CENTRO UNIVERSITÁRIO ALVES FARIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

GLEYCY MARA BORGES MESQUITA

# EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO:
## um estudo sobre o Fundeb na Microrregião do Rio Vermelho

GOIÂNIA
2024

GLEYCY MARA BORGES MESQUITA

# EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO:
## um estudo sobre o Fundeb na Microrregião do Rio Vermelho

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Educação e Desenvolvimento Regional

Orientadora: Dra. Cintia Neves Godoi

GOIÂNIA
2024

Catalogação na fonte: Biblioteca UNIALFA

M582e

Mesquita, Gleycy Mara Borges.

Educação e desenvolvimento: um estudo sobre o FUNDEB na Microrregião do Rio Vermelho. / Gleycy Mara Borges Mesquita. – 2024.

108 f.: il. 30cm.

Orientadora: Prof. Dra. Cintia Neves Godoi.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Centro Universitário Alves Faria (UNIALFA) – Goiânia, 2024.

1. FUNDEB. 2. Políticas Públicas. 3. Goiás. 4. Desigualdade educacional. I. Godoi, Cintia Neves. II. UNIALFA. III. Título.

**CDU:** 332:37.014(817.3)

GLEYCY MARA BORGES MESQUITA

# EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO:
## um estudo sobre o Fundeb na Microrregião do Rio Vermelho

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Desenvolvimento Regional, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Banca Examinadora

_____

Dra. Cintia Neves Godoi

_____

Dra. Aline Valverde Arroteia

_____

Prof. Dra. Aline Neves

*A crise da Educação no Brasil não é uma crise;*
*é um projeto.*
Darcy Ribeiro

## AGRADECIMENTOS

Parafraseando Raul Seixas, ‘um sonho que se sonha só é só um sonho que se sonha só. Mas sonho que se sonha junto é realidade’. Conforme seus versos, inicio minha história...

Sou filha da educação básica pública, como milhões de brasileiros(as) neste país. Vivi todo o processo da ditadura militar, até a redemocratização de 1988, mas percebi que não sabia nada da história até adentrar na Universidade Estadual de Goiás (UEG/Jussara) e cursar licenciatura em História. Depois continuei a estudar e concluí três pós-graduações *lato sensu.* Mas tinha um sonho: fazer o mestrado. Já com mais de 30 anos de carreira como professora da educação básica pública, sempre falava: “nossa, não quero morrer sem fazer um mestrado”. Um dia, minha querida filha, Mariana, me disse: “Mãe, vai ter mestrado na Unialfa, faz!!!”, eu ri e disse: “que sonho...” Entretanto, sem eu saber, ela fez minha inscrição, pagou e me disse: “Suas provas serão tal dia!” Eu não acreditei até que ela me mostrasse o comprovante do pagamento, e assim ela o fez.

Fui aprovada e, com ela, comecei a realizar meu sonho, estudar, fazer o mestrado!!!

Desse modo, quero agradecer e dizer que sonho que se sonha junto é realidade!

Assim, agradeço profundamente a Deus, em primeiro lugar, pois, sem Ele, eu creio, não seria possível. À minha eterna filha, Mari, que me apoiou, apoia, mesmo exausta do trabalho, sempre presente nas minhas dúvidas. Ao Cássio, meu companheiro, que sempre me apoiou e lutou para eu conseguir. À Celine, minha amada nora, esposa da Mari, que muitas vezes ficou só, pois a Mari estava comigo nas nossas divagações da escrita. À Lu, minha companheira de luta diária na minha residência, com suas palavras de otimismo e apoio. À professora Cintia, que me ouviu, me compreendeu, me apoiou, mesmo eu estando com receios, ela sempre me dizia: “Calma, é assim mesmo...”. E a todos os outros professores que estiveram comigo nessa jornada, gratidão eterna a vocês, pois compreendi que gostar de ler e estudar não basta, é preciso sonhar junto, e se esforçar, pesquisar, para que o sonho se torne realidade.

## RESUMO

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é uma relevante política pública de financiamento da educação básica pública em todo o Brasil, visto que sua destinação é a garantia de recursos para todos os municípios, para remuneração dos profissionais da educação básica e, também, para investimento, manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, para a infraestrutura das escolas públicas. O presente trabalho realiza uma análise do Fundeb nos municípios que compõem a Microrregião do Rio Vermelho: Araguapaz, Aruanã, Britânia, Faina, Goiás, Itapirapuã, Jussara, Matrinchã e Santa Fé de Goiás. Nesse sentido, a pesquisa buscou verificar o papel das políticas públicas no Estado de direito. Desse modo, o Estado cumpre seu papel de investir com igualdade em todos esses municípios? Há redução das desigualdades regionais no que concerne ao índice de pobreza nos municípios mais vulneráveis? Assim sendo, o objetivo geral é a análise do Fundo na Microrregião do Rio Vermelho no que tange aos repasses, bem como se os objetivos específicos estão correlacionados com o investimento mínimo por aluno, se o fundo foi capaz de promover a distribuição de maneira equitativa e de que modo estavam distribuídos os repasses desses recursos aos municípios supracitados. Também se elabora uma cartilha para compartilhamento de informações para apoiar o conhecimento local e regional dos docentes e discentes. Como metodologia, a dissertação apresenta um estudo qualitativo, verifica o papel do Estado no investimento da educação por meio de discussão teórica e conceitual, analisa também a proposta da política do fundo de investimento atual e, posteriormente, realiza levantamento de dados socioeconômicos e de investimentos em educação no recorte espacial definido. Por fim, aprecia as relações entre os investimentos do Fundeb e concentração de riqueza e existência de índices maiores de pobreza nos municípios da Microrregião do Rio Vermelho como forma de comparar o estudo nacional e a região em questão. Os dados coletados apontam uma continuidade no processo de distribuição desigual dos repasses, pois os municípios que arrecadam mais na Microrregião do Rio Vermelho são também os que apresentam menor grau de pobreza, e os municípios com menor repasse têm maior situação de pobreza e índices de desenvolvimento também menores. Tais dados reforçam a existência de desafios para avançar em uma política igualitária de investimento em educação, especialmente considerando o papel do Estado como garantidor de direitos e justiça social. Necessário se faz para reduzir essas desigualdades um estudo por região, verificando os índices das desigualdades locais para alocar mais recursos nesses municípios. Assim, essa política educacional se tornaria uma política equitativa e sustentável.



**Palavras-chave:** Desenvolvimento Regional. Estado. Políticas Públicas. Desigualdades educacionais. Estado de Goiás.

## ABSTRACT

The Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and the Valorization of Education Professionals (Fundeb) is an important public policy for financing basic public education throughout Brazil, since its purpose is to guarantee resources for all municipalities, for the remuneration of basic education professionals and also for investment, maintenance and development of teaching, in other words, for the infrastructure of public schools. This paper analyzes Fundeb in the municipalities that make up the Rio Vermelho Microregion: Araguapaz, Aruanã, Britânia, Faina, Goiás, Itapirapuã, Jussara, Matrinchã and Santa Fé de Goiás. In this sense, the research sought to verify the role of public policies in the rule of law. Is the state fulfilling its role of investing equally in all these municipalities? Is there a reduction in regional inequalities in terms of the poverty index in the most vulnerable municipalities? Therefore, the general objective is to analyze the Fund in the Rio Vermelho Microregion in terms of transfers, as well as whether the specific objectives are correlated with the minimum investment per student, whether the fund was able to promote equitable distribution and how these resources were distributed to the municipalities mentioned above. A booklet will also be produced to share information and support teachers' and students' local and regional knowledge. In terms of methodology, the dissertation presents a qualitative study, verifies the role of the state in investing in education through theoretical and conceptual discussion, also analyzes the current investment fund policy proposal and, subsequently, carries out a survey of socio-economic data and investments in education in the defined spatial area. Finally, it examines the relationship between Fundeb investments and the concentration of wealth and the existence of higher poverty rates in the municipalities of the Rio Vermelho Microregion as a way of comparing the national study and the region in question. The data collected shows a continuity in the process of unequal distribution of transfers, since the municipalities that collect the most in the Rio Vermelho micro-region are also the ones with the lowest levels of poverty, and the municipalities with the lowest transfers have a higher level of poverty and lower levels of development. This data reinforces the existence of challenges in advancing an equal education investment policy, especially considering the role of the state as a guarantor of rights and social justice. In order to reduce these inequalities, it is necessary to carry out a study by region, checking local inequality indices in order to allocate more resources to these municipalities. In this way, this educational policy would become an equitable and sustainable policy.



**Keywords:** Regional Development. State. Public Policies. Educational Inequalitie. State of Goiás.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Cronograma de repasse ..... 53
Quadro 2 - Fundeb, elementos existentes e críticas segundo Becker ..... 64
Quadro 3 - Fundeb, análise e críticas e problemáticas no estado de Goiás ..... 67
Quadro 4 - Fundeb, análise e críticas e problemáticas no Estado de Goiás – resultados ..... 85

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Número de estabelecimentos de ensino, por dependência administrativa ..... 70
Gráfico 2 - Alunos matriculados no ensino fundamental, por dependência administrativa ..... 71
Gráfico 3 - Alunos matriculados no ensino médio, por dependência administrativa ..... 71
Gráfico 4 - Alunos matriculados no ensino especial, por dependência administrativa ..... 72
Gráfico 5 - Matrículas da educação básica em Goiás ..... 73
Gráfico 6 - Taxa de escolarização de 6 a 14 anos (2010) ..... 76
Gráfico 7 - Ideb – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede Pública) [2021] ..... 77
Gráfico 8 - Ideb – Anos finais do ensino fundamental ..... 77
Gráfico 9 - Matrículas no ensino fundamental [2021] ..... 78
Gráfico 10 - Matrículas no ensino médio [2021] ..... 78
Gráfico 11 - Docentes no ensino fundamental [2021] ..... 79
Gráfico 12 - Docentes no ensino médio [2021] ..... 79
Gráfico 13 - Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2021] ..... 80
Gráfico 14 - Número de estabelecimentos de ensino médio [2021] ..... 80
Gráfico 15 - Estimativa de Receita 2022 ..... 81
Gráfico 16 - Estimativa de Receita 2023 ..... 81
Gráfico 17 - População no último censo [2022] ..... 83
Gráfico 18 - Incidência de Pobreza ..... 83
Gráfico 19 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal [2010] ..... 84
Gráfico 20 - PIB *per capita* [2020] ..... 84

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Países com gastos em educação.....36
Tabela 2 - Países com gastos em educação em relação ao quantitativo populacional.....37
Tabela 3 - Complementação do VAAT (2021-2026) .....52
Tabela 4 - Cronograma de pagamentos da complementação - VAAT .....52
Tabela 5 - Rendimento anual VAAR .....53
Tabela 6 - Completação da União, novo Fundeb.....53
Tabela 7 - Estimativa de Receita – Fundeb 2024 .....82

## LISTA DE SIGLAS

| | |
|---|---|
| BDE | Banco de Dados Estatísticos de Goiás |
| BDTD | Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações |
| BNCC | Base Nacional Comum Curricular |
| CACS | Conselho de Acompanhamento e Controle Social |
| CF | Constituição Federal |
| DOU | Diário Oficial da União |
| EJA | Educação de Jovens e Adultos |
| FMI | Fundo Monetário Internacional |
| FNDE | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação |
| FPE | Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal |
| FPM | Fundo de Participação dos Municípios |
| Fundeb | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação |
| Fundef | Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| Ideb | Índice de Desenvolvimento da Educação Básica |
| ICMS | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços |
| IDH | Índice de Desenvolvimento Humano |
| IDHM | Índice de Desenvolvimento Humano Municipal |
| IMB | Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos |
| Inep | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira |
| INPC | Índice Nacional de Preços ao Consumidor |
| Ipea | Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas |
| Iphan | Patrimônio Histórico e Artístico Nacional |
| IPI | Imposto sobre Produtos |
| IPIexp | Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações |
| IPTU | Imposto Predial e Territorial Urbano |
| IPVA | Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores |
| IRRF | Imposto de Renda Retido na Fonte |
| ISS | Imposto sobre Serviços |

| | |
|---|---|
| ITBI | Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis |
| ITCMD | Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos |
| ITR | Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural |
| LDB | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional |
| LISA | *Local Indicator of Spatial Association* |
| MEC | Ministério da Educação e Cultura |
| MDE | Manutenção e Desenvolvimento do Ensino |
| Mobral | Movimento Brasileiro de Alfabetização |
| ODS | Objetivos de Desenvolvimento Sustentável |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| Pisa | Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes |
| PNDR | Política Nacional de Desenvolvimento Regional |
| PNE | Plano Nacional de Educação |
| Pnud | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| Saeb | Sistema de Avaliação da Educação Básica |
| Scielo | *Scientific Electronic Library Online* |
| SEE | Secretaria Estadual de Educação |
| STN | Secretaria do Tesouro Nacional |
| Tri | Teoria de Resposta ao Item |
| URSS | União das Repúblicas Socialistas Soviéticas |
| VAAF | Valor Anual por Aluno |
| VAAR | Valor Aluno Ano Resultado |
| VAAT | Valor Anual Total por Aluno |
| VIH/SIDA | Síndrome da Imunodeficiência Adquirida |

**SUMÁRIO**

INTRODUÇÃO ..... 14
1 ESTADO E DESENVOLVIMENTO ..... 19
1.1 O conceito de Estado ..... 21
1.2 O conceito de desenvolvimento ..... 26
1.3 O desenvolvimento e a educação ..... 32
2 POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO ..... 38
2.1 Políticas públicas no Brasil ..... 38
2.2 Políticas públicas para a educação ..... 42
2.3 Políticas para educação no Brasil, o Fundeb ..... 46
2.4 O Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) ..... 55
2.5 A regionalização do Fundeb e os desafios para a redução das desigualdades regionais. 58
2.6 Principais resultados do estudo ..... 62
3 METODOLOGIA ..... 66
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES ..... 69
4.1 A infraestrutura para educação em Goiás ..... 69
4.2 A formação histórica da Microrregião do Rio Vermelho ..... 73
4.3 A estrutura para educação formal na Microrregião do Rio Vermelho ..... 76
4.4 Análise crítica dos investimentos em estrutura e repasses de receitas ..... 82
CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 88
REFERÊNCIAS ..... 90
APÊNDICE A - CARTILHA (PRODUTO FINAL) ..... 96

# INTRODUÇÃO

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é um instrumento político de financiamento da educação básica pública no Brasil. Nesse sentido, fundos de investimento importam porque permitem, por exemplo, ser suporte ao desenvolvimento regional por diversos fatores, como garantia de recursos, redução de desigualdades regionais, melhoria da infraestrutura educacional, valorização dos profissionais da educação básica, dentre outros aspectos.

A análise do funcionamento do fundo de investimento em educação atual no Brasil, o Fundeb, foi realizada nas cidades que compõem a Microrregião do Rio Vermelho: Araguapaz, Aruanã, Britânia, Faina, Goiás, Itapirapuã, Jussara, Matrinchã e Santa Fé de Goiás.

Para analisar o fundo de investimento, considerando-o como instrumento do Estado para dar suporte à educação no país, podem ser feitas algumas indagações: a partir de quais demandas o Fundeb foi criado? Qual a relação entre o Estado democrático de direito com o Fundeb? E, principalmente, existe redução de desigualdades regionais em função dos repasses? São problemáticas respondidas mediante análise qualitativa, documental, bem como quantificadas pela análise de dados, primordialmente produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), legislações nacionais e estaduais e manuais redigidos pelo Ministério da Educação (MEC).

O acompanhamento e o controle social (CACS) sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do programa são feitos em escalas federal, estadual e municipal por conselhos criados especificamente para esse fim, e o MEC promove a capacitação dos integrantes dos conselhos.

Desse modo, o profissional da educação pública de nível básico tem a oportunidade de aprender e renovar suas habilidades técnicas, didáticas e conhecimentos pedagógicos. Ademais, tem a possibilidade de aumento e progressão em sua renda, o que permite melhores condições para dedicação integral à sua função.

Trata-se de um fundo que permite efetivar a política educacional no país, portanto, está ligado a direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal de 1988 dentro de uma sociedade democrática.

Historicamente, os direitos fundamentais se constroem e conquistam a partir de movimentos e demandas sociais. Segundo Bobbio (2004, p. 9), os direitos fundamentais são direitos históricos, “ou seja, nascidos em certas circunstâncias caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de

uma vez e nem de uma vez por todas". Nesse sentido, os direitos surgem por meio de demandas legitimadas pelo Estado.

As relações de trabalho, de consumo e de acesso às benesses da produção da riqueza são historicamente desiguais, assim, políticas públicas são necessárias para mitigar as diferenças socioculturais e econômicas. Souza (2006, p. 24) apresenta políticas públicas "[…] como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas [...], como um conjunto de ações do governo que produzirão efeitos específicos". Todavia, esse cenário é possível mediante o Estado democrático de direito, segundo Teixeira Filho (2022), no qual mais atores sociais têm lugar de fala no espaço público.

Políticas de educação permitem considerar transformações na sociedade. É fundamental refletir sobre instrumentos que deem conta das demandas da educação básica, com o objetivo de romper ciclos de desigualdades.

No Brasil, ao longo de seu processo histórico, diferentes normatizações e políticas apoiaram incentivos à educação pública. O Fundeb, instituído pela Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007, constituiu-se como um fundo de natureza contábil e normatizou a aplicação mínima de 25% dos impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino e da valorização dos trabalhadores na educação básica, como previsto no artigo 212 da Constituição Federal. Pelo menos 60% desses recursos anuais totais dos fundos foram destinados para pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício na rede pública (Brasil, 1988).

O fundo foi criado com o objetivo de garantir direitos, melhoria das condições dos servidores da educação básica, impulsionar a qualidade do ensino público, valorizar o processo de ensino-aprendizagem, mediante a formação continuada, e permitiu destinar investimentos de acordo com o número de alunos, com base em dados do censo escolar do ano anterior.

Em 16 de julho de 2008, foi criada a Lei do Piso Salarial, n. 11.738, dedicada aos profissionais do magistério público, trazendo dignidade à classe dos professores do magistério, pois estabeleceu um vencimento inicial das carreiras da educação básica, com jornada de no máximo 40 (quarenta) horas semanais, fixou o mês para atualização salarial do aumento do Piso Nacional, anualmente, no mês de janeiro, e tanto a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios tiveram que elaborar ou adequar os Planos de Carreira e Remuneração do magistério para fazer valer o cumprimento da Lei do Piso Salarial.

Segundo Ferreira (2011, p. 2), "são quatro as ações que compõem o conjunto das políticas de valorização do magistério: a - formação inicial e continuada; b - piso salarial

profissional; c - jornada integrada com pelo menos 30% de horas-atividade; d - carreira com progressão constante e compensadora". Posto isso, na letra "b" - piso salarial profissional, a partir da entrada em vigor da lei, os profissionais da educação básica passaram a ter uma remuneração fixa, com valor suficiente para atender as suas necessidades pessoais, bem como a de seus familiares, ter o poder de compra como qualquer outro profissional, poder fazer um projeto e concretizá-lo, e trabalhar em apenas uma unidade de ensino. De acordo com Carvalho (2020, p. 13), "não era raro encontrar professores ganhando menos que o salário mínimo", antes criação da Lei do Piso.

Outro fator preponderante para a valorização no magistério são os níveis de progressão, constituídos mediante formação continuada, ou seja, o plano de carreira elabora o quadro permanente estruturado em 7 (sete) níveis, seguidos pelo símbolo "P". Portanto, inicia-se pelo Nível PI (formação em nível médio, na modalidade normal, ou em licenciatura curta) e vai até o nível PVII (graduação com licenciatura plena, mais especialização *stricto sensu* na modalidade pós-doutorado, na área educacional). Nesse sentido, quanto maior o nível de formação, tanto maior será o valor do piso nacional.

De acordo com o artigo 62-A da Lei n. 9394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica (LDB), é garantida a formação continuada para os profissionais da educação básica "no local de trabalho ou em instituições de educação básica e superior, incluindo cursos de educação profissional, cursos superiores de graduação plena ou tecnológicos e de pós-graduação" (Brasil, 1996a, *online*).

Não obstante, essa legislação oportunizou a utilização de recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), evidenciado no artigo 70 da LDB, como a "aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas" (Brasil, 1996a, *online*), entre outros.

Por meio dessas conjecturas, a Lei do Fundeb abarcou outras políticas públicas imprescindíveis para a formação e estruturação da educação básica em âmbito nacional, ou seja, foi por meio dela que os direitos doravante garantidos por leis pretéritas e oficializados pelo Estado se tornaram realidade.

Desse modo, esta pesquisa busca analisar o papel das políticas públicas como atuação do Estado de direito na transformação da sociedade. Para tanto, seu objetivo geral é analisar o funcionamento do Fundeb, da educação básica na Microrregião do Rio Vermelho em Goiás, a fim de verificar o repasse em relação ao índice de pobreza desses municípios, ou seja, se existe

equidade nessa correlação.

A pesquisa proposta conta com levantamento bibliográfico, buscando por documentos, livros e legislações nacionais que sirvam de orientação para o tema. Em plataformas digitais como o Google Acadêmico, a *Scientific Electronic Library Online* (*Scielo*), o Portal Capes, a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), busca por dissertação e artigos em sites de universidades.

A análise de dados é realizada por meio dos Portais da Transparência dos Municípios da Microrregião do Rio Vermelho, para compreender de que maneira são feitos os repasses do Fundeb aos municípios, com a intenção de analisar o desenvolvimento regional nessa microrregião.

Posteriormente, por meio do Portal da Transparência, faz-se uma comparação entre o Repasse do Tesouro Nacional com a verba utilizada nos municípios e analisa-se a sua aplicação efetiva na realidade educacional.

No primeiro capítulo, realiza-se uma construção analítica, teórica e conceitual em que os conceitos de Estado e desenvolvimento são analisados primordialmente. As contribuições dos teóricos contratualistas, na perspectiva da construção do Estado moderno, na relação entre Estado e política, são analisadas, como as de Bobbio (1986, 2004), Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), Marx e Engels (2005), Monteiro (2008) e Teixeira Filho (2022). No que concerne à questão do desenvolvimento como ativo social e político, recorre-se a Bazzanella *et al.* (2022) e Ferreira (2011).

O segundo capítulo desta dissertação apresenta uma discussão sobre políticas públicas e políticas para educação e realiza uma discussão sobre a relação entre o Estado e os investimentos em educação, de acordo com Souza (2006) e Becker (2020, 2021). Nesse sentido, é apresentada a conceituação de políticas públicas para além do fazer político. Constata-se, durante a discussão do capítulo, que há necessidade de políticas de Estado que não se esgotem mediante demandas sociais urgentes.

Nesse capítulo, fundamenta-se o objeto de estudo desta pesquisa, o Fundeb e suas aplicações teóricas e práticas. Essa política pública está vinculada à educação básica em todo o território nacional, com o objetivo de dirimir desigualdades educacionais e, em consequência, elevar o desenvolvimento regional dos estados brasileiros.

O terceiro capítulo apresenta a metodologia utilizada para a realização da pesquisa proposta, dissecando os métodos utilizados para chegar aos resultados advindos das problemáticas levantadas na dissertação.

O quarto capítulo estabelece os resultados da pesquisa, ou seja, relaciona o valor recebido pelo fundo com os processos de desigualdade, considerando o recorte na Microrregião do Rio Vermelho do estado de Goiás.

Por fim, são apresentadas as principais conclusões e considerações finais, com dados que representam a relação entre os repasses com o índice de pobreza. Como resultado, é confeccionada uma cartilha para apoiar a disseminação de informação para docentes e discentes da Microrregião do Rio Vermelho.

# 1 ESTADO E DESENVOLVIMENTO

O presente capítulo vislumbra analisar os conceitos de Estado e desenvolvimento. Aborda-se o conceito de Estado e a importância deste para as transformações sociais e a construção da relação de direitos e justiça social. Para tal, analisamos as contribuições teóricas de alguns autores, como Bobbio (1986, 2004), Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), Hobbes (2003), Maquiavel (2006), Montesquieu (2000), Monteiro (2008) e Teixeira Filho (2022). Para a análise de desenvolvimento, utilizamos as ideias de Bazzanella *et al.* (2022).

Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), o Estado se mostra como um conjunto de relações unificadas na gestão política do poder. Não é um conceito universal, servindo apenas para indicar e descrever uma forma de ordenamento político surgida na Europa entre os séculos XII até início do XIX, uma figura de organização e centralização do poder. Ele foi fundado mediante o princípio da territorialidade da obrigação política, bem como a progressiva obtenção desse comando político, tornando-o como força legítima.

Para tal, foi necessária uma ruptura político-religiosa, nos espaços fechados do sistema feudal, em uma estrutura social estratificada em suseranos, vassalos e servos, configurando uma sociedade estamental, até o aparecimento do monarca como figura centralizadora do poder absoluto, ou seja, nesse contexto, existiu a transferência do poder da Igreja Católica para a imagem do monarca. Desse modo, surgiram novidades na política, na sociedade, e o poder soberano do monarca se concretizou.

Esse processo histórico transcorreu entre os séculos XIII até o XVI, e o termo Estado estaria vinculado à condição do país, nos quesitos sociais e políticos, em sua constituição material e seu ordenamento, configurando-se uma dissociação do “espiritual com o mundano”. Assim, o Estado adquiriu novas características, tais como mundanidade, racionalidade e finalidade, e se definiu uma imagem moderna e única do aparelho de gestão do poder, ou seja, o Estado moderno.

Desse modo, o Estado tornou-se um projeto racional, e sua representatividade marcou o contrato social, que se configurou na passagem do estado de natureza para o estado civil, o que significou que homens e mulheres tomariam consciência de que estavam sujeitos a viver em sociedade, sendo dotados da capacidade de controlar e gerir sua vida e bem-estar. Considerando a criação dessa nova ordem política, que se organizava para a eliminação de conflitos sociais, surgiu uma problemática: quem poderia ocupar o lugar dessa nova ordem política? Quais grupos sociais receberiam essas benesses, posto que cada qual ocuparia seu lugar?

Cabe destacar que, nesse momento histórico, verificou-se que o Estado detinha o poder

da força legítima. Tanto velhas quanto novas classes sociais estariam sob seu domínio, contudo, a sociedade teria seus direitos e deveres reconhecidos juridicamente e, por conseguinte, as leis determinavam e limitavam os indivíduos a viver de acordo com a vontade do soberano. Esse aspecto fez com que a sociedade seguisse normas e padrões estabelecidos, restringindo-a a pensar coletivamente. Por conseguinte, isso se tornou um fator positivo aos que estavam no poder, porque estes se tornaram massa de manobra. Por outro lado, existia uma perspectiva diferente sobre essa limitação do Estado aos indivíduos, como o descontentamento e a rigidez, daí parte desses sujeitos se juntaram e reivindicaram as suas demandas, ou seja, o Estado de direito.

Com a ascensão do Estado de direito, com sua ordem jurídica de respeito aos sujeitos e a seus direitos, deu-se o domínio da classe dominante, principalmente quando se tratava da economia, área determinante para as outras necessidades humanas. Mesmo sendo tratada com o mínimo, ela conseguiu sobreviver a essa política de controle.

Nesse modelo, surgiu a classe burguesa, que empregou meios sofisticados para se auto-organizar e controlar a ordem já estabelecida e contribuiu com a elaboração de modelos de representação e associação, mais conveniente a seus interesses. Com essa liderança, houve a aceitação de temas fundamentados em democracia, sob a égide do parlamentarismo e partido de massa. O passo seguinte foi criar o Estado social, dando assim resposta direta às necessidades essenciais das classes subalternizadas. Assistiu-se a uma retomada, por parte do Estado e do seu aparelho, da função de gestão aberta da ordem social.

Dessa maneira, a correlação entre Estado e desenvolvimento se deu a partir de uma construção histórica do que se entendeu e como se organizou o Estado nas diferentes sociedades. Para se manter presente e mantenedor das relações de poder, o Estado necessitou de diversas estruturas, instituições e ideias. Uma dessas ideias – força da sociedade que manteve o funcionamento das relações – pode ser enxergada no conceito de desenvolvimento. Todos atuavam pelo desenvolvimento, Estado, poder público, poder privado e sociedade. Todos vislumbraram melhorias em sua vida, em seu cotidiano. O desenvolvimento se apresentou como uma ideia presente nas ações de todos que atuaram em prol de avanços para suas vidas e para a sociedade (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1998, p. 425-431).

