa intencionalidade, este trabalho também examina – em linhas gerais – as estruturas do Estado e do Governo e a forma como ambos interagem para moldar o processo das políticas públicas. Assim, destaca-se a importância de analisar a relação entre o conceito de Estado e o papel desempenhado pelo Governo na gestão pública, observando as nuances das disputas de interesse que permeiam o ciclo das políticas públicas. Essas disputas, inevitavelmente, impactam o resultado final das políticas e o atendimento das demandas sociais, revelando o peso das decisões políticas na construção de um sistema de governança que responda às necessidades da população.

O estudo investiga como o ciclo das políticas públicas – neste caso em especial relacionado ao Fundeb – reflete a interconexão entre o Estado e o Governo, considerando a importância do papel institucional de ambos na gestão pública, bem como a participação social no acompanhamento de sua implementação. Assim, a pesquisa busca entender em que medida o Estado institucionaliza processos que criam canais de diálogo entre a sociedade e as políticas públicas.

Na caminhada analítica, entendemos, portanto, que a institucionalização da garantia dos direitos sociais é de fundamental importância para democratizar de modo objetivo o acesso a esses direitos e às informações, bem como oportuniza, ampliar a participação popular.

Para realizar essa análise, parte-se da identificação das características que são próprias tanto do Estado quanto do Governo, além de sua capacidade de criar políticas públicas que respeitem as regras e condições socioeconômicas de cada período histórico. As políticas públicas devem refletir – ou refletem – as particularidades institucionais e contextuais de seu tempo, o que torna essencial considerar tais aspectos ao formular ações voltadas ao desenvolvimento social. A análise considera, portanto, a realidade do momento e as normas vigentes que orientam a ação estatal na promoção do direito à educação e, por consequência, do que isso pode incidir no bem-estar coletivo.

Dessa forma, evita-se reduzir o Estado a perspectivas simplistas, sejam teorias organicistas, que veem a sociedade como um ente unificado, sejam teorias mecanicistas, que a dividem em partes desconectadas. Ao contrário, considera-se, a perspectiva analítica que toma a materialidade contraditória como base real que tem incidência imperativa na natureza da superestrutura, e, por consequência, na natureza do arcabouço legal e das políticas públicas. E desse modo, demarca-se que o ser humano é um agente social e faz disputas no processo político e que o Estado assume funções necessárias para a organização e manutenção da coletividade. Nesse contexto, o Estado cumpre um papel essencial para garantir a convivência e o desenvolvimento, atuando como mediador das necessidades coletivas e das políticas que podem promover o bem-estar social.

2.4 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O DIREITO À EDUCAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a educação como um direito social fundamental (Art. 6º), e tipifica, em seu Art. 205, como um dever do Estado e da família em promover a colaboração social para alcançar o pleno desenvolvimento das pessoas e prepará-las para a cidadania e o trabalho. Como sabemos, são vários os princípios constitucionais que reverberam no direito à educação como um direito social fundamental. De modo mais específico, no campo da educação, temos os Artigos 205 ao 214, que trazem esses princípios gerais como direito público e de fundamento para

a atuação do Estado Brasileiro em seu pacto federativo, que se materializam através dos diferentes Entes Federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Pinto (2018) discute que a Constituição trouxe uma estrutura de financiamento educacional robusta, marcada pela vinculação de recursos para assegurar a qualidade e o acesso universal. Essa abordagem culminou na criação de fundos específicos – de natureza contábil, com vinculação de receitas – como o Fundeb, que não só garantem o financiamento contínuo, mas também visam reduzir as desigualdades regionais, um passo essencial para equalizar oportunidades educacionais em todo o território nacional. Entende-se, portanto, que a inclusão do padrão mínimo de qualidade e a vinculação orçamentária representaram significativos avanços para consolidar uma educação pública que garanta – mesmo que minimamente o direito à educação – e responda às necessidades do país, mitigando disparidades e assegurando recursos vinculados para a educação básica a partir de critérios jurídico-técnicos importantes.

Abicalil *et al*. (2015) enfatizam a importância do regime de colaboração entre os entes federativos – previsto e tipificado na Constituição –, que se traduz na necessidade de articulação e coordenação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para efetivar o direito à educação. Esse regime de colaboração é vital para, além de garantir a oferta do direito, superar as desigualdades históricas no acesso à educação e na qualidade dos serviços educacionais. Embora muitos avanços tenham sido alcançados, como a ampliação do acesso à educação básica, ainda há fragilidades que precisam ser enfrentadas, especialmente no que diz respeito à cooperação efetiva entre os entes federativos e ao cumprimento efetivo dos direitos sociais, incluído nesse contexto, do direito à educação, bem como das metas e diretrizes nacionais no que diz respeito às políticas educacionais de modo geral. Essa colaboração federativa e a articulação entre as funções do poder político, são essenciais para a concretização do direito constitucional à educação, conforme propõem os autores. É nesse sentido, também que Abicalil *et al.* (2015) destacam que o Supremo Tribunal Federal (STF) tem desempenhado um papel fundamental na garantia desse direito social. Observam que o STF tem exercido uma função ativa na proteção do direito à educação, consolidando-o como um direito social fundamental e diretamente exigível do Estado (Abicalil *et al*., 2015).

A definição constitucional do escopo ao direito à educação, com definição de responsabilidades e atuação prioritária para entes federativos, possibilita tanto a oferta

do direito com as condições de acesso quanto a exigibilidade do direito por parte do ser social. É nesse entendimento que Scaff e Pinto (2016) destacam que a judicialização da educação demonstra o papel essencial do Judiciário na efetivação desse direito, considerando que o STF intervém em casos que buscam assegurar o acesso e a permanência no ensino, especialmente em contextos de vulnerabilidade social e econômica. Embora o STF apoie amplamente a educação como um direito de todos, os autores destacam que esse processo também enfrenta desafios, como a necessidade de um diálogo mais aprofundado com o campo educacional para fundamentar e orientar as decisões judiciais de maneira mais técnica e abrangente (Scaff; Pinto, 2016).

Dessa forma, a Constituição de 1988, ao consagrar a educação como um direito social e público, estabelece uma base normativa que é fortalecida tanto pelos mecanismos de financiamento quanto pela intervenção judicial quando necessária. Este arcabouço jurídico busca não apenas o acesso à educação, mas sua permanência com qualidade, mostrando um compromisso com a construção de uma sociedade mais justa e equitativa (Ferrer; Rossignoli, 2018).

A Constituição Federal de 1988 estabelece a educação como um direito fundamental e um dever do Estado, com a finalidade de promover o pleno desenvolvimento do cidadão e sua qualificação para o trabalho. Esse direito está amparado pelo princípio de vinculação de recursos, descrito no Artigo 212 e Artigo 212-A, que exige que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinem percentuais específicos de sua arrecadação para a manutenção e o desenvolvimento do ensino (Pinto, 2018).

> Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.
> [...].
> Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o **caput** do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, [...]. (Brasil, 2024).

Esse mecanismo, que vincula uma parte da receita pública à educação, foi um avanço significativo (pós-Constituição Federal de 1988) na tentativa de garantir a continuidade e estabilidade no financiamento educacional, especialmente para a educação básica. Ou seja, mesmo que consideremos os limites na presente política

de Estado, concluindo ser insuficiente para a garantia de qualidade, verifica-se ser imperativo para a garantia da manutenção e do desenvolvimento da Educação Básica no Brasil, incluindo, nessa potencialidade, a valorização dos profissionais da educação pública.

A criação de fundos específicos, como o Fundef (1996-2006) e o Fundeb (2006-2020), e, em 2020, revisado e transformado em Fundo permanente, desempenhou um papel central na redistribuição de recursos, visando corrigir desigualdades regionais e garantir um padrão mínimo de qualidade.

Segundo afirma Burlamaqui (2022, p. 2) a revisão do Fundeb, dentre outras coisas,

> possibilitou que se investigasse em que medida o Fundo produz os efeitos que pretende por meio de mecanismos democráticos de checagem, é exemplo de como o modelo cíclico de políticas públicas acaba por reafirmar o Fundo de natureza tributária como uma política pública voltada à efetivação do direito à Educação Básica.

Como observa Pinto (2018), esses fundos foram essenciais para promover a equidade na educação brasileira, assegurando que Estados e Municípios com menor arrecadação tivessem condições financeiras para oferecer, manter e desenvolver um ensino minimamente adequado. Esse modelo de financiamento representa um esforço de justiça distributiva, redistributiva e supletiva garantido e reforçado pela Constituição, que busca minimizar as desigualdades e promover a universalização do acesso à educação básica.

O Art. 206 da Constituição também estabelece princípios para a administração do ensino, incluindo a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e a valorização dos profissionais da educação. Desse modo, conforme o referido artigo:

> Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
> I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
> II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
> III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
> IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
> V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
> VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
> VII – garantia de padrão de qualidade;

> VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal;
> IX – garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.
> Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Brasil, 2024).

Essas diretrizes normativas visam garantir não apenas o acesso, mas também a qualidade e continuidade dos serviços educacionais oferecidos (Ferrer; Rossignoli, 2018). Vemos, no entanto, que a política do Fundeb incide diretamente nas condições objetivas de implementação de todos esses princípios e essas diretrizes (presentes o Art. Constitucional acima referido), mas incide fundamentalmente nos imperativos orientadores presentes nos incisos I, IV, V, VII, VIII, bem como na imperatividade do parágrafo único do referido artigo constitucional.

Conforme apontado por Abicalil *et al.* (2015), outro mecanismo constitucional extremamente necessário é o regime de colaboração entre os entes federativos, sendo, portanto, um elemento fundamental nesse processo, pois permite uma articulação eficiente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurando que os recursos destinados à educação sejam distribuídos e aplicados de forma justa e eficaz. Dessa forma, a Constituição estabelece um marco regulatório robusto, que direciona o financiamento e organização da educação, promovendo a inclusão e a equidade em todo o sistema educacional.

A Constituição Federal (Brasil [1988], 2024), portanto, é o marco maior da jurisdição brasileira, e por ser o mandamento jurídico máximo, é principiológico em todos os setores do direito público e da administração pública. Nesse sentido, no que diz respeito à educação e suas políticas, demarca no direito tributário as funções do poder político estatal, no que diz respeito, aos princípios de recolhimento, alocação e distribuição (execução) dos recursos que compõem o fundo público. É a partir desses elementos que se configuram no arcabouço jurídico, as leis de natureza contábil (como as que regulamentaram a implementação do Fundef, do Fundeb e regulamentam o atual Fundeb) que definem as formas de implementação desses princípios na/para a execução das políticas educacionais, tendo como fundamento a vinculação de receitas para a educação.

O Estado, ao garantir o direito à educação básica, cumpre um papel essencial na formação dos cidadãos e na promoção da igualdade de oportunidades. A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 211, define o regime de colaboração

como um instrumento fundamental para assegurar que a responsabilidade pela educação seja compartilhada entre os diferentes níveis de governo. De acordo com a Constituição Federal, temos tipificado o regime de colaboração da seguinte maneira:

> 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 forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.
> § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.
> § 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **exercerão ação redistributiva** em relação a suas escolas.
> § 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como **referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ),** pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição (Brasil, 2024, grifos nossos).

Abicalil *et al*. (2015) destacam que o sucesso desse modelo de cooperação depende de uma coordenação eficiente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de modo a proporcionar um acesso equitativo à educação, independentemente das disparidades regionais e socioeconômicas.

A implementação desse regime de colaboração enfrenta desafios significativos, especialmente devido à fragmentação das políticas e à falta de coordenação entre os entes federativos. Segundo Torres (2020), a governança educacional no Brasil exige uma articulação robusta entre as instâncias governamentais e uma fiscalização rigorosa para assegurar que os recursos destinados à educação sejam aplicados de forma transparente e eficaz. Essa estrutura de governança permite que o Estado monitore o cumprimento das metas educacionais e promova ajustes necessários para alcançar a universalização da educação básica.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem um papel relevante na efetivação do direito à educação, intervindo em casos em que há falhas na implementação das políticas públicas ou omissões por parte dos gestores. Scaff e

Pinto (2016) observam que a judicialização da educação tem sido uma estratégia utilizada para garantir que o Estado cumpra com seu dever constitucional de proporcionar educação de qualidade. Essa atuação do STF reforça a importância da educação como um direito fundamental, reafirmando o compromisso do Estado com a promoção de uma educação acessível e inclusiva para todos os brasileiros.

Assim, o papel do Estado na garantia da educação básica é fortalecido tanto pelo regime de colaboração entre os entes federativos quanto pela atuação do STF, que assegura o cumprimento das disposições constitucionais. Dessa forma, a educação é consolidada como um direito que transcende o acesso, incluindo a permanência e a qualidade, elementos essenciais para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária (Ferrer; Rossignoli, 2018).

A implementação das políticas educacionais no Brasil, especialmente aquelas direcionadas pela Constituição de 1988 e pelo Plano Nacional de Educação (PNE), traz impactos significativos no cotidiano das escolas públicas. Essas políticas estabelecem diretrizes que moldam desde o financiamento até a inclusão de temas como diversidade e equidade dentro do ambiente escolar. Pinto (2019) observa que a criação de fundos como o Fundef e o Fundeb representou um avanço na equalização de recursos para a educação, reduzindo disparidades regionais e promovendo um padrão mínimo de qualidade. Esse esforço de equalização, entretanto, enfrenta desafios na prática, uma vez que os recursos destinados, embora cruciais, muitas vezes não cobrem plenamente as necessidades de infraestrutura e de pessoal, o que reflete diretamente na qualidade do ensino e no desenvolvimento dos alunos.

