

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

**Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica – FUNDEB e sua
contribuição na qualidade do ensino dos municípios amazonenses**

Patrick Jonathan Flores da Cruz
Magister Scientiae

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2025**

PATRICK JONATHAN FLORES DA CRUZ

Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica – FUNDEB e sua contribuição na qualidade do ensino dos municípios amazonenses

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

Orientador: Luiz Antonio Abrantes

**VIÇOSA - MINAS GERAIS
2025**

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

T

Cruz, Patrick Jonathan Flores da, 1986-
C957f
2025
Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica – FUNDEB e sua contribuição na qualidade do ensino dos municípios amazonenses / Patrick Jonathan Flores da Cruz. – Viçosa, MG, 2025.

1 dissertação eletrônica (65 f.): il. (algumas color.).

Orientador: Luiz Antônio Abrantes.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Administração, 2025.

Referências bibliográficas: f. 63-65.

DOI: <https://doi.org/10.47328/ufvbbt.2025.550>

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Educação básica - Amazonas - Administração financeira.
2. Avaliação educacional - Amazonas. 3. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Brasil). I. Abrantes, Luiz Antônio, 1957-. II. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Administração. Programa de Pós-Graduação em Administração. III. Título.

CDD 22. ed. 379.11

PATRICK JONATHAN FLORES DA CRUZ

Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica – FUNDEB e sua contribuição na qualidade do ensino dos municípios amazonenses

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 28 de fevereiro de 2025.

Assentimento:

Patrick Jonathan Flores da Cruz
Autor

Luiz Antonio Abrantes
Orientador

Essa dissertação foi assinada digitalmente pelo autor em 27/08/2025 às 10:00:42 e pelo orientador em 27/08/2025 às 11:14:24. As assinaturas têm validade legal, conforme o disposto na Medida Provisória 2.200-2/2001 e na Resolução nº 37/2012 do CONARQ. Para conferir a autenticidade, acesse <https://siadoc.ufv.br/validar-documento>. No campo 'Código de registro', informe o código **AMEC.YSJA.CZRG** e clique no botão 'Validar documento'.

Agradeço à Deus pela oportunidade, à Universidade do Estado do Amazonas pela parceria com a Universidade Federal de Viçosa que proporcionaram o curso, aos professores da UFV, em especial ao orientador Luiz Abrantes por todo o conhecimento e paciência, e a minha família, esposa, Francimara Mafra da Cruz, e filha, Maria Fernanda Mafra da Cruz, pelo apoio, dedicação e amor.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi realizado com o apoio das seguintes agências de pesquisa brasileiras: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

RESUMO

CRUZ, Patrick Jonathan Flores da, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2025. **Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica – FUNDEB e sua contribuição na qualidade do ensino dos municípios amazonenses.** Orientador: Luiz Antonio Abrantes.

Este estudo teve como objetivo analisar a efetividade da complementação financeira da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) nos municípios do estado do Amazonas, buscando compreender em que medida essa política contribui para reduzir desigualdades educacionais regionais e assegurar padrões mínimos de qualidade no ensino básico. A pesquisa adotou abordagem quantitativa e descritiva, utilizando dados secundários obtidos junto ao Tesouro Nacional, ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e a bases oficiais de indicadores socioeconômicos e educacionais. Foram analisados os repasses de complementação da União ao FUNDEB (VAAT, VAAF e VAAR) destinados às mesorregiões amazonenses no período recente, relacionando-os a variáveis de desempenho educacional, como matrículas, taxas de reprovação e evasão, IDEB, permanência escolar, infraestrutura das escolas e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). A análise envolveu o uso de tabelas, gráficos e percentuais comparativos para identificar padrões de distribuição de recursos e suas correlações com os resultados educacionais. Os resultados evidenciaram que a complementação financeira é essencial para garantir o valor mínimo por aluno nos municípios amazonenses, especialmente em regiões com baixa capacidade de arrecadação própria. Contudo, foram identificadas distorções na distribuição dos recursos, com concentração dos repasses na mesorregião Central e maior valor per capita destinado à mesorregião Sudoeste, que, apesar disso, apresentou os menores resultados no IDEB. Persistem desigualdades significativas entre mesorregiões e municípios, tanto no acesso à infraestrutura escolar quanto na qualidade da aprendizagem, indicando que a complementação financeira, embora necessária, não é suficiente para promover equidade educacional. A ausência de gestão eficiente, fragilidades na formação de professores, infraestrutura precária e dificuldades logísticas no estado comprometem a transformação dos recursos em avanços efetivos na educação básica. Conclui-se que o FUNDEB é um instrumento fundamental do federalismo fiscal para o financiamento da educação no Brasil, mas sua eficácia no Amazonas depende de políticas públicas mais focalizadas, gestão eficiente dos recursos e estratégias que considerem as especificidades territoriais e