O desenvolvimento pareceu ser uma doutrina que capturou esses esforços. A partir dele, invocou-se a necessidade de compreender uma determinada situação, bem como se indicou o reconhecimento de necessidades, potencialidades e limites, sendo eles locais, regionais e globais, com o intuito de alcançar maneiras de gerir organizações e relações. Já em campo

técnico, o termo exprimiu outras características, como avanço em comparação com a situação limitada.

## 1.1 O conceito de Estado

Segundo Bobbio (1986), existe um paradoxo na democracia contemporânea, na própria formação do Estado, onde se materializam conceitos como poder e política. Teixeira Filho (2022, p. 1) expressou essa realidade quando explanou que "a política é a esfera onde se desenvolvem as relações de domínio".

Hobbes (2003, p. 110) advoga por um Estado contratual, posto que sua teoria está correlacionada com que o teórico denomina de "guerra de todos contra todos", ou estado de natureza. Nesse sentido, existiu, para ele, a necessidade de o sujeito ceder a liberdade para o Estado em troca de segurança e paz. Vale ressaltar que esse autor foi considerado o precursor das ideias de um Estado soberano.

De acordo com Montesquieu (2000), havia a necessidade de poderes que regulassem o poder do monarca. A ideia dos três poderes foi uma criação do autor, que vislumbrou a importância da relação entre eles, e considerou a importância dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

O Estado de direito e o Estado democrático devem ser identificados por sua distinção. O primeiro, quanto mais fortalecido, mais amplia os limites de uso de forças. Já o segundo parte do pressuposto de que suas instituições solucionam problemas que surgirão. Desse modo, o Estado democrático de direito tem como condutor preponderante o bem-estar dos sujeitos, considerando o equilíbrio de forças dos diferentes poderes, para atender à demanda de atores sociais.

O conceito de política está correlacionado com o gigantismo do Estado, em paralelo com as demandas sociais, em que se permeiam a privação do público e a politização do privado. A política foi transformada pela própria história. Para Maquiavel (2006), existia a necessidade da separação entre Estado e governo, enquanto, para Marx e Engels (2005), o Estado é de uma classe, e o governo deve deslocar a classe que possui.

A política, em primeiro momento, pode ser percebida pela ótica da dominação pela força, processo de coerção, e até mesmo como consenso por meio do convencimento. Bobbio evidenciou o entrelaçamento entre política e Estado, relação expressa entre governantes e governados, ou em uma sociedade classista de dominantes ou dominados, no que resultou que

o Estado é uma organização que define a estrutura política em sua natureza e centralização. E o percurso para a compreensão e significado de política está imbricado no Estado (Monteiro, 2008).

No Estado capitalista, deve-se considerar que o movimento social, organizações políticas coletivas que acarretam a transformação social, exige que o Estado exerça papel mediador de contradições relacionadas com o processo da administração pública e acumulação de capital diante da realidade trabalhista; a racionalidade burocrática que visa primordialmente aos interesses do capital, monopólios e corporações; a politização do Estado mediante as contradições de conflitos entre classes sociais.

Segundo Monteiro (2008, p. 112), "com base nessas considerações, pode-se dizer que o Estado se apresentou como um pacto de dominação […]. apresentou-se, portanto, como produtor e produto das relações de dominação", ou seja, o Estado representou a classe dominante, bem como é arena para a luta de classes.

O Estado é uma junção de instituições materializadas num aglomerado de organizações que edificam o sistema estatal, ou seja, a administração pública, que dialoga com a sociedade civil com o intuito de mediar conflitos.

> Para adquirir significado político institucional – para tornar-se dominante – é preciso antes ter significado político. Quais os meios específicos que dispõem os dominados para vir a ser possibilidade de governo? Os agentes políticos se constituem na sociedade por meio de sua organização e mobilização em torno de interesses sociais, que passam então a se desenvolver com objetivos políticos, voltados que estão para relações políticas de coerção e consenso. Tais agentes não respondem a demandas do Estado; baseiam-se na sua estrutura social para serem agentes, isto é, tiram suas condições objetivas de assumirem significado político nas condições subjetivas, cotidianas, de mobilização e organização de seus filiados ou militantes; levam, por seus interesses sociais, um significado político aos agentes que constituem. Significa dizer que é o governado, o representado, o dirigido que atribui ao governante, ao representante, ao dirigente a função de representá-lo, ao dirigi-lo, de governá-lo (Monteiro, 2008, p. 115).

Para Monteiro (2008), o sistema capitalista produziu efeitos na própria base do sistema do Estado democrático, como a desestruturação política do sistema judiciário, sua função tradicional é ser mantenedora e reprodutora do sistema produtivo.

> Neste sentido, pode-se dizer, a heterogeneidade que caracteriza a nova estrutura material do Estado de direito – agora constituída pelos setores monopólicos, concorrenciais e pelo setor produtivo estatal – afigura-se incompatível com a homogeneidade que marca a sua estrutura formal – ou seja, a aplicação da lei geral-abstrata por juízes independentes. Esta falta de identidade repercute na estrutura política do Estado de direito – isto é, nos esquemas de separação e distribuição do poder político – até então de responsabilidade exclusiva do legislativo (Monteiro,

> 2008, p. 115).

Para o autor, o poder legislativo não esteve adequado ao exercício de decisor político por decorrência de seu esvaziamento conceitual e material, de modo que houve tendência de utilização do poder político em prol do sistema produtivo dominante. Desse modo, existiu um deslocamento desse poder para outras esferas estatais. A própria evolução da sociedade determinou as atribuições do Estado, ou seja, o processo de desenvolvimento da sociedade foi cobrando ações e definindo caminhos e diretrizes, consolidados naquilo que se poderia definir como papel que o Estado deve desempenhar (Monteiro, 2008).

Nesse sentido, o Estado sofreu pressões dos grupos que controlavam as relações produtivas e da sociedade que trabalhou na produção da riqueza, assim, a sociedade pressionou por papel maior do Estado, que, por consequência, seguiu a lógica capitalista. Desse modo, a sociedade evoluiu, mas mediante a aprovação do capital.

Houve ideias disseminadas nos séculos XVII e XVIII de que os indivíduos não se autorregulam em suas vontades e prazeres, desse modo, existia a necessidade de limitar os poderes de escolha e cedê-los a uma instituição para que pudessem viver em segurança, ou seja, estabeleceu-se um contrato social, que, por sua vez, se tornaria a figura do Estado. Todavia, essa realidade sofreu transformações ao longo do tempo. Para Bobbio,

> [...] o contratualismo moderno representa uma verdadeira reviravolta na história do pensamento político dominado pelo organicismo na medida em que, subvertendo as relações entre indivíduo e sociedade, faz da sociedade não mais um fato natural, a existir independentemente da vontade dos indivíduos à sua imagem e semelhança, e para satisfazer interesses e necessidades em prol da legitimidade de direitos. Fato possível porque, de acordo com a teoria do direito natural, existe na natureza uma lei que atribui a todos os indivíduos alguns direitos fundamentais (Bobbio, 2000, p. 15).

Os Direitos do Homem e do Cidadão regulamentaram os direitos fundamentais do indivíduo. A partir desse momento, o problema destinado ao Estado passou a ser percebido como problemática dos indivíduos, “sem individualismo não há liberalismo” (Bobbio, 2000, p. 15). Por Estado de direito, entende-se geralmente um Estado em que os poderes públicos são regulados por normas gerais (as leis fundamentais ou constitucionais), e devem ser exercidos no âmbito das leis que o regulam, salvo o direito do cidadão de recorrer a um juiz independente para fazer com que seja reconhecido e refutado o abuso ou excesso de poder (Bobbio, 2000, p. 18).

Nesse sentido, o Estado refletiu a perspectiva segundo a qual o soberano não se sujeitava às suas próprias leis, apenas às leis divinas e naturais. Já no Estado liberal, os direitos naturais

metamorfosearam-se em direitos jurídicos, ou seja, direitos positivos, invioláveis. No Estado de direito, a sua essência de fortaleza foi decisiva para a doutrina liberal, dada a integração das engrenagens constitucionais, estabelecendo impedimentos ao exercício arbitrário e ilegal do poder. Desse modo, impediam ou desencorajavam o excesso ou o exercício ilegal do poder (Bobbio, 2000, p. 18).

Exercício corroborado não apenas pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, mas também pela Declaração dos Direitos Humanos, redigida após a Segunda Guerra Mundial, sendo o primeiro desses direitos o direito à vida[1], ao qual se seguiram o direito a crescer em uma família unida, o direito a amadurecer a própria inteligência e a própria liberdade na busca e no conhecimento da verdade, o direito a participar do trabalho, o direito a formar livremente uma família; e, por último, mas fonte de todos os direitos precedentes, o direito à liberdade religiosa (Bobbio, 2004, p. 95).

De acordo com o autor (2004, p. 95), o direito à vida não estava presente nos escritos na Declaração da Revolução Francesa, posto que ela remetia à liberdade, percebida pelos jusnaturalistas como rudimentar. Nesse sentido, a diferença entre as duas se expressou como proteção à vida e no direito à vida, à plena existência. Todavia, para Bobbio,

> Partimos do pressuposto de que os direitos humanos são coisas desejáveis, isto é, fins que merecem ser perseguidos, e de que, apesar de sua desejabilidade, não foram ainda todos eles (por toda a parte e em igual medida) reconhecidos; e estamos convencidos de que lhes encontrar um fundamento, ou seja, aduzir motivos para justificar a escolha que fizemos e que gostaríamos fosse feita também pelos outros, é um meio adequado para obter para eles um mais amplo reconhecimento (Bobbio, 2004, p. 12).

Para Boaventura de Souza Santos (1997), houve violação dos direitos humanos em prol do desenvolvimento. Nesse sentido, dada a instabilidade dos direitos humanos, o socialismo foi escolhido para "formular uma política emancipatória". Com a crise dessa perspectiva política, os direitos humanos ressurgiram para reivindicar uma emancipação.

Os direitos humanos como universais seriam, portanto, constituídos pelo localismo globalizado, que, segundo Santos (1997, p. 18), configurou-se em "uma forma de dominação de cima para baixo". Para que os direitos humanos atuassem de baixo para cima, foi necessária sua reavaliação como multiculturais, o que, por sua vez, demandou um equilíbrio relacional entre o local e o global. Foram caracterizados pela universalidade humana, levando a inúmeros pressupostos, embasados na nacionalidade, dignidade absoluta, sociedade estratificada pela

[1] Ver Artigo 1º da Declaração dos Direitos Humanos – ONU.

hierarquia, para que, nesse sentido, mulheres e homens se tornassem autônomos.

O autor identificou quatro maneiras de transformar a prática e a conceitualização dos direitos humanos: (a) "A superação do debate sobre universalismo e relativismo" (Santos, 1997, p. 21), considerando que nenhuma dessas perspectivas estava correta, assim, fez-se necessário um diálogo intercultural com o universalismo, e o universalismo em distinguir políticas progressistas de conservadores; (b) todas as culturas possuem concepções a respeito de dignidade humana, mas não foi concebido como princípio dos direitos humanos; (c) a concepção a respeito da dignidade humana foi problemática em todas as culturas, pois a própria cultura não é linear, nem fixa, havendo em seu interior uma pluralidade de culturas; (d) todas as culturas possuem concepções de dignidade humana, mas não são todas iguais; todas as culturas distribuem grupos sociais em dois princípios hierárquicos, um que corresponde à maneira de pensar os direitos humanos, utilizando o diálogo intercultural.

Fez-se necessário repensar os direitos humanos a partir da perspectiva decolonial, posto que seu discurso dominante foi eurocêntrico. Para a autora, os direitos naturais "do homem" foram embasados pelo pressuposto da racionalidade moderna e ocidental. O sujeito racional moderno caracterizou-se pelo pensar e pelo raciocinar livre das emoções e orientado ao domínio e instrumentalização do mundo, o que gerou uma nova e dominante perspectiva cultural própria das sociedades industriais. Nesse ponto, já se observou uma notável delimitação do campo semântico desse conceito aparentemente neutro, a demonstrar que, no fundo, a pertença da humanidade tornou-se dependente da adequação a certos padrões culturais, considerados superiores (Bragato, 2013, p. 112).

Sua proposta para pensar Direitos Humanos considerou que a colonialidade não estabeleceu apenas relações de dependência política e econômica, mas também atingiu a construção do conhecimento. Para Bragato (2013, p. 111), uma teoria sensível dos direitos humanos teve que considerar os processos da colonialidade, o que também implicou sua resistência, visibilizando desse modo as lutas políticas.

Nesse sentido, a ótica da modernidade não implicou que todos(as) são iguais, na realidade, ela teve por característica a exclusão daqueles(as) que não seguiram o padrão dominante. Esses fatos puderam ser percebidos em sociedades democráticas, visto que as demandas existiram, eram variáveis, entretanto, o Estado, que deveria cumprir as suas obrigações de garantir os direitos fundamentais nacionais, não os cumpre, levando assim a uma crise no modelo.

Para Teixeira Filho (2022, p. 3), a crise da democracia remonta a quatro paradoxos: 1º

- Democracia em pequenas comunidades, todavia, existem grandes organizações; 2º - Controle democrático, mas aumento da burocracia; 3º - Incompetência do cidadão para resolver problemas cada vez mais complexos, em detrimento de especialistas; 4º - Autonomia de indivíduos e sociedade de massa, ingovernabilidade das proporções entre demandas e o atendimento delas.

Ainda para o autor (2022, p. 3), existem duas vias, ou seja, duas soluções, um caminho autoritário de Estado, mediante a força e coerção para diminuição da demanda; no segundo caminho, vinculado a um pensamento social e democrata, há melhoria nos serviços estatais, posto que a privatização do público configurou a derrota do Estado contemporâneo, que deveria ser mediador de transações.

A crise da democracia está refletida no processo neoliberal, pois o capital controla fortemente o Estado, que controla o povo, que não tem poder e forças para controlar e definir o Estado que precisa e que deseja.

No próximo item, será realizada uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento.

## 1.2 O conceito de desenvolvimento

O termo “desenvolvimento”, mediante a ideia do mundo imaginado, pode ser usado em contextos individuais e específicos, exemplificando a melhoria de vida de alguém, percebida como desenvolvimento. Mas ele é bastante variável, tanto na academia quanto no meio social. É bastante utilizado nos discursos políticos, teorias, críticas, enfim, associado a adjetivos como “sustentável”, “regional”, “humano”, dentre outros.

Os estudiosos têm várias definições sobre desenvolvimento, porém parece haver convergência no que se refere às desigualdades sociais e à pobreza. As divergências se apresentam como problemas fundamentais para o desenvolvimento, e ainda há apontamentos de que o fato desses problemas é o próprio desenvolvimento. Mas o termo “desenvolvimento” tem força epistemológica para ser um conceito?

Se refletirmos sobre o que foi dito anteriormente, como uma condição estratégica para mobilização do pensamento e da realidade, ele pode, sim, ser considerado um conceito, e suas múltiplas adjetivações na realidade humana, como desenvolvimento econômico, humano, social, meio ambiente, político, entre outros, pressupõem a incansável transformação ocasionada pelo processo de globalização (Bazzanella *et al.*, 2022, p. 64).

O conceito de desenvolvimento invoca a necessidade de compreender uma determinada

situação, bem como indica o reconhecimento de necessidades, potencialidades e limites, sendo eles locais, regionais e globais, com o intuito de alcançar maneiras de gerir organizações e relações. Em campo técnico, o termo exprime outras características, como avanço em comparação a uma situação limitada (Bazzanella *et al.*, 2022, p. 64).

Do ponto de vista técnico e didático, o conceito de desenvolvimento apresenta inúmeros adjetivos em duas realidades. A primeira reflete a multiplicidade de variações teóricas acerca do conceito de desenvolvimento, em distintas áreas do conhecimento, denotando-o, assim, como um termo multidisciplinar. A segunda é de ordem prática, ou seja, utilizada primordialmente pelo poder público, lideranças comunitárias, comerciais e empresariais. É essa vertente que estabelece o desenvolvimento com o Estado, mediante as demandas sociais, suas particularidades e as políticas públicas oriundas delas. Dessa maneira, faz-se importante mencionar o desenvolvimento, nesse ponto, como articulador de debates, de diálogos (Bazzanella *et al.*, 2022, p. 64-65).

Desse modo, o termo "ideologia" ganhou profusão nas Ciências Humanas, nos séculos XIX e XX. O termo surgiu com o Iluminismo francês. Todavia, essa realidade se tornou um cenário de disputas de poder entre grupos sociais e partidos políticos (Bazzanella *et al.*, 2022, p. 68).

Destutt de Tracy (*apud* Bazzanella *et al.*, 2022) criou o termo com significado de "análise das sensações e das ideias". Sua obra objetivava formar uma disciplina para servir as ciências, investigando a origem das ideias e como as legislações são formadas por elas, para que o pensamento abstraísse a falsidade e o obscurantismo.

Desenvolvimento também está atrelado ao conceito de poder e domínio de determinados grupos sociais, visto que pode ser instrumento de propostas políticas, objetivando a permanência ou a potencialização de interesses privados ou públicos.

Para Montenegro (*apud* Bazzanella *et al.*, 2022, p. 70), as categorias desenvolvimento e ideologia estão atreladas, e o conceito de desenvolvimento como instrumento do capital é historicamente recente. Bazzanella *et al.* (2022) fazem uma análise profunda acerca da utilização do conceito e categoria por Montenegro, evidenciando a fragilidade da ideologia como conceito. Para os defensores do conceito de desenvolvimento, pode-se perceber que está correlacionado primordialmente ao capital, à filosofia do progresso, ao liberalismo econômico, ao positivismo como fundamento, até mesmo a ideias evolucionistas.

A filosofia do progresso, por sua vez, está baseada na premissa do Iluminismo na razão, na ciência e na técnica, oriundas de premissas da Revolução Industrial, por conseguinte, os

países da Europa Ocidental impuseram o imperialismo colonial aos povos dos continentes africano, sul-americano e asiático. Nesse sentido, essa premissa está baseada na perspectiva predatória, tanto territorial quanto social, ou seja, mão de obra barata e trabalhos análogos à escravidão.

Após a Segunda Guerra Mundial, e principalmente depois da Guerra Fria e da dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), os Estados Unidos se consolidaram como país hegemônico, no sentido de poder referente ao capital, correlacionado com progresso e desenvolvimento. Essa teoria ficou conhecida como "economia do desenvolvimento".

Para Fiori (*apud* Bazzanella *et al.*, 2022, p. 72), após 1945, a "geocultura do desenvolvimento" foi um marcador decisivo do desenvolvimentismo, primordialmente, após a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), que instituiu o desenvolvimento como um horizonte a ser alcançado.

No pós-Guerra Fria, os EUA se tornaram a maior potência mundial, e um presidente estadunidense foi responsável pela criação da categoria de subdesenvolvimento[2], assim, os países subdesenvolvidos passaram a ter algo novo, e em comum, a almejar. Desse modo, instituições alicerçadas na ideia de desenvolvimento como capital, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, são utilizadas para que esses países não desenvolvidos se atolem cada vez mais na lama do neoliberalismo.

A ideologia do desenvolvimento está interligada ao liberalismo, neoliberalismo, prosperidade e felicidade atrelada ao consumo. Houve, para tanto, um deslocamento do lugar do Estado nesse processo, pois deixou de ser protagonista para ser protetor de direitos de propriedade privada e regulador da liberdade de mercado. Nos países ditos subdesenvolvidos, o Estado utiliza a perspectiva neoliberal como uma crença, mediante as facilidades de crédito, e com o projeto reafirmado de desenvolvimento para integrar no mercado global, de consumo e do neomercantilismo.

Refletir sobre desenvolvimento e como este se movimenta, por meio de investimentos em direitos sociais e infraestrutura, direcionando o progresso, amplia discussões e análises sobre desenvolvimento, progresso e outros temas, mostrando como ações sociais, políticas, econômicas geram proveito para a sociedade de modo geral.

---

[2] O termo "subdesenvolvimento" foi proferido pela primeira vez em 20 de janeiro de 1949, pelo presidente dos Estados Unidos Harry Truman, em seu discurso de posse, no ponto quatro, em seu segundo mandato nos Estados Unidos da América (Altman, 2020, *online*).

Ferreira e Raposo (*apud* Bazzanella *et al.*, 2022, p. 427) destacam que, na sociedade atual, o tema desenvolvimento é debatido na perspectiva de que todos os países e sociedades podem alcançá-lo, mas esse é um processo, pois ressaltam alguns obstáculos que o dificultam: a desigualdade dos países do norte e do sul global, as crises sociais, políticas e econômicas, ou seja, ainda há etapas a serem cumpridas para se chegar ao estágio do desenvolvimento, portanto, ainda não existe consistência.

O desenvolvimento passou a ser uma preocupação de todos, inclusive regional, posto que cada Estado tem sua própria característica, deficiências, necessidades e potencialidades. O desenvolvimento regional é apresentado como possível mediante indicadores de produtividade, sociais ou políticos, entre outros, que medem o grau de desenvolvimento segundo o que foi estabelecido pelos próprios países "desenvolvidos".

O deslocamento do lugar do Estado nos países subjugados pelo sistema interfere diretamente no processo de políticas públicas, a partir do momento em que elas são cerceadas, mesmo sendo iniciativas coletivas, representando demandas populares de movimentos sociais, sindicatos, associações, conselhos, entre outros.

A ideologia do desenvolvimento exige que as ideias alcancem diferentes escalas espaciais, desde nacional até local. Dessa maneira, é necessário que o capital humano, social, institucional, como lógica de produtividade, seja estruturado e disseminado em todos os espaços.

Na concepção das Nações Unidas, a história mundial pode ser dividida entre diferentes décadas a partir da ideia de desenvolvimento. De acordo com essa importante organização internacional, a própria ideia de desenvolvimento sofre alterações depois de sua criação em 1945, confirmada pela Declaração dos Direitos Humanos em 1948. Nesse sentido, ainda no fim das décadas de 1940 e 1950, o desenvolvimento era voltado para uma perspectiva mercadológica (ONU, 2023).

Já nas décadas de 1960 e 1970, historicamente reconhecidas por sua transformação social, cultural e política, reverberada pela contracultura, em contrapartida com a tensão política da Guerra Fria e um novo modelo de produção, o neoliberalismo, a fórmula do desenvolvimento se desenrola em outras vertentes epistemológicas. Conforme a ONU, o desenvolvimento deveria transpassar a premissa econômica para alcançar as necessidades de todos, essa é a premissa da primeira década do desenvolvimento.

Na segunda década do desenvolvimento, 1971-1981, outros atores sociais apareceram com pautas a serem discutidas e incorporadas pelas nações, como igualdade de gênero, racismo,

meio ambiente, movimento a favor da paz, entre outras. Vale destacar que os Estados Unidos, nesse cenário, haviam acabado de testemunhar as lutas do movimento pelos direitos civis, no qual as pessoas negras lutaram pela existência e melhores condições de vida em uma sociedade profundamente racista.

A criação da ONU teve como objetivo principal a paz, sobretudo barrar os novos arranjos genocidas e a diminuição da indústria bélica, assim sendo, a terceira década do desenvolvimento, 1981-1990, foi marcada pelo processo de desarmamento, com o intuito de promover a segurança geral. O período histórico corrobora essa realidade, posto que se chegou em 1989 ao fim da Guerra Fria, à dissolução da URSS, à queda do muro de Berlim e ao fim do mundo bipolar, socialista *versus* capitalista, para uma realidade unipolar, norte-americana e neoliberal (ONU, 2023).

Na década de 1991-1999, a vertente é transferida para a escolha individual, para o desenvolvimento humano, que não se limita ao Produto Interno Bruto (PIB) ou à acumulação de capital financeiro, mas, sim, pela escolha de cada indivíduo. Assim sendo, surge a ideia de autonomia dos sujeitos, mediante a ideologia de desenvolvimento (ONU, 2023).

Nos anos 2000-2015, foi redigida a Declaração do Milênio, que atrelava o desenvolvimento a metas sociais, culturais, econômicas e políticas, como:

> 1. Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2. Atingir o ensino básico universal; 3. Promover a igualdade de gênero e empoderar as mulheres; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde materna; 6. Combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças; 7. Garantir sustentabilidade ambiental; 8. Parceria global para o desenvolvimento (Brasil, 2016, p. 1, tradução nossa).

Colonialismo, ações para países menos desenvolvidos, povos originários e recursos hídricos também foram tema de discussões.

A proposta, iniciada em 2016 e que vigorará até 2030, aloca o Desenvolvimento Sustentável no centro do debate, desse modo, ele está vinculado com todas as fragilidades sociais, como a pobreza e suas consequências, educação e desigualdade, meio ambiente, saúde, possibilidade de alimentação saudável, saneamento básico, equidade de gênero, paz entre as nações, entre outros fatores de desenvolvimento (ONU, 2023).

Nesse sentido, a ONU, desde sua criação até os dias atuais, passou por transformações no que se refere ao desenvolvimento das nações, até mesmo pressupondo quais eram os países em desenvolvimento e aqueles que ainda não alcançaram esse patamar tão esperado e civilizatório. Todavia, ser signatário das Nações Unidas não faz com que políticas públicas, em

um “passe de mágica”, surjam dentro do Estado-Nação[3]. Países em desenvolvimento, conceito dado pelos países altamente neoliberais para designar os países em ascensão neoliberal, por diversas vezes não cumprem as metas do acordo internacional de desenvolvimento, um paradoxo da realidade neoliberal, como zerar a energia produzida pelo carvão[4], ou até mesmo promover a igualdade de salário entre os gêneros.[5]

No caso do Brasil, o desenvolvimento assume importância para o Estado. As políticas brasileiras foram sendo estruturadas considerando o desenvolvimento como conceito fundamental. No entanto, o conceito de desenvolvimento aparecerá vinculado a diferentes escalas. Na Constituição Federal de 1988, a redação incluiu o termo “desenvolvimento” em diversos momentos. Um caso importante trata do desenvolvimento regional, ligado ao entendimento da diminuição das desigualdades sociais e da pobreza (Brasil, 1988).

No que diz respeito ao desenvolvimento regional, Tânia Bacelar Araújo, estudiosa dessas questões, publicou trabalho em que chama a atenção para os esforços de integração das áreas produtivas brasileiras e ressaltou a importância do controle social da economia para o Estado.

Araújo (*apud* Godoi; Bazzanella, 2021) e Moura e Knox (*apud* Godoi;Bazzanella, 2021) também levantaram questionamentos para pensar uma política nacional de desenvolvimento regional, visto que países europeus, Estados Unidos e Japão já apresentavam essas políticas, com o intuito de fazer investimentos para minimizar as disparidades regionais. Assim, esses autores ressaltam a importância da dinâmica territorial no campo das políticas públicas, para que fossem permitidas ações cooperativas com intenção de fortalecimento das relações de equidade socioeconômicas regionais.

O desenvolvimento regional, no Brasil, é um conceito que vem acompanhado por marcos históricos, em diferentes períodos, desde 1959 até 2019. O ano de 2019 é o marco do Lançamento do Ministério do Desenvolvimento Regional e da Política Nacional, por meio do Decreto n. 9.810/2019 (Brasil, 2019), tendo como finalidade reduzir as desigualdades sociais e econômicas. E percebe-se, nesses marcos históricos, a reincidência dos objetivos de redução das desigualdades sociais e espaciais, bem como da diminuição da pobreza.

A criação do Ministério de Integração Nacional também se apresenta como importante, dada inicialmente por meio de Medida Provisória e posteriormente convertida em lei, estando

[3] Ver história da Lei Maria da Penha.
[4] Não assinado pela China e EUA.
[5] A Islândia, em 2018, foi o primeiro país a impor a igualdade salarial entre os gêneros.

suas funções entrelaçadas à Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Os objetivos iniciais foram de reduzir as desigualdades regionais e potencializar o desenvolvimento nas regiões brasileiras (Brasil, 2019).

Essa política trouxe consigo parte de um debate que já existia na academia entre professores e pesquisadores. Esse debate também existia no poder público, que, por meio do Ipea, apoiou e continuou a produzir e fornecer substanciais reflexões sobre a PNDR.

Aprovado inicialmente em 2003 e atualizado em 2019, esse instrumento está atrelado à proposta de redução das desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, para dar oportunidades de desenvolvimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população. Porém, vale destacar as alterações entre as políticas e suas atualizações, expondo diferenças no entendimento e atuação dos debates e intervenção para o desenvolvimento regional.