As políticas educacionais também influenciam o espaço escolar por meio de práticas pedagógicas que buscam atender às demandas sociais e legais de inclusão. Segundo Carvalho e Mendes (2015), a inserção de políticas de gênero e equidade nas escolas é uma resposta às exigências de uma sociedade que clama por maior representatividade e respeito às diferenças. Tais políticas promovem, no ambiente escolar, discussões fundamentais sobre temas como igualdade de oportunidades, respeito à diversidade e combate ao preconceito, impactando positivamente a formação dos estudantes. No entanto, Carvalho e Mendes (2015) pontuam que a implementação dessas diretrizes enfrenta resistências e desafios, tanto na aceitação por parte dos gestores quanto na adaptação dos professores e demais funcionários.

Além disso, a judicialização das políticas educacionais é outro aspecto que influencia o cotidiano das escolas. Moraes e Ximenes (2016) apontam que, ao

tornarem-se alvo de ações judiciais, certas políticas são fiscalizadas de perto, o que pode acarretar uma pressão adicional sobre as administrações escolares e os professores. Esse cenário pode tanto auxiliar na efetiva implementação das políticas, como no cumprimento dos objetivos propostos, quanto criar uma sensação de sobrecarga e burocratização dentro das escolas. Por um lado, a judicialização assegura o cumprimento das metas estabelecidas, mas, por outro, pode desviar a atenção dos profissionais da educação de suas atividades principais.

A participação ativa dos agentes escolares é essencial para a realização dessas políticas. Albres e Rodrigues (2018) destacam o papel dos intérpretes educacionais e demais mediadores de políticas públicas dentro das escolas, enfatizando a importância de sua atuação para tornar as diretrizes legais em ações concretas no cotidiano escolar. Esses profissionais atuam como pontes entre as políticas estabelecidas e as necessidades reais das comunidades escolares, ajustando práticas e facilitando o diálogo entre os diversos agentes envolvidos. A execução bem-sucedida das políticas depende da colaboração entre professores, coordenadores pedagógicos e gestores, além do envolvimento direto das famílias e da comunidade.

Portanto, as políticas educacionais, embora fundamentais para a organização e o funcionamento das escolas, precisam estar em sintonia com a realidade de cada unidade escolar. Sem a compreensão e o apoio de todos os envolvidos, desde os gestores até os professores e os próprios alunos, o impacto positivo dessas políticas pode ser limitado. A adequada aplicação das políticas públicas é fundamental para garantir uma educação equitativa e de qualidade em todas as regiões do país (Albres; Rodrigues, 2018).

3 A VINCULAÇÃO DE RECEITAS NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

A vinculação de receitas para a educação é uma prática orçamentária que visa garantir que uma parcela específica dos recursos públicos seja destinada ao financiamento da educação.

Nesse sentido, este capítulo explora alguns dos aspectos fundamentais acerca da vinculação de receitas e como ela vem sendo praticada em prol da melhoria da educação básica no Brasil. Outros aspectos dependentes de uma correta vinculação de receitas também serão aqui discutidos, tais como os desafios e impactos para a qualidade do ensino; distribuição dos recursos e desigualdades regionais; a estrutura das escolas públicas no Brasil e as condições de trabalho dos docentes, entre outros.

3.1 CONCEITO E IMPORTÂNCIA DA VINCULAÇÃO DE RECEITAS PARA A EDUCAÇÃO

A vinculação de receitas para a educação, estabelecida na Constituição Federal de 1988, é um mecanismo que assegura que uma parcela específica dos recursos públicos seja destinada exclusivamente ao financiamento educacional. Como já mencionado em seções anteriores, esse modelo, consagrado no Artigo 212 e Artigo 212-A da Constituição Federal, determina que a União, os Estados e os Municípios devem destinar percentuais mínimos de suas receitas de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Esse princípio visa garantir a continuidade do financiamento e evitar que a educação seja afetada por oscilações políticas ou econômicas que possam comprometer a sua qualidade (Nunes, 2017).

O histórico da vinculação de receitas para a educação no Brasil remonta a períodos anteriores à Constituição de 1988, quando movimentos educacionais já reivindicavam fontes de financiamento estáveis. Segundo Sena Martins (2019), desde os anos 1930, houve a defesa de uma alocação mínima de recursos para a educação, com o intuito de promover um sistema educacional robusto e acessível. Esse compromisso foi fortalecido com a Constituição de 1934, que incorporou, pela primeira vez, a ideia de vinculação de receitas. Contudo, foi apenas a partir de 1988 que esse modelo se consolidou como uma obrigatoriedade constitucional, estabelecendo uma garantia formal para a destinação de recursos, independentemente de políticas governamentais específicas.

A importância desse mecanismo reside na sua capacidade de proporcionar uma base financeira sólida para o desenvolvimento da educação. A vinculação de receitas permite que Estados, Distrito Federal e Municípios, especialmente os menos desenvolvidos economicamente, tenham condições de investir na educação e assim promover a equidade no acesso ao ensino regular e com um mínimo de garantia de qualidade. Conforme observado por Ferrer e Rossignoli (2018), a vinculação de receitas é fundamental para que o Estado consiga cumprir seu papel de assegurar o direito à educação a todos os cidadãos, reduzindo as desigualdades regionais e sociais que afetam o setor educacional.

Além disso, a vinculação de receitas atua como uma proteção contra contingenciamentos orçamentários. Em contextos de crise econômica, é comum que o governo adote medidas de restrição fiscal, o que poderia afetar diretamente os investimentos em áreas sociais, como a educação. A obrigatoriedade constitucional da destinação mínima de recursos evita que a educação, apenas por critérios político-econômicos e de gestão seja deliberadamente prejudicada em situações adversas, assegurando que o setor receba os investimentos necessários para seu funcionamento, para a sua manutenção e crescimento contínuo. Vicente, Ramos e Silva Moreira (2015) destacam que, sem a vinculação de receitas, a educação estaria vulnerável às oscilações das políticas econômicas e às mudanças de gestão, o que poderia comprometer o acesso e a qualidade do ensino no país.

A criação de fundos como o Fundef – originário de uma luta social pela valorização salarial dos professores, a fim de assegurar o Piso Salarial Profissional Nacional para o Magistério Público – posteriormente transformado no Fundeb, exemplifica a relevância prática da vinculação de receitas. Esses fundos foram criados para redistribuir recursos entre os Estados e Municípios, garantindo um financiamento mais justo e equitativo. O Fundeb, por exemplo, destina-se à educação básica e é mantido por contribuições dos entes federativos, sendo complementado pela União para assegurar um valor mínimo por aluno em todas as regiões. Esse modelo, conforme explica Nunes (2017), não apenas reforça a garantia de recursos, mas também promove o controle social e a transparência na aplicação das verbas, aspectos essenciais para a boa governança e eficácia do financiamento educacional.

Em síntese, a vinculação de receitas para a educação é um elemento essencial para a efetivação do direito à educação no Brasil. Ela não só assegura a alocação de recursos mínimos necessários, mas também contribui para uma gestão educacional

mais equilibrada e justa, possibilitando que Estados e Municípios com menor arrecadação possam investir adequadamente na educação básica. A proteção que essa vinculação oferece ao setor educacional destaca-se em um cenário em que as pressões econômicas e as prioridades políticas podem influenciar negativamente o orçamento público. Como ressaltado por Ferrer e Rossignoli (2018), a vinculação de receitas representa um compromisso do Estado brasileiro com a educação, reconhecendo-a como um direito social fundamental que precisa de uma base de financiamento estável e permanente.

O financiamento da educação básica no Brasil enfrenta desafios complexos, que envolvem a gestão eficaz de recursos e o estabelecimento de fontes estáveis para a manutenção de um ensino de qualidade. Esse contexto é influenciado pela dinâmica do pacto federativo, que delega a cada nível de governo responsabilidades específicas (responsabilidades prioritárias) e, em muitos casos, onera as administrações estaduais e municipais. Segundo Sena Martins (2019), o histórico do financiamento educacional no Brasil é marcado por avanços e retrocessos, dependente de políticas governamentais e econômicas que nem sempre favorecem a alocação de recursos suficientes para a educação básica. Esse modelo federativo exige uma articulação constante entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o que nem sempre ocorre de maneira fluida, especialmente em contextos de crise econômica, nos quais os repasses de recursos podem ser limitados.

A implementação de políticas públicas voltadas para a educação básica enfrenta um cenário de restrições orçamentárias, que impactam diretamente na capacidade de os estados e municípios financiarem a expansão e a melhoria das escolas públicas. Carvalho (2016) argumenta que o financiamento da educação básica demanda uma análise detalhada das necessidades específicas de cada região, além de uma reavaliação do percentual destinado a essa área no orçamento público. A autora enfatiza que, para garantir uma educação de qualidade, é necessário que o governo assegure recursos contínuos, o que, muitas vezes, é dificultado pela falta de priorização política e econômica do setor. A vinculação de receitas, prevista na Constituição de 1988, busca mitigar esse problema ao assegurar percentuais mínimos para o financiamento do ensino, mas ainda enfrenta desafios práticos na sua aplicação e fiscalização.

Outro aspecto relevante é o papel dos coordenadores pedagógicos na administração dos recursos e na condução de ações que promovam a eficiência na

gestão educacional. Como observam Sartori e Pagliarin (2016), esses profissionais enfrentam limitações estruturais e burocráticas que podem dificultar a implementação de práticas de gestão voltadas para o aproveitamento integral dos recursos destinados à educação. A função do coordenador pedagógico, portanto, extrapola as questões pedagógicas, integrando aspectos administrativos e financeiros que são cruciais para o funcionamento adequado das escolas. A eficácia da aplicação dos recursos também depende da capacitação desses profissionais para lidar com as demandas financeiras e orçamentárias, garantindo uma gestão alinhada aos objetivos de melhoria da qualidade do ensino.

Além da gestão dos recursos, a educação financeira ganha relevância como um componente curricular essencial na educação básica, justamente porque permite que os alunos possam desenvolver hábitos saudáveis de consumo e poupança, o que se traduz em possuir conhecimento e autonomia para lidar com diferentes situações financeiras, tais como saber planejar e investir melhor o dinheiro adquirido.

Segundo Junior (2016), a inclusão da educação financeira nas escolas brasileiras contribui para formar cidadãos conscientes sobre o uso do dinheiro e a administração dos próprios recursos[6]. Hartmann e Maltempi (2021) destacam que a educação financeira, quando abordada de maneira crítica, transcende o ensino de habilidades matemáticas, incentivando os alunos a desenvolverem uma visão mais ampla sobre consumo, poupança e sustentabilidade financeira. Esse aspecto, alinhado à formação cidadã, é fundamental para a construção de uma sociedade mais consciente e preparada para os desafios econômicos.

A inclusão da educação financeira na grade curricular ainda enfrenta barreiras, especialmente em relação à formação de professores para lidar com o tema de maneira integrada. Como apontam Mazzi e Domingues (2021), a falta de preparo dos educadores pode limitar a eficácia do ensino de educação financeira, especialmente no que diz respeito à sua aplicação prática. Essa deficiência formativa reflete-se na maneira como os alunos assimilam o conteúdo, muitas vezes restringindo-se a aspectos teóricos e negligenciando a aplicabilidade da educação financeira na vida cotidiana. Assim, torna-se necessário investir na capacitação de professores para que o ensino da educação financeira seja conduzido de forma crítica e contextualizada,

[6] Esse conteúdo, presente na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), objetiva fornecer aos alunos as competências necessárias para compreender a importância do planejamento financeiro e o impacto das decisões econômicas.

abordando tanto aspectos matemáticos quanto questões sociais e econômicas que afetam a vida dos estudantes.

3.1.1 Fontes de receitas para a educação básica

O financiamento da educação básica no Brasil depende de diversas fontes de receita que buscam assegurar recursos mínimos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Já mencionado anteriormente, a Constituição Federal de 1988 estabelece a obrigatoriedade de aplicação de percentuais específicos da arrecadação de impostos pelos entes federados, 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios. Além disso, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) representa uma importante fonte de financiamento para a educação básica, por meio de contribuições de todas as unidades federativas, somadas à complementação da União para aqueles que não alcançam o valor mínimo estipulado por aluno (Carvalho, 2016).

Referente ao método utilizado na distribuição dos recursos do Fundeb, estes são repassados de forma automática e periódica, mediante crédito na conta específica de cada governo estadual e municipal, levando-se em conta o número de alunos da Educação Básica pública, de acordo com dados do último Censo Escolar, sendo considerados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (Brasil, 2021).

O artigo 211 da Constituição Federal estabelece o regime de colaboração entre os sistemas de ensino dos entes federados, à União compete organizar e financiar o sistema federal, prestando assistência técnica e financeira aos outros entes, e quanto aos municípios estes atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar, enquanto os estados deverão cuidar do ensino médio (Brasil, 2024).