socioeconômicas do estado, de modo a garantir maior equidade e qualidade no ensino oferecido à população.

Palavras-chave: Fundeb, desigualdades educacionais, qualidade do ensino básico.

ABSTRACT

CRUZ, Patrick Jonathan Flores da, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2025. **Basic education maintenance and development fund – FUNDEB and its contribution to the quality of education in Amazonian municipalities.** Adviser: Luiz Antonio Abrantes.

This study aimed to analyze the effectiveness of the federal government's financial complement to the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and the Valorization of Education Professionals (FUNDEB) in the municipalities of the state of Amazonas, Brazil. The research sought to assess the extent to which this policy contributes to reducing regional educational inequalities and ensuring minimum quality standards in basic education. A quantitative and descriptive approach was adopted, using secondary data obtained from the National Treasury, the National Institute for Educational Studies and Research (INEP), and official databases on socioeconomic and educational indicators. The study examined federal complement transfers to FUNDEB (VAAT, VAAF, and VAAR) allocated to Amazonas' mesoregions in recent years, relating them to educational performance variables such as enrollments, dropout and failure rates, IDEB scores, school permanence, school infrastructure, and the Municipal Human Development Index (IDHM). Data were analyzed using tables, graphs, and comparative percentages to identify patterns in the distribution of resources and their correlation with educational outcomes. The results revealed that the federal complement is essential to guarantee the minimum funding per student in Amazonas municipalities, particularly in areas with low tax revenue capacity. However, distortions were identified in the allocation of resources, with a concentration of transfers in the Central mesoregion and higher per capita amounts directed to the Southwestern mesoregion, which nevertheless showed the lowest IDEB scores. Significant disparities persist among mesoregions and municipalities, both in access to adequate infrastructure and in learning quality, indicating that financial complementation alone is insufficient to ensure educational equity. Weaknesses in resource management, teacher training, school infrastructure, and logistical challenges within the state hinder the effective transformation of funding into improved educational outcomes. It is concluded that FUNDEB is a key fiscal federalism instrument for financing education in Brazil. However, its effectiveness in Amazonas depends on more targeted public policies, efficient resource management, and strategies that consider the state's territorial and socioeconomic specificities, in order to guarantee greater equity and quality in public basic education.

Keywords: Fundeb, educational inequalities, quality of basic education.

INDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Percentual de aprendizado por nível socioeconômico e por etapa, no ano de 2021.	41
Figura 2 - Percentual de aprendizado por grupos raciais e por etapa, no ano de 2021.	42
Figura 3 - Indicador de não reprovação por etapa de ensino, de 2021 a 2023.	43
Figura 4 - Infraestrutura das escolas municipais no estado do Amazonas.	45
Figura 5 - Percentual de estudantes com nível de aprendizado, considerado suficiente para a etapa, nas escolas municipais no estado do Amazonas.	47

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução percentual das transferências do FUNDEB para as Regiões brasileiras, no período de 2007 a 2023.	34
Gráfico 2 – Gastos Pago com educação incluindo restos a pagar (Em R\$ bilhões).	35
Gráfico 3 – – Distribuição percentual do VAAR, VAAT e VAAF em 2023 para as regiões brasileiras	37
Gráfico 4 – Índice médio de Desenvolvimento Humano Municipal nas mesorregiões amazonenses para as dimensões educação e longevidade.	54
Gráfico 5 – Distribuição da complementação do FUNDEB por modalidade e composição do PIB, por mesorregião, em 2023.	55

INDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Complementação do VAAF efetuada pela União aos Estados, no período de 2021 a 2023.	38
Tabela 2 - Número de alunos matriculados por etapa de ensino da rede municipal de educação no estado do Amazonas, no período de 2021 a 2023.	40
Tabela 3 - Número de municípios amazonenses que receberam as complementações o VAAF, VAAT e VAAR, em 2023, agrupados por mesorregião.	48
Tabela 4 - Número de municípios amazonenses que receberam as complementações o VAAF, VAAT e VAAR, em 2023, agrupados por mesorregião.	49
Tabela 5 - Valor recebido com complementações o VAAF, VAAT e VAAR, em 2023, pelos municípios da mesorregião central.	51
Tabela 6 - Valor recebido com complementações o VAAF, VAAT e VAAR, em 2023, pelos municípios da mesorregião central.	52
Tabela 7 - Representação econômica das mesorregiões amazônicas em função do PIB em 2023	53
Tabela 8 - Índice médio do IDEB nas mesorregiões amazonenses em 2023.	56
Tabela 9 - Composição dos fatores de resultado do IDEB por magnitude e por mesorregião, em 2023	57
Tabela 10 - Indicadores socioeconômicos, do IDEB e complementações do FUNDEB das mesorregiões do estado do Amazonas.	58

SUMÁRIO

RESUMO	5
ABSTRACT	7
1. INTRODUÇÃO	11
2.1 O Federalismo fiscal e as transferências constitucionais	15
2.2 Financiamento da educação no Brasil: do FUNDEF ao Novo FUNDEB	19
2.3 Desafios da Qualidade na Educação Básica Pública	25
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	28
3.1 Estratégia de Pesquisa e Coleta de Dados	28
3.1. Tratamento e avaliação dos dados	29
4. RESULTADO E DISCUSSÃO	30
4.1. Políticas de formação e distribuição do FUNDEF/FUNDEB	30
4.2. Panorama educacional do estado do Amazonas	39
4.3. Complementação financeira da União ao FUNDEB aos municípios amazonenses	48
4.4. Aspectos socioeconômicos e os indicadores de qualidade da educação dos municípios amazonenses	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
REFERÊNCIAS	63

1. INTRODUÇÃO

A educação, dever do Estado e da família, é um dos direitos sociais previstos no texto constitucional, devendo ser garantida com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, à sua preparação para o exercício da cidadania e à sua qualificação para o trabalho. Cabe à União a competência privativa de estabelecer as diretrizes e a base da educação nacional, e aos entes federados proporcionar os meios de acesso. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios compartilham competências na área educacional, sendo que os municípios atuam prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental, com apoio técnico e financeiro dos demais entes.

Para o financiamento deste direito, o artigo 212 da Constituição Federal de 1988 (CRF/88) determina que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18 por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25 por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, nas atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino. Além disso, aporta-se à educação básica pública, como fonte adicional de financiamento, a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei, cujas cotas estaduais e municipais são repartidas de acordo com o número de matrículas nas redes públicas locais.

Visando ao aprimoramento do desenvolvimento do ensino na educação básica e assegurar uma remuneração adequada aos seus profissionais, conforme regramento legal, a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de natureza contábil, distribuído também entre os entes, proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas diversas etapas e modalidades da educação básica presencial nas respectivas redes.

O FUNDEB, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, foi revogada pela Lei nº 14.113/2020 e pelo Decreto nº 6.253/2007. De âmbito estadual, é mantido por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculados à educação por força do disposto no Art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, o FUNDEB também conta com a complementação da União, que ocorre sempre que a arrecadação de um Estado não for suficiente para garantir o valor mínimo nacional por aluno ao ano.

Na visão de Pinto (2014) a principal vertente deste Fundo está na premissa de redução das desigualdades regionais, pois por meio da complementação financeira realizada pela União assegura-se que todos terão acesso ao valor mínimo anual estipulado por aluno por segmento de ensino.