Em 2020, o governo federal criou o Ministério do Desenvolvimento Regional, também ligado à PNDR, e trouxe algumas modificações. Percebe-se que, de acordo com as atualizações da PNDR em 2020, o foco estava vinculado em termos documentais e normativos às disparidades regionais, especialmente com relação às propostas para dirimir desigualdades socioeconômicas e a pobreza.

Dessa maneira, percebem-se esforços políticos, como a reunião de representantes das nações mais importantes economicamente do mundo e de instituições relevantes internacionalmente, como as Nações Unidas, bem como se percebem esforços acadêmicos em discutir desenvolvimento. A partir do próximo item, será discutida a relação entre desenvolvimento e educação para compreender o papel da educação nos avanços sociais, e o papel do Estado no investimento institucional e econômico em educação para transformações sociais, políticas e econômicas de sociedades.

## 1.3 O desenvolvimento e a educação

Comumente, a educação é tratada como um dos investimentos mais importantes na condução e transformação da sociedade. A relação educação e desenvolvimento é abordada considerando, de maneira geral, sua importância nas mudanças sociais para avanços e ampliação de consciência. Como se tratou anteriormente que os direitos humanos e sociais avançam conforme demandas sociais, em tese, com maior acesso à educação, a sociedade teria maior capacidade de pressionar por melhorias, e, portanto, quanto maior o acesso à educação

formal, maior condição de se desenvolver.

Para Amboni (*apud* Bazzanella; Godoi, 2022, p. 427), “toda educação expressa um projeto de poder estruturado socialmente para reprodução da vida social consolidada e, com ela, um projeto de classe dominante ou de grupo social como coletividade organizada em vida social”.

Sobre a temática desenvolvimento e educação, vários pensadores se destacam, dentre eles, Álvaro Vieira Pinto. Para esse autor, a temática desenvolvimento e educação está relacionada com a necessidade das massas de alcançar, por meio do acesso à cultura letrada, falada, escrita, dentre outras, o conhecimento da realidade em que estão inseridos. Com a educação, existe ação, práxis, reflexão, capazes de mobilizar a consciência nacional em ações socialmente qualificadas, e assim constituir processos de desenvolvimento consistentes (Bazzanella; Godoi, 2022, p. 429).

Para Pinto (*apud* Bazzanella; Godoi, 2022, p. 427), “[…] educação é o processo pelo qual a sociedade forma membros à sua imagem e em função de seus interesses”. O autor aponta também que uma sociedade desenvolvida exerce sua ação educativa, assim sendo, não é somente o que se aprende que é transferido, mas também os métodos utilizados em toda a sua integralidade na sociedade para que se realize a ação educativa, para que esta possa ser compartilhada.

Na concepção de Florestan (*apud* Bazzanella; Godoi, 2022), o papel da universidade estava dividido em duas partes basilares, o da democratização das elites e o da produção da ciência e da tecnologia, capazes de promover o desenvolvimento econômico e a modernização da sociedade. O autor considerava que o Estado, ao assumir seu papel de educador, poderia ser o grande agente das mudanças estruturais e institucionais, proporcionando educação gratuita nos três níveis de ensino, bem como autonomia, liberdade e financiamento justo para que as universidades se transformassem em espaço de cultura, inovação e modernização tecnológica (*apud* Bazzanella; Godoi, 2022).

Fernandes, um intelectual compromissado com a educação, não somente com o papel de transformar a população, mas também de dar a ela acesso às políticas públicas, a partir do conhecimento de suas demandas sociais da realidade nacional, afirmou em sessão na Câmara dos Deputados, em 18 de março de 1993:

> O Brasil é um país que importa conhecimento, tanto na área da cultura letrada, quanto na área da tecnologia avançada. [...] assim como negligenciamos nossos outros problemas fundamentais, deixando que as nações dominantes, as ricas e poderosas, vendam pacotes educacionais e tecnológicos, de conhecimento científico básico, de

> conhecimento filosófico e pedagógico e por aí afora ao nosso país. Muitos destes conhecimentos poderiam ser descobertos aqui. Não precisaríamos mendigar a colaboração de países avançados, se tivéssemos dado a atenção devida aos problemas do ensino de alta qualidade (Bazzanella; Godoi, 2022, p. 430).

Para Santos, existe uma relação direta entre desenvolvimento econômico, social e cultural. Por meio da cultura, entendida como todo e qualquer fazer, agir e representar o mundo, a percepção de determinados grupos humanos, sociais, ou até mesmo de uma nação, constitui uma proposta educacional comprometida com o desenvolvimento nacional (Santos, 1997).

Santos (1997) trata o desenvolvimento nacional como um modelo a implementar inclusive no plano social, com ampliação para que a população tenha acesso a serviços públicos de qualidade, destacando a educação popular, alfabetização, ciência e tecnologia nacional. Ainda, destaca a inseparável relação entre educação e desenvolvimento como estratégia econômica e social para a suplantação do *ethos escravocrata* existente no tecido social brasileiro e do atraso com os direitos de minorias sociais, ou seja, a educação e o desenvolvimento social, firme e ajustado ao sistema mundial, são a via única para o avanço de um projeto de desenvolvimento social.

O autor também preconiza a associação entre educação e desenvolvimento para o alcance do desenvolvimento nacional, assim como enuncia as dificuldades, ou impedimento de um povo, nação, para alcançar uma condição suficiente de desenvolvimento, pois uma parte relevante da população encontra-se em condições de analfabetismo ou analfabetismo funcional. Assim, percebe-se que essa mazela é resultado direto da exclusão social de parte da população que não obteve acesso aos serviços essenciais, como o direito à educação básica pública e de qualidade.

Um marcador importante em toda sociedade é a baixa qualidade dos serviços públicos. Uma sociedade é considerada avançada quando oferta ensino de qualidade e exige qualificação de seus cidadãos. A educação de qualidade é requisito da emancipação e do pensamento criativo e reflexivo, sendo fundamental no processo de desenvolvimento com igualdade para os cidadãos e em qualquer país.

No Brasil, a relação entre a educação e o desenvolvimento sempre gerou problemas não resolvidos. Segundo Catani (1978, p. 108), textos relacionados à educação brasileira têm sido esporádicos, e qualquer esforço que traga esta temática no contexto histórico, sociológico ou mesmo didaticamente é bem-vindo.

Para analisar a realidade da educação no Brasil, é necessário refletir sobre: 1º: por que, na última década, passou-se a valorizar a educação, desenvolvendo-se uma política em que ela

é vista como um dos agentes de institucionalização e fortalecimento do modelo brasileiro? 2º: Quais as causas mais profundas dessa valorização? 3º: Quais as intenções explícitas e implícitas que a política persegue?

Analisando as ideias de teóricos como Bourdieu e Parsons, Freitag argumenta que:

> [...] a própria escola canaliza e aloca indivíduos que a percorrem ou deixam de percorrer em suas respectivas classes, facilitando-lhe a justificação desse fato, através de sistemas de pensamento que ela mesmo transmite. Ou seja, a escola ao mesmo tempo é reprodutora das relações sociais da sociedade capitalista (*apud* Catani, 1978, p. 109).

Dessa maneira, alguns questionamentos são levantados por Freitag:

> [...] seria a escola somente isso? Suas funções são meramente de reprodução cultural? Se fosse, como se explica as empresas e o Estado intrometendo ou mesmo mediando o próprio currículo, projetos, índices, no sistema educacional, com a intencionalidade de aperfeiçoar o sistema educacional? (*apud* Catani, 1978, p. 109).

Essa análise mostra problemas educacionais que se atrelam à economia e ao planejamento da educação, ou seja, as novas disciplinas são criadas para beneficiar quem, senão o próprio governo? Quem ganha com os megaprojetos elaborados e direcionados à escola? O governo e as empresas lucram com todo esse contexto, em que o discurso e o cenário falsamente estão atrelados ao educando.

Aproximando os estudos de Parsons às propostas de economistas como Becker e Schultz, Freitag (*apud* Catani, 1978 p. 109) reiterou os "modelos teóricos sistêmicos", que descrevem o exterior do funcionamento dos sistemas sociais e alegam haver continuísmo estrutural das desigualdades, ocultadas por meio de aparências de igualdade e equidade, e ressalta que só uma análise radical e crítica pode desmascarar o caráter ideológico dessas teorias e da realidade que elas descrevem.

De acordo com Freitag (*apud* Catani, 1978, p. 109), Gramsci atende na íntegra à exigência de "pensar uma teoria dialética da educação", demonstrando a conceituação de Estado, sociedade, política e sociedade civil. Assim, reúne elementos essenciais para aprofundar a política educacional estatal enquanto meio de reprodução ampliada do capital e das relações de trabalho e produção. A educação passa a ser considerada investimento, sendo, de um lado, classe dominante e, do outro, classe dominada, e suas relações de produção e reprodução das relações de classe.

Fernandes (*apud* Soares, 2006) apresentou também à sociedade a definição do dilema

educacional brasileiro, considerando que, em países subdesenvolvidos, os problemas são de base institucional. Esse dilema tem dois polos negativos: 1º - instituições deficitárias de ensino; 2º - meios de intervenção insuficientes para fazer frente. Dentre os problemas da educação brasileira, portanto, estão abarcados os interesses das classes sociais, afiliações partidárias, conflitos sociais.

De acordo com as análises realizadas por meio do IBGE Países (2024b), verificou-se que os países desenvolvidos produzem maior investimento na educação, bem como em pesquisa e desenvolvimento.

Tabela 1 - Países com gastos em educação

| **País** | **Total do PIB - US$** | **Gasto público com educação - % do PIB** | **PIB *per capita* - US$** | **Investimento em pesquisa e desenvolvimento - % do PIB** | **IDH** |
|---|---|---|---|---|---|
| Brasil | 1.920.095.560.995,06 | 5,96% | 8.917,67 | 1,21 | 0,754 |
| EUA | 25.462.700.000.000 | 6,05 | 76.398,59 | 3,45 | 0,921 |
| Canadá | 2.139.840.023.673,81 | 5,17 | 54.966,49 | 1,70 | 0,936 |
| Argentina | 632.770.284.408,51 | 5,02 | 13.686,01 | 0,46 | 0,842 |
| Chile | 301.025.249.437,95 | 5,62 | 15.355,51 | 0,34 | 0,855 |
| Singapura | 466.788.539.651,84 | 2,81 | 82.807,65 | 1,89 | 0,939 |
| China | 17.963.170.521.079,8 | 3,57 | 12.720,22 | 2,40 | 0,768 |
| Japão | 4.231.141.201.863,17 | 3,42 | 33.815,32 | 3,26 | 0,925 |
| Coreia do Sul | 1.665.245.538.594,96 | 4,68 | 32.254,62 | 4,81 | 0,925 |
| Estônia | 38.100.812.958,52 | 6,58 | 28.332,63 | 1,79 | 0,89 |
| Suíça | 807.706.035.351,75 | 5,22 | 92.101,47 | 3,15 | 0,962 |

Fonte: IBGE Países. Organização: IBGE.

No entanto, o Brasil gasta em educação relativamente ao PIB um percentual congruente com o dos demais países, contudo, seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é o menor dos países analisados. Conforme a tabela, isso demonstra que há má distribuição de renda, o que culmina no processo de desenvolvimento econômico e educacional no país, como percebida nas tabelas representadas.

Tabela 2 - Países com gastos em educação em relação ao quantitativo populacional

| País | Taxa bruta para todos os níveis de ensino - % | Taxa de alfabetização das pessoas de 15 anos ou mais - % | População total - habitantes | Densidade demográfica hab/km² |
|---|---|---|---|---|
| Brasil | 88,41 | 94,30 | 203.062.512 | 23,86 |
| EUA | 98,33 | Informação não disponível | 333.287.557 | 36,24 |
| Canadá | 95,33 | Informação não disponível | 38.929.902 | 4,24 |
| Argentina | 103,66 | 99,00 | 46.234.830 | 16,58 |
| Chile | 98,68 | 97,04 | 19.603.733 | 25,96 |
| Singapura | 115,70 | 97,13 | 5.637.022 | 7.918,95 |
| China | 82,53 | 97,15 | 1.412.175.000 | 149,72 |
| Japão | Informação não disponível | Informação não disponível | 125.124.989 | 346,40 |
| Coreia do Sul | 97,89 | 98,80 | 51.628.117 | 531,11 |
| Estônia | 97,95 | 99,87 | 1.344.768 | 31,10 |

Fonte: IBGE Países. Organização: IBGE.

Os países oram escolhidos a partir da observação dos dados do Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (Pisa) (Brasil, 2023b, *online*). Observou-se que o IDH e o PIB *per capita* deles são superiores aos do Brasil, bem como a taxa bruta de todos os níveis de ensino e a taxa de alfabetização das pessoas de 15 anos ou mais.

Em comparação aos países considerados desenvolvidos, o Brasil também tem o menor índice em pesquisa e desenvolvimento, em relação ao total do PIB. Desse modo, pode-se verificar que o gasto público com a educação não pode ser analisado de maneira isolada, posto que as variáveis econômicas e sociais são distintas entre eles. Dessa maneira, foi possível perceber que as relações entre desenvolvimento e educação estão imbricadas, no entanto, dependendo da natureza do Estado.

# 2 POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO

O presente capítulo visa apresentar uma discussão sobre a relação entre o Estado e os investimentos em educação. Considerando um Estado soberano, em país democrático, de que maneira ocorrem esses investimentos? As políticas públicas representam a forma de o Estado lidar com as demandas sociais, e com os investimentos que agentes políticos consideram importantes para avanços em suas sociedades.

Dessa maneira, o capítulo tratará do tema políticas públicas e educação. E, mais adiante, abordará políticas de educação e como ocorrem esses investimentos no Brasil. As políticas públicas podem ser conceituadas de diversas maneiras. No capítulo, será apresentada na parte inicial uma discussão sobre esse conceito, especialmente considerando autores como Becker (2021) e Souza (2006).

## 2.1 Políticas públicas no Brasil

Segundo Celina Souza (2006, p. 20), as últimas décadas corroboraram a perspectiva no conhecimento acerca das políticas públicas, mediante a adoção de políticas de gastos; substituição de políticas keynesianas do pós-guerra para políticas restritivas de gasto público; ajuste fiscal: receita e despesa, ou seja, restrições do Estado na economia e políticas públicas, dentre outros aspectos.

> As últimas décadas registraram o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. Vários fatores contribuíram para a maior visibilidade desta área. O primeiro foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento. A partir dessas políticas, o desenho e a execução de políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais, ganharam maior visibilidade. O segundo fator é que novas visões sobre o papel dos governos substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto (Souza, 2006, p. 20).

Países em desenvolvimento, democratizados ou em processo de redemocratização, são capazes de desenhar políticas públicas que gerem desenvolvimento na economia e inclusão social. A política pública como área de conhecimento nasceu nos Estados Unidos, dentro da subárea da Ciência Política. Desse modo, a ação dos governos não utilizava, *a priori*, uma teoria própria acerca de políticas públicas. Para Celina Souza (2006, p. 22), a política pública pode ser verificada como ferramenta de valorização do governo, ou seja, de política de governo,

alimentada pelo Estado.

> O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes. A trajetória da disciplina, que nasce como subárea da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público. O primeiro, seguindo a tradição de Madison, cético da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o "bom" governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações (Souza, 2006, p. 22).

A política pública como ramificação de políticas, como prática de governo, pode ser desdobrada, mediante demandas, pois cada Estado, cada governo tem sua realidade. Nesse sentido, é necessário diálogo entre cientista social, grupos de interesse e governo. Para Souza (2006), a racionalidade é destinada para decisões públicas, por meio do conhecimento público, que deve ter interesse daqueles que decidem, e pode ser também maximizada pela criação de estruturas, incentivos, que auxiliem atores sociais nos desejos coletivos, o que dessa maneira tende a impedir buscas por interesses pessoais.

Outros teóricos, como Lindblom (*apud* Souza, 2006, p. 24), propõem, para compreender política pública, incorporar outras variáveis, como relações de poder, lugar das eleições, burocracia, grupos de interesses, dentre outros aspectos. Já Easton (*apud* Souza, 2006, p. 25) considera que a política pública funciona como um sistema, mediante formulação e resultados. O autor inclui a participação da mídia e as decisões de partidos políticos como influenciadores dos resultados e efeitos na política pública.

De acordo com Souza (2006), a política pública voltou à tona, visto que houve diminuição de gastos em vários países, em especial nos países em desenvolvimento. Graças a políticas sociais e econômicas que ganharam força, as políticas do pós-guerra foram substituídas por políticas restritivas, equilibrando os orçamentos, por meio de ajuste fiscal, entre receita e despesa, limites ao Estado na economia e políticas sociais. Esse movimento ocorreu nos anos de 1980, especialmente na América Latina, onde era comum a longeva inflação, e nos países em desenvolvimento e recém-democratizados, em sua maioria, que não conseguiram concatenar acordos políticos que estimulassem o desenvolvimento econômico e social da maioria da população.

Não há, portanto, consenso ou um único modo de entender políticas públicas, porém, as políticas públicas estão, de maneira geral, relacionadas com processos de tomadas de decisão,

elaboração e implementação, que, por sua vez, resultam em ações, práticas, consensos, bem como também conflitos e discrepâncias que movem o andamento de políticas e as fazem em permanente ação, análise, revisão etc.

> Outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses. Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais. No entanto, definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, nos guiam o nosso olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses (Souza, 2006, p. 25).

Há um campo que analisa o governo a partir de grandes questões públicas. Assim, as políticas públicas são um conjunto de ações com efeitos específicos. Para Souza (2006, p. 30), elas podem ser compreendidas como instrumentos de criação de narrativas para utilização em eleições governamentais e seus desdobramentos posteriores, como política de governo, sendo consideradas uma temática transversal, em que outras áreas afins dialogam com a ciência política, economia e outras. Elas se desdobram em projetos, planos, programas, base de dados, sistema de informação e pesquisa, mediante implementação, e se submetem a acompanhamento e avaliação (Souza, 2006, p. 26).

> Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos (Souza, 2006, p. 25).

De acordo com Lobato (2016, p. 89), o Estado é imprescindível para as transformações sociais de maneira secular. A partir da década de 1980, os estímulos às reformas neoliberais e mudanças significativas nas décadas de 1980 e 1990 geraram um sistema de alterações significativas em países diversos. Esse período foi marcado por retração econômica, crise na política e na economia, aumento de governos conservadores, incluindo na agenda mudanças relevantes nas políticas sociais. Identificou-se que, mais uma vez, as políticas sociais estavam no centro das discussões.

> [...] o Brasil apresentava contexto similar ao latino-americano quanto à crise e à estagnação econômicas agudas da década de 1980, com transição política e retomada da democracia e, também, apresentaram-se para o país - principalmente durante os anos de 1990 -, várias das propostas editadas pelas agências internacionais para o enfrentamento dessa crise (Lobato, 2016, p. 89).

No Brasil, há uma cronicidade de instabilidade no que tange ao bem-estar social. Houve tentativas de trazer o modelo europeu aos estados, tendo como marco a Constituição de 1988, contudo, essa tentativa não deu certo, devido ao tempo perdido, se comparado aos países centrais. A partir das políticas sociais no Brasil, com o advento da Constituição de 1988 (Brasil, 1988), nasceu um capítulo para os direitos sociais, tratando de pautas como acesso à saúde, educação, previdência, assistência, moradia, lazer, dentre outras. A proteção social, no modelo de Estado do bem-estar social, ressalta a importância da responsabilidade do Estado na universalização de acesso aos direitos.

A Constituição permitiu que os direitos não estivessem mais apenas atrelados a propostas políticas de diferentes governos. Eles foram normatizados. Assim, independente do governo, há o compromisso de uma nação democrática que formalizou sua responsabilidade com a justiça, justiça social, desenvolvimento e desenvolvimento regional, considerando a importância da diminuição das disparidades regionais como fio condutor das ações das instituições da sociedade.

> A Constituição representou uma ruptura legal baseada em noções pouco sólidas na estrutura social brasileira, como cidadania, democracia e solidariedade social. Constitucionaliza-se ali um novo pacto social, mas suas bases foram frágeis. A ordem social prevista impunha uma nova forma de Estado em uma sociedade com baixos níveis de organização social, antidemocrática em suas instituições estatais e sociais e profundamente desigual (Lobato, 2016, p. 90).

A Constituição trouxe um rompimento legal da cidadania, democracia e solidariedade social, mas a realidade brasileira apresentava vários resquícios do passado, corrupção e particularismos com os quais ainda convivemos. As políticas sociais avançaram, pois se incorporou a noção de direito, inserida na agenda pública, com novos temas. No entanto, pode-se dizer que, mesmo após a promulgação da Constituição, nas políticas sociais, não foram criadas relações sociais inteiramente desconectadas de interesses de mercado, do setor privado, mesmo de setores sociais, interesses que, muitas vezes, não condiziam com o disposto na legislação (Lobato, 2016, p. 90).

Democracia e políticas sociais nem sempre estiveram correlacionadas, principalmente

no Brasil, dado o nosso processo histórico “emancipatório”. É urgente dar ênfase às políticas sociais para que estas estejam prioritariamente nas agendas governamentais, independente do governo que ora está ocupando o cargo. Para tal, qual das democracias seria capaz de dar o sentido real às políticas sociais?

## 2.2 Políticas públicas para a educação

Segundo Callegari (2020, p. 29), o Brasil é um país que se constituiu como república desde os idos do século XIX e houve diversas estruturações e normatizações para considerar políticas para a educação formal no país. Dessa forma, em 1824, com a primeira Constituição brasileira, ainda no I Primeiro Reinado, ficou definido como direito a gratuidade de ingresso na instituição escolar primária a todos os cidadãos[6]. Contudo, não foi constituído um financiamento para a educação, pois a oferta educacional era centralizada no Império.

No ano de 1834, já no II Reinado, foi criado um Ato Adicional, pelo qual a responsabilidade educacional seria dividida com as províncias, iniciando o primeiro processo legal de descentralização do serviço educacional. Esse Ato manteve o subsídio literário como fonte de financiamento do ensino e agregou recursos próprios das províncias, como os relativos a loterias e rifas. Porém, os recursos tributários eram concentrados na esfera federal, assim, a educação primária ficou subfinanciada, ou seja, a educação no Brasil permanecia em caráter elitista, com a maior parte dos brasileiros fora das instituições escolares e em situação de analfabetismo. É imprescindível ressaltar que o Brasil utilizava mão de obra escravizada, fato que ocorreria até 1888 (Callegari 2020, p. 30).

> O Ato Adicional de 1834 manteve o subsídio literário como fonte de financiamento do ensino, mas acrescentou com tal finalidade também recursos próprios das Províncias, como os relativos a loterias e rifas. Com os recursos tributários concentrados na esfera federal, a Educação primária ficou subfinanciada, enquanto a Educação Superior passou a receber maiores investimentos. [...] A perspectiva da Educação no Brasil permanecia, assim, em caráter elitista, com a maior parte dos brasileiros fora das instituições escolares e em situação de analfabetismo (Callegari 2020, p. 30).

Mesmo com a Constituição republicana de 1891, não foi alterado o modelo educacional anterior. O financiamento do ensino primário ficou sob responsabilidade fundamentalmente dos

[6] Nos termos do artigo 6º, da mencionada Constituição brasileira de 1824, eram considerados cidadãos brasileiros: I. “Os que no Brazil tiverem nascido, quer sejam ingênuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação” (Brasil, 2012, p. 66).

estados, mas sem definição relativa ao quantitativo de distribuição de valores a serem repassados a cada estado. O resultado concreto desse sistema era uma enorme desigualdade educacional territorial no país, ou seja, já naquele período histórico, havia os estados que faziam reformas legais próprias e aplicavam mais recursos no ensino, e havia também os que não investiam em tal e ocasionavam assim as brechas das desigualdades regionais até então (Callegari, 2020).

Desse modo, considerando essa breve revisão histórica do século XIX da educação primária no Brasil, percebe-se a ausência de vinculação constitucional dos recursos, bem como a indefinição de dever federativo no financiamento da educação primária. Já no século XX, o cenário para as políticas públicas educacionais toma uma nova roupagem com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova[7], de 1932.

O manifesto trouxe uma proposta de reconstrução educacional brasileira, em defesa da escola pública. O documento tratava com grande preocupação a garantia de recursos para o financiamento do sistema educacional, com a proposta de um fundo de fontes tributárias para aplicação exclusiva em educação. Esse novo olhar para a educação trazia em seu âmago um modelo institucional de federalismo sob uma nova articulação entre o governo federal e os subnacionais, por meio de uma política nacional e da descentralização dos serviços educacionais (Callegari, 2020).

Nesse contexto, elaborou-se um novo marco legal à educação brasileira na Constituição de 1934, pois, pela primeira vez na história, havia uma vinculação ampla de recursos públicos para a educação, tendo como objetivo a garantia, a continuidade e a previsibilidade à oferta de ensino, nos artigos 156 e 157. Entretanto, novos tempos históricos estavam por vir, e o caminho do financiamento público da educação seguiu paralelo ao da democracia brasileira: foi suprimido no Estado Novo em 1937, conseguiu se reerguer em 1946 e, em 1964, com o golpe militar, foi esquecido. Prova disso é que, no período do primeiro governo do presidente Getúlio Vargas, o seu grande legado educacional foi a reorganização dos ciclos de ensino, criando prova obrigatória para ingresso no ginásio. O resultado foi a redução das taxas de escolarização e a elitização do ensino (Callegari, 2020).

Com a Constituição Federal de 1946, foram vinculados impostos para a educação, de maneira mais transparente, ficando definido que seriam 10% dos impostos federais e 20% dos

[7] O manifesto foi redigido por Fernando de Azevedo e assinado por 26 educadores intelectuais, dentre eles, Anísio Teixeira, Afrânio Peixoto, Lourenço Filho, Roquete Pinto, Delgado de Carvalho, Hermes Lima e Cecília Meireles. Intitulado *A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo*, o documento circulou em âmbito nacional com a finalidade de oferecer diretrizes para uma política de educação.

impostos estaduais e municipais. Havia a proposta de um federalismo cooperativo, mas a União continuou pouco presente no ensino básico público, cabendo em sua grande maioria aos governos estaduais a gestão da educação primária, resultando novamente no alargamento das diferenças educacionais no território nacional (Callegari, 2020).

Nessa perspectiva, em 1961, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei n. 4.024/1961), com cinco artigos sobre o financiamento educacional (artigos 92, 93, 94, 95 e 96, Título XII – Dos Recursos para a educação). O artigo 92 citava a criação de um Fundo Nacional do Ensino Primário, um Fundo Nacional do Ensino Médio e um Fundo Nacional do Ensino Superior, cada um contando com 30% dos recursos federais destinados à área educacional. No artigo 93, esses recursos deveriam ser aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino. Todavia, esses avanços não foram considerados na Constituição de 1967, instituída pelo Regime Militar, acontecendo um retrocesso na segurança e previsibilidade dos recursos para a educação, elementos fundamentais para apoiar a construção contínua de políticas públicas educacionais sólidas nos três níveis federativos (Callegari, 2020, p. 32).

> Em 1961, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei n. 4.024/1961), com cinco artigos sobre o financiamento educacional. No Artigo 92, ficou definida a aplicação em Educação de no mínimo 12% da receita de impostos da União e 20% das receitas de impostos de Estados, Distrito Federal e Municípios. Ou seja, dobrou-se a participação de impostos dos Municípios no financiamento e aumentou-se em 2 pontos percentuais a participação da União, sem alterações da participação dos Estados e do Distrito Federal (Callegari 2020, p. 31).

O fim da vinculação de impostos foi acompanhado no artigo 170 da Constituição de 1967, que transferiu a responsabilidade para as empresas, obrigadas a partir daí a manter o ensino primário gratuito de seus empregados e dos filhos destes. Isso só foi possível com a instituição da contribuição do Salário-Educação[8], devida pelas empresas. De maneira geral, o período da ditadura militar foi marcado por uma prioridade à educação superior, porém, o governo federal criou um programa educacional, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral), com a intenção de alfabetizar adolescentes e jovens, financiado com os recursos do

[8] "Em 1964, é criado o Salário-Educação, por meio da Lei n. 4.440/1964, tendo como objetivo a execução das despesas públicas com a educação elementar (ensino fundamental), adotando como base de cálculo 2% do Salário Mínimo local, por empregado, mensalmente. Em seguida, em 1965, a alíquota dessa contribuição social passou a ser calculada à base de 1,4% do salário de contribuição definido na legislação previdenciária e mais tarde, em 1975, por meio do Decreto-Lei n. 1.422/1975 e do Dec. 76.923/1975, novas alterações foram implantadas no contexto do Salário-Educação, passando sua alíquota a ser calculada à base de 2,5% do salário de contribuição das empresas, situação que perdura até os dias atuais" (Brasil, 2020b, *online*).