Dessa forma, a distribuição da complementação-VAAT (no mínimo 10,5 pontos percentuais) terá como parâmetro o valor anual total mínimo por aluno (VAAT-Min), definido nacionalmente, sendo destinada às redes públicas de ensino municipal, estadual e distrital que não atingirem o valor anual total por aluno e seu cálculo deverá considerar, além do resultado da distribuição decorrente da complementação-VAAF, as seguintes receitas e disponibilidades: Receita do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb (5%); receita resultante de impostos provenientes de transferências de Estados, Distrito Federal e Municípios

vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (25%); cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação; parcela da participação pela exploração de petróleo e gás natural vinculada à educação; e transferências decorrentes dos programas de distribuição universal geridos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (definidos em regulamento) (Brasil, 2021).

A emenda prevê que, dentro da nova parcela da complementação federal, 15% desse dinheiro seja destinado para despesas de capital – para investimentos em infraestrutura, melhoria de equipamentos e instalações – e não somente gasto com despesas correntes.

A emenda também prevê que os estados aprovem legislação, no prazo de dois anos a partir de sua promulgação, para distribuir entre os municípios parte dos recursos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade.

Atualmente os estados repassam parte do ICMS arrecadado (25%) às cidades. A emenda diminui o total repassado proporcionalmente às operações realizadas no território de cada município e aumenta o mesmo tanto no repasse que nova lei estadual deverá vincular às melhorias na educação.

O Novo Fundo estabelece ainda que 70% dos recursos deverão ser gastos com remunerarão dos profissionais da educação básica. Tal como está prescrito no inciso XI, do Art. 212-A, da Constituição: “XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput (...) será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, (...)” (Brasil, 2024).

No que concerne aos percentuais do teto de gastos do Fundeb, estes têm sofrido variação ao longo dos anos, conforme as políticas educacionais e orçamentos anuais, que representam a contribuição da União para o Fundeb, que tem aumentado gradualmente até atingir 23% em 2026. Por exemplo, em 2020, esse percentual era de 10%; em 2021, 12% em 2022, 15%; em 2023, 17%; em 2024, 19%, para 2025, a estimativa é 21% (Brasil, 2021).

Referente às cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição Social do Salário-Educação – tal como explicita a Constituição Federal – recolhida pela União e repassada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) conforme o número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino, contribui, segundo Machado e Farenzena (2016), diretamente

para o financiamento de programas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), assegurando o acesso dos estudantes a necessidades básicas que favorecem o ambiente de aprendizagem.

Adicionalmente, a exploração de recursos naturais, como petróleo e gás, gera *royalties* e compensações financeiras que, em parte, são destinadas à educação pública, com prioridade para a educação básica, tal como prevê a Lei n. 12.858, de nove de setembro de 2013. A referida lei dispõe sobre a destinação de uma parte da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural para as áreas de educação e saúde (Brasil, 2013). Esta lei visa cumprir a meta prevista no inciso VI do caput do artigo 214 do Plano Nacional de educação (PNE, 2014) e no artigo 196 da Constituição Federal (Brasil, 2024). Sendo assim, a referida lei é um passo importante, a fim de garantir que os recursos sejam utilizados de forma a beneficiar diretamente o sistema educacional brasileiro.

Como visto, esses recursos são regulamentados por leis específicas e contribuem para a diversificação das fontes de receita, reduzindo a dependência do financiamento exclusivamente proveniente dos impostos arrecadados internamente. Esse mecanismo de financiamento busca mitigar as desigualdades regionais, proporcionando um suporte financeiro adicional para estados e municípios com menor capacidade arrecadatória (Cavalcanti, 2016).

3.1.2 O papel da União, Estados e Municípios na contribuição para o fundo

A estrutura de financiamento da educação básica no Brasil é resultado de um sistema cooperativo entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, cada qual com responsabilidades específicas no financiamento e manutenção do ensino. Como já citado anteriormente, a União possui o papel supletivo e redistributivo, sendo responsável pela complementação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios que não alcançam o valor mínimo por aluno no Fundeb estabelecido anualmente. Esse modelo de redistribuição e complementação é essencial para garantir uma base equitativa de financiamento, especialmente em regiões com menor arrecadação tributária (França, 2016).

Os Estados, o Distrito Federal e Municípios, por sua vez, devem aplicar um mínimo de 25% de suas receitas tributárias na manutenção e desenvolvimento do

ensino. Nos Estados, essa obrigação abrange tanto o ensino fundamental quanto o ensino médio (profissionalizante ou não), enquanto os municípios têm como prioridade a educação infantil e o ensino fundamental. Como observam Sartori e Pagliarin (2016), os coordenadores pedagógicos e gestores locais desempenham um papel importante na administração eficiente desses recursos, visando otimizar o uso dos fundos disponíveis para atender as demandas locais da educação básica.

Apesar desse arranjo de cooperação (e regime de colaboração), existem desafios na implementação de um sistema verdadeiramente equitativo. A capacidade de arrecadação tributária varia significativamente entre as regiões brasileiras, criando disparidades no financiamento da educação. A complementação da União, embora essencial, ainda não é suficiente para equalizar plenamente as oportunidades educacionais, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, que enfrentam maiores desafios econômicos e sociais. Segundo Junior (2016), o fortalecimento de políticas redistributivas é fundamental para que todos os estudantes brasileiros tenham acesso a uma educação básica com qualidade, independentemente da localização geográfica ou da condição econômica de suas regiões.

3.2 INFLUÊNCIA DAS RECEITAS NO FUNCIONAMENTO E NA MANUTENÇÃO DAS ESCOLAS

A influência das receitas no funcionamento e na manutenção da educação e, por consequência das instituições educacionais, é um aspecto fundamental para assegurar uma educação com condições básicas de qualidade. A alocação de recursos financeiros influencia diretamente a infraestrutura, o acesso a materiais didáticos e a valorização dos profissionais da educação, elementos que compõem as bases para um ambiente educacional adequado. Segundo Cavalcanti (2016), a implementação do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) é uma medida essencial para garantir que as escolas tenham um padrão mínimo de qualidade. Esse cálculo envolve o financiamento de insumos fundamentais, como instalações físicas, equipamentos e materiais pedagógicos, assegurando condições mínimas para o processo de ensino-aprendizagem. Cavalcanti (2016) argumenta que a insuficiência de recursos impede que muitas redes e escolas atinjam esse padrão, especialmente nas regiões mais carentes, onde o déficit de infraestrutura e de formação pedagógica, entre outros aspectos, são mais evidentes.

A garantia de um financiamento adequado para a educação é reforçada pela Constituição de 1988, que estabelece a vinculação de receitas para a educação pública, visando proteger o setor educacional de cortes orçamentários e garantir a continuidade dos investimentos. Como observa Machado e Farenzena (2016), a gestão democrática da educação implica não apenas na participação da comunidade escolar, mas também na alocação eficiente dos recursos disponíveis. Essa participação é essencial para identificar as necessidades específicas das redes de ensino, e porque não dizer, de cada escola, promovendo uma gestão que busca otimizar os recursos e assegurar que eles sejam utilizados para suprir carências reais. A gestão financeira, portanto, deve ser orientada por critérios de equidade, buscando compensar desigualdades regionais e proporcionar um ambiente escolar adequado para todos os estudantes.

Outro fator relevante é o impacto das políticas de financiamento na formação e valorização dos profissionais da educação, que desempenham um papel central na qualidade do ensino. França (2016) aponta que, apesar dos avanços na legislação que buscam garantir recursos para a educação, ainda existem desafios significativos em relação à formação continuada e à remuneração dos professores. Mesmo havendo os imperativos legais que orientam essas dimensões da valorização dos profissionais da educação, há desafios a serem enfrentados no próprio processo da gestão pública, tendo em vista que, muitas vezes, gestores resistem em aplicar as normas jurídicas de modo adequado. Exemplo destes aspectos é a resistência de cumprir com a Lei do Piso Salarial Nacional (Brasil, 2008), que tem relação direta com as políticas e legislações do financiamento da educação nacional.

Desse modo, esses profissionais da educação muitas vezes enfrentam condições precárias de trabalho, que comprometem a qualidade da educação oferecida. A falta de recursos impacta a contratação de professores qualificados e limita as oportunidades de capacitação, resultando em um ensino que nem sempre consegue atender às demandas dos estudantes. Assim, a valorização dos profissionais da educação deve ser vista como um investimento essencial para a melhoria dos indicadores educacionais.

O modelo de financiamento baseado no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) tem se mostrado fundamental para a redistribuição de recursos, especialmente em municípios com menor capacidade arrecadatória. Conforme

explica Farenzena (2020), o Fundeb permite que recursos sejam destinados de forma mais equitativa, proporcionando às escolas em regiões desfavorecidas uma base mínima de financiamento para o seu funcionamento. A dependência de transferências federais pode gerar uma instabilidade no financiamento das escolas, pois a quantidade de recursos depende de fatores econômicos externos, como a arrecadação de impostos. Esse modelo, portanto, demanda uma gestão cuidadosa para que os recursos sejam aplicados de maneira eficiente e que as escolas possam planejar a longo prazo, reduzindo o impacto das variações orçamentárias.

A influência das receitas no funcionamento e na manutenção das escolas é um aspecto crítico que define a capacidade do sistema educacional em oferecer uma educação de qualidade. O financiamento adequado garante que as escolas possam investir em infraestrutura, recursos pedagógicos e valorização dos profissionais da educação, elementos indispensáveis para um ensino eficaz. Contudo, como apontado por Machado e Farenzena (2016), ainda há uma necessidade de aprimorar a distribuição e a gestão dos recursos, buscando minimizar as desigualdades regionais e assegurar que todas as escolas brasileiras alcancem um padrão mínimo de qualidade.

A infraestrutura das escolas é diretamente influenciada pelas receitas destinadas à educação básica, refletindo a capacidade do sistema educacional em oferecer condições adequadas para o aprendizado. Como já destacado, várias vezes, o artigo 212 da Constituição Federal de 1988 assegura a destinação de percentuais mínimos da arrecadação tributária para a educação, criando uma base de financiamento fundamental. No entanto, a prática enfrenta desafios consideráveis devido às desigualdades regionais e às limitações de arrecadação em muitos Municípios e Estados. Farenzena (2020) destaca que a política de fundos como o Fundeb tem sido crucial para redistribuir recursos e minimizar disparidades regionais. Esse modelo de financiamento atua no sentido de equiparar o padrão mínimo de qualidade entre regiões, proporcionando um suporte financeiro a regiões e entes federativos com menor arrecadação.

Para Ribeiro *et al*. (2018), a falta de recursos adequados afeta diretamente a capacidade das escolas em oferecer uma infraestrutura de qualidade, englobando desde a construção e reforma de edifícios até a disponibilidade de espaços apropriados para as atividades pedagógicas. Em locais com recursos mais escassos, as escolas enfrentam condições de infraestrutura precárias, como salas superlotadas,

falta de ventilação, problemas elétricos e ausência de espaços adequados para atividades esportivas e culturais. Segundo Pinto (2019), sem uma estrutura física adequada, o ambiente de aprendizado é diretamente comprometido, limitando as oportunidades educacionais e o potencial de desenvolvimento dos alunos.

Ismael (2018) observa que a disparidade no acesso à infraestrutura escolar entre regiões urbanas e rurais acentua ainda mais as desigualdades no sistema educacional. A dependência de recursos locais para a manutenção e construção de escolas em áreas economicamente menos favorecidas dificulta a implementação de um padrão uniforme de qualidade. Para superar essas limitações, Farenzena (2020) aponta que a atuação federal é fundamental, pois os repasses adicionais da União permitem que Estados e Municípios com menor capacidade de arrecadação mantenham o mínimo necessário de infraestrutura escolar. No entanto, a gestão eficaz desses recursos é essencial para garantir que o investimento resulte em melhorias concretas e duradouras, promovendo uma educação pública de qualidade para todos os estudantes.

A manutenção de materiais e recursos educacionais é outro aspecto essencial que depende do financiamento contínuo e adequado para garantir a qualidade do ensino na educação básica. Recursos como livros didáticos, equipamentos tecnológicos, materiais esportivos e de laboratório são fundamentais para o desenvolvimento de atividades pedagógicas que envolvem os alunos e ampliam suas oportunidades de aprendizado. Segundo Farenzena (2020), o Fundeb desempenha um papel importante na redistribuição desses recursos, especialmente para escolas em municípios com menor arrecadação, oferecendo a possibilidade de um ensino mais equiparado em termos de materiais disponíveis.

A distribuição e o acesso contínuo a materiais educacionais, contudo, exigem uma gestão eficaz que priorize a aquisição e manutenção desses itens, pois muitas escolas enfrentam dificuldades na reposição e atualização dos recursos disponíveis. França (2016) aponta que um dos grandes desafios enfrentados pelas escolas públicas é justamente a falta de continuidade no fornecimento de materiais essenciais, o que afeta diretamente a qualidade do ensino oferecido. Em muitos casos, a falta de recursos causa lacunas na formação dos alunos, uma vez que a ausência de materiais básicos limita as possibilidades de desenvolvimento e aprendizado. Assim, a constância dos repasses e a gestão apropriada dos fundos são indispensáveis para que as escolas possam manter um estoque regular de materiais educacionais.

Rezende Pinto (2019) enfatiza que, além da provisão inicial de materiais, a manutenção e atualização periódica são aspectos fundamentais para assegurar a relevância e adequação dos recursos utilizados. Tecnologias e equipamentos, por exemplo, tornam-se obsoletos rapidamente, exigindo investimentos contínuos para que as escolas possam acompanhar as mudanças e oferecer um ambiente de aprendizado atualizado e envolvente para os alunos.