Para o referido autor, o Fundo promove acesso mais equitativo ao ensino, com aplicação eficiente de recursos e redução das disparidades regionais. Entretanto, Araújo (2012) e Pinto (2014) relatam que, especialmente nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, os municípios são altamente municipalizados, assumindo maior responsabilidade educacional em comparação aos demais entes. Devido à baixa capacidade de arrecadação e a expressiva dependência no Fundo de Participação dos Municípios – FPM, na visão de Pinto (2007), esses municípios enfrentam dificuldades para assegurar condições mínimas para os habitantes, recorrendo a complementações financeiras, como ocorre na educação.

Franco e Cleto (2023) enfatizam que as políticas públicas têm sua fundamental relevância, bem como o FUNDEB foi capaz de trazer melhorias, dentro da educação e na economia, diante de índices que comprovam que países mais ricos tendem a ter uma educação de melhor qualidade. Assim, países desenvolvidos investiram em oferecer uma educação de qualidade para melhorar a vida de sua população.

Rezende e Sadoyama (2023), em seu trabalho sobre a análise da aplicação dos recursos do FUNDEB em municípios Goianos apresentam como resultado que o recurso do FUNDEB, chega às escolas de diferentes formas, e que nos leva a problematizar se este recurso é realmente suficiente para o cumprimento de todas as demandas das escolas com relação ao pagamento dos profissionais da educação, alimentação, higiene, estrutura, material pedagógico entre outros. Em suas considerações finais, enfatizam que tais recursos são insuficientes para suprir plenamente as necessidades escolares.

Considerando a diferenciação da capacidade econômica dos municípios brasileiros, segundo Silveira (2017) a função do FUNDEB de atenuar as desigualdades entre regiões não está sendo efetiva, e isso tem dificultado a equalização da igualdade educacional entre as regiões. O autor relata que as diferenças na capacidade de arrecadação entre os entes da federação nas regiões brasileiras impactam na qualidade da educação, uma vez que os recursos do FUNDEB estão vinculados à arrecadação de impostos estaduais e municipais. Assim, o aumento da desigualdade pode estar associado à insuficiência na complementação de recursos por parte da União.

Parte do recolhimento da arrecadação dos Fundos nos Estados e Distrito Federal composta pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de

Participação dos Estados (FPE), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre a Transmissão de Bens por Causa Mortis ou Doações (ITCMD), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e da Lei Complementar nº 87/1996 – Lei Kandir, é repartida entre Estados e Municípios conforme o coeficiente aluno/ano. O valor arrecadado é dividido pelo número de matrícula de toda a educação básica. A complementação da União, objetiva manter o mesmo valor aluno/ano em todos os Estados. Os estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí, foram os que necessitaram de complemento, por não terem alcançado o valor por aluno no ano de 2020 (FRANCO E CLETO, 2023).

De acordo com Mendes (2017), Estados mais vulneráveis dependem de recursos advindos de tributações de outros Estados mais dinâmicos e com maior capacidade econômica, produzindo em tese uma convergência na oferta de bens e serviços públicos. Mas qualquer redistribuição afeta tanto o equilíbrio das contas públicas em cada ente federativo quanto suas condições de atender demandas e necessidades da sociedade local (dísparas entre si), portanto, há um constante cabo-de-guerra entre os diferentes atores em função das expectativas de ganhar mais ou perder menos recursos tributários.

O estado do Amazonas possui em sua área 62 municípios, contando com a capital Manaus (IBGE, 2019), sendo o segundo mais populoso da região Norte do Brasil. Segundo dados disponibilizados no site do IBGE, em 2019, o Amazonas apresentava um PIB (Produto Interno Bruto) de R\$108.181.000.000,00 o que representa cerca de 1,46% do montante do PIB do país, sendo o segundo maior do Norte ficando atrás somente do Pará. Nos anos de 2015 e 2020 o ICMS fez parte de 26,81% da receita de todos os municípios do Amazonas. (Primo, Silva e Matos, 2022). Já no ano de 2023 o Amazonas apresentava um PIB de R\$131.531.000.000,00 representando cerca de 1,21% do montante do PIB do país, sendo o segundo da região norte, possuindo metade do PIB do Estado do Pará, apresentando um crescimento aproximadamente 21,58%, enquanto o Brasil apresentou, neste mesmo período, um crescimento do PIB de cerca de 50,34%, passando de R\$ 7,25 trilhões para R\$ 10,9 trilhões.