Salário-Educação.

A vinculação dos recursos para a educação ficou mais de duas décadas paralisada, devido ao golpe militar. Foi por meio da votação da "Emenda Calmon" (Emenda Constitucional n. 24, de 1983, criada pelo senador João Calmon) que se definiu a aplicação de recursos pela União de, no mínimo, 13% e pelos estados, Distrito Federal e municípios de, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino. Essa vinculação de recursos para a educação foi ampliada pela Constituição de 1988, tanto quantitativa quanto qualitativamente, especialmente no artigo 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006); VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 53, de 2006) IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 108, de 2020).
> 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 (Brasil, 1988, *online*).

Diante do exposto, percebe-se que a Constituição Federal de 1988 pretendia realizar grandes mudanças no sistema educacional básico e público, tendo como base a busca pela universalização do acesso à escola de modo igualitário, com obrigatoriedade de 7 a 14 anos; a democratização do ensino, ampliação de participação das famílias e da sociedade em geral; a alteração no perfil dos profissionais da área em todo o país, com a profissionalização dos educadores; os sistemas de avaliação de desempenho e os programas de melhoria da gestão em um novo arranjo federativo, com a municipalização do ensino e políticas públicas de coordenação entre os entes federativos.

Destarte, está no artigo 212 da Constituição Federal de 1988 o novo modelo de financiamento da educação básica. "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" (Brasil, 1988, *online*). Para cumprir a norma constitucional, surgiu

a necessidade de uma nova política pública educacional que salvaguardasse a todos, o Fundef, posteriormente o Fundeb.

## 2.3 Políticas para educação no Brasil, o Fundeb

A LDB n. 9394/96 instituiu o Fundef, sendo inicialmente o repasse vinculado somente ao ensino fundamental. Instituído em 1998, por meio da Emenda Constitucional n. 14, de setembro de 1996, regulamentada pela Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto n. 2.264, de junho de 1997, o Fundef foi implantado em todo o país no dia 1º de janeiro de 1998, vigendo até 2006 (Brasil, 1997).

O Fundef foi uma política educacional pública que alcançou duas grandes conquistas. A primeira foi a garantia do financiamento de uma parte dos recursos para o ensino fundamental (1ª e 8ª séries do antigo 1º grau). A segunda foi a mudança na distribuição e uso dos recursos, ou seja, mudou a estrutura de financiamento da educação pública do ensino fundamental, permitindo que estados e municípios compartilhassem desses recursos.

Desse modo, foi caracterizado como um fundo contabilístico por meio de transferências automáticas aos estados e municípios, de acordo com coeficientes de distribuição previamente definidos e divulgados. Portanto, as receitas e despesas deveriam ser especificamente destinadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, bem como ao pagamento dos professores, e deveriam ser documentadas especificamente no orçamento e na execução dos gastos (Brasil, 1996b, p. 3).

Esses recursos deveriam ser de uso exclusivo para o ensino fundamental e estavam dispostos na LDB n. 9.394/96, especificamente nos artigos 70 e 71, onde eram aferidas as despesas permitidas e as proibidas (Brasil, 1996a, p. 5).

A partir dessa perspectiva, o fundo foi financiado principalmente por recursos próprios de estados e municípios, além de contribuições da União. Essas receitas vieram de 15% do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações (IPIexp). Os fundos eram automaticamente transferidos para contas específicas e vinculadas nos governos municipais, estaduais e do Distrito Federal, que estavam abertos e vinculados ao fundo.

Outro critério para receber recursos estava relacionado a estados e municípios. Estes precisavam ofertar em sua rede de ensino atendimento ao ensino fundamental em âmbito

regular, e os alunos deveriam estar cadastrados no censo escolar relativo ao ano anterior, entretanto, não recebiam recursos os alunos matriculados na educação infantil, nas creches e na pré-escola, ensino médio e supletivo.

O valor do recebimento era calculado com base no montante dos recursos que formavam o fundo, no contexto de cada estado, bem como o número de alunos do ensino fundamental vinculados no estado. O valor mínimo por aluno, em todo o território nacional, no ano de 1998, era de R$ 315,00 (trezentos e quinze reais). Se estados e municípios ficassem abaixo desse mínimo, a União realizaria a complementação do recurso. Após um decênio da efetivação do fundo, ele foi substituído pelo Fundeb Provisório, que vigorou até 2020.

Conforme Becker (2020), em 2007, foi institucionalizado o Fundeb pela Lei 11.494, de junho, com abrangência de toda a educação básica, ou seja, da educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e incluindo a Educação de Jovens e Adultos (EJA), educação especial e ensino profissional integrado; e ainda, escolas localizadas nas zonas urbana e rural; nos turnos com regime de atendimento em tempo integral ou parcial (matutino e vespertino ou noturno).

As instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos, conveniadas com estados e o Distrito Federal (com atendimento na educação especial) e com municípios (com atendimento em creche, pré-escola e educação especial) junto ao poder público com o qual mantinham convênio, também foram incluídas no Fundeb (Brasil, 2008, p. 10).

Com a intenção de garantir um investimento mínimo por aluno e contribuir para os bons resultados nos municípios, os gestores se comprometeram a promover uma educação de melhor qualidade, pois o fundo incentivava os municípios a se responsabilizar pela oferta do ensino fundamental, pois obtiveram receita oriunda de repasses ou transferências. “Esse processo de descentralização delegou aos municípios as competências de gestão administrativa, financeira e pedagógica, ou seja, gerou, subsistemas educacionais para atender um determinado recorte geográfico” (Becker, 2021, p. 8).

O artigo 208 da Constituição Federal de 1988 garantiu que a educação básica é direito fundamental, ou seja, de todos os cidadãos brasileiros, bem como a destinação devida de recursos para alcance do direito. A União, os estados e os municípios devem repassar 25% da arrecadação de impostos para manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino (Becker, 2020, p. 19).

Os impostos vinculados aos repasses eram: Imposto sobre Produtos (IPI), ICMS, Lei

Kandir, Imposto Territorial Rural (ITR), FPM, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), FPE e Imposto Sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD).

A Lei Kandir**,** que dispunha de impostos dos estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, que eram destinados ao Fundef, também foi criada no mesmo ano da supracitada lei. Substituída no ano de 2007, continuou vinculada ao Fundeb Provisório (Brasil, 1996c).

Os recursos do Fundeb são liberados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a partir do número de matrículas adquirido por meio do censo escolar, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

> O Fundeb de 2007 e de 2017 teve um aumento de 108%. Ou seja, a Constituição Federal (CF/88) estabeleceu que 25% da arrecadação dos municípios destina-se à educação. Logo, municípios mais ricos dispõem de mais recursos para investir em educação. Porém, alguns estudos apontam que a disponibilidade de recursos além do necessário pode levar à ineficiência de alocação e, dessa forma, não necessariamente contribuir para melhorar os resultados (Becker, 2021, p. 17).

O Fundeb é alocado em uma conta estadual, em que os municípios depositam 20% da receita arrecadada com os oito tributos específicos citados acima, e a União complementa os recursos dos fundos que ficaram com o menor valor por aluno.

O recurso do Fundeb, depositado em conta específica da educação, é distribuído por quantitativo de alunos matriculados na rede de ensino básico e pública, multiplicado por um fator de ponderação, ou seja, qual o valor de uma matrícula, já que uma matrícula no ensino integral não tem o mesmo valor da do ensino parcial.

Até a data deste estudo, existiam 19 fatores de ponderação, tendo como base de cálculo uma matrícula no ensino fundamental urbano nas séries iniciais. Nesse sentido, Becker (2020, p. 20) apontou para “evidências de que o fundo contribuiu para aumentar a eficiência da administração escolar dos municípios, em virtude da descentralização dos recursos, embora esse resultado não fosse observado para todos os municípios”.

Os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam utilizar os recursos do fundo para manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo assim autorizado: 60% para remuneração dos professores do magistério, devendo estar em efetivo exercício na educação básica pública; 40% para despesas de MDE, conforme o artigo 70 da LDB 9.394/96, seguindo estas normativas: Estados: despesas com MDE no âmbito dos ensinos fundamental e médio; Distrito Federal: despesas com MDE no âmbito da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio;

Municípios: despesas com MDE no âmbito da educação infantil e do ensino fundamental, incluídos os convênios relativos às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas (Brasil, 2008).

Quanto às despesas de MDE, 40% do fundo deve ser aplicado em: a) remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos profissionais da educação; b) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; c) uso e manutenção de bens vinculados ao sistema de ensino; d) levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; e) realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino; f) concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; g) amortização e custeio de operações de crédito; h) aquisição de material didático-escolar (Brasil, 2008).

O restante dos recursos do fundo, relativo a 40%, está sujeito às proibições do artigo 71 da LDB 9.394/96: a) pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino ou quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou a sua qualidade ou à sua expansão; b) subvenção às instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; c) formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; programas suplementares de alimentação, de assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública (Brasil, 2008).

Os municípios devem destinar, no mínimo, 25% do valor arrecadado com os oito tributos do Fundeb a uma conta específica para a educação, com o objetivo de cumprir o que está definido na Constituição Federal de 1988. Estados e municípios devem destinar, pelo menos, 25% de sua receita orçamentária para MDE, estando previsto na LDB n. 9.394/96, nos artigos 70 e 71, o que os municípios podem ou não pagar com esse recurso (Brasil, 2008). Nessa conta, também devem ser depositados, no mínimo, 25% da receita arrecadada com os impostos: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e Imposto sobre Serviços (ISS) (Brasil, 2008).

Entre 2007 e 2017, a média do Fundeb por aluno teve um aumento de 108%. O valor passou de R$ 2.665,11 (dois mil e seiscentos e sessenta e cinco reais e onze centavos), em 2007,

para R$ 5.552,48 (cinco mil e quinhentos e cinquenta e dois reais e quarenta e oito centavos), em 2017. O valor mínimo por aluno passou de R$ 284,29 (duzentos e oitenta e quatro reais e vinte e nove centavos), em 2007, para R$ 2.298,47 (dois mil e duzentos e noventa e oito reais e quarenta e sete centavos), em 2017. O intervalo entre o valor mínimo e máximo do Fundeb nos municípios, para o cálculo dos intervalos dos mapas, reduziu-se de R$ 4,80 (quatro reais e oitenta centavos) para R$ 2,68 (dois reais e sessenta e oito centavos), o que pode ser um indicativo de que houve melhora na distribuição dos recursos em termos da média nacional nos dez anos do Fundeb (Becker, 2020, p. 20).

O Fundeb pareceu exigir práticas de gestão municipal, e essas práticas de gestão da educação podem também ser um modelo de comparação, imitação ou competição para municípios circunvizinhos, impulsionando outros gestores para avançar em seus resultados, visto que o contrário nesse cenário pode prejudicar os alunos e interferir negativamente nos resultados eleitorais (Becker, 2020, p. 8). Segundo Benos e Karagiannis e Chang, Wang e Lui (2016 *apud* Becker, 2021, p. 8),

> [...] o capital humano está intrinsecamente correlacionado à educação, visto que a produtividade no trabalho e o crescimento do país dependem dos investimentos, nos setores públicos, sendo condição para tal compromisso com a qualidade da oferta e geração de resultados.

Em vista dessas premissas, no ano de 2020, o Fundeb Provisório foi substituído pelo Fundeb permanente. Depois de 24 anos, o fundo é o principal instrumento de financiamento da educação básica pública no Brasil, sendo responsável por mais de 60% da totalidade dos recursos do país, o que significa que a política educacional brasileira se consolidou como política de Estado.

O Fundeb foi instituído como instrumento permanente de financiamento da educação básica pública em 2020, por meio da Emenda Constitucional n. 108, de 27 de agosto, e sua regulamentação por meio da Lei n. 14.113, de 25/12/2020, e sua vigência se deu a partir de 1º de janeiro de 2021 (Brasil, 2020c).

A garantia da educação básica é de responsabilidade dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com suporte da União. Portanto, o Novo Fundeb permanente trouxe uma nova concepção no que toca à distribuição de recursos vinculados à educação básica no Brasil, com o intuito de continuar a atender a todas as etapas e modalidades de ensino, e as fontes de origem dos valores que compõem o fundo (Brasil, 2021b).

O Fundeb manteve os fundos do Fundeb transitório (2007), num total de 27, excluindo

a Lei Kandir (Lei Complementar n. 97/860). Esse fundo é composto por contribuições dos estados e municípios, no mínimo, 25% da arrecadação, e a União complementa com 18%, se necessário for. Deste total, 20% compõem a receita do Fundeb. São eles: I - ITCMD; II - ICMS; III - IPVA; IV - Imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência (cotas-partes) dos estados, Distrito Federal e municípios); V - ITR (cota-parte dos municípios); VI - FPE; VII - FPM; VIII - IPIexp; Receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos acima relacionados. Adicional na alíquota do ICMS de que trata o artigo 82, § 1º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Brasil, 2021b).

Contudo, foi instituída uma nova forma de complementação da União para o Fundeb: os recursos financeiros mínimos passarão de 10% para 23% do total de contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios ao fundo, o que ocorrerá de maneira gradual, iniciando em 10% em 2021 até atingir 23% em 2026. Essa nova regra será calculada em conformidade ao número de alunos matriculados nas redes de ensino da educação básica pública, consideradas as diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno. Foram criados o Valor Anual por Aluno (VAAF), o Valor Anual Total por Aluno (VAAT) ou Valor Aluno/Ano por Resultado (VAAR) entre as etapas, modalidades de ensino, duração da jornada das aulas e os modelos de estabelecimentos de ensino (Brasil, 2021b).

Ficaram assim estipulados: foram reservados 10% para manutenção e complementação da União para os estados e municípios sempre que o VAAF não alcançar o mínimo definido nacionalmente por aluno. Se o VAAF ainda não atingir o mínimo nacionalmente, a União repassará, no mínimo, 10,5% do valor para cada rede pública, para que ela alcance o padrão mínimo de qualidade educacional. Já a complementação do VAAT tem esta denominação porque se dá em função do valor anual total por aluno, ou seja, o valor inicial somado à complementação da União (Brasil, 2021b).

Vale ressaltar que o VAAT é um instrumento inovador desta lei. Nas leis anteriores, se um município não alcançasse o mínimo nacional, mas o seu Estado tivesse conseguido alcançar, o município não receberia a complementação da União. Nesse novo formato da lei, o município receberá a complementação do VAAT (Brasil, 2021b).

Porém, essa complementação segue algumas regras: 1º - A obrigação de aplicar, pelo menos, 15% do valor da complementação em despesas de capital[9] na rede de ensino beneficiada; 2º - Obrigação de aplicar 50% do valor da complementação na educação infantil

[9] "São despesas destinadas à aquisição de materiais permanentes, como mobiliário, instrumentos musicais, equipamentos eletrônicos etc." (Brasil, 2021b, p. 17).

na rede de ensino beneficiada. A complementação do VAAT seguirá as disposições abaixo:

Tabela 3 - Complementação do VAAT (2021-2026)

| 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|---|---|---|---|---|---|
| 2% | 5% | 6,25 | 7,5 | 9% | 10,5% |

Fonte: Manual de Orientação do Fundeb (2021). Organização: MEC.

Tabela 4 - Cronograma de pagamentos da complementação - VAAT

| Prazo | Valor |
|---|---|
| Até o último dia útil de cada mês | No mínimo 5% (cinco por cento) |
| Até dia 31 de julho | No mínimo 45% (quarenta e cinco por cento) |
| Até dia 31 de dezembro | 85% (oitenta e cinco por cento) |
| Até 31 de janeiro do ano seguinte | 100% (cem por cento) |

Fonte: Manual de Orientação do Fundeb (2021). Organização: MEC.

Já a complementação do VAAR é composta de 2,5% da receita total dos recursos que compõem o Fundeb. A inclusão no VAAR estabelece algumas condições na gestão das unidades escolares, e isso implica apresentar melhoria dos indicadores referentes à nova lei. Essas condições estão correlacionadas em:

- 1º - provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho, ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;
- 2º - participação de, pelo menos, 80% dos estudantes de cada ano escolar, periodicamente avaliados em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb);
- 3º - redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do Saeb, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades;
- 4º - regime de colaboração entre estado e município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do artigo 158 da Constituição Federal e do artigo 3º da Emenda Constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020;
- 5º - referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino (Brasil, 2021b, p. 18). A complementação do VAAR (Brasil, 2021a, p. 19) será de maneira gradativa,

ocorrendo a partir do ano de 2023, com a seguinte regra:

Tabela 5 - Rendimento anual VAAR

| 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|---|---|---|---|
| 0,75% | 1,5% | 2% | 5% |

Fonte: Manual de Orientação do Fundeb (2021). Organização: MEC.

Nesse sentido, a ordem de aplicação da União será gradativa (Brasil, 2021a, p. 17): na Lei do Fundeb Temporário (2007-2020), era de 10% a complementação da União, enquanto, na nova Lei do Fundeb, as novas ordens de complementação são as seguintes:

Tabela 6 - Completação da União, novo Fundeb

| 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|---|---|---|---|---|---|
| min. 12% | min. 15% | min. 17% | min. 19% | min. 21% | mim. 23% |

Fonte: Manual de Orientação do Fundeb (2021). Organização: MEC.

Sintetizando: a complementação da União e as modalidades integram o chamado "modelo híbrido de distribuição". I Complementação - VAAF: 10%; II Complementação - VAAT: 10,5%; III Complementação - VAAR: 2,5%.

Os recursos e repasses do Fundeb são creditados automaticamente, em conta específica para a educação básica de cada governo, ou seja, estadual e municipal (Brasil, 2021b, p. 36). A frequência dos repasses segue o cronograma abaixo:

Quadro 1 - Cronograma de repasse

| Origem dos Recursos | Cronograma do Crédito |
|---|---|
| ICMS | Semanalmente |
| FPE, FPM, IPLEXP e ITR | Decendialmente |
| Complementação da União | Mensalmente |
| IPVA e ITCMD | Conforme cronograma de cada estado |

Fonte: Manual de Orientação do Fundeb (2021). Organização: MEC.

Assim sendo, é relevante a observação de que todo o recurso do Fundeb, incluída a complementação da União, só poderá ser gasto em ações consideradas como MDE, previstas na LDB 9.394/96, onde está definido no artigo 70 o que é permitido adquirir como MDE, e no artigo 71 o que é vedado (Brasil, 2020c).

Deve ser considerado o valor de 70% direcionado para a remuneração dos profissionais da educação básica e 30% para as ações de MDE. Outro fator a ser considerado são os recursos da complementação do VAAR, que não estão vinculados ao cálculo de definição dos 70% do

Fundeb, de aplicação no pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício de sua função (Brasil, 2021b).

Desse modo, a redistribuição dos recursos que compõem os fundos primeiro se dará ao governo estadual e aos municípios, conforme o número de alunos matriculados nas redes de ensino básico público. É por meio do censo escolar realizado pelo Inep que se obtém o quantitativo de alunos matriculados nas redes estaduais e municipais. Esses dados são relativos às matrículas do ano anterior e, depois de computados pelos governos estaduais e municipais, são enviados para o sistema do Inep e publicados no Diário Oficial da União (DOU). Os dados são preliminares. Tanto o estado como os municípios têm 30 dias para realizar a retificação, caso houver. Posteriormente, os dados finais do censo escolar são definitivamente publicados e servem de cálculos para os coeficientes de distribuição dos recursos do Fundeb para o exercício seguinte (Brasil, 2021a).

Nesse sentido, as matrículas e as ponderações seguem novos critérios, a saber: a maneira de distribuição dos recursos que compõem os fundos será considerada com base nos novos critérios, conforme as ponderações do VAAF. Assim, essa distribuição seguirá o número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública, observadas as diferenças e as ponderações quanto ao VAAF, VAAT ou VAAR entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, consideradas as respectivas especificidades e os materiais necessários para a garantia de sua qualidade (Brasil, 2021a).

Primeiro, para a ponderação nas diferentes etapas de ensino e suas modalidades, ou seja, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino, será adotado como referência o fator de ponderação 1 (um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano; segundo, o direito à educação infantil será assegurado às crianças até o término do ano letivo em que completarem seis anos; terceiro, serão admitidos, para efeito da distribuição dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à remuneração dos profissionais da educação básica pelos estados, Distrito Federal e municípios, em relação a diferentes critérios e diferentes instituições, os critérios elencados em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos (Brasil, 2021a).

Os cálculos das matrículas seguem esta nova forma: educação infantil oferecida em creches para crianças de até três anos; educação do campo oferecida em instituições reconhecidas como centros familiares de formação por alternância; pré-escolas, até a universalização dessa etapa de ensino, que atendam a crianças de quatro e cinco anos; educação especial, ofertada pelas instituições de atendimento educacional especializado no contraturno

escolar, e para atendimento integral a alunos com deficiência constatada em avaliação biopsicossocial, periodicamente realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, nos termos da Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015, e incluir o aluno na rede regular de ensino para garantir a ele o direito à educação e à aprendizagem. Nesse sentido, o aluno que estiver devidamente matriculado contará como duas matrículas ao mesmo tempo, ou seja, conjunta (Brasil, 2021a, p. 30).

Desde a institucionalização do fundo em 1996 e sua efetivação em 1998 até a atualidade, percebe-se a importância dessa política educacional, contudo, ressalta-se que ela não consegue dirimir as desigualdades regionais, visto que o Fundeb não redistribui os repasses em conformidade com a realidade de cada território, o que indica a estagnação daqueles que não conseguem atingir a meta do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), ou seja, o processo da aprendizagem fica aquém dos que alcançam essa perspectiva.

As alterações que possibilitaram alterar esta realidade sempre chegaram em médio e longo prazo, como é o caso do Fundeb transitório e o Fundeb permanente, que evidenciam alterações nos recursos, porém, com um índice que não permite dizer se haverá melhorias. Assim, as incertezas de uma educação de qualidade a todos permanecem. Somente haverá respostas a partir de estudos e pesquisas futuras.

## 2.4 O Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS)

O CACS foi criado pela Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, pelo Fundef, no artigo 4º, §§ 1º ao 4 e artigo 5º. A obrigatoriedade de o constituir teve como finalidade dar transparência aos recursos recebidos, mediante prestação de contas, a partir da obrigatoriedade reservada aos gestores estaduais ou municipais à criação dos conselhos (Brasil, 1996b, p. 25).

O CACS é composto por membros de escolas, professores, diretores das escolas públicas do ensino fundamental, pais de alunos e servidores das escolas públicas do ensino fundamental, e, caso a Secretaria Municipal de Educação tenha o Conselho Municipal de Educação, um de seus membros deverá compor o conselho. Suas responsabilidades precípuas são: acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do Fundef e supervisionar o censo escolar anual.

Ademais, depois de dez anos, com criação do Fundeb temporário, o CACS permanece como órgão que acompanha e fiscaliza os recursos recebidos dos fundos em todo o território nacional e permite a participação da sociedade em acompanhar as etapas oriundas de prestação

de contas. Esse conselho é formado a partir de um colegiado, por representações diversas da sociedade, atuando de maneira autônoma, no qual a administração pública, tanto estadual quanto municipal, não intervém. Entretanto, suas atividades devem estar direcionadas ao interesse público, pois a gestão pública é a responsável pela aplicabilidade dos recursos do fundo (Brasil, 2021b, p. 30-31).

A composição do conselho distribuída nos estados é a seguinte: pelo menos, 12 conselheiros no Distrito Federal e nos municípios, também a partir de nove representantes. Para criá-lo, deve haver ato legal do poder executivo estadual ou municipal, e seus componentes são indicados pelos segmentos sociais, havendo o critério de o segmento social realizar eleição específica para essa escolha, na esfera da categoria representada, devendo sempre ser dois membros, ou seja, um titular e um suplente (Brasil, 2021b, p. 31).

A renovação do conselho deve ocorrer até 20 dias antes do término do mandato dos conselheiros anteriores, visto que o mandato de cada conselheiro pode ser de até dois anos, sendo autorizada sua renovação por igual período. Contudo, se na criação do conselho o mandato for acordado com duração de um ano, a recondução do conselheiro poderá ser por mais um ano. Se a duração do mandato for de dois anos, a recondução poderá ser por mais dois anos (Brasil, 2021b, p. 32).

Os conselheiros têm o papel de supervisionar toda a documentação que registra os gastos dos recursos provenientes do fundo, bem como denunciar as irregularidades nas prestações de contas (Brasil, 2020c, p. 32). Caso encontradas, os conselheiros devem reunir provas e encaminhá-las ao chefe do poder executivo. Se não forem sanadas as irregularidades, os conselheiros notificam os vereadores, para que estes busquem soluções com o prefeito. Se necessário, recorrem ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas para apresentar o problema e as provas por meio dos documentos. Cabe aos Tribunais de Contas dos estados e municípios fiscalizar os recursos do Fundeb. Já o Ministério Público não é órgão fiscalizador do fundo, porém, zela pelo cumprimento da lei e investiga situações que exigem providências. Posto isso, procede como garantidor de direitos educacionais e ajuda a garantir a educação básica pública, gratuita e de qualidade, conforme os preceitos constitucionais que determinam essas garantias (Brasil, 2021b, p. 38).

Tanto o Ministério Público quanto os Tribunais de Contas e os Conselhos do Fundeb coadunam entre si, pois cada qual possui especificidades em suas atribuições e responsabilidades, e essa convergência tem como propósito o alcance de um objetivo comum: o de assegurar o efetivo cumprimento da Lei do Fundeb em benefício da educação básica

(Brasil, 2021b, p. 38).

Os governos estaduais e municipais são obrigados a disponibilizar, para o CACS mensalmente, ao Tribunal de Contas bimestralmente e ao Ministério Público anualmente, as prestações de contas com a utilização dos recursos do fundo. Dado o exposto, passados 13 anos da efetivação do Fundeb temporário, o Fundeb torna-se permanente, e o CACS continua legitimado na lei.

Foi alterado o número de representantes dos conselhos, sendo acrescentado o Conselho Estadual de Educação, com inserção de representantes da sociedade civil, das escolas indígenas, quilombolas e do campo. Desse modo, o quantitativo de conselheiros foi distribuído da seguinte maneira: 15 membros representando a União; 17 membros representando o Estado; 14, o Distrito Federal, e nove, os Municípios, porém, se houver Conselho Municipal, faz-se necessário acrescentar: um representante do Conselho Municipal de Educação; um representante do Conselho Tutelar; dois representantes de organizações da sociedade civil; um representante das escolas indígenas, um representante das escolas do campo e um representante das escolas quilombolas. Porém, existem impedimentos para integrar os conselhos para: I - titulares dos cargos de presidente e de vice-presidente da República, de ministro de Estado, de governador e de vice-governador, de prefeito e de vice-prefeito e de secretário estadual, distrital ou municipal, bem como seus cônjuges e parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau; II - tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou ao controle interno, como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, desses profissionais; III - estudantes que não sejam emancipados; IV - pais de alunos ou representantes da sociedade civil que: a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo poder executivo gestor dos recursos; b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos poderes executivos em que atuam os respectivos conselhos (Brasil, 2008, p. 68-69).

O presidente dos conselhos é eleito por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do fundo no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (Brasil, 2008, p. 70). A atuação dos membros dos conselhos dos Fundos: I - não é remunerada; II - é considerada atividade de relevante interesse social; III - assegura isenção da obrigatoriedade de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício de suas atividades de conselheiro e sobre as pessoas que lhes confiarem ou deles receberem informações; IV - é vedado, quando os conselheiros forem representantes de professores e diretores ou de

servidores das escolas públicas, no curso do mandato (Brasil, 2008, p. 71).

Para cada membro titular, deverá ser nomeado um suplente, representante da mesma categoria ou segmento social que será seu substituto. O mandato dos membros dos conselhos do Fundeb será de quatro anos, impedida a readmissão para o próximo mandato, que se iniciará em 1º de janeiro do terceiro ano de mandato do respectivo titular do poder executivo. Se não houver estudantes emancipados, a representação estudantil poderá acompanhar, com direito a voz, as reuniões do conselho. Além disso, o CACS passou a ser previsto na Emenda Constitucional n. 108/2020 (Brasil, 2008, p. 71). É um instrumento de regulação do Fundeb pela sociedade civil, por meio de professores, pais, mães, alunos, que zelam pela transparência e lisura do processo de destinação do fundo.