Para Ismael (2018), a solução para esses problemas não reside apenas no aumento dos recursos, mas também na gestão eficiente e na distribuição equitativa, que permitam que todas as escolas públicas tenham acesso aos materiais educacionais de forma contínua e apropriada. Dessa maneira, a manutenção dos recursos pedagógicos depende tanto de um financiamento adequado quanto de uma gestão comprometida em promover um ambiente de aprendizado rico e variado para todos os estudantes.

A estrutura das escolas públicas no Brasil e as condições de trabalho dos docentes são temas que refletem diretamente a aplicação de políticas educacionais e de financiamento. Segundo Moraes e Ximenes (2016), políticas públicas voltadas para a educação precisam garantir que as escolas tenham infraestrutura adequada para proporcionar um ambiente de aprendizado eficiente e seguro. No entanto, a realidade demonstra que muitos docentes enfrentam condições precárias que comprometem sua atuação, afetando diretamente o processo de ensino e aprendizagem. A ausência de recursos básicos, como materiais didáticos e salas de aula adequadas, sobrecarrega os professores, que precisam lidar com a falta de suporte em um cenário que exige constantes adaptações.

Além disso, Oliveira (2020) aponta que a pandemia de COVID-19 evidenciou fragilidades no ambiente escolar, com a necessidade de infraestrutura digital, que muitas escolas públicas não possuem. Esse contexto ressaltou a desigualdade entre escolas de diferentes regiões e Estados, onde docentes de áreas mais afastadas enfrentam desafios adicionais, como turmas superlotadas e baixos salários, o que prejudica o desenvolvimento de uma educação de qualidade. Alves, Xavier e Paula (2019) também reforçam a importância de políticas que promovam investimentos consistentes na infraestrutura escolar, observando que a qualidade do espaço físico impacta diretamente na motivação e desempenho dos professores e alunos.

Cleo Manha (2024, on-line), ao abordar sobre o orçamento da União destinado à educação, afirma que “os recursos disponibilizados pela atual gestão ainda não são

suficientes nem para a manutenção do que se tem, quanto mais para garantir qualidade e bem-estar para estudantes e docentes em todas as etapas de ensino". Ela ressalta que o incremento adicional destinado ao orçamento da educação, em 2023, devido a PEC da Transição, não é o suficiente para solucionar os problemas apresentados pelas inúmeras escolas brasileiras, posto que "a maioria das escolas estaduais e, principalmente, as municipais, não tem a mínima infraestrutura necessária para um ambiente adequado de ensino e aprendizagem" (Manha, 2024). Destaca ainda que "as escolas municipais são as que têm menos infraestrutura, apenas 44% delas possuem acessibilidade, 43% têm quadras de esportes, 34% possuem biblioteca e 10% têm laboratórios" (Manha, 2024, on-line).

Manha (2024) aponta ainda que as escolas estaduais de ensino médio possuem mais infraestrutura do que as municipais, mas ainda enfrentam desafios significativos, como a falta de laboratórios, salas de leitura e artes, além de bibliotecas e acessibilidade. A autora ainda destaca que a reforma do ensino médio aumentou a vulnerabilidade dos estudantes, especialmente devido à disparidade entre escolas públicas e privadas e à precariedade da infraestrutura.

No ensino superior, houve um aumento orçamentário para cerca de R$ 40 bilhões em 2023, mas esse valor é equivalente ao de 2014, e as universidades públicas têm enfrentado cortes de recursos, afetando infraestrutura, novas vagas e pesquisa. A educação foi uma das áreas mais afetadas pelo desinvestimento em políticas públicas nos últimos anos (Manha, 2024).

Mas há sinais de melhora, por exemplo, o programa Pé-de-Meia[7], que é uma iniciativa importante para manter os estudantes no ensino médio, todavia é necessário um esforço maior, tanto orçamentário quanto de participação social nas decisões do Ministério da Educação, para melhorar a qualidade da educação e a vida dos

[7]"Instituído pela Lei nº 14.818/2024, aprovada pelo Congresso Nacional, o Pé-de-Meia é um programa de incentivo financeiro-educacional na modalidade de poupança destinado a promover a permanência e a conclusão escolar de pessoas matriculadas no ensino médio público. Seu objetivo é democratizar o acesso e reduzir a desigualdade social entre os jovens do ensino médio, além de promover mais inclusão social pela educação, estimulando a mobilidade social. Os estados, o Distrito Federal e os municípios prestam as informações necessárias à execução do incentivo, a fim de possibilitar o acesso a ele para os estudantes matriculados nas respectivas redes de ensino" (Secretaria de Educação Básica, 2024, on-line). Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/outubro/mais-da-metade-dos-alunos-de-escola-publica-estao-no-pe-de-meia. Acesso em: 10 dez. 2024.

estudantes de baixa renda, que são maioria nas escolas mais precárias, escolas situadas em regiões mais periféricas ou rurais (Manha, 2024).

Há também a organização da escolaridade em ciclos que, segundo Mainardes (2015), demanda uma infraestrutura que ofereça suporte adequado para diferentes faixas etárias e estágios de aprendizado. No entanto, muitos sistemas escolares brasileiros ainda carecem de investimentos que assegurem tais condições, com problemas recorrentes de manutenção das instalações físicas. Segundo Carvalho (2016), a garantia de uma infraestrutura de qualidade é indispensável para que as políticas educacionais atinjam seus objetivos, pois é somente com um ambiente adequado que os alunos podem aproveitar o ensino plenamente.

Para reverter esse cenário, é essencial que o governo implemente políticas de financiamento que considerem as condições materiais dos docentes e a adequação da infraestrutura escolar, posto que os recursos ainda são insuficientes para garantir qualidade e bem-estar para estudantes e docentes.

Dessa forma, o fortalecimento das condições de trabalho docente é um passo fundamental para a garantia de uma educação de qualidade, pois o ambiente escolar deve ser um espaço propício para o desenvolvimento educacional e profissional.

Portanto, a alocação de recursos públicos para a infraestrutura escolar deve ser uma prioridade, assegurando que todas as escolas possuam instalações adequadas e os recursos pedagógicos necessários. Essa estratégia exige um compromisso do Estado para enfrentar as desigualdades regionais e garantir que as necessidades básicas de todas as escolas sejam atendidas (França, 2016).

4 FUNDEB E A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

O Fundeb desempenha um papel fundamental na garantia do direito à educação no Brasil. Analisando o contexto no qual se insere o principal Fundo de repasse de recursos brasileiros às escolas públicas, este capítulo discute como se estrutura e funciona esse mecanismo de financiamento. Também são expostos os objetivos, princípios e impactos do Fundeb na realidade educacional. Descreve-se acerca dos recursos de complementação da União e dos referenciais mínimos utilizados para o cálculo de repasses, bem como se discute os limites e potencialidades do Fundeb para a garantia de um ensino de qualidade.

4.1 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO FUNDEB

Retomamos – de maneira sintética – o escopo que demarca a pertinência do Fundeb para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, bem como, para a valorização dos profissionais da educação básica pública. Assim, destacamos que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) desempenha um papel crucial no financiamento da educação básica no Brasil, promovendo um modelo de financiamento que busca reduzir desigualdades regionais e melhorar a qualidade do ensino. Criado em 2007, em substituição ao Fundef, o Fundeb financia todas as etapas e modalidades da educação básica, incluindo a educação infantil e o ensino médio, com o objetivo de garantir um padrão mínimo de qualidade e de assegurar que todas as crianças e adolescentes tenham acesso a uma educação de qualidade (Rezende Pinto, 2019).

O Fundeb é um instrumento contábil, composto por 27 fundos, um para cada estado, mais o Distrito Federal. Está estruturado de forma a integrar recursos provenientes da arrecadação de impostos estaduais e municipais (ICMS, IR, IPVA, IPI), com complementação da União para os Estados, Distrito Federal e Municípios que não alcançam o valor mínimo anual por aluno. Esse sistema de complementação permite uma distribuição mais equitativa dos recursos, atendendo principalmente as regiões que apresentam maior dificuldade de arrecadação. Além disso, o fundo tem como diretriz o financiamento direto de ações voltadas ao desenvolvimento da educação básica, sendo essencial para o pagamento de salários de professores e

para a manutenção da infraestrutura escolar (Rezende Pinto, 2019; Silva Costa; Sauerbronn; Lourenço, 2018).

O papel do Fundeb se fortaleceu com a Emenda Constitucional nº 108 de 2020, que tornou o fundo permanente e aumentou gradualmente a participação da União nos recursos, ampliando a capacidade de investimento em educação nas regiões mais vulneráveis.

Como sabemos, a partir da Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o atual Fundeb, delimitou-se que o presente fundo estará totalmente implementado, sobretudo, devido à ampliação do percentual da complementação da União de 10%, em 2020, para 23% apenas a partir do ano de 2026 (Cardoso; Cordeiro; Barbosa, 2023). Sem dúvida, significa uma ampliação da responsabilidade da União em sua função redistributiva e supletiva – como destacado anteriormente – o que demarca um aumento significativo da composição do Fundeb.

Contudo, as políticas de austeridade fiscal e as limitações orçamentárias, como a Emenda Constitucional 95, que impôs um teto de gastos, desafiam a implementação de um financiamento mais robusto, especialmente em áreas de extrema necessidade, como a educação infantil e o ensino médio (Silva Costa; Sauerbronn; Lourenço, 2015; Santos, 2015).

A participação social no controle da aplicação dos recursos do Fundeb é realizada através dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS), que fiscalizam a correta aplicação dos recursos e promovem a transparência e o controle social. Esses conselhos, compostos por representantes de diversos segmentos da sociedade, enfrentam desafios como a falta de capacitação técnica dos conselheiros e a limitação de acesso a informações financeiras detalhadas, fatores que impactam a efetividade do controle social exercido (Silva Costa; Sauerbronn; Lourenço, 2015).

Por fim, o Fundeb representa uma política essencial para a democratização do acesso à educação de qualidade, mas sua eficácia depende de uma gestão que assegure a utilização adequada dos recursos e de políticas públicas que ampliem o financiamento da educação. A necessidade de uma coordenação eficiente entre os entes federativos e de mecanismos que garantam a equidade no financiamento educacional são aspectos centrais para que o Fundeb alcance seus objetivos, especialmente em regiões historicamente desfavorecidas (Lopes, 2019; Oliveira, 2020).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado pela Emenda Constitucional nº 53 em 2006, substituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). A criação do Fundeb marcou uma mudança significativa no financiamento da educação básica no Brasil, ampliando o foco do Fundef, que anteriormente atendia apenas ao ensino fundamental, para incluir toda a educação básica, abrangendo desde a educação infantil até o ensino médio. Conforme explicado por Santos (2015), a transição do Fundef para o Fundeb foi motivada pela necessidade de corrigir desigualdades regionais e garantir uma distribuição mais equitativa dos recursos educacionais em todo o território nacional. O Fundeb visava assegurar que todas as crianças e jovens brasileiros tivessem acesso a uma educação de qualidade, independentemente da região em que residem, promovendo um financiamento mais abrangente e inclusivo.

Além de ampliar o escopo de atendimento, o Fundeb introduziu um sistema de complementação da União para Estados, Distrito Federal e municípios que não alcançam o valor mínimo por aluno definido nacionalmente. Essa complementação tem o objetivo de reduzir as disparidades regionais e garantir que as áreas mais vulneráveis e com menor capacidade de arrecadação possam proporcionar uma educação de qualidade semelhante à das regiões mais desenvolvidas. Segundo Lisbôa (2015), essa complementação federal é fundamental para equilibrar as desigualdades entre Estados e Municípios e assegurar que o princípio da equidade seja respeitado no sistema educacional brasileiro.

Outro aspecto relevante da criação do Fundeb foi a instituição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, órgãos responsáveis por monitorar a aplicação dos recursos e assegurar a transparência na gestão do fundo. Junior *et al*. (2021) destacam que esses conselhos, formados por representantes da sociedade civil, têm um papel crucial no controle social dos recursos do Fundeb, promovendo uma fiscalização democrática e participativa sobre o uso dos recursos destinados à educação básica.

O impacto do Fundeb foi tão significativo que, em 2020, a Emenda Constitucional nº 108 tornou o fundo permanente, ampliando a participação da União e reforçando a importância de um financiamento contínuo e equitativo para a educação básica. A criação do Fundeb e sua transformação em política permanente

demonstram o compromisso do Brasil com a educação pública de qualidade e com a redução das desigualdades regionais, estabelecendo um modelo de financiamento que busca garantir oportunidades educacionais mais equitativas para todos os brasileiros (Júnior *et al*., 2021).

Os princípios e objetivos do Fundeb estão fortemente alinhados com a promoção de uma educação pública, equitativa e de qualidade para todos. O principal objetivo do Fundeb é assegurar que todos os estudantes brasileiros, independentemente de sua localização geográfica ou condição socioeconômica, tenham acesso a uma educação básica de qualidade, financiada por recursos públicos. Santos (2015) aponta que a criação do Fundeb veio para consolidar o compromisso do Estado brasileiro com a universalização e a qualificação do ensino, promovendo um sistema de financiamento que prioriza a equidade e a justiça social. Esse compromisso é reforçado pelo princípio da redistribuição de recursos, que busca compensar as desigualdades regionais e garantir que todos os municípios e estados recebam um montante suficiente para oferecer uma educação adequada.