Com alta dependência em relação às transferências intergovernamentais para sobreviverem, os municípios do Estado do Amazonas, com exceção da capital Manaus, possuem pouca capacidade arrecadatória, sendo assim avaliar a situação econômica dos municípios é de fundamental importância para verificar como tais municípios estão aplicando os recursos recebidos, especialmente o FUNDEB, que possui grande representatividade entre suas receitas orçamentárias. Também é importante identificar e avaliar a situação dos

municípios que recebem a complementação financeira da União ao FUNDEB analisando como tais verbas estão sendo utilizadas, e como se encontra a situação destes municípios em função do reforço financeiro recebido, considerando sua estrutura financeira, arrecadatória e os seus aspectos educacionais.

A compreensão da contribuição do FUNDEB para o ensino, especialmente sob a ótica orçamentária, é essencial, pois, “no debate sobre as políticas públicas para a educação é imprescindível a análise da questão financeira e das relações intergovernamentais” (MAGRO, 2014, p. 12).

Diante da importância dos recursos do FUNDEB para garantir a qualidade da educação — sendo um fundo gerido pelo poder público —, questiona-se: Os recursos do novo FUNDEB, em especial as complementações da União aos municípios, são suficientes para atender às necessidades, demandas e diretrizes legais da educação básica?

Desta forma, considerando a influência do federalismo fiscal e os fatores socioeconômicos em relação à qualidade da educação no país, o objetivo geral deste estudo consiste em analisar o caráter redistributivo e a complementação dos repasses do FUNDEB, e seu efeito na qualidade da educação dos municípios do estado do Amazonas. Especificamente, pretende-se:

- i) Descrever os critérios de formação e distribuição das transferências do FUNDEF/FUNDEB;
- ii) Identificar e analisar o panorama da educação nas redes de ensino do estado do Amazonas;
- iii) Analisar a situação socioeconômica e educacional dos municípios amazonenses que recebem a complementação financeira da União ao FUNDEB (VAAT, VAAF e VAAR).

Nesse contexto, especificamente em relação aos fundos brasileiros e o tema da redistribuição de recursos, Soares (1998) argumenta que o Fundef está associado a uma significativa redução da desigualdade na capacidade de financiamento dos entes federativos, enquanto Castro (2019) faz o mesmo argumento em relação ao Fundeb. Este estudo busca contribuir para a literatura ao analisar os efeitos do financiamento educacional sobre a qualidade do ensino nas redes municipais do estado do Amazonas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O Federalismo fiscal e as transferências constitucionais

Em um governo federalista, descentralização fiscal é a participação dos entes subnacionais no financiamento e nos gastos governamentais (Musgrave, 1989). Dessa forma, descentralização aborda: autonomia, funções fiscais, competências tributárias, transferências fiscais e a relevância da ação coordenadora liderada pelo governo central (Silva, 2005).

No âmbito da discussão sobre a descentralização fiscal está o federalismo, e sua diversidade no grau de descentralização. Apesar de não haver consenso na literatura sobre a definição de federalismo, a maioria dos autores o define como a forma de Estado, em que de maneira autônoma e simultânea, coexistem diferentes níveis de poder, cada um atuando de forma independente sobre a sociedade (Souza, 2005). O federalismo emerge da necessidade, principalmente em países com vasto território, de descentralizar seu poder. Para um país com grandes dimensões, os governos subnacionais têm mais facilidades com os ganhos da descentralização do que um governo central para atenderem às demandas de certos tipos de bens e serviços públicos por parte da população local (Giambiagi et al., 2011).