## 2.5 A regionalização do Fundeb e os desafios para a redução das desigualdades regionais

O Fundeb é a mais importante política pública de financiamento da educação básica do país, desde a sua institucionalização. Contudo, mesmo trazendo avanços, como o incentivo dos gestores públicos em assumir a educação básica, a descentralização nos municípios, ou seja, uma boa gestão, o aumento do índice do Ideb, dentre outros, ainda é possível verificar as desigualdades regionais no que concerne à distribuição dos recursos, sendo que municípios mais pobres recebem menos recursos, enquanto os mais ricos recebem mais recursos. Portanto, é necessário o compromisso com os direitos sociais, posto que a política vem de uma demanda popular. Um exemplo é o atendimento aos alunos mais vulneráveis, considerando os diferentes cenários e realidades de cada região do país.

Neste item, será abordado o estudo realizado por Becker, em publicação do Ipea, sobre o fundo e suas características e desafios regionais. O fundo traz como garantia um investimento mínimo por aluno para todo o país, pode promover um melhor resultado educacional nas redes de ensino, visto que houve incentivo por meio dos gestores em assumir a oferta do ensino fundamental, e salvaguardar os repasses feitos diretamente em conta específica para a educação. Com essa descentralização, os municípios se tornaram mais autônomos em administrar o recurso, atender à rede de ensino pedagógica financeiramente, e assim, promover a qualidade na educação (Becker, 2021, p. 21).

Contudo, ainda existem muitas disparidades regionais em tornar esse fundo equitativo, posto que os repasses de maior valor são direcionados aos estados mais ricos. Segundo Becker (2020, p. 23), os valores maiores estão concentrados nos estados das regiões sul e sudeste e os

de menores valores nas regiões norte e nordeste, coincidindo com a distribuição dos valores do PIB *per capita.* Diante desse cenário, percebe-se que, mesmo com algumas contribuições supracitadas, ainda existem falhas no Fundeb que precisam ser erradicadas pela legislação, para que essas disparidades regionais sejam corrigidas, e essa política pública possa trazer mecanismos para sanar as desigualdades que existem dentro do próprio estado, no que concerne ao repasse dos recursos.

Para consolidar a redação acima, a autora realiza um estudo com a intenção de demonstrar onde estão concentrados os maiores valores dos repasses do fundo, assim como a concentração dos menores valores, em todos os estados do país. O método utilizado por Becker (2020, p. 23) para análise dos dados parte dos *clusters* LISA (*Local Indicator of Spatial Association*), e o indicador I de Moran, permitindo identificar a autocorrelação local e os padrões de associação espacial (*clusters* espaciais). Os mapas de *clusters* Lisa (Becker, 2021, p. 25) analisam se os municípios com alto ou baixo valor do Fundeb por aluno são rodeados por municípios com alto ou baixo valor do Fundeb por aluno. Assim, o estudo permitiu a identificação de quatro categorias de associação espacial: alto-alto, baixo-baixo, alto-baixo e baixo-alto.

Os *clusters* do tipo alto-alto estão principalmente nos estados sul e sudeste, deixando claro que os municípios com elevado Fundeb por aluno estão circundados por municípios que também detiveram elevado valor do fundo. E os *clusters* do tipo baixo-baixo estão localizados nas regiões norte e nordeste. Em 2007, no estado do Amazonas, houve um *cluster* tipo baixo-baixo, mas não foi considerável em 2017. Seguindo a mesma perspectiva, o *cluster* do tipo alto-alto nos municípios do estado do Mato Grosso do Sul não se mostrou expressivo em 2017. No estado de São Paulo, o número de municípios no *cluster* alto-alto diminuiu entre 2007 e 2017, enquanto, no estado do Rio Grande do Sul, houve um aumento nesse número. Desse modo, observa-se que, nos dez anos de análise do Fundeb, houve alterações na alocação de recursos dentro dos estados, porém, sem grandes mudanças na distribuição do fundo em todo o território nacional (Becker, 2021, p. 25).

Posto isso, para a autora (2020, p. 25), a flexibilidade de recursos para o Fundeb parece coincidir com a riqueza dos estados, considerada por meio do PIB *per capita*, ou seja, existiu uma correlação entre o PIB e o Fundeb, como pode ser percebido pelos indicadores do sul e sudeste, considerados altos, e norte e nordeste, considerados baixos. Essa lógica perpassa pela distribuição dos recursos do Fundeb. Dessa maneira, verificou-se que, quanto mais rico o estado, maior o repasse, ou vice-versa.

> Esses resultados podem estar associados pelo transbordamento do capital humano, mas também à historicidade econômica das regiões. A região Nordeste foi a primeira a ser colonizada no país, durante o ciclo da cana-de-açúcar, no século XVI, utilizando do trabalho escravo e uma sociedade oligárquica que está associada à desigualdade de terras atualmente observada na região. Durante o processo de colonização agrícola no século XIX, os estados das regiões Sul e Sudeste receberam imigração europeia que posteriormente serviu de base para compor a mão de obra livre no processo de industrialização, iniciado em 1930. Esse processo ocorreu principalmente nos estados de São Paulo, atualmente é o centro econômico do país, concentrando grande parte da riqueza e do capital humano. A Região Norte caracteriza-se por estados com grande extensão territorial, compreendendo áreas florestais. É a segunda região menos populosa, ficando atrás da região Centro-Oeste, que concentra o agronegócio brasileiro (Becker, 2021, p. 14).

Outro ponto a ser analisado é a correlação do Fundeb com os resultados do Saeb. Becker (2021, p. 7) analisou os dados referentes aos anos de 2007 a 2017 dos municípios pela estimação de um modelo de painel espacial. Nos dez anos de implementação do fundo, os resultados mostraram um aumento de 10% no valor do Fundeb por aluno, elevando a nota do Saeb nos municípios, aproximando-os de um ponto. Outras variáveis foram construídas a partir de informações das escolas municipais nos exames do Saeb e do censo escolar cedidas pelo Inep, compreendendo os alunos do 5º ano do ensino fundamental, 1ª fase.

> Gonçalves e França [...] obtiveram algumas evidências de que os recursos em geral aumentaram a eficiência da administração escolar municipal. Assim, espera-se uma relação positiva do Fundeb com resultados do Saeb, pois parte-se da hipótese de que tal fundo contribuiu para melhorar a gestão dos recursos a nível municipal e, além disso, trata-se de um investimento mínimo por aluno (Becker, 2021, p. 17).

Em 1990, foi criado o Saeb e, a partir de 1996, foi perfilhada a Teoria de Resposta ao Item (Tri), como metodologia de construção do teste, permitindo a comparação entre os resultados das avaliações ao longo do tempo. Foi realizado também um levantamento de dados contextuais dos alunos, professores e diretores da escola, por meio de questionário. O Saeb foi de relevância para o acompanhamento do sistema educacional, no âmbito nacional e nas esferas estaduais, municipais e nas escolas (Becker, 2021, p. 10).

Para medir a qualidade da educação, a variável utilizada referiu-se à nota média no exame Saeb, padrão para o indicador de 0 a 10, nos anos iniciais do ensino fundamental na rede municipal de ensino público no Brasil, disponibilizada pelo Inep. Os *clusters* da nota Saeb assemelharam-se à distribuição regional do IDH (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Pnud, 2013). Desse modo,

> [...] atribuem parte das desigualdades regionais à própria sociedade local, posto que as famílias com menor índice educacional evidenciam desigualdade social e cultural.

> Ressaltam a maneira diferenciada de como essas características afetam a educação em cada região. Destarte, as políticas educacionais deveriam estar ligadas diretamente à realidade local, bem como comprometendo-se com as boas práticas, para elevar os resultados, e tentar reverter partes da desigualdade educacional (Becker, 2021, p. 14).

De acordo com Becker,

> […] a formação de um *cluster* do tipo alto-alto no estado do Ceará, região Nordeste no ano de 2017, o estado se destacou por ter maior percentual de municípios que alcançaram as metas propostas para o Ideb 2017, e o município de Sobral obteve o maior Ideb do Brasil. [...] isso pode estar associado à gestão educacional de *accountability. A gestão* municipal realiza ações, fortalecimento da autonomia da escola, acompanhamento da prática pedagógica e monitoramento dos resultados de aprendizagem com base em indicadores (Inep, 2005) (Becker, 2021, p. 14-15).

Outro exemplo se passou no Rio Grande do Sul, com a formação de um *cluster* tipo baixo-baixo em 2017. Medidas adotadas pelo governo a partir de 2015, como o parcelamento dos salários dos servidores em vários municípios, afetaram diretamente os professores, com vários períodos em greve e rotatividade do corpo docente (Becker, 2021).

Na descrição das variáveis explicativas na equação de notas do Saeb dos municípios, na Tabela 1, no caso das variáveis referentes ao Fundeb por aluno, e o PIB por indivíduo, os valores aparecem em logaritmo, em 2007, e foram deflacionados para preços de 2017, usando como deflator o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), fornecido pelo IBGE (Becker, 2021).

Esses resultados apontam que o Fundeb alavancou a gestão e boas práticas na educação municipal, influenciando diretamente os gestores municipais a avançar suas práticas e resultados, mas ainda há desafios a serem considerados, especialmente tendo em vista a permanência da capacidade de investimento em municípios mais pobres.

Nos Estados Unidos, as escolas públicas obtiveram um financiamento mínimo nos distritos de baixa renda, reduzindo a desigualdade de recursos, e, de acordo com a autora, esse processo resultou positivamente no desempenho dos alunos, o que permite problematizar que um financiamento não equilibrado diminui chances de os alunos de baixa renda alcançarem o padrão nacional (Becker, 2021).

Assim, para Becker (2021, p. 9), estabelecer o mínimo de investimento por aluno nacional é fundamental, visto que existem inúmeras variáveis, muitas vezes não observadas, como a alocação de gastos e o desempenho educacional. As características socioeconômicas dos municípios não são analisadas, por exemplo, fatores que estão ligados à cultura local podem determinar a valorização da educação de qualidade, bem como o compromisso das instituições

públicas compromissadas em gerir os recursos e produzir resultados positivos.

Para a autora (2020, p. 9), outro fator preponderante estaria diretamente ligado às famílias e ao ambiente desses alunos em determinado município. Estudos mostram que os recursos educacionais explicam 10% dos resultados acadêmicos, o restante depende de outras variáveis socioeconômicas e do ambiente familiar dos alunos.

O quantitativo de recursos investidos nos municípios com alto padrão socioeconômico poderia gerar resultados diferentes em relação àqueles com baixo desenvolvimento. Um exemplo são as escolas holandesas, cujos custos para atingir um padrão mínimo de desempenho são diferentes, pois dependem dos fatores de risco ligados ao ambiente escolar (Becker, 2021). Nesse sentido, os indicadores de desenvolvimento econômico e social são concentrados no espaço devido a fatores de formação natural e histórica. É de esperar que os indicadores de qualidade da educação apresentem essa mesma tendência.

O estudo em questão também verificou a presença ou não de bens permanentes na residência dos alunos, tais como: computador, geladeira, televisão etc. Para os alunos que possuíam todos os bens citados, o valor desse indicador seria cinco. Posto isso, fez-se a média calculada pelo indicador do município. Ademais, usou-se o índice de infraestrutura das escolas municipais, identificando: internet, quadra de esportes, biblioteca, dentre outros. Observou-se também a média do número de alunos por turma, pois essa é uma variável comum que se usa nas equações de proficiência escolar (Becker, 2021).

Becker (2021) confirmou a presença de autocorrelação espacial, indicando uma existência de efeito de transbordamento da qualidade da educação entre os municípios próximos. Dessa maneira, foi constatado que a qualidade da educação municipal sofre influência nos efeitos de transbordamento global, bem como de transbordamento local, analisados nas variáveis explicativas, como nível médio das famílias dos estudantes, infraestrutura escolar e recursos do Fundeb.

### 2.6 Principais resultados do estudo

Os resultados foram um aumento no valor do Fundeb por aluno recebido no município, contribuindo para um aumento aproximado de um ponto na nota do Saeb. Esse efeito pode estar correlacionado à garantia do investimento mínimo por aluno, bem como ao maior engajamento da gestão local no tocante à alocação dos recursos. Assim, no primeiro caso, “obtiveram evidências de que um sistema de financiamento das escolas da rede pública municipal capaz de

garantir o investimento mínimo por aluno contribui para melhorar os resultados escolares" (Becker, 2021, p. 19).

No segundo, com a efetivação do Fundeb, houve incentivo para os municípios assumirem a oferta do ensino fundamental, permitindo maior autonomia nos recursos alocados e subsistemas regionais de gestão administrativa, financeira e pedagógica da educação. Além disso, resultou em um maior compromisso dos gestores locais em promover educação de qualidade, pois os resultados foram absorvidos e observados pela população, podendo influenciar as eleições. Alguns indicativos também mostraram que o Fundeb proporcionou maior eficiência na administração escolar municipal (Becker, 2021).

Outro destaque foi para o coeficiente no vetor t, apontando a distribuição dos recursos do fundo para os municípios dentro do mesmo estado, gerando um efeito de transbordamento cruzado, contribuindo para melhorar os resultados educacionais do entorno. Ou seja, o aumento de 10% do valor recebido pelos vizinhos contribuiu para aumentar em aproximadamente três pontos a nota do Saeb do município. Esse resultado comprovou a hipótese de que o Fundeb incentivou a gestão e adotou boas práticas na educação municipal, influenciando nas decisões e comportamentos dos gestores dos municípios do entorno, para avançar suas práticas e resultados, mesmo que seja por imitação, competição ou até mesmo aprendizado (Becker, 2021).

Os resultados dos coeficientes ligados ao PIB por pessoa não tiveram relevância, posto que podem estar relacionados ao que a legislação brasileira determinou, ou seja, 25% da receita dos municípios reservada à educação. Além disso, os municípios mais ricos reservam um montante de recursos além do essencial, criando com isso ineficiência de alocação. Nesse sentido, o maior PIB nos municípios não necessariamente contribuiu para melhorar os resultados educacionais (Becker, 2021).

Quanto às outras variáveis na equação do Saeb, em resultados dos municípios, o nível de vida dos alunos apresentou o maior valor do coeficiente estimado. A infraestrutura das escolas também alavancou melhores resultados educacionais. Dado o exposto, ficou evidente que a vida das famílias no que concerne à condição socioeconômica é de extrema importância para os resultados educacionais dos alunos, enquanto a infraestrutura e os recursos disponibilizados na escola têm um menor significado, sendo que, em alguns estudos, não se verificou nenhuma significância (Becker, 2021, p. 19). Para apoiar um entendimento melhor sobre o Fundeb, segue um quadro com os principais elementos existentes e críticas realizadas pelo estudo de Becker.

Quadro 2 - Fundeb, elementos existentes e críticas segundo Becker

| Fundeb | Análise e críticas pelo estudo de Becker |
|---|---|
| Garantia de um investimento mínimo por aluno | Analisar as variáveis, como alocação de gastos e o desempenho educacional. No entanto, deve-se verificar se a verba recebida é suficiente para a efetivação de uma educação de qualidade. |
| Educação de qualidade | Elementos agregados à cultura local podem estabelecer a qualidade na educação, ou seja, o discente é o centro do processo educacional. |
| Compromisso com as instituições públicas em como gerir os recursos | Características socioeconômicas dos municípios não são analisadas na destinação dos recursos. Nesse sentido, há um processo de invisibilidade no processo econômico e educacional. |
| Disparidades históricas que culminam no desenvolvimento econômico, político, social, ligadas de maneira intrínseca à educação. | A história brasileira evidencia as diferenças econômicas, socioculturais, étnicas e territoriais. Ou seja, seu marco foi estabelecido pela territorialidade pertencente aos grandes latifundiários e às grandes províncias, que hoje se tornaram estados. Desse modo, houve segregações dentro do território brasileiro que demarcam, primordialmente, a relação antagônica de classes. |
| Correlação com o Saeb | O quantitativo de verba repassada para os estados está correlacionado com a nota que estados e municípios detêm na avaliação do Saeb. Desse modo, localidades em situação de vulnerabilidade continuarão estagnadas, enquanto as desenvolvidas recebem mais, o que representa uma realidade cíclica e imutável de desigualdades. |

Fonte: Becker (2020, 2021). Organização: IPEA.

Na exposição do quadro, percebe-se que alguns elementos do Fundeb não se coadunam com a realidade exposta na pesquisa realizada por Becker. Desse modo, fica evidente que as desigualdades regionais em relação aos repasses e alguns dos quesitos que envolvem o fundo devem ser reavaliados, posto que a própria história do Brasil é um marcador dessas diferenças. Assim, seria de suma importância, antes de repassar os recursos para estados e municípios, correlacionar essas disparidades que acabam por comprometer a promoção de uma educação de equidade no país.

No Capítulo 3, a abordagem metodológica será qualitativa e quantitativa. Nesse sentido,

foi realizado um estudo na Microrregião do Rio Vermelho acerca do Fundeb. Com a intenção de comparar o quantitativo dos valores dos recursos de cada município que compõe a microrregião, observando os municípios que recebem mais e menos recursos, utilizou-se a revisão bibliográfica, com dados científicos, repositórios institucionais e periódicos acadêmicos vinculados ao tema desenvolvimento regional, bem como análise documental, como documentos acadêmicos, teses, dissertações e artigos.

A pesquisa utilizou dados coletados na revisão bibliográfica e na análise documental e, por fim, na investigação de conteúdo mediante verificação comparativa para integrar os resultados das etapas anteriores e identificar interseções, divergências e convergências do documento.

## 3 METODOLOGIA

A presente pesquisa adotou uma abordagem metodológica qualitativa para analisar os repasses do Fundeb na Microrregião do Rio Vermelho. Os dados foram obtidos primordialmente em publicações do Ipea e destacam a correlação de desigualdades, tais como pobreza, IDH e investimento na educação. Desse modo, a pesquisa se propôs a investigar se os repasses destinados aos municípios seriam maiores para municípios com menor índice de pobreza e desigualdade, conforme os estudos de Becker (2020, 2021).

No decorrer da dissertação, foi realizada revisão bibliográfica em bancos de dados científicos, bem como em periódicos acadêmicos institucionais, como Google Acadêmico, *Scielo*, Portal Capes, BDTD, IBGE, Instituto Mauro Borges e manuais do Ministério da Educação (que correspondem ao tema proposto, o Fundeb). Esse método auxiliou na estruturação da dissertação mediante a coleta de dados acerca dos conceitos-chave, como educação e desenvolvimento, e das perspectivas teóricas dos autores que abordam o tema da nossa investigação.

Para apoiar a pesquisa, foram utilizados como suporte teórico os seguintes autores: Bazzanella *et al.* (2022), Brandão (2014) e Ferreira (2011) para conceituar o termo "desenvolvimento"; Becker (2020, 2021), Callegari (2020) e Catani (1978) para discorrer sobre o conceito de educação e a política do Fundeb; e Bobbio (2000, 2004), Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), Monteiro (2008), Souza (2017) e Teixeira Filho (2022) para explorar os conceitos de Estado, política e políticas públicas.

A análise documental foi baseada na coleta de dados bibliográficos. Desse modo, foram averiguados periódicos acadêmicos disponíveis em sites institucionais, bem como manuais produzidos pelo MEC, objetivando a compreensão do objeto de estudo, que permanece entre as subáreas de desenvolvimento e educação, ou seja, a política pública de desenvolvimento educacional, o Fundeb. Recorreu-se a autores como Becker (2020, 2021), Callegari (2020), aos manuais produzidos pelo MEC, ao Manual de Orientação do Fundeb (2008, 2021) e à Cartilha Novo Fundeb (2021).

Também foi realizada uma análise de dados apurados acerca da relação do fundo com as desigualdades na Microrregião do Rio Vermelho. Assim, foram organizados e elaborados tabelas e gráficos a partir dos dados coletados no Ipea, IBGE Cidades, IBGE Países, Instituto Mauro Borges e manuais do MEC.

Foram também analisados projetos de leis e leis, como a Lei n. 9.394, de 1996, a Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, a Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007, a Lei n. 14.113, de

25 de dezembro de 2020, leis que regulamentaram a educação básica brasileira, da LDB ao Fundeb permanente.

Por fim, foi realizada a análise comparativa para indicar apontamentos relacionais ou não entre a produção científica a respeito do conceito de desenvolvimento e educação, no que diz respeito aos problemas levantados na pesquisa. Para auxiliar nesse processo, foram utilizados dados do Ipea, a partir das pesquisas realizadas por Becker (2020, 2021), mediante a problemática que se estabeleceu por meio dos repasses aos municípios menores com maior índice de pobreza, que recebem menos recursos do que os municípios maiores e com menor índice de pobreza. Dessa maneira, a pesquisa teve a proposta de reunir todos os elementos elencados acima para discutir e verificar essa realidade na Microrregião do Rio Vermelho, utilizando dados do IBGE Cidades e censo escolar, que regulamentou o investimento do fundo. Nessa perspectiva, foi realizada a investigação dos investimentos na educação no estado de Goiás, como segue no quadro.

Quadro 3 - Fundeb, análise e críticas e problemáticas no estado de Goiás

| **Fundeb** | **Análise e críticas pelo estudo de Becker (2020)** | **Problemática no estado de Goiás** |
|---|---|---|
| Garantia de um investimento mínimo por aluno | Analisar as variáveis, como alocação de gastos e o desempenho educacional. No entanto, deve-se verificar se a verba recebida é suficiente para a efetivação de uma educação de qualidade. | O Fundeb no estado de Goiás garantiu um investimento mínimo por discente? |
| Educação de qualidade | Elementos agregados à cultura local podem estabelecer a qualidade na educação, ou seja, o discente é o centro do processo educacional. | Na perspectiva pedagógica, o aluno é considerado motriz do desenvolvimento educacional? |
| Compromisso com as instituições públicas em como gerir os recursos | Características socioeconômicas dos municípios não são analisadas na destinação dos recursos. Nesse sentido, há um processo de invisibilidade no processo econômico e educacional. | A educação no estado preocupa-se com as diferenças culturais de cada região? |

Continua

Continuação Quadro 3

| Fundeb | Análise e críticas pelo estudo de Becker (2020) | Problemática no estado de Goiás |
|---|---|---|
| Disparidades históricas que culminam no desenvolvimento econômico, político, social, ligadas de maneira intrínseca à educação. | A história brasileira evidencia as diferenças econômicas, socioculturais, étnicas e territoriais. Ou seja, seu marco foi estabelecido pela territorialidade pertencente aos grandes latifundiários e às grandes províncias, que hoje se tornaram estados. Desse modo, houve segregações dentro do território brasileiro que demarcam, primordialmente, a relação antagônica de classes. | Qual a relação do Fundeb para a permanência do sistema cíclico de vulnerabilidade territorial? |
| Correlação com o Saeb | O quantitativo de verba repassada para os estados está correlacionado com a nota que estados e municípios detêm na avaliação do Saeb. Desse modo, localidades em situação de vulnerabilidade continuarão estagnadas nesse contexto, enquanto as desenvolvidas receberão mais, o que representa uma realidade cíclica e imutável. | O estado de Goiás cumpre as metas do Fundeb, objetivando o processo de ensino-aprendizagem do educando? |

Fonte: Becker (2020, 2021). Organização: Ipea.

Assim, a pesquisa exigiu uma investigação qualitativa, com pesquisa teórica e científica de autores das subáreas do desenvolvimento e da educação. Os conceitos orientadores da dissertação, como Estado e políticas públicas, bem como o tema apresentado (o Fundeb), utilizaram como guia dados estatísticos do IBGE Cidades e Países, Ipea e Instituto Mauro Borges para compor os resultados das problemáticas apresentadas.

Como produto final da pesquisa, também foi produzida uma cartilha, disponível em anexo, utilizando o *software Canva*, com objetivo de orientar docentes e discentes da Microrregião do Rio Vermelho sobre os recursos do Fundeb e a importância da destinação transparente dos investimentos.

# 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Constituição Brasileira de 1988, em seu artigo 3º, revela seu compromisso com a redução de disparidades: “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Além disso, o Brasil é um dos países-membros da ONU, que, em sua atual agenda de desenvolvimento, também tem compromisso com a redução das disparidades. De acordo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente o ODS 10, a meta da organização é “reduzir as desigualdades dentro dos países e entre eles”.

Embora haja arcabouço normativo, é sabido que as desigualdades na sociedade brasileira, incluindo o estado de Goiás, são inúmeras. De acordo com Souza (2017, p. 1), é “importante ressaltar que as desigualdades sociais ocorrem não apenas na esfera econômica, e não são meramente geradas de pobreza”.

Ademais, percebeu-se que as desigualdades acontecem em distintos grupos sociais, havendo uns com mais e outros com menos acesso aos diversos bens necessários para que a sociedade se desenvolva em suas capacidades humanas e individuais, a considerar garantias na educação, cultura, saúde, saneamento básico, moradia, água potável, elementos imprescindíveis para a vida, dentre outros bens de consumo.

Dessa maneira, o presente item tratará da apresentação de Goiás, e posteriormente da política educacional no estado, especialmente na Microrregião do Rio Vermelho.

## 4.1 A infraestrutura para educação em Goiás

O estado de Goiás está localizado no centro-oeste brasileiro, possui 246 municípios, com população estimada em 7.056.495 de pessoas, de acordo com o censo de 2022 do IBGE (Brasil, 2022). A densidade demográfica corresponde a 20,74 habitantes por km², desse modo, ocupa, em comparação a outros estados do mesmo território, o 11º lugar em quantitativo populacional.

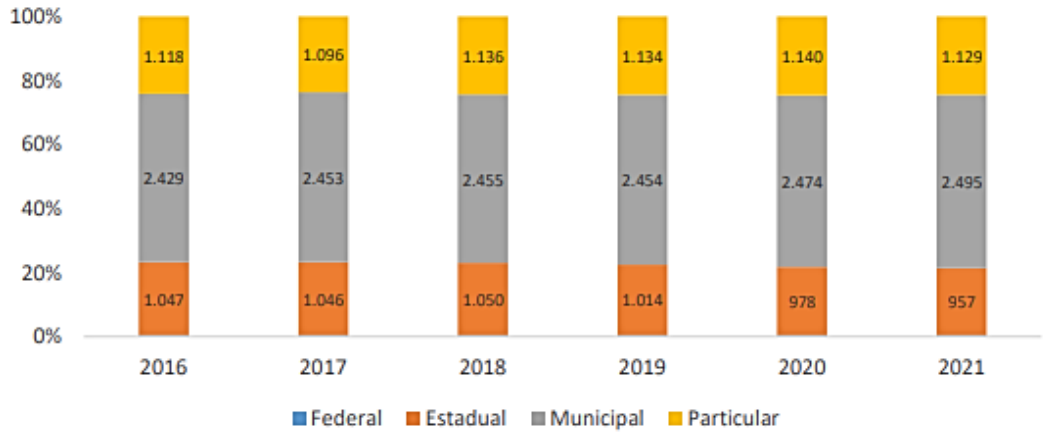
Segundo o Instituto Mauro Borges (Goiás, 2022c), o PIB do estado de Goiás em 2023 foi de R$ 336,7 bilhões, o que representa um aumento de 4,4% em relação ao ano anterior. Esses valores estão vinculados primordialmente ao agronegócio, em seguida à indústria e bens e serviços. Essa realidade, de acordo com o Instituto Mauro Borges (Goiás, 2022c), gerou renda e emprego, marcando o aumento da renda das famílias goianas em 24,6%, média de R$ 2.017,00 (dois mil e dezessete reais) mensais. Todavia, o IDH do estado, de acordo com o censo de 2021 (Brasil, 2023a), foi de 0,737, o 10º lugar do país.

Já no quesito educação, segundo o censo de 2021 (Brasil, 2023a), Goiás está em 9º lugar em comparação com o restante do país. O marcador principal para a verificação da qualidade educacional é o Ideb. Este índice gera uma nota de 0 a 10, mediante avaliação da proficiência nacional de discentes em relação às disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, para a educação básica, desenvolvida pelo governo federal e aplicada em todos os municípios brasileiros. Essa avaliação é aplicada apenas nos anos finais de cada etapa de ensino, ou seja, 5º ano e 9º anos do ensino fundamental I e II e 3ª série do ensino médio.

Desse modo, o resultado no estado de Goiás teve a marca de 5,9, o que corresponde ao ensino fundamental I, 5,3 no ensino fundamental II e 4,5 no ensino médio em 2021, segundo dados do Inep (Brasil, 2022). Conforme o censo de 2021 (Brasil, 2023a), foram realizadas, nesse mesmo ano, 855.021 matrículas no ensino fundamental e 248.549 matrículas no ensino médio.