O Fundeb também adota o princípio da progressividade, com a União complementando os recursos para os entes federativos que não alcançam o valor mínimo nacional por aluno. Esse modelo de financiamento progressivo é essencial para reduzir as desigualdades no acesso à educação, permitindo que as regiões com menor capacidades arrecadatórias possam oferecer condições básicas de ensino. Lisbôa (2015) explica que essa complementação federal é uma das características mais importantes do Fundeb, pois visa assegurar uma base de recursos mínima em todo o país, fortalecendo o compromisso com uma educação inclusiva e de qualidade.

Coutinho e Abranches (2017) destacam que o fundo incentiva estados e municípios a aumentarem seus investimentos próprios em educação, promovendo uma responsabilidade compartilhada entre os entes federativos e uma maior sustentabilidade no financiamento da educação básica.

Outro objetivo central do Fundeb é a valorização dos profissionais da educação. O fundo destina uma parcela significativa de seus recursos ao pagamento de salários dos professores e demais profissionais, reconhecendo que a valorização do corpo docente é fundamental para a qualidade do ensino. Junior *et al*. (2021) reforçam que, ao priorizar o pagamento de salários e a formação continuada dos profissionais da educação, o Fundeb contribui para a construção de um sistema educacional mais eficiente e motivado, impactando diretamente no desempenho e na satisfação dos

alunos. Em suma, os princípios e objetivos do Fundeb refletem um compromisso com a justiça social, a equidade e a melhoria da qualidade da educação no Brasil, promovendo uma base sólida para que todos os brasileiros possam exercer seu direito à educação em condições mais igualitárias.

Referente às fontes de financiamento para a educação básica no Brasil, estas são de vital importância para assegurar a qualidade e a equidade no sistema educacional, especialmente em um país com disparidades regionais significativas.

A política de financiamento, que inclui a implementação do Fundeb, visa atender às necessidades educacionais de diferentes realidades locais por meio da vinculação de receitas e da complementação federal. Referente à complementação da União e aos referenciais mínimos utilizados para o cálculo de repasses, faz-se necessária uma breve distinção entre as terminologias utilizadas. A complementação da União integra o chamado “modelo híbrido de distribuição”, sendo composto por três modalidades de complementação: a complementação-VAAF (Valor Aluno/Ano Final); a complementação-VAAT (Valor Aluno/Ano Total); e a complementação-VAAR (Valor Aluno/Ano Resultado) (Brasil, 2021). E quanto aos valores de referência, a depender da modalidade de complementação, são divididos em dois: valor anual final mínimo por aluno (VAAF-Min); e valor anual total mínimo por aluno (VAAT-Min) (Brasil, 2021). A complementação-VAAF (Valor Aluno/Ano Final) corresponde à receita de recursos direcionada aos Estados e ao Distrito Federal que não alcançarem o mínimo definido nacionalmente (Brasil, 2021).

Duarte e Souza (2024) destacam que o novo modelo do Fundeb, introduzido pela Emenda Constitucional 108 de 2020, trouxe inovações significativas ao incluir esta complementação federal diferenciada. Posto que o valor adicional calculado com base no Valor Aluno Ano (VAAF-Min), segundo os autores, é essencial para reduzir as desigualdades, pois direciona recursos para os Municípios que apresentam menores capacidades fiscais e maior vulnerabilidade socioeconômica.

Esse cálculo do VAAF-Min é determinado levando-se em consideração um conjunto de fatores que inclui a renda per capita do Município, sua população escolar e as condições econômicas locais, conforme explicado por Silva (2021). Essa metodologia permite uma redistribuição que beneficia Estados e Municípios que, sem essa ajuda federal, não conseguiriam garantir condições mínimas de ensino. Silva (2021) argumenta que o cálculo do VAAF-Min é uma medida que visa equilibrar as disparidades regionais, mas que ainda enfrenta desafios quanto à precisão e

efetividade, uma vez que as variações econômicas e demográficas afetam diretamente as necessidades de cada região.

A análise de Santana, Medeiros e Gonçalves (2020) reforçam a importância do Fundeb para a manutenção da educação em áreas rurais, onde o acesso a recursos e infraestrutura tende a ser ainda mais restrito. Eles ressaltam que, embora o Fundeb tenha melhorado o financiamento da educação nessas áreas, ainda existem desafios relacionados à adequação dos recursos para enfrentar as dificuldades logísticas e estruturais inerentes ao meio rural.

Vieira e Vidal (2015) abordam a relevância da análise histórica das políticas de financiamento da educação no Brasil, especialmente em relação à redistribuição de receitas. As autoras destacam que, desde o Fundef, precursor do Fundeb, houve um movimento progressivo para descentralizar e redistribuir os recursos, ampliando o alcance do financiamento educacional, que passou a incluir todas as etapas da educação básica. Esse movimento histórico, conforme apontado pelas autoras, foi fundamental para a construção de um sistema educacional mais inclusivo, possibilitando que escolas localizadas em regiões de menor arrecadação também tivessem acesso a recursos para melhoria de infraestrutura, formação docente e materiais didáticos.

Dourado, Marques e Silva (2021) sublinham a importância da colaboração entre os entes federados para a eficácia do Fundeb. Eles explicam que o Fundo é sustentado por uma combinação de impostos estaduais e municipais e pela complementação da União, que se baseia no cálculo do Valor Aluno Ano Final (VAAF). Esse valor adicional visa assegurar que o investimento mínimo por aluno (VAAF-Min) seja atingido em todo o território nacional, o que representa um avanço na garantia do direito à educação. Dourado, Marques e Silva (2021) ainda argumentam que, embora a complementação federal tenha se mostrado eficaz, ainda há uma lacuna significativa na capacidade de financiamento entre as regiões, o que demanda uma revisão constante dos critérios de cálculo e distribuição de recursos.

Segundo Cardoso, Cordeiro e Barbosa (2023), o Novo Fundeb é a versão atualizada do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que foi aprovado em 2020 e tornou-se permanente com a Emenda Constitucional n. 108/2020. O mesmo foi regulamentado pela Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020, com implementação a partir de 1º de janeiro de 2021. Conforme Cardoso, Cordeiro e Barbosa (2023), trata-

se de um fundo de natureza contábil, instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, que visa a universalização da educação básica, a melhoria da qualidade do ensino e a valorização dos profissionais da educação. Destaca-se ainda que o novo Fundeb, mantém os 27 fundos contábeis estaduais, a mesma cesta de recursos na distribuição intraestadual e as mesmas matrículas presenciais nas redes públicas de acordo com as responsabilidades de Estados e Municípios, assim como as matrículas nas instituições conveniadas com o poder público (Cardoso; Cordeiro; Barbosa, 2023).

Contudo houve mudanças significativas, pois o novo Fundeb, como já explicamos, adotou um modelo híbrido que leva em conta tanto a situação de cada município quanto a dos estados, visando corrigir distorções do modelo anterior. Bem como passou a destinar recursos específicos à educação infantil, reconhecendo a importância desse nível educacional. Os autores ainda destacam que a nova regulamentação também inclui medidas para fortalecer o controle social sobre o uso dos recursos, garantindo maior transparência e participação da comunidade

Cardoso, Cordeiro e Barbosa (2023, p. 19) ainda destacam que “o novo Fundeb é um importante mecanismo de distribuição automática de recursos vinculados à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino (MDE)”. Sendo, portanto, um passo importante na promoção da equidade e da qualidade da educação básica no Brasil, garantindo que os recursos sejam alocados de forma mais justa, sendo o VAAF, o VAAR e o VAAT indicadores norteadores de como a complementação será distribuída.

Neste contexto, o Valor-Aluno-Ano Final (VAAF-Min) é um elemento central no financiamento da educação básica por meio do Fundeb, pois estabelece o montante mínimo de recursos a ser investido por aluno em cada etapa e modalidade de ensino. Esse valor é calculado com base em critérios que visam equilibrar a distribuição de recursos, considerando as diferenças socioeconômicas e regionais no Brasil.

Sobre a complementação-VAAF, esta integra as receitas dos Fundos para o exercício financeiro de referência, tanto as receitas estimadas como as receitas realizadas por ocasião do ajuste. Já a complementação-VAAT refere-se às receitas dos Fundos e demais disponibilidades vinculadas à educação, realizadas nos dois exercícios financeiros anteriores ao de referência (dados consolidados), corrigidas pelo percentual da variação nominal das receitas totais integrantes dos Fundos, sendo considerado o período de 24 meses, com encerramento em junho do exercício anterior ao da transferência das receitas (Brasil, 2021). Dos recursos da complementação-VAAT, devem ser destinados 50% dos recursos globais para educação infantil e o

mínimo de 15% em despesas de capital, conforme prevê a Lei n. 14.113/2020. A subvinculação dos 15% para despesas de capital deve ser direcionada a investimentos em infraestrutura, aquisição de equipamentos e instalações para as escolas etc. (Brasil, 2023).

Já a complementação VAAR (Valor Aluno/Ano por Resultado), que teve início em 2023, é distribuída de acordo com o cumprimento de cinco condicionalidades e da evolução de indicadores nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica. “Isso possibilitará o atendimento e a melhoria da aprendizagem, além da redução das desigualdades (medida de equidade de aprendizagem)” (Brasil, 2021, p. 29). Das condicionalidades, prescritas pela Lei n. 14.113/2020 (Art. 14, inciso 1º), para que os Entes federados possam receber a complementação-VAAR da União, os mesmos devem cumprir:

> Parâmetros técnicos de mérito e desempenho para o provimento do cargo de gestor escolar;
> Participação de pelo menos 80% dos estudantes em avaliações da educação básica;
> Redução de desigualdades socioeconômicas e raciais na educação, medidas em exames de avaliação;
> Referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular; e
> Repasse de 10% do ICMS que cabe a cada Município, com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade segundo o nível socioeconômico dos estudantes (Brasil, 2021)

Dessa forma, aos municípios que solicitam o recebimento da Complementação-VAAR não implica necessariamente receber esses recursos federais, posto que há esses cinco fatores a serem considerados.

Acerca do cálculo do valor-aluno-ano (VAA), Dourado, Marques e Silva (2021) explicam que este é uma tentativa de reduzir as desigualdades no financiamento da educação ao alocar mais recursos para áreas com menor capacidade fiscal. Dessa forma, Estados e Municípios que apresentam dificuldades financeiras para investir em educação são beneficiados por uma complementação da União, que visa assegurar um padrão mínimo de qualidade.

Além da capacidade de arrecadação local, o cálculo do VAA considera outros fatores (fatores de ponderação), como o número de matrículas, a modalidade de ensino oferecida (como educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, entre outros) e a localização das escolas, sejam urbanas ou rurais, que compõem a lógica de cálculo da/para definição do VAAF-Min. Vieira e Vidal (2015) destacam que a

inclusão desses critérios permite que o valor repassado para cada aluno seja mais ajustado às realidades específicas das diversas regiões do país, promovendo uma distribuição de recursos que respeita a diversidade educacional e as necessidades regionais. Esse mecanismo não apenas busca reduzir desigualdades, mas também promover a equidade, garantindo que as condições socioeconômicas locais sejam levadas em consideração no financiamento da educação.

A aplicação prática dos critérios para o cálculo e distribuição do VAA envolve um trabalho conjunto entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além de constantes avaliações e ajustes nos valores. Santana, Medeiros e Gonçalves (2020) ressaltam que a definição desses valores requer a análise de indicadores regionais de desenvolvimento educacional, o que exige coordenação intergovernamental e transparência nas ações. Essa interação entre os entes federativos visa assegurar que os recursos sejam distribuídos de forma justa e eficaz, promovendo uma educação básica que ofereça as mesmas oportunidades de qualidade em diferentes regiões do Brasil. No entanto, a implementação do VAA enfrenta desafios, como a necessidade de atualização constante para refletir as mudanças econômicas e demográficas.

Um dos pontos críticos no cálculo do VAA é a dificuldade de adequar os valores ao crescimento das demandas educacionais e ao aumento dos custos com infraestrutura, salários e materiais pedagógicos. Barros e Machado (2022) observam que o cálculo do VAA deve ser revisado periodicamente para garantir que os recursos destinados à educação básica sejam suficientes para atender às necessidades crescentes das redes de ensino. A falta de atualização no valor do VAA pode resultar em insuficiência de recursos, especialmente em áreas mais vulneráveis, onde os desafios para oferecer uma educação de qualidade são maiores. Assim, o cálculo e a distribuição do VAA desempenham um papel essencial na promoção de uma educação equitativa, mas demandam aprimoramento constante para se adequar às realidades do sistema educacional brasileiro.

No contexto do Fundeb, os descritores analíticos e fatores de ponderação são elementos fundamentais para determinar o valor a ser investido em cada aluno, considerando as especificidades de cada etapa e modalidade de ensino. Esses descritores incluem variáveis como o nível de ensino (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio), a modalidade (educação de jovens e adultos, educação especial) e a localização da escola (urbana ou rural). Segundo Dourado, Marques e

Silva (2021), a aplicação dos descritores e fatores de ponderação busca garantir que os recursos repassados aos Estados, Distrito Federal e Municípios sejam adequados às necessidades específicas de cada contexto, promovendo uma distribuição mais justa.

Referente ao novo Fundeb, segundo Cardoso, Cordeiro e Barbosa (2023, p. 28), além das ponderações já existentes no antigo Fundeb, “a EC 108/2020 prevê novas ponderações para a alocação dos recursos do Fundo, relativas ao nível socioeconômico dos estudantes, indicadores de disponibilidade fiscal e de potencial de arrecadação tributária”.

Esses fatores de ponderação são definidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF) e são atualizados anualmente para refletir as necessidades e desafios da educação básica no Brasil. Tal atualização refere-se à dinamicidade das condições materiais e objetivas de cada realidade social.

Cabe destacar que “na redistribuição da cesta de recursos do Fundeb, quando se eleva uma ou mais ponderações, respectivamente se reduz o valor por aluno das demais etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino” (Cardoso; Cordeiro; Barbosa, 2023, p. 28).

A utilização de fatores de ponderação permite que o valor investido em cada aluno seja ajustado conforme a complexidade e os custos associados a cada modalidade e etapa de ensino. Por exemplo, a educação infantil em áreas rurais pode receber um fator de ponderação maior devido aos desafios logísticos e à carência de infraestrutura nessas regiões. Rezende Pinto (2021) explica que a aplicação dos fatores de ponderação visa promover a equidade no financiamento da educação, garantindo que as realidades locais sejam refletidas no cálculo do Valor-Aluno-Ano. Dessa forma, o Fundeb busca adaptar o financiamento às condições reais das escolas, favorecendo uma educação de qualidade que contemple as diversas necessidades dos estudantes.

Barros e Machado (2022) argumentam que os descritores analíticos e fatores de ponderação são essenciais para que o Fundeb atinja seus objetivos de forma eficaz, pois eles reconhecem as desigualdades regionais e buscam compensá-las por meio de um modelo de financiamento que prioriza áreas com maior vulnerabilidade. Esses autores apontam que a inclusão de critérios específicos para áreas de educação do campo e para escolas situadas em contextos de maior exclusão social é

uma forma de enfrentar as disparidades existentes no acesso e na qualidade da educação básica. No entanto, eles também destacam a importância de revisar periodicamente esses fatores para que continuem a refletir as demandas reais das redes de ensino, já que o cenário educacional brasileiro é dinâmico e está em constante transformação.

Para garantir a eficácia desses descritores e fatores de ponderação, é necessário um acompanhamento constante e uma avaliação dos impactos que eles geram no financiamento e na qualidade da educação. Santana, Medeiros e Gonçalves (2020) ressaltam que, sem uma atualização regular e criteriosa, os fatores de ponderação podem se tornar obsoletos e deixar de atender adequadamente as escolas mais vulneráveis.

4.2 LIMITES E POTENCIALIDADES DO FUNDEB NA GARANTIA DO ENSINO DE QUALIDADE

O Fundeb enfrenta importantes desafios estruturais e financeiros que afetam sua eficácia na promoção de uma educação básica de qualidade. Oliveira (2022) observa que, embora o Fundeb tenha contribuído para ampliar o acesso à educação, ele ainda não consegue eliminar as disparidades regionais e as desigualdades socioeconômicas que afetam o sistema educacional. As diferenças de arrecadação entre Estados e Municípios são um dos principais fatores limitantes, já que o fundo é alimentado por uma parcela dos impostos estaduais e municipais, complementada pela União. Em Estados e Municípios com baixa capacidade arrecadatória, a quantidade de recursos obtida é insuficiente para cobrir as necessidades educacionais locais, resultando em um financiamento que não atende de forma equitativa a todos os estudantes.

Além da questão da arrecadação, Rezende Pinto (2021) destaca que o controle social e a fiscalização sobre o uso dos recursos do Fundeb ainda são frágeis. Embora existam Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) em cada Estado, Distrito Federal e Município, responsáveis por monitorar a aplicação dos recursos, esses conselhos muitas vezes não contam com o treinamento e a capacitação técnica necessários para realizar uma fiscalização eficiente. A falta de formação adequada dos conselheiros compromete o papel desses órgãos, permitindo que irregularidades ou má gestão dos recursos ocorram sem que medidas corretivas sejam tomadas. Esse

problema é agravado pela falta de transparência em algumas administrações locais, o que dificulta o acesso dos conselheiros às informações financeiras e operacionais sobre o uso dos recursos do fundo.

Outro limite importante do Fundeb é que ele não cobre completamente as necessidades de modalidades específicas, como a educação de jovens e adultos (EJA) e a educação especial. Rezende Pinto (2021) aponta que essas modalidades, apesar de essenciais para garantir uma educação inclusiva e universal, não recebem o mesmo nível de financiamento que outras etapas da educação básica. Essa lacuna dificulta a oferta de um ensino adequado para esses grupos, que muitas vezes requerem recursos adicionais, como materiais adaptados e formação específica dos professores. Essa limitação afeta a qualidade do ensino oferecido a alunos com necessidades educacionais específicas e compromete a inclusão desses estudantes no sistema educacional.

Apesar dos desafios, o Fundeb possui um grande potencial para transformar a educação básica no Brasil. A ampliação da complementação da União para até 23%, introduzida pela Emenda Constitucional nº 108/2020, representa uma conquista significativa na luta por uma educação equitativa. Segundo Motta e Mesquita (2020), esse aumento na participação federal no financiamento do fundo possibilita uma redistribuição mais justa dos recursos, beneficiando especialmente os Estados e Municípios mais pobres. Essa medida reflete um avanço no modelo federativo de financiamento da educação, pois reduz a dependência dos entes locais em relação à sua própria arrecadação e garante um montante mínimo por aluno, independentemente das condições econômicas regionais. Dessa forma, o Fundeb contribui para o fortalecimento da equidade educacional, ao possibilitar que todas as regiões tenham condições de oferecer um padrão básico de qualidade no ensino.

Outro aspecto positivo do Fundeb é sua flexibilidade para atender diferentes modalidades e etapas da educação básica, incluindo educação infantil, ensino fundamental e médio, além de modalidades como a educação de jovens e adultos e a educação especial. Oliveira (2022) observa que essa abrangência permite que o fundo contribua para a inclusão social e para a garantia do direito à educação em diferentes contextos. Em áreas rurais, por exemplo, onde o acesso à educação é historicamente mais difícil, o Fundeb possibilita a construção e a manutenção de escolas e o pagamento de profissionais capacitados, contribuindo para a permanência dos estudantes no sistema escolar. Em áreas urbanas, o fundo auxilia na melhoria da

infraestrutura e na aquisição de materiais pedagógicos, impactando positivamente o ensino e a aprendizagem.

Dourado, Marques e Silva (2021) destacam que o Fundeb é uma ferramenta crucial para a valorização dos profissionais da educação, uma vez que parte dos recursos é destinada ao pagamento de salários e à formação continuada dos professores. A valorização dos docentes é um fator essencial para a qualidade do ensino, pois professores mais bem preparados e remunerados tendem a desenvolver um trabalho mais eficaz em sala de aula, o que contribui diretamente para o desempenho dos alunos. Além disso, a garantia de recursos para a formação continuada dos profissionais da educação permite que eles estejam sempre atualizados e preparados para lidar com as demandas educacionais atuais, como o uso de novas tecnologias e a abordagem de temas transversais no currículo escolar.

O Fundeb possui um potencial significativo para fomentar a participação social no monitoramento da aplicação dos recursos educacionais. Embora ainda existam limitações na atuação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, Rezende Pinto (2021) argumenta que a ampliação e o fortalecimento desses órgãos poderiam aumentar a transparência e a eficiência na gestão do fundo.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) tem se mostrado um mecanismo essencial para a redução das desigualdades educacionais no Brasil, especialmente no que se refere à redistribuição de recursos entre regiões e estados com diferentes capacidades financeiras. Um dos principais impactos positivos desse fundo é a possibilidade de garantir um valor mínimo anual por aluno em todo o país, contribuindo para a equalização das oportunidades educacionais. Conforme Dourado, Marques e Silva (2021), a complementaridade da União ao fundo permite que estados e municípios que não alcançam esse valor mínimo recebam recursos adicionais, favorecendo a justiça fiscal e social na educação pública. Isso tem sido especialmente significativo para estados com menor arrecadação tributária, garantindo condições básicas de infraestrutura e manutenção escolar.

O Fundeb impulsionou avanços na qualificação docente e na valorização do magistério. A obrigatoriedade de destinar ao menos 60% dos recursos do fundo para o pagamento de profissionais da educação (previsto no Fundeb 2006-2020) contribui para o reconhecimento da importância do trabalho docente, oferecendo salários mais competitivos e, consequentemente, atraindo profissionais mais qualificados para o

setor educacional. Motta e Mesquita (2020) destacam que, com essa valorização, o Fundeb possibilitou a construção de um ambiente educacional mais eficiente e capaz de promover o desenvolvimento social e econômico das regiões menos favorecidas.

Outro ponto relevante dos impactos positivos do Fundeb é o estímulo ao controle social e à participação comunitária. A legislação que regulamenta o fundo prevê a criação de conselhos gestores, compostos por membros da comunidade escolar e representantes locais, responsáveis pelo acompanhamento da aplicação dos recursos. Essa prática não só aumenta a transparência no uso dos recursos, mas também fomenta a participação ativa da sociedade na gestão educacional, como apontam Rezende Pinto (2021) e Oliveira (2022). A atuação dos conselhos, aliada ao monitoramento da União e dos estados, fortalece o papel do fundo como instrumento de inclusão e equidade na educação brasileira.

Embora o Fundeb tenha promovido avanços significativos no financiamento da educação básica, sua estrutura ainda enfrenta limitações que comprometem sua plena efetividade. Um dos desafios estruturais mais destacados é a dependência do fundo em relação às receitas provenientes de impostos estaduais e municipais, o que pode gerar inconsistências nos períodos de crise econômica ou de redução na arrecadação tributária. Dourado, Marques e Silva (2021) ressaltam que, nesses cenários, o fundo enfrenta dificuldades em manter os níveis de financiamento adequados para sustentar a qualidade do ensino. Essa instabilidade fiscal afeta diretamente a continuidade dos programas e a valorização dos profissionais da educação, impactando negativamente o desempenho escolar.

A complexidade contábil dos repasses do Fundeb é um obstáculo para a gestão eficiente dos recursos. A legislação que regulamenta o fundo exige que cada Município, Distrito Federal e Estado elabore relatórios financeiros detalhados sobre o uso dos recursos, o que demanda conhecimento técnico e uma estrutura administrativa robusta. Rezende Pinto (2021) observa que, em muitos municípios, especialmente aqueles com menos recursos, a ausência de capacitação dos gestores e a falta de infraestrutura para monitoramento adequado dos recursos dificultam o controle eficiente e transparente dos gastos. Essa carência gera um contexto no qual a falta de clareza sobre o uso dos recursos do Fundeb impede a avaliação precisa de seu impacto real na educação.

Deste modo, o Fundeb também enfrenta o desafio de garantir que os recursos sejam aplicados de forma a alcançar todos os objetivos de universalização e melhoria

da qualidade do ensino. A auditoria e o controle social desempenham um papel fundamental nesse processo, mas sua execução é limitada pela falta de capacitação específica dos conselheiros locais e pelas dificuldades de comunicação entre os órgãos responsáveis. Motta e Mesquita (2020) apontam que o fortalecimento da formação dos conselheiros e o aprimoramento dos sistemas de auditoria são essenciais para assegurar que os recursos do fundo sejam efetivamente aplicados no desenvolvimento da educação básica.

4.3 A CONTRIBUIÇÃO DO FUNDEB PARA A VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO

O Fundeb, desde sua implementação, tem sido uma ferramenta crucial na estrutura de financiamento educacional no Brasil, promovendo a valorização dos profissionais da educação por meio de políticas públicas que visam melhores condições de trabalho e remuneração. Conforme destacado por Pinto (2018), o Fundeb consolidou o financiamento da educação básica ao garantir uma base orçamentária direcionada à manutenção e desenvolvimento de todas as etapas de ensino, incluindo a valorização do magistério. Essa medida visa não só à compensação salarial dos docentes, mas também a proporcionar uma carreira atrativa, o que contribui para a retenção de profissionais qualificados nas redes de ensino pública. Essa perspectiva é reforçada por Santana Santos e Vasconcelos (2023), que salientam a relevância do Fundeb para a responsabilização estatal, assegurando o direito à educação de qualidade por meio do fortalecimento de um quadro docente valorizado.

Além de servir como uma base de suporte financeiro, o Fundeb tem se mostrado fundamental para garantir uma estrutura de remuneração que incentiva o ingresso e a permanência de educadores na carreira, conforme discutido por Torres (2020). A distribuição de recursos, especialmente voltada para o cumprimento do Piso Salarial Profissional Nacional (Lei 11.738/2008), representa um avanço no reconhecimento das necessidades financeiras da categoria. Esse movimento é ainda reforçado pelo fato de que o Fundeb destina uma parte significativa de seu orçamento exclusivamente ao pagamento dos profissionais da educação, o que reflete a priorização da qualificação e motivação da força de trabalho nas escolas públicas. Tal

direcionamento é essencial para construir um ambiente escolar com profissionais empenhados e bem-preparados, elevando a qualidade do ensino básico.

O papel do Fundeb na valorização dos profissionais da educação não se limita ao aspecto financeiro. Abicalil *et al*. (2015) apontam que, ao direcionar investimentos para programas de formação continuada e desenvolvimento profissional, o fundo promove a melhoria das competências docentes, o que se traduz diretamente em ganhos de desempenho acadêmico e satisfação no trabalho. Esse contexto destaca a importância de políticas que combinem remuneração justa com oportunidades de desenvolvimento profissional, assegurando que o docente tenha não apenas estabilidade financeira, mas também acesso a qualificações que lhe permitam aprimorar sua prática pedagógica. A ação conjunta entre valorização salarial e capacitação promove um ambiente escolar mais robusto e preparado para enfrentar os desafios educacionais contemporâneos.