Seguem gráficos que apresentam alguns dados do cenário quantitativo e qualitativo das instituições de ensino em Goiás. O Gráfico 1 exibe o número de estabelecimentos de ensino por dependência administrativa, nos anos de 2016 a 2021. Percebe-se um aumento na rede municipal, na rede estadual um decréscimo, na rede privada estagnação e na esfera federal nenhuma dependência foi criada.

Gráfico 1 - Número de estabelecimentos de ensino, por dependência administrativa

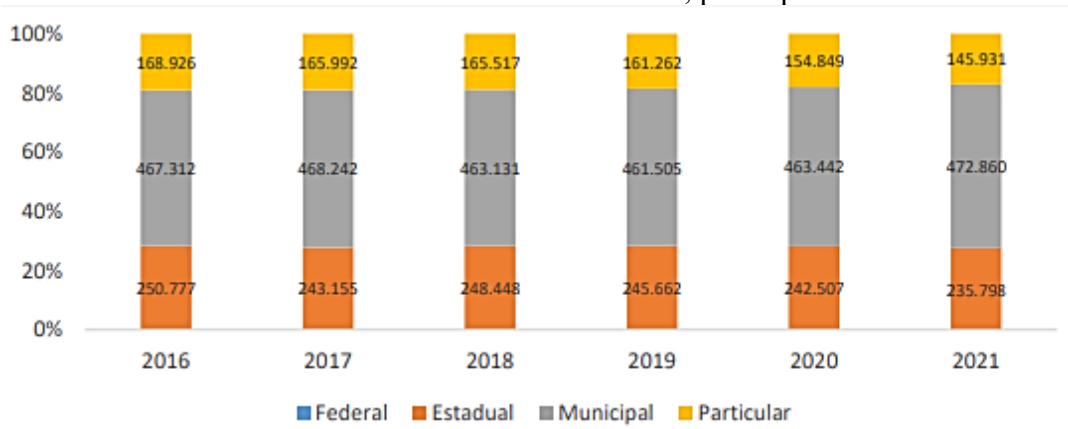



Fonte: MEC/INEP/SEE-GO. Elaboração: Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos.
* Os dados estão disponíveis para consulta e *download* no Banco de Dados Estatísticos de Goiás (BDE) em https://www.imb.go.gov.br/bde/.

No Gráfico 2, é possível perceber que houve um aumento na rede municipal de alunos matriculados, enquanto, na rede privada, houve um quantitativo menor de alunos matriculados e, na rede estadual, houve oscilações de alunos matriculados, terminando o ano de 2021 com

diminuição de alunos nessa rede de ensino.

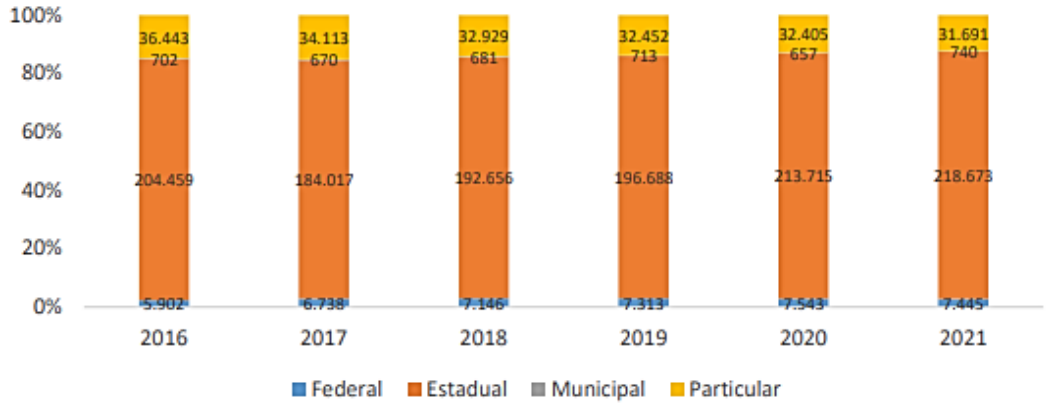
Gráfico 2 - Alunos matriculados no ensino fundamental, por dependência administrativa




Fonte: MEC/INEP/SEE-GO. Elaboração: Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos.
* Os dados estão disponíveis para consulta e *download* no BDE em https://www.imb.go.gov.br/bde/.

O Gráfico 3 demonstra que houve um aumento de alunos matriculados na rede estadual entre os anos de 2016 a 2021, enquanto, na rede particular, houve uma redução do número de estudantes e, na esfera federal, houve aumento de matrículas. Em comparação com o gráfico anterior, observou-se que existiu, nesses anos, um fluxo de discentes que migraram da rede privada para a rede pública.

Gráfico 3 - Alunos matriculados no ensino médio, por dependência administrativa

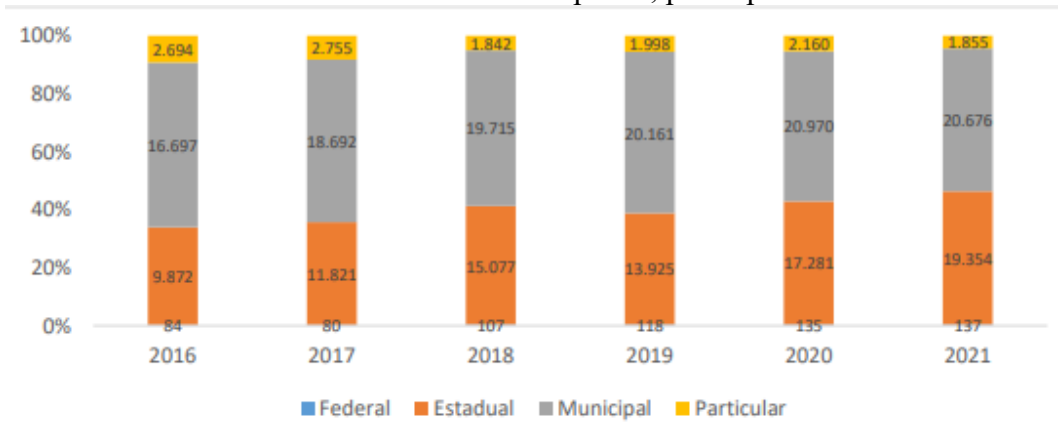



Fonte: MEC/INEP/SEE-GO. Elaboração: Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos.
* Os dados estão disponíveis para consulta e *download* no BDE em https://www.imb.go.gov.br/bde/.

O Gráfico 4 apontou que os estudantes matriculados no ensino especial na rede privada foram reduzindo entre os anos de 2016 a 2021. Em contrapartida, houve um aumento

substancial de matriculados nas redes municipal, estadual e federal. Nesse sentido, percebe-se uma preferência pelas redes públicas de ensino.

Gráfico 4 - Alunos matriculados no ensino especial, por dependência administrativa




Fonte: MEC/INEP/SEE-GO. Elaboração: Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos.
* Os dados estão disponíveis para consulta e *download* no BDE em https://www.imb.go.gov.br/bde/.

Mediante a análise dos dados sobre as dependências administrativas dos anos de 2016 a 2021, observou-se que a rede municipal de ensino teve um acréscimo de discentes matriculados, o que não ocorreu na rede estadual e na rede privada, pois houve estagnação. O quantitativo de discentes matriculados no ensino fundamental na rede municipal foi maior que o do estado, seguido, por último, pelo da rede privada.

Os alunos do ensino médio na rede estadual se apresentam com maior quantidade de alunos matriculados, e a rede privada com menor número. Na esfera federal, houve aumento de alunos matriculados. No ensino especial, a rede municipal recebeu contingente maior de alunos, seguida pelo estado. Nesse caso, na rede particular, houve diminuição de alunos e, na federal, um acréscimo de estudantes.

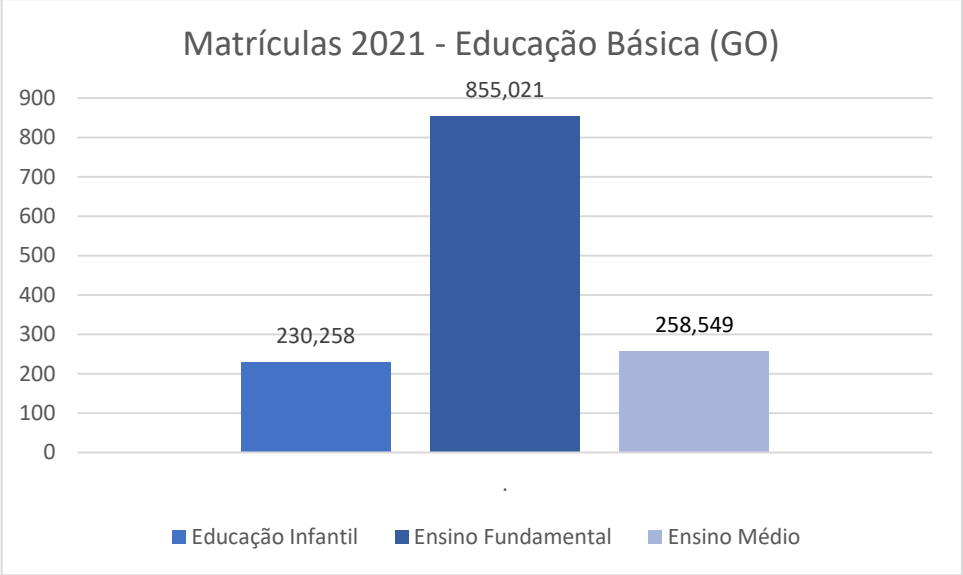
Nessa perspectiva, percebeu-se que a educação básica pública tem um índice maior de matrículas, evidenciando a relevância do investimento em políticas públicas educacionais para melhorar e ampliar o processo de ensino-aprendizagem dos estudantes, uma vez que, quanto mais investimento, maior a probabilidade de crescimento no Ideb no estado de Goiás.

Na educação, o Ideb, na rede pública de ensino, no ano de 2021, ocupou o 9º lugar na classificação brasileira.

Nos anos iniciais do ensino fundamental, a média da Avaliação Saeb foi de 5,9; já nos anos finais do ensino fundamental, a média foi 5,3; no ensino médio estadual, 4,5; e, no ensino médio privado, 5,7. As matrículas no ensino fundamental totalizaram 855.021 e, no ensino

médio, 258.549, como pode ser verificado no gráfico abaixo.

Gráfico 5 - Matrículas da educação básica em Goiás




Fonte: IBGE CIDADES – EDUCAÇÃO - https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/.

Para atender à demanda de estudantes, o quantitativo de docentes foi de 13.973 na educação infantil, enquanto no ensino fundamental foi de 38.583, e no ensino médio, de 15.562. Desse modo, para abarcar o quantitativo de estudantes, no período em questão, 3.325 escolas atenderam o ensino fundamental e 1.043 estabelecimentos escolares atenderam os estudantes do ensino médio.

## 4.2 A formação histórica da Microrregião do Rio Vermelho

No presente item, serão apresentados aspectos históricos da formação dos municípios que compõem a Microrregião do Rio Vermelho em Goiás.

Conforme dados do IBGE (Brasil, 2013), a Microrregião do Rio Vermelho, situada no noroeste goiano, possui 20.206,75 km² de área total e 85.798 habitantes, distribuídos em nove municípios: Araguapaz, Aruanã, Britânia, Faina, Goiás, Itapirapuã, Jussara, Matrinchã e Santa Fé. Da população geral, vivem em área urbana 74,63% e, em área rural, 25,37%. Na região em questão, os municípios de Goiás e Jussara são os mais populosos.

A cidade de Goiás foi a primeira capital do estado e surgiu da existência de um vilarejo chamado Arraial de Sant'Anna, fundado em 1727 por Bartolomeu Bueno, filho de Bartolomeu Bueno da Silva, o bandeirante conhecido como Anhanguera. Em 1739, a colônia localizada no

Rio Vermelho, onde grande quantidade de ouro havia sido descoberta, passou a se chamar Vila Boa de Goiás. Dez anos depois, em 1749, Vila Boa foi elevada a capital da Província de Goiás e se manteve como capital do estado até 1934, pois, posteriormente, a capital do estado foi transferida para Goiânia (Brasil, 2014).

Contudo, em fins do século XVIII, o ouro se esgotou, e Vila Boa teve sua população reduzida e rearticulou suas atividades econômicas para a agropecuária. Por seus traços arquitetônicos, paisagísticos e urbanísticos do centro histórico, a cidade de Goiás foi tombada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) em 1978 e reconhecida como Patrimônio Mundial em dezembro de 2001 (Brasil, 2014).

A cidade de Goiás é a maior da Microrregião do Rio Vermelho, segundo dados do IBGE, com um território de 3.108,423 km², população de 24.071 pessoas, PIB *per capita* de 34.522,53, média de dois salários mínimos, taxa de escolarização de 6 a 14 anos de 98,2%. O Ideb, nos anos iniciais, tem média de 98,2% e, nos anos finais do ensino fundamental, de 4,9 (Brasil, 2023a).

Em 1945, nasceu a cidade de Jussara, criada por alguns fundadores, como Estevam Fernandes Rebouças, Limírio Neves da Mota, Dionísio Cândido da Silva, Antônio Alves de Brito e Antônio Terêncio Sobrinho, que vieram em busca de terras férteis. Em 1943, chegaram às margens do Rio Água Limpa, do então município de Cidade de Goiás, onde formaram um pequeno povoado, dando origem à Colônia Agrícola do Água Limpa. A fertilidade do solo e as características climáticas da região favoreceram o surgimento de grandes fazendas agropecuárias, causando a expansão do povoado, que foi elevada, posteriormente, a cidade (Brasil, 2023a).

Em 1849, uma lei do império criou, perto da aldeia dos povos indígenas Karajás, o presídio Leopoldina, que se localizava próximo a um porto. O presídio foi destruído pelos Karajás e reconstruído três anos depois, formando-se naquele local um povoado. Na data de 18 de dezembro de 1958, foi elevado à categoria de município, passando a chamar-se Aruanã e desmembrado de Goiás. A cidade recebeu esse nome por haver na região um peixe abundante com a denominação de Aruanã, nome que também era dado a uma dança sagrada dos povos Karajás.

Araguapaz, inicialmente denominada Cavalo Queimado, pois estava próximo ao ribeirão que levava esse nome, era subordinada ao município de Goiás. Porém, em 1963, foi elevada à categoria de distrito, com a área territorial sendo desmembrada da cidade de Goiás e mantido o nome de Cavalo Queimado. Mais tarde, passou a se chamar São Joaquim do Araguaia

e, posteriormente, Araguapaz, devido à localização no vale do Rio Araguaia e próximo ao ribeirão Isabel Paes. A localidade tomou impulso de desenvolvimento a partir de 1970, com a construção de Rodovia GO-164, a Estrada do Boi, unindo a cidade de Goiás até São Miguel do Araguaia, bem como também foi construída outra rodovia ligando Araguapaz a Aruanã, o que trouxe diversos fluxos, de diversas ordens, ao município em questão (Brasil, 2022).

Faina se tornou um distrito pela Lei Municipal n. 21, de 20 de setembro de 1966, estando, nesse contexto, subordinada ao município de Goiás. Foi elevada à categoria de município, com a denominação de Faina, pela Lei Estadual n. 10.434, de 9 de janeiro de 1988, e desmembrado de Goiás. Desde o ano de 2003, houve uma divisão territorial, ou seja, a constituição de três distritos, Caiçara, Faina e Jeroaquara, persistindo tal divisão territorial até 2007 (Brasil, 2023a).

Britânia (ex-povoado) foi criada como Distrito pela Lei Municipal n. 272, de 21 de dezembro de 1958, sendo subordinada ao município de Jussara. Foi elevada à categoria de município pela Lei Estadual n. 4.806, de 8 de novembro de 1963, sendo desmembrada de Jussara. A divisão territorial data de 31 de dezembro de 1968, sendo o município constituído como distrito-sede (Brasil, 2023a).

Já o Distrito de Santa Fé surgiu por meio da Lei Municipal n. 216, de maio de 1957, sendo esse ex-povoado subordinado ao município de Goiás. Por meio da Lei Estadual n. 2116, de 14 de novembro de 1958, foi desmembrado do município de Goiás e passou a ser vinculado ao município de Jussara. Foi elevado à categoria de município, com a denominação de Santa Fé de Goiás, pela Lei Estadual n. 10417, de 1º de janeiro de 1988, porém a execução dessa lei foi suspensa pela Medida Cautelar n. 1576, de 15 de julho de 1988, até o definitivo julgamento da representação, quando foi desmembrado de Jussara. Depois disso, foi criada a sede em Santa Fé de Goiás, constituída do distrito-sede, instalado em 1º de junho de 1989 (Brasil, 2023a)

O povoado de Itapirapuã foi elevado à categoria de distrito por meio da Lei n. 137, de 12 de novembro de 1953, da Câmara Municipal de Goiás, sendo integrado ao município de Goiás. Contudo, o Distrito já se encontrava bastante desenvolvido, urbanística e economicamente, assim, foi elevado a município pela Lei Estadual n. 2113, de 14 de novembro de 1958, instalando-se oficialmente em janeiro de 1959, emancipando-se de Goiás, ao qual era subordinado.

A história de Matrinchã começa no ano de 1970, quando a professora Ilda Ferreira Camelo, sentindo a necessidade de uma escola, inaugurou, com a ajuda do padre Costa e da irmã Izaura, a primeira escola no local, denominada Escola Municipal Arthur da Costa e Silva,

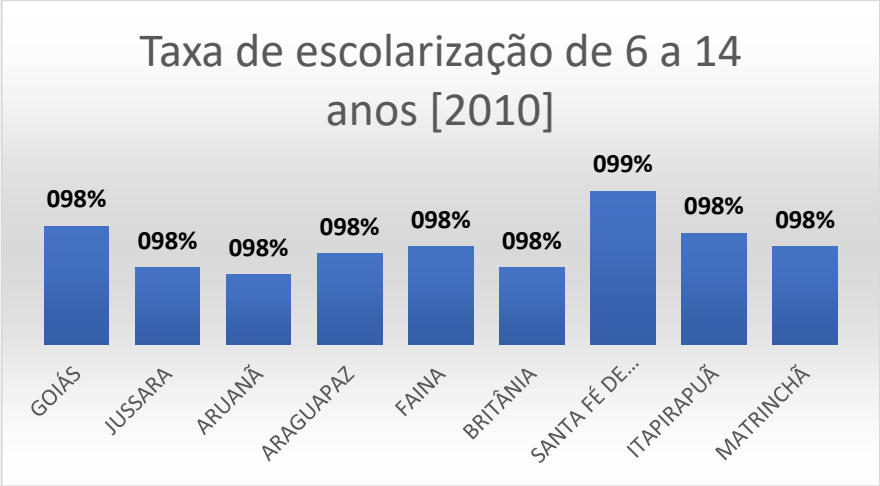
formada por uma sala de aula e 25 alunos. Surgiu daí a ideia de fundar no local um povoado, formando-se uma comissão para isso. Em seguida, o povoado foi elevado à categoria de município, com a denominação de Matrinchã, pela Lei Estadual n. 10.409, de 30 de dezembro de 1987, e desmembrado de Aruanã (Brasil, 2023a).

### 4.3 A estrutura para educação formal na Microrregião do Rio Vermelho

No presente item, será apresentado o cenário da estrutura de educação oferecida na Microrregião do Rio Vermelho em Goiás.

Nos municípios da Microrregião do Rio Vermelho em 2010, do total da população em idade estudantil, mais de 97% correspondiam a alunos de 6 a 14 anos que frequentavam o ensino fundamental, etapa escolar adequada para essa faixa etária.

Gráfico 6 - Taxa de escolarização de 6 a 14 anos (2010)

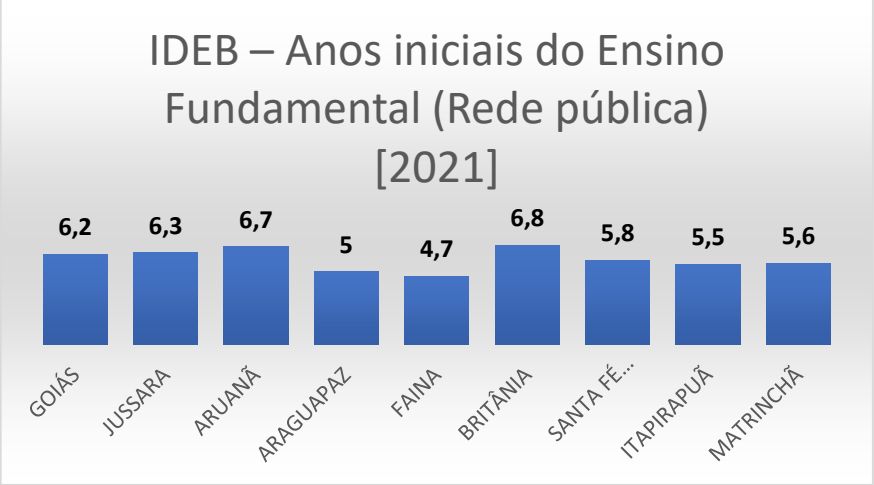



Fonte: IBGE CIDADES – EDUCAÇÃO - https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/.

No que diz respeito às avaliações do ensino na microrregião em questão, é possível considerar os resultados obtidos no Ideb e compará-los com a média nacional, conforme documentos disponibilizados pelo IBGE.

No Gráfico 7, observam-se os resultados do Ideb 2021 para os anos iniciais do ensino fundamental, nos municípios da Microrregião do Rio Vermelho. Quatro municípios ultrapassaram a média nacional, que era de 5,8. Um município ficou dentro da média e quatro ficaram abaixo da média.

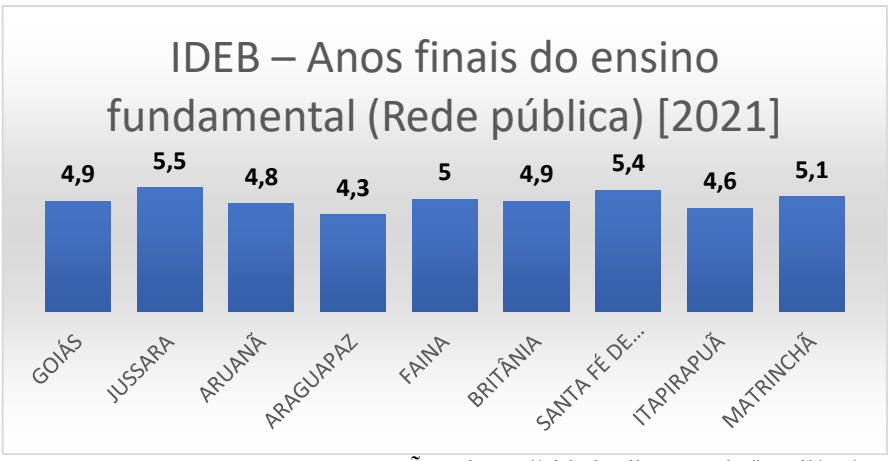
Gráfico 7 - Ideb – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede Pública) [2021]




Fonte: IBGE CIDADES – EDUCAÇÃO - https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/.

No Ideb 2021 para os anos finais do ensino fundamental, nos municípios da Microrregião do Rio Vermelho, dois municípios ultrapassaram a média nacional, que era de 5,1; um município ficou dentro da média e seis ficaram abaixo da média, como pode ser visualizado no gráfico abaixo.

Gráfico 8 - Ideb – Anos finais do ensino fundamental

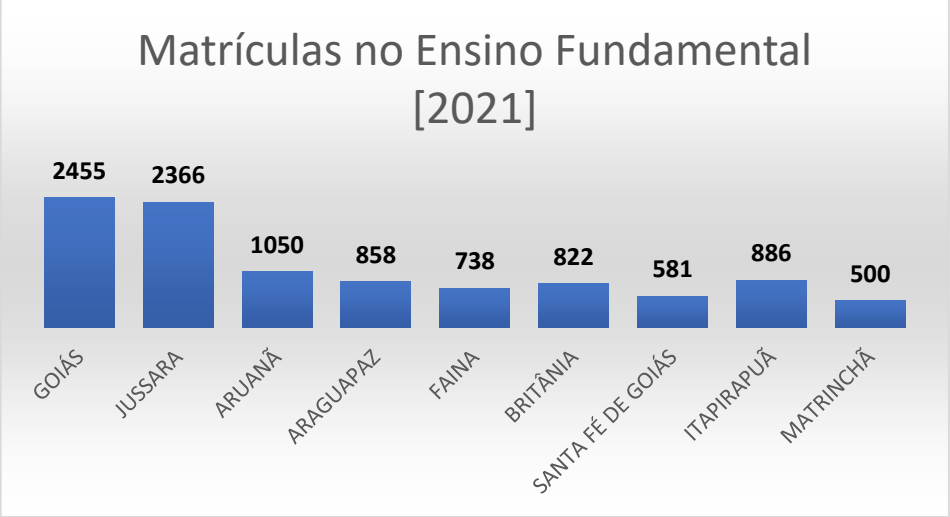



Fonte: IBGE CIDADES – EDUCAÇÃO - https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/.

No que diz respeito às matrículas, foram elencados dados acerca dessa dinâmica nos nove municípios, conforme gráficos a seguir.

O Gráfico 9 mostra o número de matrículas do ensino fundamental em 2021. Os nove municípios totalizaram 10.256 matrículas, sendo que dois deles, Goiás e Jussara, ultrapassaram o número de 2.000, enquanto Aruanã alcançou mais de 1.000 matrículas.

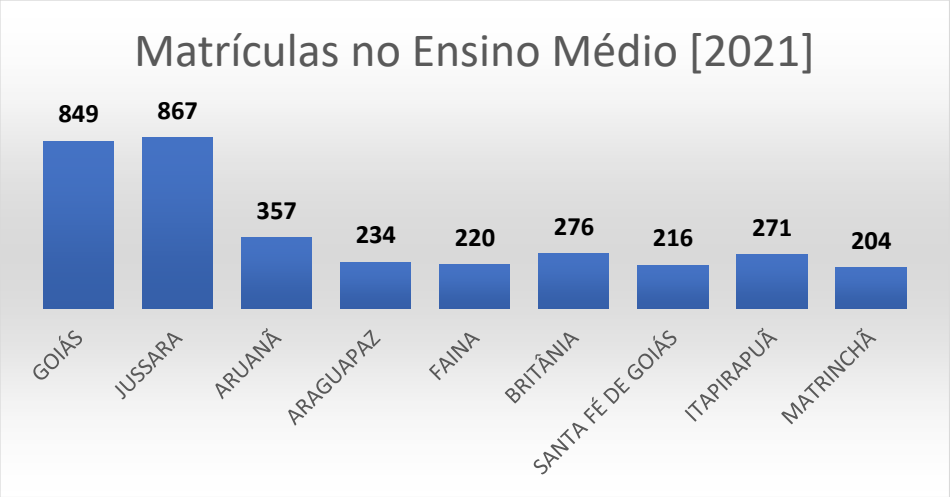
Gráfico 9 - Matrículas no ensino fundamental [2021]




Fonte: IBGE CIDADES – EDUCAÇÃO - https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/.

O Gráfico 10 representa as matrículas no ensino médio em 2021. Os nove municípios da Microrregião do Rio Vermelho totalizaram 3.494 matrículas. Somente dois municípios, Goiás e Jussara, ultrapassaram as 800 matrículas, o que pode ser explicado por serem os maiores em quantitativo populacional.

Gráfico 10 - Matrículas no ensino médio [2021]



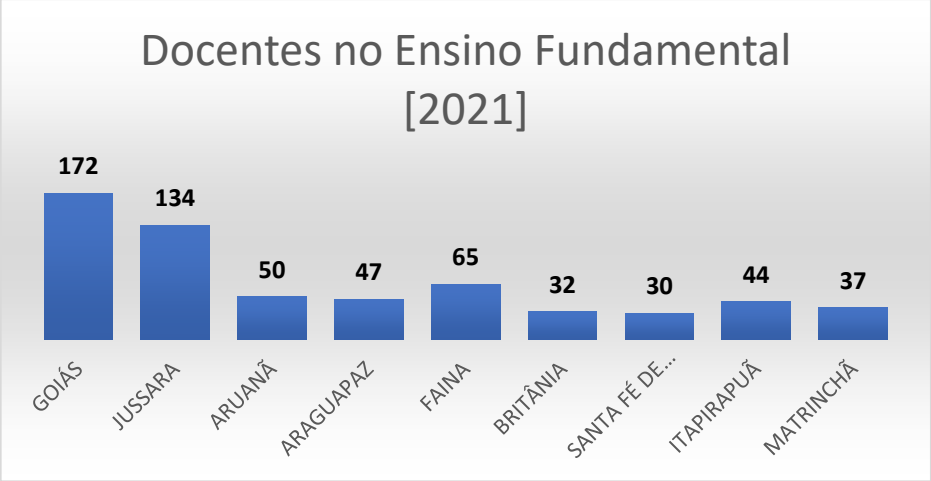

Fonte: IBGE CIDADES – EDUCAÇÃO - https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/.

No que diz respeito à estrutura disponível, especialmente com relação ao quantitativo de docentes, foram levantados dados em cada município da microrregião e expostos conforme gráficos a seguir.

Os docentes do ensino fundamental totalizaram 611, sobressaindo os municípios de Goiás e Jussara, com mais de 100, seguidos por Faina, Aruanã, Araguapaz, Itapirapuã,

Matrinchã, Britânia e Santa Fé de Goiás.

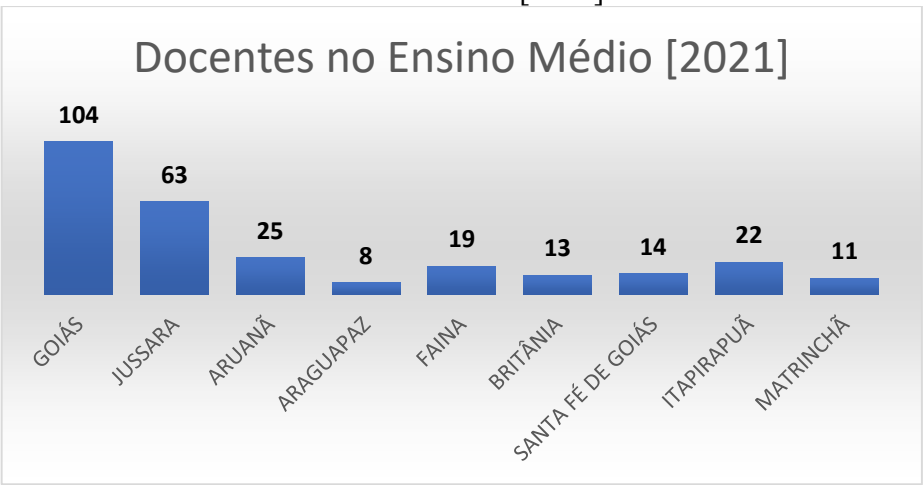
Gráfico 11 - Docentes no ensino fundamental [2021]




Fonte: IBGE CIDADES – EDUCAÇÃO – https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/.

Os docentes do ensino médio totalizaram 279, sobressaindo os municípios de Goiás e Jussara respectivamente. A disparidade pode ser explicada pelo quantitativo populacional, pois alguns municípios, por sua quantidade populacional, não oferecem essa modalidade de ensino em maiores proporções.

Gráfico 12 - Docentes no ensino médio [2021]

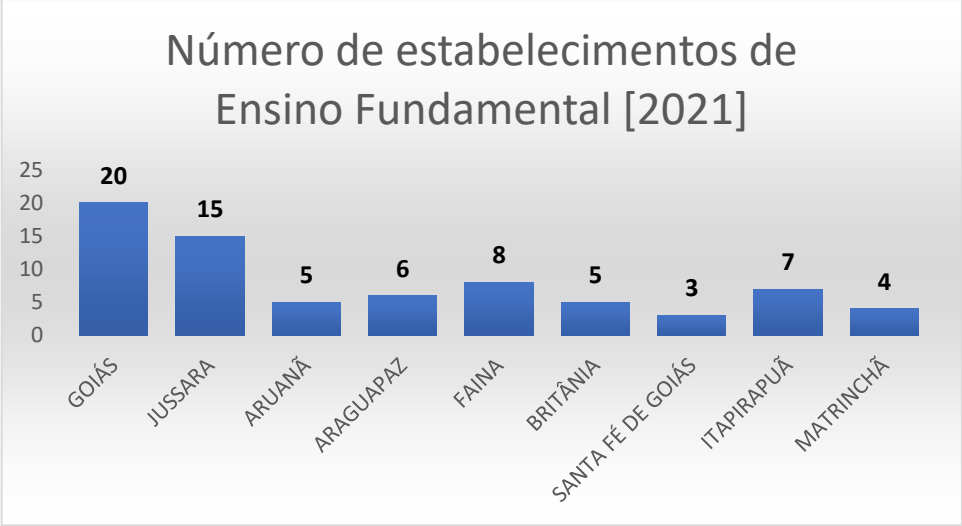



Fonte: IBGE CIDADES – EDUCAÇÃO - https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/.

Já no que diz respeito à estrutura escolar, também foram elencados os quantitativos a seguir. O número de escolas no ensino fundamental totalizou 73 unidades na Microrregião do Rio Vermelho, sobressaindo em quantitativo as cidades de Goiás, com 20 escolas, e Jussara, com 15 instituições. Matrinchã e Santa Fé de Goiás possuem juntas sete estabelecimentos

educacionais, dado analisado no gráfico 13.

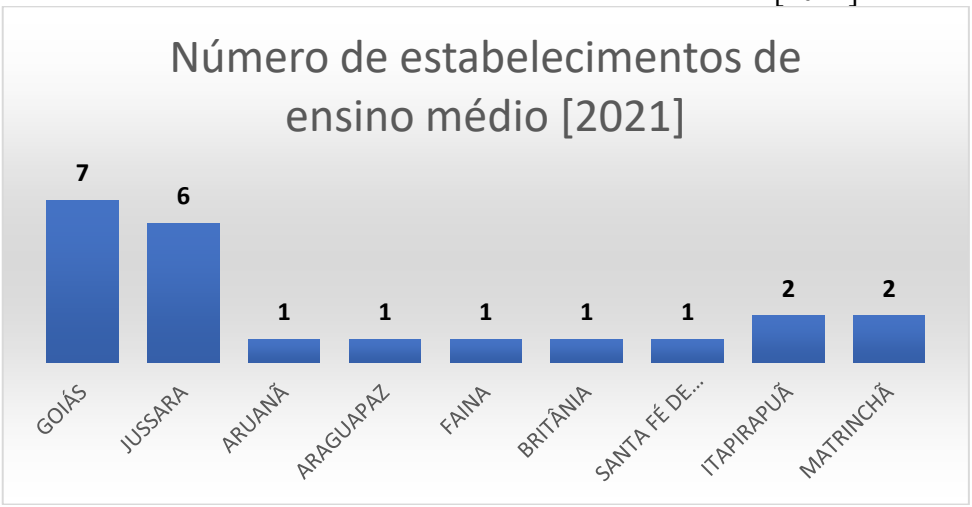
Gráfico 13 - Número de estabelecimentos de ensino fundamental [2021]




Fonte: IBGE CIDADES – EDUCAÇÃO - https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/.

O número de escolas no ensino médio totalizou 22, sobressaindo em quantitativo de estabelecimentos Goiás e Jussara, o que pode ser explicado pela somatória dos discentes por município. Nesse sentido, as cidades de Aruanã, Araguapaz, Faina, Britânia e Santa Fé de Goiás possuem apenas uma instituição escolar que oferta essa modalidade de ensino, como visto no próximo gráfico.

Gráfico 14 - Número de estabelecimentos de ensino médio [2021]

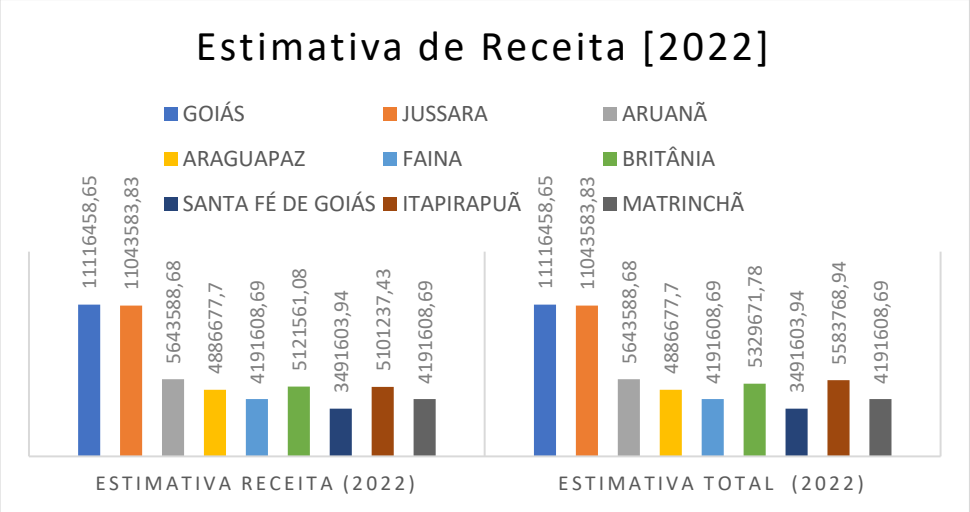



Fonte: IBGE CIDADES – EDUCAÇÃO - https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/.

Quanto aos investimentos, é possível avaliar as estimativas de receitas do Fundeb. Para tanto, foram levantados os dados de 2022, sendo possível perceber que os municípios de Goiás

e Jussara foram os que mais receberam recursos.

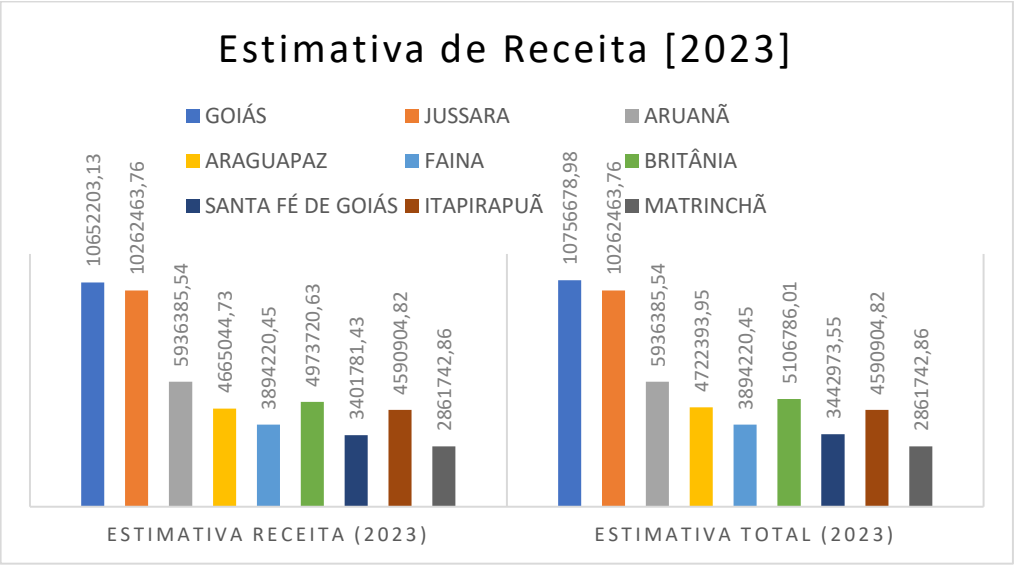
Gráfico 15 - Estimativa de Receita 2022




Fonte: https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/Estimativa_Fundeb_2022/Nova_Estimativa_Fundeb_ 2022/Estimativa_Total_2022_GO.pdf.

Na estimativa da receita do Fundeb de 2023, os municípios de Goiás e Jussara foram os que mais receberam recursos, como observado no gráfico anterior.

Gráfico 16 - Estimativa de Receita 2023




Fonte: https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/28042023_Novo_Complementacao_Fundeb/Estimativa_Total_Fundeb_com_VAAF_VAAT_VAAR_Port.n%C2%BA_2_2023_2023_GO.pdf.

Já no que diz respeito ao VAAR, de acordo com os dados abaixo, não foram todos os

municípios contemplados com ele, por não cumprirem as condições do Fundeb permanente. Os municípios contemplados foram Araguapaz, Goiás e Santa Fé de Goiás.

Tabela 7 - Estimativa de Receita – Fundeb 2024

| ESTIMATIVA DE RECEITA MICRORREGIÃO DO RIO VERMELHO FUNDEB 2024 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Nome da Cidade | Receita Bruta (Impostos) | VAAR (Complementação da União) | Estimativa da Receita Total Fundeb/2024 (impostos + comp. VAAF + comp. VAAT + comp. VAAR) |
| **1** | Araguapaz | R$ 5.734.320,47 | R$ 110.754,90 | R$ 5.845.075,37 |
| **2** | Aruanã | R$ 7.978.653,70 | | R$ 7.978.653,70 |
| **3** | Faina | R$ 5.116.981,68 | | R$ 5.116.981,68 |
| **4** | Goiás | R$ 13.109.225,77 | R$ 197.199,51 | R$ 13.306.425,28 |
| **5** | Itapirapuã | R$ 4.650.712,12 | | R$ 4.650.712,12 |
| **6** | Jussara | R$ 11.584.507,29 | | R$ 11.584.507,29 |
| **7** | Matrinchã | R$ 3.215.513,45 | | R$ 3.215.513,45 |
| **8** | Santa-Fé de Goiás | R$ 3.815.126,73 | R$ 79.705,85 | R$ 3.894.832,58 |

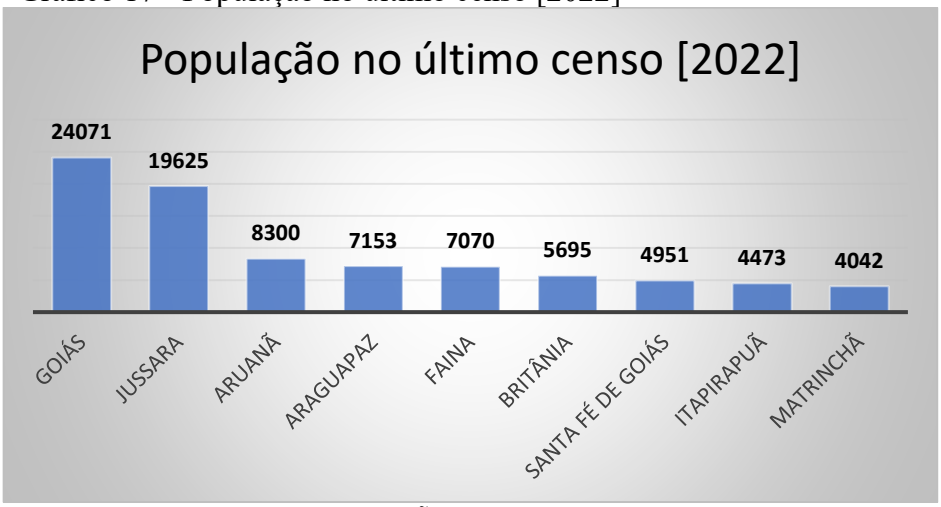
Fonte: Confederação Nacional dos Municípios.

### 4.4 Análise crítica dos investimentos em estrutura e repasses de receitas

Após apresentar a formação histórica da região, dados acerca da estrutura de atendimento para a população com relação ao quantitativo de escolas, matrículas, docentes, desempenho no Ideb e repasses dos investimentos e receitas, será possível analisar e problematizar os investimentos, conforme comparação com estudo nacional realizado por Becker (2020, 2021).

De maneira geral, o que se pode perceber é que os repasses estão ligados ao quantitativo de população. Segundo o censo de 2022, os municípios de Goiás e Jussara possuem as maiores populações da Microrregião do Rio Vermelho.

Gráfico 17 - População no último censo [2022]



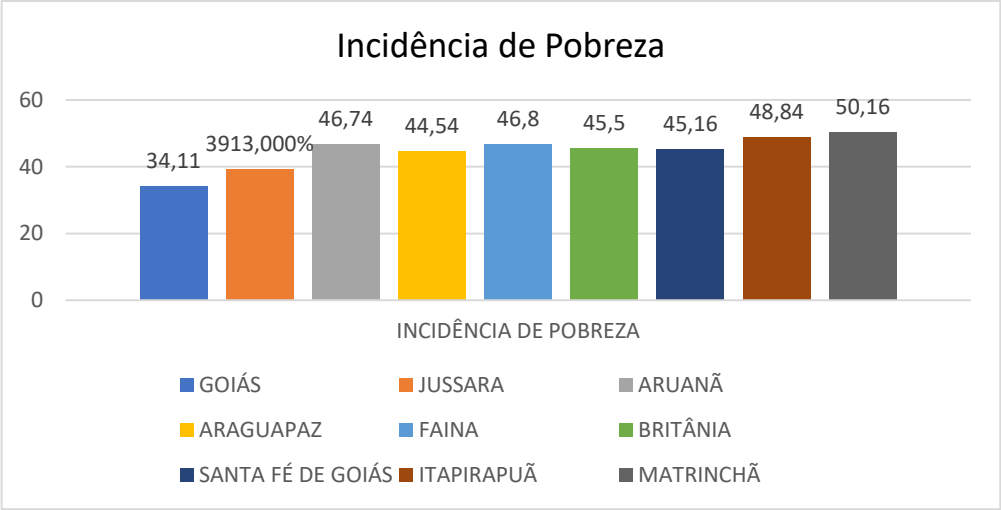

Fonte: IBGE CIDADES – EDUCAÇÃO - https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/.

No entanto, embora haja o dado sobre o quantitativo de população, o que chama a atenção no presente trabalho é que nem sempre o quantitativo populacional deve ser o único indicador para distribuição dos investimentos.

Um indicador que parece fazer sentido ser analisado é o de índice de pobreza, bem como índices de desenvolvimento municipal. Por vezes, os repasses acabam sendo maiores para municípios que não estão com quadros mais urgentes, como aqueles que apresentam altos índices de pobreza.

De acordo com o IBGE Cidades, os menores municípios relativos à incidência de pobreza são Goiás, Jussara, Araguapaz e Santa Fé de Goiás, enquanto os maiores são Matrinchã, Itapirapuã, Aruanã e Faina, respectivamente.

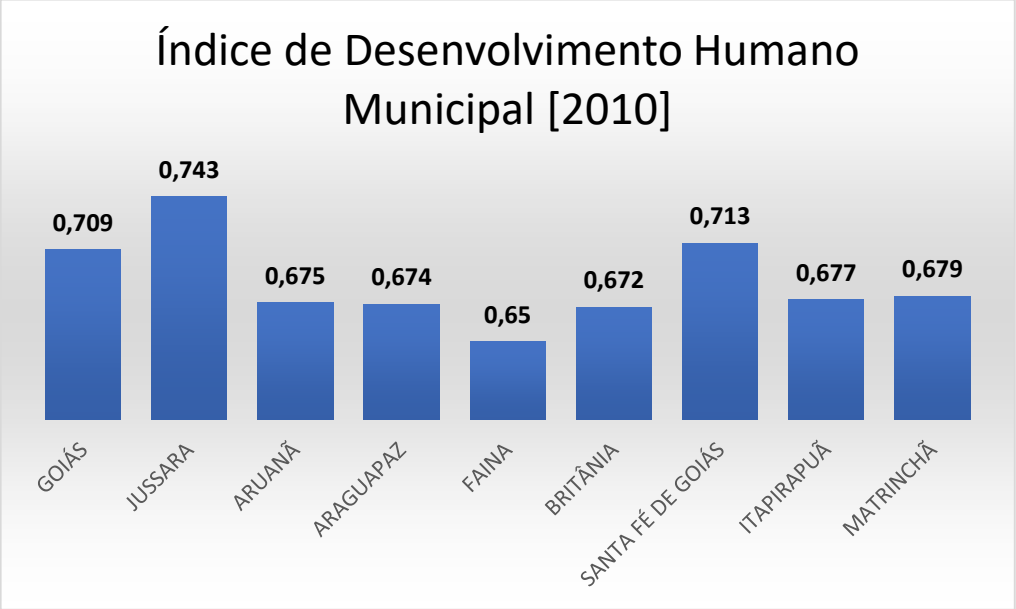
Gráfico 18 - Incidência de Pobreza




Fonte: IBGE CIDADES – EDUCAÇÃO - https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/.

O maior Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) da Microrregião do Rio Vermelho são os municípios de Jussara, Santa Fé de Goiás e Goiás. Em contrapartida, as cidades com menor IDHM são Faina, Britânia, Araguapaz e Aruanã, respectivamente.

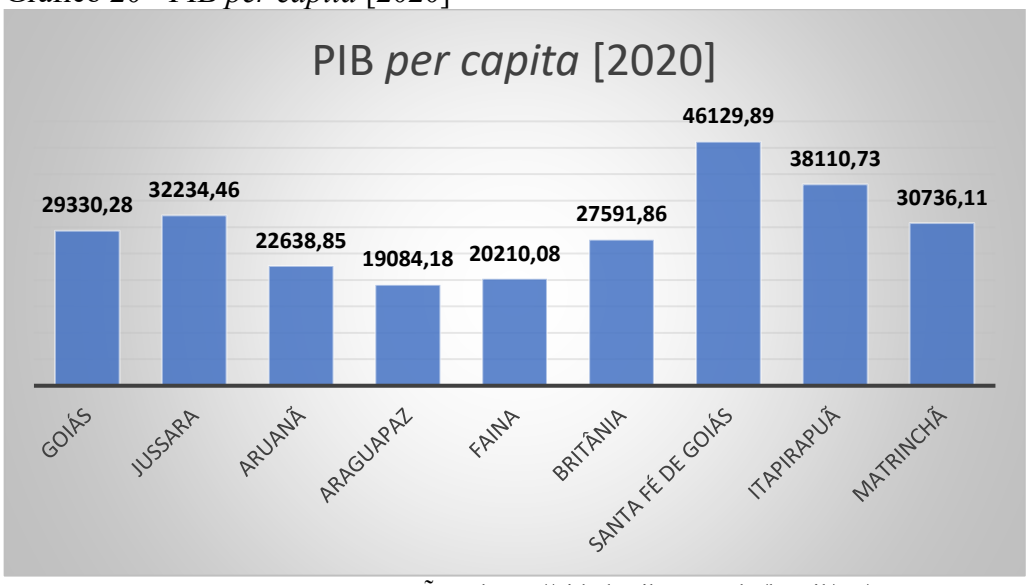
Gráfico 19 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal [2010]




Fonte: IBGE CIDADES – EDUCAÇÃO - https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/.

O maior PIB *per capita* da Microrregião, em 2020, estava nas cidades de Santa Fé de Goiás e Itapirapuã, que, de acordo com o Gráfico 17, possuem pequeno quantitativo populacional.

Gráfico 20 - PIB *per capita* [2020]




Fonte: IBGE CIDADES – EDUCAÇÃO - https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/.

A partir dos dados apresentados anteriormente, percebe-se que, embora municípios como Goiás e Jussara sejam os que detêm maior população, bem como maior repasse, são também os municípios com menor incidência de pobreza. Becker (2021) conclui que os investimentos em educação por vezes reforçam investimento maior em localidades com menor incidência de pobreza, o que se repete na microrregião em questão.

Diante do exposto, percebe-se que as disparidades de desigualdades regionais são históricas. O Fundeb, desde sua criação, em 1996, nasce com o discurso de minimizar desigualdades, mas, a partir de seus instrumentos, por vezes, reproduz-se um ciclo de investimento maior em áreas menos carentes.

Como os gráficos deixam explícitos, observa-se que as receitas do Fundeb e os dados dos índices de pobreza evidenciam que não existe correlação do investimento com localidades que mais necessitam deste, pois apenas se considera quantitativo de alunos, segundo os dados do censo escolar.

Quadro 4 - Fundeb, análise e críticas e problemáticas no Estado de Goiás – resultados

| **Fundeb** | **Análise e críticas pelo estudo de Becker (2020, 2021)** | **Problemática Estado de Goiás** | **Resultados** |
|---|---|---|---|
| Garantia de um investimento mínimo por aluno | Analisar as variáveis, como alocação de gastos e desempenho educacional. No entanto, deve-se verificar se a verba recebida é suficiente para a efetivação de uma educação de qualidade. | O Fundeb no estado de Goiás garantiu um investimento mínimo por discente? | De acordo com a análise dos gráficos, a incidência de pobreza nos municípios não estava correlacionada com o repasse do Fundeb. Nesse sentido, a incidência de pobreza não é o ponto principal para a receita do fundo. Ou seja, o Fundeb considera o censo escolar do ano anterior, e não demandas por meio de indicadores sociais que apontam, por exemplo, incidência de pobreza e grau de desenvolvimento no município. |

Continua

Continuação Quadro 4

| Fundeb | Análise e críticas pelo estudo de Becker (2020, 2021) | Problemática Estado de Goiás | Resultados |
|---|---|---|---|
| Educação de qualidade. | Elementos agregados à cultura local podem estabelecer a qualidade na educação, ou seja, o discente é o centro do processo educacional. | Na perspectiva pedagógica, o aluno é considerado motriz do desenvolvimento educacional? | Sim, considerando a LDB 9.394/96, o discente é o centro da questão pedagógica. Segundo Becker (2021), esse fato também decorre da pobreza cultural das famílias. |
| Compromisso com as instituições públicas em como gerir os recursos. | Características socioeconômicas dos municípios não são analisadas na destinação dos recursos. Nesse sentido, há um processo de invisibilidade no processo econômico e educacional. | A educação no estado preocupa-se com as diferenças culturais de cada região? | O repasse do Fundeb, como foi avaliado, demonstra o antagonismo entre cultura e repasse, visto que a preocupação central é o quantitativo de discentes e sua relação como o Ideb, ou seja, quanto maior o repasse, maior a nota. Em contraposição, as menores notas não terão um maior repasse, gerando um ciclo de desigualdades. |
| Disparidades históricas que culminam no desenvolvimento econômico, político, social, ligadas de maneira intrínseca à educação. | A história brasileira evidencia as diferenças econômicas, socioculturais, étnicas e territoriais. Ou seja, seu marco foi estabelecido pela territorialidade pertencente aos grandes latifundiários e às grandes províncias, que hoje, se tornaram estados. Desse modo, houve segregações dentro do território brasileiro que demarcam, primordialmente, a relação antagônica de classes. | Qual a relação do Fundeb para a permanência do sistema cíclico de vulnerabilidade territorial? | O Fundeb não avalia as questões regionais para liberar os recursos. Dito isso, o ciclo de vulnerabilidade é sócio-histórico e geográfico, perpetuando o ciclo de disparidades econômicas. |

Continua

Continuação Quadro 4

| Fundeb | Análise e críticas pelo estudo de Becker (2020, 2021) | Problemática Estado de Goiás | Resultados |
|---|---|---|---|
| Correlação com o Saeb. | O quantitativo de verba repassada para os estados está correlacionado com a nota que estados e municípios detêm na avaliação do Saeb. Desse modo, localidades em situação de vulnerabilidade continuarão estagnadas nesse contexto, enquanto as desenvolvidas receberão mais, o que representa uma realidade cíclica e imutável. | O estado de Goiás cumpre as metas do Fundeb, objetivando o processo de ensino-aprendizagem do educando? | O estado cumpre as metas do Fundeb para receber o repasse. O Ideb está relacionado com as coordenações regionais de ensino distribuídas pelo estado, posto que ele direciona uma nota como meta a ser cumprida. Ou seja, para receber o repasse, o estado e a escola têm o dever de cumprir. |

Fonte: Becker (2020, 2021). Organização: Ipea.

Contudo, é preciso reforçar que se trata de uma política pública com fundo e dedicada à educação básica brasileira. É possível perceber que o fundo garante o pagamento dos profissionais da educação básica e promove melhorias na infraestrutura escolar, posto que existe uma vinculação de impostos para estados e municípios.

No entanto, como toda política pública, deve ser continuamente analisada, e pode ser repensada e reavaliada no que concerne à distribuição dos recursos, considerando também municípios com maior incidência de pobreza para que possam receber mais recursos para realmente saírem desse ciclo que os impede de avançar para uma vida mais digna. Os dados deste capítulo apontaram para essa questão e auxiliaram na resolução e no desenvolvimento do objetivo da pesquisa, mediante a contribuição analítica da correlação do Fundeb com o índice de pobreza na microrregião apresentada.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Fundeb foi criado com o intuito de garantir uma educação de qualidade, a partir da perspectiva das desigualdades regionais. Nesse sentido, o fundo é uma política pública de Estado, ou seja, proveniente de reivindicações e orientado e mantido pela administração pública.

De acordo com esse pressuposto, o Fundeb promoveria o desenvolvimento regional, mediante o repasse do Estado para as unidades federativas que, posteriormente, fariam os repasses aos municípios. Vale ressaltar que, antes de 2007, esse recurso era menor com seu antecessor, o Fundef.