A valorização salarial dos profissionais da educação é essencial não apenas como reconhecimento da importância do trabalho realizado, mas também como um fator crítico na melhoria da qualidade da educação. Segundo Vicente, Ramos e Silva Moreira (2015), a valorização dos professores está intrinsicamente ligada à atração e retenção de profissionais qualificados, que desempenham um papel fundamental na formação dos alunos e na construção de uma sociedade mais educada. O estudo de Nunes (2017) reforça que, em sistemas educacionais nos quais os professores são adequadamente remunerados, há um incentivo maior para a continuidade na carreira, o que contribui para o desenvolvimento de uma base docente experiente e motivada.

Sena Martins (2019) argumenta que a valorização salarial possui um impacto positivo na estabilidade profissional dos docentes, um elemento vital para a continuidade das políticas educacionais e para o fortalecimento do sistema público de ensino. A literatura acadêmica aponta que a manutenção de salários competitivos é uma estratégia não apenas de valorização profissional, mas também de motivação, o que se reflete na disposição dos professores em se dedicarem com mais empenho ao ensino. A remuneração, por sua vez, impacta diretamente no nível de atenção e na dedicação aos alunos, melhorando o ambiente escolar como um todo e colaborando para uma educação de maior qualidade.

A análise de Sartori e Pagliarin (2016), por exemplo, sobre o papel do coordenador pedagógico na educação básica, destaca que a valorização salarial influencia o desempenho e a satisfação dos profissionais educacionais, gerando um

ambiente mais estável e produtivo. A valorização salarial é, assim, essencial para assegurar que os profissionais possam se dedicar integralmente ao ensino, sem as preocupações e pressões financeiras que, muitas vezes, afastam talentos da educação pública. Esse processo de valorização, quando implementado corretamente, torna-se um investimento estratégico, com impacto direto na qualidade do ensino e na eficácia das práticas pedagógicas.

Os reflexos da valorização salarial na qualidade do ensino são evidentes em estudos que associam a retenção de profissionais qualificados ao desempenho dos alunos. De acordo com Vicente, Ramos e Silva Moreira (2015), a continuidade dos professores nas instituições de ensino promove um processo educacional consistente e progressivo, o que beneficia diretamente a formação dos alunos ao longo do tempo. Essa continuidade permite que os docentes desenvolvam um conhecimento aprofundado sobre o contexto educacional, facilitando a personalização do ensino e a implementação de metodologias de aprendizado mais eficazes.

Júnior (2016) aponta que a valorização dos professores, por meio de melhores condições salariais, resulta em profissionais mais preparados e menos suscetíveis ao abandono da carreira educacional. Isso é particularmente importante em contextos nos quais a evasão de professores representa um desafio constante, prejudicando a continuidade do aprendizado dos alunos. Dessa forma, o incentivo à permanência na profissão através de melhores salários e condições de trabalho é uma solução eficaz para assegurar a continuidade e a qualidade do ensino.

O estudo de Sena Martins (2019) também destaca que o vínculo entre valorização salarial e qualidade do ensino se manifesta não apenas na retenção dos professores, mas também na criação de um ambiente escolar mais atrativo e propício ao aprendizado. Em um ambiente onde os professores se sentem valorizados, há uma motivação intrínseca que se reflete no empenho e na busca por aprimoramento contínuo. Isso contribui para uma experiência educacional mais enriquecedora, que beneficia tanto os profissionais quanto os alunos, gerando um ciclo de aprimoramento mútuo dentro do sistema educacional.

Sartori e Pagliarin (2016) observam que a valorização salarial contribui para a formação de uma rede educacional sólida, em que os profissionais se sentem motivados a contribuir com a instituição de maneira mais duradoura e dedicada. Esse aspecto é crucial em um cenário no qual a falta de valorização frequentemente leva à

saída de profissionais qualificados, deixando lacunas que impactam diretamente na qualidade do ensino.

Diante do exposto, compreende-se que o Fundeb, por seu caráter financiador, caracteriza-se não como política de governo, mas sim de Estado, posto que grande parte da estrutura política direcionada à educação básica é proveniente da aplicação financeira deste programa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da legitimidade do Estado ao reconhecimento dos profissionais de educação, o Fundeb é um instrumento vital para a promoção da equidade, da qualidade e do acesso à educação básica no Brasil. Ele concretiza o direito constitucional à educação, assegurando que todos os brasileiros tenham as mesmas oportunidades de aprendizado e desenvolvimento.

Sendo assim, este estudo explorou as complexas interações entre o financiamento educacional promovido pelo Fundeb e seus impactos no sistema de educação básica no Brasil, destacando tanto os benefícios quanto as limitações do fundo. A análise evidenciou que o Fundeb – como política pública – tem sido um instrumento essencial para promover a equidade e a inclusão educacional, contribuindo significativamente para a redução das desigualdades regionais no acesso à educação pública de qualidade. Ademais, cabe esclarecer que o Fundeb não apenas é um meio de realização da política pública educacional, mas sim política pública de interesse coletivo.

Pensando em minimizar os problemas gerados pelo capitalismo, as políticas públicas podem diminuir as desigualdades geradas pelo mercado e ampliar a igualdade de oportunidades. Nesse sentido, o financiamento educacional brasileiro oferece referenciais importantes sobre a natureza do poder estatal e as possibilidades de transformação social em direção a uma ordem mais justa e igualitária, e, portanto, uma nova ordem social.

Os critérios de distribuição de recursos, baseados, num primeiro momento (2006-2020) no Valor Aluno Ano (VAA) e na complementação da União, e atualmente pela implementação do ‘novo’ atual Fundeb, nas tipificações de Valor-Aluno-Ano (VAAF-Min, VAAT e VAAR) foram e são destacados como fundamentais para garantir que os Estados, Distrito Federal e Municípios mais carentes, disponham de recursos suficientes – neste caso, Estados e Municípios – para oferecer uma infraestrutura escolar adequada e remunerar os profissionais de maneira digna. Cabe destacar, que os indicadores VAAF, VAAT e VAAR reforçam o compromisso com a qualidade da educação, inclusão, transparência na gestão e aumento na remuneração de professores, são aspectos positivos e relevantes para o âmbito educacional e social.

A valorização dos profissionais da educação, por sua vez, foi amplamente abordada como um dos principais avanços possibilitados pelo Fundeb. Destinar uma

parcela específica dos recursos do fundo para o pagamento de salários e formação continuada dos professores se mostrou crucial para atrair e reter profissionais qualificados no setor educacional, promovendo um ambiente de ensino mais motivador e produtivo. Com isso, a qualidade do ensino melhora e os reflexos positivos se estendem ao desempenho e desenvolvimento dos estudantes, além de contribuir para a estabilidade e o compromisso dos professores com a carreira.

Constatou-se ainda no decorrer de nossa discussão que a vinculação de receitas é um mecanismo indispensável para assegurar que a educação receba os recursos necessários para seu desenvolvimento. Ela não deve apenas garantir financiamento estável, mas também promover a responsabilidade da gestão pública. Responsabilidade que tem a ver com garantia de recursos, planejamento, redução de desigualdades, qualidade educacional, compromisso político, monitoramento e transparência. Nesse sentido, o Fundeb, por seu teor de natureza constitucional, define-se como uma importante política pública de estado e de efetivação do direito à Educação Básica.

Mais do que se preocupar com a sua função, este trabalho também trouxe à tona aspectos referentes à origem dos recursos, bem como a sua distribuição aos entes federados. E, neste percurso, o estudo também evidenciou limitações significativas do Fundeb, como a dependência dos recursos estaduais e municipais, que impacta a eficácia do fundo em períodos de crise econômica. Além disso, as dificuldades estruturais e contábeis, incluindo a necessidade de maior capacitação dos conselhos de controle social, são desafios que limitam a transparência e a eficiência na aplicação dos recursos. A atualização periódica do valor aluno e a adaptação às realidades locais são pontos que necessitam de aprimoramento para que o Fundeb continue respondendo adequadamente às demandas educacionais. Tais aspectos, denotam a importância da formulação de políticas e a aplicação prática dessas políticas para garantir direitos e promover o bem-estar social.

Outro ponto a destacar, refere-se à estrutura cambiante do Fundeb “que permite que se proporcione que outras políticas públicas sejam implementadas a nível subnacional; sua revisão após períodos determinados é essencial ao funcionamento da máquina pública educacional em termos de efetividade” (Burlamaqui, 2022, p. 3).

Outro aspecto, é que a estrutura do Fundeb permite que o Estado monitore o cumprimento das metas educacionais e promova ajustes sempre que for necessário, a fim de alcançar a universalização da educação básica. Há também o fato de que

sem a vinculação de receitas, a educação estaria suscetível às mudanças das políticas econômicas e obviamente da gestão, por isso, a importância de uma adequada articulação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ainda que brevemente, buscou-se tecer a relação tênue que há entre os conceitos que traduzem os fundamentos principiológicos da Teoria de Estado e o Fundeb, colocando em evidência que as ideias teóricas sobre o Estado, ao serem confrontadas com a realidade – a correta aplicação dos recursos –, transformam-se em ações que impactam positivamente a esfera educacional, e, consequentemente a sociedade.

Logo, as contribuições teóricas de Marx e Engels, Hegel, Lênin e Gramsci sobre o papel do Estado fornecem fundamentos essenciais para a formulação de políticas públicas que buscam atender às necessidades e interesses da sociedade, promovendo a justiça social, a segurança, a liberdade e a participação democrática. Indo além, entendemos que as ideias de Marx e Engels estão incutidas no desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a promoção da igualdade social, tais como o direito à educação, prevista pelo Estado como direito de todos. Que as ideias de Hegel influenciam a concepção de políticas públicas que buscam harmonizar os interesses individuais e coletivos, promovendo o bem comum. Que as ideias de Lênin direcionam para a necessidade de um planejamento centralizado da economia, em que o Estado desempenha um papel crucial no planejamento de suas ações e seus direcionamentos. Que as ideias de Gramsci influenciam a criação de políticas públicas que buscam construir uma contra-hegemonia, a fim de promover a cultura e a educação como meios para emancipação social.

Entre todos os setores, a educação também possui as marcas de interesses da classe dominante. Nesse sentido, pensar no Fundeb como uma política de garantia do direito à educação esbarra nos ideais dos teóricos, referenciados acima, posto que surge como resposta a necessidade de uma transformação social. Transformação está que está estritamente relacionada à melhoria educacional em âmbito nacional, a qual, em grande medida, traduz-se em romper com projetos sociais de ordem puramente capitalista.

Ainda é válido destacar que a inserção do Fundeb no texto constitucional é uma conquista dos educadores e das diversas entidades que lutam em defesa da educação pública de qualidade, uma luta que iniciou ainda no processo de aprovação do Fundef. Luta esta que reflete a busca por uma educação igualitária – reflexo das

ideias defendidas por Marx, Engels, Hegel, Lênin e Gramsci – em que todos os cidadãos devem ter acesso às mesmas oportunidades, e isso inclui obviamente o direito à educação, bem como a sua democratização.

Todavia, conclui-se, que, embora o Fundeb tenha alcançado avanços consideráveis no financiamento da educação básica e na valorização dos profissionais, sua eficácia depende de políticas contínuas de fiscalização, formação e atualização. A manutenção e o fortalecimento do fundo são fundamentais para consolidar o direito fundamental a educação básica de qualidade e acessível, contribuindo para o desenvolvimento de uma sociedade mais justa e igualitária e se consolidar como instrumento de garantia do direito à educação, em consonância com os compromissos que a Constituição Federal assumiu para com a ordem social.

Sendo assim, este estudo, também alude que há necessidade de um esforço de todos, nós brasileiros, para garantir que o Fundeb continue cumprindo com o seu papel em prol de melhorar a educação no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos Augusto *et al*. O sistema nacional de educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 31, n. 2, p. 451-456, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.21573/vol31n22015.61739. Acesso em: 10 out. 2023.

ALBRES, Neiva de Aquino; RODRIGUES, Carlos Henrique. As funções do intérprete educacional: entre práticas sociais e políticas educacionais. **Bakhtiniana: Revista de Estudos do Discurso**, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 16-41, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2176-457335335. Acesso em: 20 dez. 2023.

ALVES, Maria Teresa Gonzaga; XAVIER, Flavia Pereira; PAULA, Túlio Silva de. Modelo conceitual para avaliação da infraestrutura escolar no ensino fundamental. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 100, n. 255, p. 297-330, 2019. Disponível em: https://doi.org/10.24109/2176-6681.rbep. 100i255.3866. Acesso em: 15 jan. 2024.

BARROS, Ricardo Paes de; MACHADO, Laura Müller. Acertos e Desacertos do FUNDEB. *In*: MENDES, Marcos (org.). **Para não esquecer**: políticas públicas que empobrecem o Brasil**.** Rio de Janeiro: Editora Autografia Edição e Comunicação Ltda, 2022. Cap. 20, p. 544-575.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituição.htm. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF., 26 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 11 dez. 2024.