O Fundeb Provisório ampliou o Fundef, inseriu mais etapas de ensino, como a educação infantil, ensino médio, EJA e educação especial, ou seja, abrangeu toda a educação básica. Seu cálculo é realizado por meio do quantitativo de discentes matriculados em cada rede de ensino, dado fornecido pelo censo do ano anterior.

Já o Fundeb Permanente inseriu o VAAF, o VAAT e o VAAR, ou seja, para receber a totalidade do recurso, o estado determinou regras a serem cumpridas pelas unidades federativas e municípios, como eleições para diretores e a concretização da meta do Ideb.

Após análise, constatou-se que o fundo trouxe desenvolvimento para o estado de Goiás, bem como para a Microrregião do Rio Vermelho, todavia, o recurso não observou a situação socioeconômica das localidades, dos municípios, mas o quantitativo de estudantes.

O presente trabalho buscou comparar o estudo de Becker (2020, 2021) com a realidade de uma microrregião de Goiás, para verificar se o cenário de investimento maior em municípios com menor índice de pobreza, por exemplo, também ocorria em Goiás. O que foi possível notar é que os municípios com maior população, maior número de matrículas, de fato receberam maiores repasses, e que municípios com menores índices de desenvolvimento municipal, maior índice de pobreza, acabaram, de fato, recebendo menores repasses.

A falta dessa verificação pelo Estado de sua política pública gera desigualdades, visto que os municípios com mais incidência de pobreza são os menos contemplados. Esse processo cria um ciclo de disparidades econômicas e sociais.

Contudo, o Fundeb transformou a educação básica e pública brasileira, posto que vincula os impostos em uma legislação específica para a educação, não obstante, como toda política pública, necessita ser reavaliada, especialmente no tocante à distribuição de renda *per capita*.

Essa pesquisa desenvolveu também uma cartilha, nomeada “Atenção Professores(as) e

Estudantes, conheçam seus direitos!”, com o intuito de levar ao conhecimento desse público a importância dessa política pública educacional, que vincula recursos da educação em prol do desenvolvimento pedagógico e financeiro, para todo o território nacional.

## REFERÊNCIAS

ALTMAN, Max. Hoje na História: 1949 - Surge a expressão subdesenvolvimento. **Opera Mundi**, São Paulo, 19 de janeiro de 2018. Disponível em: https://operamundi.uol.com.br/historia/hoje-na-historia-1949-surge-a-expressao-subdesenvolvimento/. Acesso em: 27 nov. 2023.

BAZZANELLA, Sandro Luiz; GODOI, Cintia Neves. Educação como objeto de estudo nos programas brasileiros de pós-graduação *stricto sensu* em desenvolvimento regional. **Revista Húmus**, Maranhão, v. 12, n. 36, p. 422-453, 2022. Disponível em: https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/view/19803. Acesso em: 15 abr. 2023.

BAZZANELLA, Sandro Luiz; GODOI, Cintia Neves; MARCHESAN, Jairo; TOMPOROSKI, Alexandre Assis. Desenvolvimento: conceito ou ideologia. **Revista Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 57-79, 2022. Disponível em: https://inctpped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate/pdf/revista_dd_v10_n1_alexandre_tomporoski.pdf. Acesso em: 22 abr. 2023.

BECKER, Kalinca Léia. **Uma análise da contribuição do Fundeb sobre a qualidade da educação pública dos municípios brasileiros**. Brasília: Rio de Janeiro, Ipea, 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10557. Acesso em: 17 ago. 2023.

BECKER, Kalinca Léia. **Uma análise da distribuição regional do Fundeb em 2007 e 2017.** Brasília: Rio de Janeiro, Ipea, 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10676. Acesso em: 17 ago. 2023.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade para uma teoria geral da política.** 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, Norberto**. Liberalismo e democracia.** 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 1. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BRAGATO, Fernanda Frizzo. Uma crítica descolonial ao discurso eurocêntrico dos direitos humanos. In: LOPES, Ana Maria D'Ávila Lopes; MAUÉS, Antonio Moreira. **A eficácia nacional e internacional dos direitos humanos.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

BRANDÃO, Carlos. Avançamos na PNDR II, mas falta transformá-la em uma estratégia de Estado. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 339-344, jul./dez. 2014. Disponível em: http://www.revistappr.com.br/artigos/extra/552577c6e121f.pdf. Acesso em: 11 maio 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Congresso promulga emenda que torna Fundeb permanente e aumenta repasses da União para o fundo. **Agência Câmara de Notícias**, 26 ago. 2020a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/687621-congresso-promulga-emenda-que-

torna-fundeb-permanente-e-aumenta-repasses-da-uniao-para-o-fundo. Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Cartilha Novo Fundeb.** Brasília, 2021a. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/CartilhaNovoFundeb2021.pdf. Acesso em: 5 jun. 2023.

BRASIL. Iphan - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Centro Histórico de Goiás (GO)**. Brasília, 2014. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/36. Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL. **Cidades e estados do Brasil**. 2024a. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. **Constitucionalismo e a Constituição de 1824**. Arquivo Nacional, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços. Disponível em: https://www.gov.br/arquivonacional/pt-br/sites_eventos/sites-tematicos-1/brasil-oitocentista/especial-bicentenario-da-independencia/constitucionalismo-e-a-constituicao-de-1824. Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 2.264 de junho de 1997.** Regulamenta a Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/D2264.htm. Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 9.810 de maio de 2019.** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9810.htm. Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211, 212 da Constituição Federal ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Entendendo o Salário Educação.** Brasília, 2020b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundef**: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília, 1998. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/manual.pdf. Acesso em: 5 jun. 2023.

BRASIL. **Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 19 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do

Magistério, na forma prevista no artigo 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 1996b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm. Acesso em: 19 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/ l11494.htm. Acesso em: 19 fev. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência – Estatuto da Pessoa com deficiência. Brasília, 2015. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **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 artigo 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília. Presidência da República, 2020c.

BRASIL. **Lei Complementar n. 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Brasília, 1996c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de orientação do Fundeb.** Brasília, 2008. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/190. Acesso em: 5 jun. 2023.

BRASIL. Ministério Público. **Manual de orientação do Fundeb.** Brasília, 2009. Disponível em: https://www.mpgo.mp.br/portal/system/resources/W1siZiIsIjIwMTMvMDQvMjIvMDlfNTFfMDlfMjI1X01hbnVhbF9mdW5kZWIucGRmIl1d/Manual_fundeb.pdf. Acesso em: 5 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de orientação do Fundeb.** Brasília, 2021b. Disponível em: https://site.educacao.go.gov.br/files/confudeb/Manual%20FUNDEB.pdf. Acesso em: 5 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Observatório do mundo do trabalho.** Goiânia, 2013. Disponível em: https://www.ifg.edu.br/attachments/article/493/microrregiao_rio_vermelho_1%20consolidacao.pdf. Acesso em: 5 jun. 2023.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Países**. 2023a. Disponível em: https:paises.ibge.gov.br. Acesso em: 27 de nov. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **PISA:** divulgados os resultados do Pisa 2022. Brasília, 2023b. Disponível em:

https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/acoes-internacionais/divulgados-os-resultados-do-pisa-2022. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resultados**. Brasília, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados. Acesso em: 15 ago. 2023.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Os resultados dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. Brasília, 2016.

CALLEGARI, Caio. **Histórico do financiamento da Educação Básica no Brasil – do século XVIII aos anos 2010**. Dissertação (Mestrado Acadêmico) em Administração Pública e Governo – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/items/2b62f261-12f9-4e8e-80bc-cd93339bffc3. Acesso em: 3 set. 2023.

CARVALHO, Henrique Chaves Faria; BANDEIRA DE MELO, Elton. **A forma de distribuição da complementação da União ao piso nacional do magistério público**: causas, efeitos e Alternativas. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2020. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/6253. Acesso em: 19 fev. 2023.

CATANI, Denise Barbara. Escola, Estado e sociedade. Resenha bibliográfica. **Revista de Administração de Empresas**, v. 18, n. 1, 1978. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rae/a/sgkpT6PMGyBF9BTry7dfxvk/. Acesso em: 5 ago. 2023.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Receita Fundeb 2024.** Brasília, 2024. Disponível em: https://www.cnm.org.br/informe/estimativa_fundeb. Acesso em: 20 mar. 2024.

DIAS, Cleidson Nogueira. Reflexões sobre desenvolvimento no Brasil: um estudo sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 16, n. 2, p. 503-513, jul./dez. 2012. Disponível em: http://www.periodicoseletronicos. ufma.br/index.php/rppublica /article/view/1538/1193. Acesso em: 6 mar. 2023.

FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos. A valorização do magistério: o piso salarial profissional nacional. **Jornal de Políticas Educacionais**, 2011. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/20537/13722. Acesso em: 6 mar. 2023.

GODOI, Cintia Neves; BAZZANELLA, Sandro Luiz; MARCHESAN, Jairo; TOMPOROSKI, Alexandre Assis. Panorama dos principais temas, artigos e pesquisadores da área do desenvolvimento regional no Brasil referentes ao ano de 2020. **Revista Desenvolvimento Regional em Debate**, Contestado, v. 11, p. 231-249, 2021. Disponível em: https://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/3908. Acesso em: 22 abr. 2023.

GOIÁS. Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. Informe Técnico. **Desigualdade em Goiás**: um diagnóstico em busca do desenvolvimento sustentável. Goiânia, 2022a. Disponível em: https://www.imb.go.gov.br/files/docs/publicacoes/informes-tecnicos/2022/Texto_Desigualdades-revisado10.11.22. Acesso em: 27 nov. 2023.

GOIÁS. **Goiás em dados 2022**. Goiânia: Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos, 2022b.

GOIÁS. Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. **Sobre Goiás**: visão geral. Goiânia, 2022c. Disponível em: https://www.imb.go.gov.br/files/docs/godados2022_ final_retificado.pdf. Acesso em: 27 nov. 2023.

HOBBES, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil.** São Paulo: Ed. Brasileira: Martins Fontes, 2003.

JUSSARA. **História**. Jussara, 2024. Disponível em: https://jussara.go.gov.br/historia/. Acesso em: 3 nov. 2023.

LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. Políticas sociais e modelos de bem-estar social: fragilidades do caso brasileiro. **Revista Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 40, p. 87-97, 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sdeb/a/nQMPVrcwR3ZH3FgyBkbdsNS/abstract /?lang=pt. Acesso em: 13 ago. 2023.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe.** São Paulo: Ed. Cultrix, 2006.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2005.

MONTEIRO, Antonio Luiz Ribeiro. Estado e política: breves reflexões conceituais. **Revista de Geografia**, Pernambuco, v. 23, n. 2, p. 104-122, 2008. Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/revistageografia/article/view/228664. Acesso em: 13 ago. 2023.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **O espírito das leis.** 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Dag Hammarskjöld Library.** Nova York, Estados Unidos, 2023.

PENA, Luciana da Silva; OLIVEIRA, José Luiz de. Estado democrático de direito na perspectiva de Norberto Bobbio. **Revista Vozes dos Vales**, Minas Gerais, ano 9, n. 17, p. 1-23, 2020. Disponível em: http://site.ufvjm.edu.br/revistamultidisciplinar/files/2020/06/Luciana.pdf. Acesso em: 13 ago. 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 48, p. 11-32, 1997.

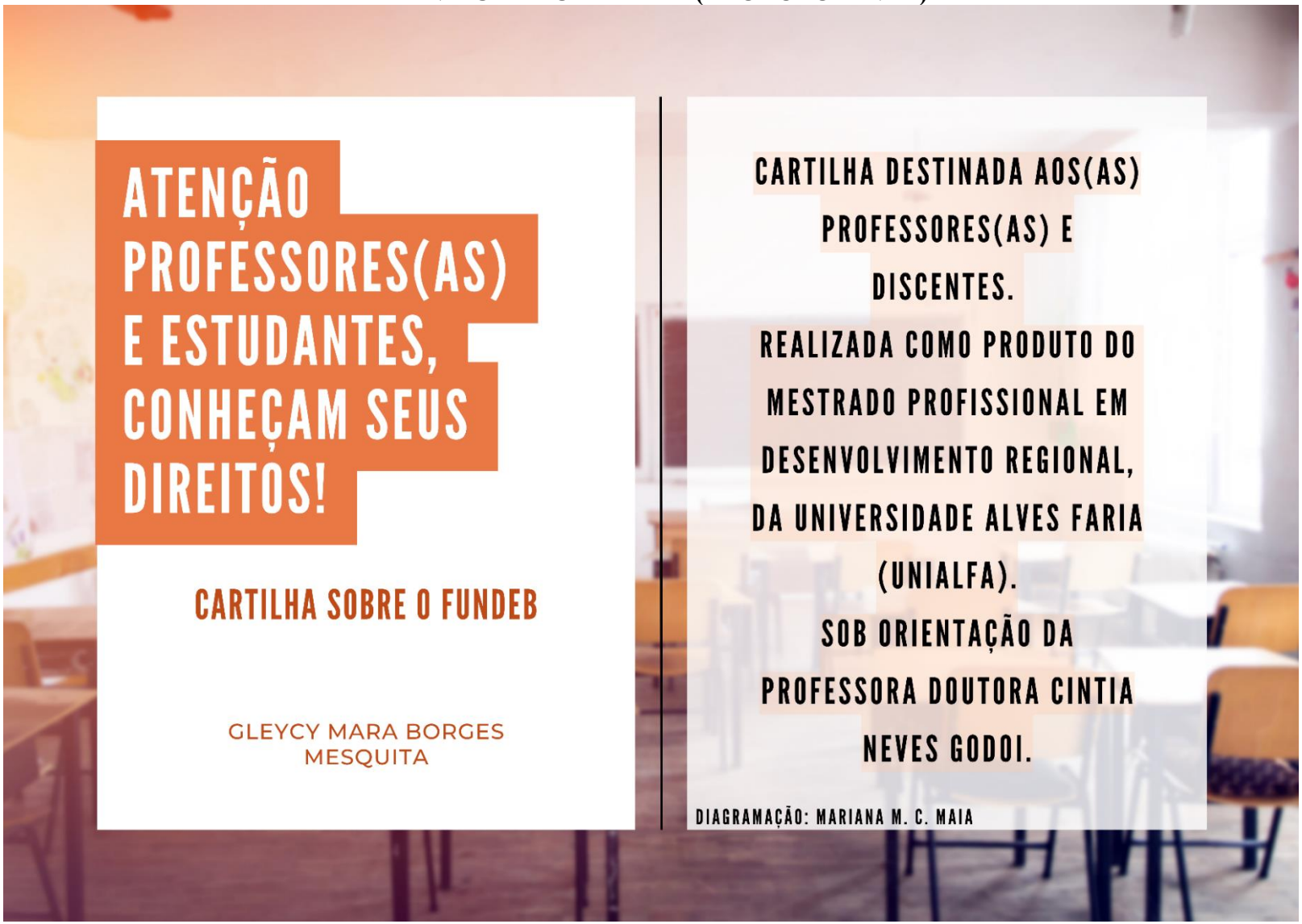
SOARES, Eliana Veras. Educação e democracia na trajetória de Florestan Fernandes. **Fundação Perseu Abramo**, 15 abr. 2006. Disponível em: https://fpabramo.org.br/2006/04/15/educacao-e-democracia-na-trajetoria-de-florestan-fernandes/. Acesso em: 13 mar. 2023.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 5 fev. 2023.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

TEIXEIRA FILHO, Mário Montanha. Estado e direito em Bobbio e Miaille. **Aconjur-PR**, Paraná, 2022. Disponível em: https://www.aconjurpr.com.br/artigos/estado-e-direito-em-bobbio-e-miaille/. Acesso em: 13 mar. 2023.

**APÊNDICE A - CARTILHA (PRODUTO FINAL)**



1

# VOCÊ SABIA?

As polítcas de valorização dos Profissionais da Educação, completam 28 anos de funcionamento.

Isso mesmo, no ano de 1996, nascia o Fundef e em 2007 o fundeb! (BRASIL, 1996a).

Foi por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nº 9394/96, que se instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). (BRASIL, 1996b).

FONTES: FUNDEF - FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (BRASIL, 1998);
LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO (BRASIL, 1996b).

GLEYCY MESQUITA

2

# O FUNDEF

O FUNDEF foi implantado, em todo o país no dia 01/01/1998.

Os recursos repassados para Estados e Munícipios se deu à partir do ano de 1998 e sua vigência foi até o ano de 2006, por meio da Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, regulamentada pela Lei 9.424, de 24/12/1996, e Decreto nº 2.264, de junho de 1997.

A Constituição Federal (CF/88, art. 212), determinou que no mínimo de 25% das receitas tributárias de Estados e Municípios. (BRASIL, 1988).

NO FUNDEF
60% DOS RECURSOS ERAM DESTINADOS À MONETIZAÇÃO DE PROFESSORES(AS)
60% PARA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (BRASIL, 1998).

FONTES: LEI DE CRIAÇÃO DO FUNDEF (BRASIL, 1996a);
FUNDEF - FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO (BRASIL, 1998).

GLEYCY MESQUITA

3

# O FUNDEB PROVISÓRIO

O Fundef, foi substituído pelo Fundeb Provisório (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), pela Lei 11.494 de 20 de junho de 2007. (BRASIL, 2007a)

Teve abrangência a toda educação básica, ou seja, da Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e incluindo a Educação de Jovens e Adultos (EJA), educação especial e ensino profissional integrado; e ainda, escolas localizadas nas zonas urbana e rural; nos turnos com regime de atendimento em tempo integral ou parcial (matutino e vespertino ou noturno). (Becker, 2020).

FONTES: LEI DE CRIAÇÃO DO FUNDEB PROVISÓRIO (2007); ARTIGO "UMA ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DO FUNDEB EM 2007 E 2017" (BECKER, 2020).

GLEYCY MESQUITA

4

# O FUNDEB PROVISÓRIO

Como o Fundef, o Fundeb Temporário, destinava 60% do Fundo para Remuneração dos Professores da Educação Básica e e 40% para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). (BRASIL, 2007b).

O critério para recebimento destes recursos são as matrículas das escolas públicas e conveniadas obtidas, bem como a modalidade do ensino, conforme o último Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC). (BRASIL, 2007b).

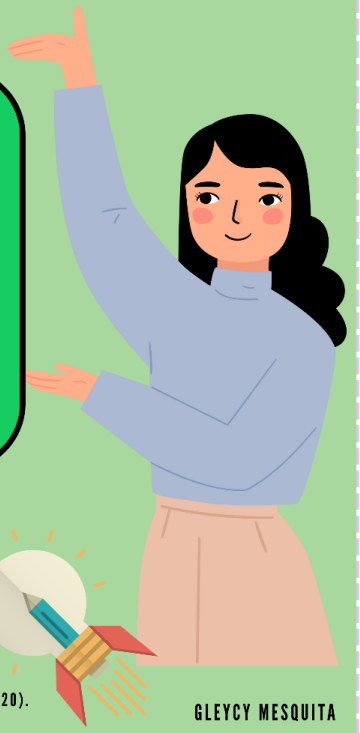
FONTE: MANUAL DE ORIENTAÇÃO DO FUNDEB, (BRASIL, 2008).

GLEYCY MESQUITA

5

# O FUNDEB PERMANENTE

Assim, passados treze anos, o Fundeb Temporário, foi substituído pelo Fundeb Permanente, por meio da (CF/88, art. 212 A), através da Emenda Constitucional Nº 108, de 27 de agosto de 2020, e sua regulamentação por meio da Lei Nº 14.113 de 25/12/2020, sua vigência se deu a partir de 1º de janeiro de 2021. (BRASIL, 2020).



FONTE: LEI DE CRIAÇÃO DO FUNDEB PERMANENTE, (BRASIL, 2020).

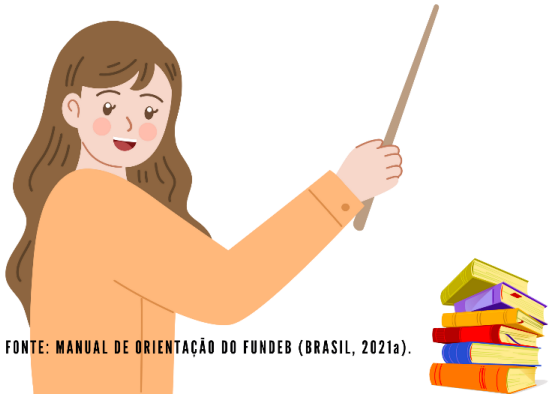
GLEYCY MESQUITA

6

# O FUNDEB PERMANENTE

Vejamos o que foi agregado ao Fundeb Permanente:

Foi estabelecido uma nova forma de complementação da União para o Fundeb, os recursos financeiros mínimos passaram de 10% para 23%, do total de contribuição dos estados, DF, e municípios ao Fundo, ocorrendo de maneira gradual, iniciado no ano de 2021, até atingir 23% no ano de 2026. (BRASIL, 2021a).





FONTE: MANUAL DE ORIENTAÇÃO DO FUNDEB (BRASIL, 2021a).

GLEYCY MESQUITA

7

# O FUNDEB PERMANENTE

Esta nova regra será calculada de acordo com o número de alunos matriculados nas redes de ensino da Educação Básica Pública, consideradas as diferenças e ponderações quanto ao valor anual por aluno, criou-se as siglas (VAAF, VAAT ou VAAR), entre as etapas, modalidades de ensino, duração da jornada das aulas e os modelos de estabelecimentos de ensino. (BRASIL, 2021a).

FONTES: MANUAL DE ORIENTAÇÃO DO FUNDEB (2021a); CARTILHA NOVO FUNDEB (2021b).

GLEYCY MESQUITA

8

# O FUNDEB PERMANENTE

O Valor Anual por aluno (VAAF), reservado 10% para manutenção e complementação da União, para os Estados e Municípios sempre que o VAAF não alcançar o valor mínimo definido nacionalmente por aluno. Se o VAAF, ainda não atingir o mínimo nacionalmente, a União repassará, no mínimo, 10,5% do valor para cada rede pública, para que a mesma alcance o padrão mínimo de qualidade educacional. (BRASIL, 2021a).

Valor Anual Total por Aluno (VAAT), tem esta nomeação, porque se dá em função do valor anual total por aluno, ou seja, o valor inicial somado à complementação da União. (BRASIL, 2021a).

FONTE: MANUAL DE ORIENTAÇÃO DO FUNDEB (2021a).

GLEYCY MESQUITA

9

# O FUNDEB PERMANENTE

## Valor Anual Total por Aluno (VAAT)

A Complementação do Valor Anual Total por Aluno (VAAT), seguirá as seguintes atribuições. (BRASIL, 2021b).

| | | |
|---|---|---|
| 2021/2% | 2022/5% | 2023/6,25% |
| 2024/7,5% | 2025/9% | 2026/10,5% |

Cronograma de pagamentos da complementação - Valor Anual Total por Aluno (VAAT):

Até o último dia útil de cada mês: No mínimo 5% (cinco por cento);
Até dia 31 de julho: No mínimo 45% (quarenta e cinco por dento);
Até dia 31 de dezembro: 85% (oitenta e cinco por cento);
Até 31 de janeiro do ano seguinte: 100% (cem por cento). (BRASIL, 2021b).

FONTE: CARTILHA NOVO FUNDEB (2021b).

GLEYCY MESQUITA

10

# O FUNDEB PERMANENTE

• A última Complementação é a do Valor Aluno/Ano por Resultado (VAAR), é composta de 2,5% da receita total dos recursos que compõem o Fundeb. A inclusão no VAAR estabelece algumas exigências na gestão das unidades escolares, e isso acarreta em apresentar melhoria dos indicadores referentes a nova Lei. (BRASIL, 2021b).

FONTE: CARTILHA NOVO FUNDEB (2021b).

GLEYCY MESQUITA

11

# O FUNDEB PERMANENTE

**Estas condicionalidades estão vinculadas a:**

**1º provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho, ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho; (BRASIL, 2021b).**

**2º participação de pelo menos 80% dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da Educação Básica; (BRASIL, 2021b).**

FONTE: CARTILHA NOVO FUNDEB (2021b).

GLEYCY MESQUITA

12

# O FUNDEB PERMANENTE

**4º regime de colaboração entre estado e município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020; (BRASIL, 2021b).**

**5º referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino. (BRASIL, 2021b).**

**Estas condicionalidades estão vinculadas a**

| | |
|---|---|
| 2023/0,75% | 2024/1,5% |
| 2025/2% | 2026/5% |

FONTE: CARTILHA NOVO FUNDEB (2021B).

GLEYCY MESQUITA

13

# O FUNDEB PERMANENTE

Na antiga Lei do Fundeb Temporário (2007-2020), a complementação da União era de 10%, já na nova Lei do Fundeb, (BRASIL, 2021b), segue as novas ordens de complementação:

| | | |
|---|---|---|
| 2021/min. 12% | 2022/min. 15% | 2023/min.17% |
| 2024/min. 19% | 2025/min. 21% | 2026/mim. 23% |

Para não esquecer: a complementação da União e as modalidades, integram o chamado "modelo híbrido de distribuição".

I Complementação - Valor Anual por Aluno (VAAF): 10%;

II Complementação - Valor Anual Total por Aluno (VAAT): 10,5%;

III Complementação - Valor Aluno Ano por Resultado (VAAR): 2,5%.

(BRASIL, 2021n)

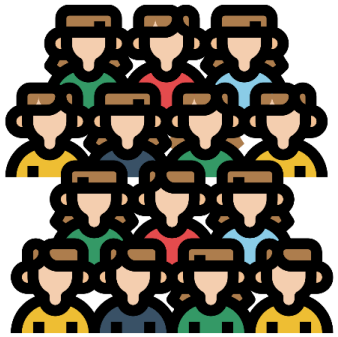
FONTE: CARTILHA NOVO FUNDEB (2021B).

GLEYCY MESQUITA

14

# CACS FUNDEB

O Fundeb conta com um Conselho, é um instrumento de fiscalização, acompanhamento e controle das despesas oriundas da educação básica, conforme o art. 206, da Constituição Brasileira, este importante instrumento está vinculado ao Fundo desde os idos da implementação do Fundef no ano de 1996. (BRASIL, 2021a).



O CACS é um instrumento de regulação do Fundeb pela sociedade civil, através de professores, pais, mães, alunos, ao qual configura sua notável participação na relação da transparência e lisura do processo de destinação do Fundo. (BRASIL, 2021a).

FONTE: MANUAL DE ORIENTAÇÃO DO FUNDEB (2021a).

GLEYCY MESQUITA

15

# O FUNDEB PERMANENTE

**Finalizando... O Fundeb é uma importante política pública educacional para todo o país, pois impulsiona o desenvolvimento regional, porém não é uma política que promova a equidade, pois os municípios com mais índice de desigualdade social, não recebe proporcionalmente pelo índice de pobreza.**

**Porém, garante 70% para remuneração dos professores (as), bem como 30% para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). (BRASIL, 2020).**

FONTE: LEI DE CRIAÇÃO DO FUNDEB PERMANENTE, (BRASIL, 2020).



16

# REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Educação, Cultura e Esportes. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/687621-congresso-promulga-emenda-que-torna-fundeb-permanente-e-aumenta-repasses-da-uniao-para-o-fundo.

_____. Decreto nº 2.264 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/D2264.htm.

_____. LDB: Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei 9.394, de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados: Coordenação de Publicação, 2001b.

_____. Ministério da Educação. Fundef: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. DF, 1998. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/manual.pdf.

_____. Ministério da Educação. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996a. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm.

_____. Ministério da Educação. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007a. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. DF. Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/ l11494.htm.

_____. Ministério da Educação. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de2007; e dá outras providências. DF. Presidência da República.

_____. Ministério da Educação. Manual de Orientação do Fundeb. DF, 2008. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/190.

_____. Ministério da Educação. Manual de Orientação do Fundeb. DF, 2021a. Disponível em: https://site.educacao.go.gov.br/files/confudeb/Manual% 20FUNDEB.pdf.

_____. Ministério da Educação. Cartilha Novo Fundeb. DF, 2021b. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/CartilhaNovoFundeb2021.pdf

BECKER, Kalinca Léia. Uma Análise da Contribuição do Fundeb sobre a Qualidade da Educação Pública dos Municípios Brasileiros. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: Rio de Janeiro, Ipea, 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10557

_____, Kalinca Léia. Uma Análise da Distribuição Regional do FUNDEB em 2007 e 2017. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: Rio de Janeiro, Ipea, 2020. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10676