BRASIL. **Lei n. 12.858, de nove de setembro de 2013**. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2013. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/591306. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos

entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc 108.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

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), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2020.Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 25 nov. 2024

BRASIL. **Manual de Orientação do novo Fundeb**. Brasília: Ministério da Educação, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/ManualNovoFundeb2021.pdf. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Política e Administração Pública**. *In*: Bresser-Pereira, Luiz Carlos. Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil. Cap. 16. São Paulo, Editora 34, 1996. p. 269-294. Disponível em: https://www.bresserpereira. org.br/papers/1996/96.ReformaDaAdministracaoPublica.pdf. Acesso em: 20 out. 2024.

BURLAMAQUI, Bernardo Camargo. A importância de considerar o Fundeb como política pública de Estado na garantia do direito à Educação Básica. **Revista Educação Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 3, 25 de janeiro de 2022. Disponível em: https://educacaopublica.cecierj.edu.br/artigos/22/3/a-importancia-de-considerar-o-fundeb-como-politica-publica-de-estado-na-garantia-do-direito-a-educacao-basica. Acesso em: 28 nov. 2024.

CARDOSO, Mônica Aparecida Serafim; CORDEIRO, Natália de Vasconcelos; BARBOSA, Selma Maquine **O financiamento da educação básica brasileira**: rumos, regras e desafios à gestão municipal. Brasília: CNM, 2023. 77p.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Financiamento da educação básica: estrutura atual e desafios futuros. *In*: ROCHA, Maria Zélia Borba, PIMENTEL; Nara Pimentel (orgs). **Organização da educação brasileira**: marcos contemporâneos. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. p. 99-134.

CARVALHO, Guilherme Paiva; MENDES, Marcilia Gomes. Gênero e políticas educacionais no Brasil. **Cadernos Espaço Feminino**, Uberlândia-MG, v. 28, n. 1, p. 7-23, jan./jun. 2015. Disponível em: https://seer.ufu.br/index.php/neguem/ article/view/28372/17209. Acesso em: 25 out. 2024.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Os contornos do Estado e da Burocracia no Brasil. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, n. 3, p. 9-26, jul. 2001.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. Custo Aluno Qualidade inicial, 10% do PIB e uma nova fonte de receita: novas perspectivas para o financiamento da educação básica?. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 32, n. 2, p. 487-507, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.21573/vol32n22016.63796. Acesso em: 14 out. 2024.

COSTA, Joaquim Gonçalves da. **Soberania Alimentar**: Dimensões material, prático-política e utópica. 1. ed. Rio de Janeiro: UERJ-LPP, 2021.

COUTINHO, Henrique Guimarães; ABRANCHES, Ana de Fátima, P. S. Fundos Públicos e Financiamento da Educação: O FUNDEB em Municípios do Nordeste do BRASIL. **Revista Tópicos Educacionais**, Pernambuco, v. 23, n. 2, p. 74-88, 2017. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/6727/672770875004.pdf. Acesso em: 20 out. 2024.

DOURADO, Luiz Fernandes; MARQUES, Luciana Rosa; SILVA, Maria Vieira. Fundeb e os desafios para a garantia do direito à educação básica. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 15, n. 33, p. 645-660, 2021. https://doi.org/10.22420/rde.v15i33.1450

DUARTE, Francielli Axman Tavares; SOUZA, Antonio Carlos. Novo Fundeb e a complementação do valor aluno ano resultado: cenário de desigualdade social e educacional. **Revista Contemporânea**, Caruaru-PE, v. 4, n. 3, p. 1-10, 2024. https://doi.org/10.56083/RCV4N3-167.

FARENZENA, Nalú. A política de fundos e as responsabilidades federativas pela oferta de educação básica. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 10, n. 21, p. 1-19, 2020. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/103641/58637. Acesso em: 15 out. 2024.

FERRER, Walkiria Martinez Heinrich; ROSSIGNOLI, Marisa. Constituição Federal e direitos sociais: uma análise econômica e social do atual estado brasileiro. **Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 27-50, 2018. Disponível em: http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/557/271. Acesso em: 20 out. 2024.

FRANÇA, Magna. Financiamento da Educação − limites e avanços do Plano Nacional de Educação (2014-2024). **Holos**, Natal-RN, v. 6, p. 188-198, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.15628/holos.2016.4999. Acesso em: 15 set. 2024.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GRAMSCI, Antonio. **Escritos Políticos.** v. 1 (1910-1920). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

HARTMANN, A. L. B.; MALTEMPI, M. V. A abordagem da Educação Financeira na Educação Básica sob o ponto de vista de docentes formadores de futuros professores de matemática. **Revista de Educação Matemática e Tecnológica Iberoamericana**, v. 12, n. 2, 2021. https://doi.org/10.51359/2177-9309.2021.250363

HEGEL, Georg Wilielm Friedrich. **Fenomenologia do espírito**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2007.

ISMAEL, Ricardo. A evolução do federalismo cooperativo e a persistência das desigualdades regionais no Brasil. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 7, p. 187-208, 2018.

JUNIOR, Ivail Muniz. Educação Financeira e a sala de aula de Matemática: conexões entre a pesquisa acadêmica e a prática docente. *In*: XII Educação Matemática na Contemporaneidade: desafios e possibilidades. v. 13, jul. 2016, São Paulo, **Anais [...]** São Paulo: ENEM, 2016. Disponível em: https://www.sbembrasil.org.br/enem2016/anais/pdf/6333_4396_ID.pdf. Acesso em: 02 out. 2024.

JÚNIOR, João Freire *et al*. FUNDEB. **Interação-Revista de Ensino, Pesquisa e Extensão**, Minas Gerais, v. 23, n. 1, p. 111-124, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.33836/interacao.v23i1.398. Acesso em: 16 out. 2024.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. **O Estado e a Revolução**: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na revolução. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

LISBÔA, Aldo Bomfim. **O conselho do FUNDEB em Valença-BA**: limites e avanços para o controle social. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira. São Francisco do Conde, 2015. Disponível em: https://repositorio.unilab.edu.br/jspui/handle/123456789/408. Acesso em: 15 out. 2024.

LOPES, Marina Lima. **Impacto do FUNDEB nos indicadores de qualidade da educação infantil no município de São Paulo**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP, 2019. Disponível em: https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/1126935. Acesso em: 20 set. 2024.

MACHADO, Maria Goreti Farias; FARENZENA, Nalú. Delineamentos normativos da política de financiamento da educação básica brasileira. *In*: BATISTA, Neusa Chaves; FLORES, Maria Luiza Rodrigues (orgs.). **Formação de gestores escolares para a educação básica**: avanços, retrocessos e desafios frente aos 20 anos de normatização da gestão democrática na LDBEN. Porto Alegre: Evangraf, Parte I, Cap. 7, 2016. p. 173-190.

MAINARDES, Jefferson. A organização da escolaridade em ciclos: implicações para a gestão educacional e escolar. **Revista Pedagógica**, Chapecó-SC, v. 17, n. 35, p. 66-78, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.22196/rp.v17i35.3055. Acesso em: 27 out. 2024.

MANHA, Cleo. A educação não pode ficar apenas como promessa de futuro. **Le Monde Diplomatique Brasil [on-line]**. São Paulo, 04 maio 2024. Disponível em: https://diplomatique.org.br/educacao-orcamento/. Acesso em: 10 dez. 2024.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. Teses sobre Feuerbach. São Paulo: Centauro, 2002.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O Manifesto Comunista e Cartas Filosóficas**. São Paulo: Editora Boitempo, 2005. (Reimpressão)

MATUS, Carlos; **Política, Planejamento e Governo**. Brasília: Ipea, 1993.

MAZZI, Lucas Carato; DOMINGUES, Nilton Silveira. Educação financeira na educação básica: um foco nas percepções dos estudantes. **Revista de Educação Matemática e Tecnológica Iberoamericana**, v. 12, n. 2, 2021. https://doi.org/10.51359/2177-9309.2021.250469

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento Social**. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

MORAES, Carmen Sylvia Vidigal; XIMENES, Salomão Barros. Políticas educacionais e a resistência estudantil. **Educação & sociedade**, São Paulo, v. 37, n. 137, p. 1079-1087, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1590/ES0101-73302016171219. Acesso em: 15 out. 2024.

MOTTA, Fabrício; MESQUITA, Saulo. O novo Fundeb e o direito fundamental à educação. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 163-176, 2020. Disponível em: https://doi.org/10.14409/redoeda.v7i2.9518. Acesso em: 15 out. 2024.

NUNES, Alynne Nayara Ferreira. Financiamento da educação básica no Brasil: uma análise dos arranjos jurídicos adotados ao longo do período republicano. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 4, n. 1, p. 32-58, 2017. Disponível em: http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v4n1p32-58. Acesso em: 20 nov. 2024.

OLIVEIRA, Caroline Fernanda Marques de. **Tendências privatizantes na Educação Infantil e qualidade**: uma revisão bibliográfica.2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Pedagogia) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Rio Claro, SP, 2022. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/424dc45c-346e-45d2-886d-c5990987c520/content. Acesso em: 01 out. 2024.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Condições de trabalho docente e a defesa da escola pública: fragilidades evidenciadas pela pandemia. **Revista USP**, São Paulo, n. 127, p. 27-40, 2020.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, São Paulo, v. 39, n. 145, p. 846-869, 2018.

PINTO, José Marcelino Rezende. A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade. **Propuesta Educativa**, Argentina, n. 52, p. 24-40, 2019.

PINTO, José Marcelino Rezende. As Esperanças Perdidas da Educação de Jovens e Adultos com o Fundeb. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação***, [S.I.],* v. 11, 2021.

RIBEIRO, José Mendes *et al*. Federalismo e políticas de saúde no Brasil: características institucionais e desigualdades regionais. **Ciência & saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 1777-1789, 2018. Disponível em: http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907111438. Acesso em: 20 out. 2024.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração-UFSC, 2009. 130p.

SANTANA SANTOS, Hanna Caroline; VASCONCELOS, Joilson. Políticas públicas educacionais e a responsabilidade estatal. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, São Paulo, v. 9, n. 5, p. 2649-2658, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.51891/rease.v9i5.10010.

SANTANA, Jullyane Frazão; MEDEIROS, Lucineide Barros; GONÇALVES, Marli Clementino. O direito à Educação do Campo no estado do Piauí no contexto do FUNDEB. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, *[S.I.],* v. 10, 2020.Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/103676. Acesso em: 23 out. 2024.

SANTOS, Joedson Brito. **O FUNDEB e a Educação Infantil**. Curitiba: Appris Editora e Livraria Eireli-ME, 2015. 187p.

SARTORI, Jerônimo; PAGLIARIN, Lidiane Limana Puiati. O coordenador pedagógico: limites e potencialidades ao atuar na educação básica. **Revista Espaço Pedagógico**, *[S.I.],* v. 23, n. 1, 2016. DOI: 10.5335/rep.v23i1.6364. Disponível em: https://seer.upf.br/index.php/rep/article/view/6364. Acesso em: 20 nov. 2024.

SCAFF, Elisângela Alves Da Silva; PINTO, Isabela Rahal de Rezende. O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, v. 21, n. 65, p. 431-454, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1413-24782016216523

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA. **Mais da metade dos alunos de escola pública estão no Pé-de-Meia.** Gov.br. Ministério da Educação, 30 out. 2024, on-line. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/outubro/mais-da-metade-dos-alunos-de-escola-publica-estao-no-pe-de-meia. Acesso em: 10 dez. 2024.

SENA MARTINS, Paulo de. Contexto histórico do financiamento da educação no Brasil. **Propuesta Educativa**, Argentina, n. 52, p. 69-78, 2019.

SENA MARTINS, Paulo de. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília v. 26, n. 3, p. 497-514, set./dez. 2010.

SILVA COSTA, Fernanda Maria; SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras; LOURENÇO, Rosenery Loureiro. Conselhos do FUNDEB: Controle Social da Educação Pública. *In:* VI Congresso Nacional de Administração e Contabilidade-AdCont 2015. **Anais [...]** Rio de Janeiro: UFRJ, 2015.

SILVA COSTA, Fernanda Maria; SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras; LOURENÇO, Rosenery Loureiro. Conselheiros do FUNDEB: conhecimento da função e desafios no controle social da educação pública. **Gestão & Regionalidade**, São Caetano do Sul, v. 34, n. 101, p. 56-73, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.13037/gr.vol34n101.4109. Acesso em: 10 nov. 2024.

SILVA, Márcio André de Oliveira da. **Os recursos financeiros e o custo aluno qualidade inicial de alunos com deficiência matriculados em uma escola de educação infantil**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Escolar) – Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnológica, Alegrete-RS, 2021.

TELLES, Pedro Henrique Fontenele. **O Estado como fundamento da história em Hegel**. 2016. 90 f. – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Filosofia, Fortaleza (CE), 2016.

TORRES, Ana Paula. **Financiamento da Educação**: desafios da governança na execução de programas educacionais no Brasil. 2020, 293f. Tese (Doutorado em Educação Escola) – Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2020.

VICENTE, Vinicius Renan Rigolin; RAMOS, Carlos Vinícius; SILVA MOREIRA, Jani Alves. O financiamento da Educação Básica no Brasil: em discussão a vinculação de recursos. **Revista Tempos e Espaços em Educação**, Sergipe, v. 8, n. 16, p. 219-234, 2015.

VIEIRA, Sofia; VIDAL, Eloisa. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re) construção histórica. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, 2015.

WEBER, Max. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. v. 2, Brasília, DF: Editora UnB, 1999.