Para minimizar essas disparidades entre competências administrativas e poder de arrecadação tributária dos municípios, a Constituição Federal de 1988 implantou um sistema de transferências intergovernamentais de caráter equalizador, a fim de atenuar as diferenças socioeconômicas inter-regionais existentes no Brasil. Segundo Baião, Cunha e Souza (2017), em todas as federações do mundo, a arrecadação é concentrada no nível mais amplo e menor nos níveis locais, sendo necessária a transferência de recursos da instância central aos governos subnacionais, mesmo com o aumento de capacidades/competências arrecadatórias advindas com o federalismo. Essas transferências têm como intuito corrigir o desequilíbrio vertical na federação, ou seja, as diferenças entre atribuições e receitas nos diferentes níveis de governo, representando-se uma oportunidade de diminuir as disparidades regionais (BATISTA, 2015; BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a autonomia dos entes subnacionais, abrangendo o poder político-administrativo dos estados e municípios, atribuindo-lhes competência tributária e implantando a descentralização fiscal. Os entes federativos passaram a ter competência para instituir seus respectivos impostos, o que lhes proporcionaria autonomia financeira, e também seriam responsáveis por pelas competências comuns que consideram diversas áreas, como exemplo a garantia de acesso aos serviços básicos de saúde e

educação. Contudo, para os municípios tais responsabilidades não são supridas pelas suas capacidades arrecadatórias, necessitando de transferências intergovernamentais para cumprirem suas atribuições. (Junior, 2021).

Para Fontinele, Tabosa e Simonassi (2014) o modelo de descentralização proposto pela Constituição Federal de 1988 impôs uma nova dinâmica administrativa, política e fiscal, visando o fortalecimento dos entes subnacionais no atendimento das demandas por serviços públicos, aproximando-os dos cidadãos. Essa descentralização sinalizou para o uso dos gastos públicos locais como uma das maneiras de maximizar a eficiência dos bens públicos na medida em que aproximam as decisões do gestor público das preferências da comunidade local beneficiada (Mendes, 2004).

Lima e Leite (2021), afirmaram que a descentralização fiscal e a autonomia dos municípios brasileiros tiveram influência negativa nas finanças públicas e geraram aumento considerável dos gastos relacionados ao funcionamento do setor público. Principalmente nos municípios que passaram por secessão em seus territórios após Constituição de 1988, partes significativas do orçamento foram destinadas à máquina pública, como salários e instalações, o que provocou aumento em suas despesas.

Desde a Constituição de 1891, o Brasil já vive em um estado federalista, passando por diversas Assembleias Constituintes, ao longo da sua história, sofrendo modificações quanto sua abrangência, e a partir da Constituição de 1988, saindo de um regime autoritarista (com centralização do poder, inseguranças econômicas, irresponsabilidade fiscal), foi restabelecida a autonomia da União com os estados, distrito federal e municípios, abrangendo o domínio político, administrativo, competência tributária e a descentralização fiscal. (Junior, 2021).

Para Soares, Garcia e Carbonell (2022) “o federalismo fiscal pode ser entendido como a distribuição de competências tributárias, de recursos e de gastos entre os entes governamentais em um sistema político descentralizado”. Como demonstração de autonomia financeira, cada ente federativo possui capacidade de instituir seus próprios impostos, desde que não incidam sobre outros, porém a divisão de impostos não garante aos Estados e municípios que a arrecadação seja suficiente para garantir suas demandas, necessitando do federalismo fiscal para prover a repartição do produto da arrecadação em um sistema de transferência intergovernamental. (Junior, 2021).

Dessa forma, a ação do governo através da política fiscal, abrange três funções básicas: função alocativa, distributiva e estabilizadora. A função alocativa refere-se ao fornecimento de bens públicos por meio da alocação de recursos, sendo que os serviços cujos benefícios tem abrangência em todo o país devem ser fornecidos pelo Governo Central. A

função distributiva tem por objetivo distribuir a renda e a riqueza a toda população de maneira mais equilibrada, com intuito de minimizar as diferenças ocasionadas pela imperfeição do sistema de mercado em relação a distribuição de renda (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980). A função estabilizadora utiliza a política econômica visando à geração de emprego, à estabilidade dos preços e à obtenção de uma taxa apropriada de crescimento econômico (GIAMBIAGI, ALÉM, 2011).

O papel do governo, considerando essas três funções, segundo Musgrave e Musgrave (1980), requer a capacidade de obtenção de recursos para arcar com o financiamento e o custeio de tais atribuições. Entretanto, para Varsano (2001), em médio prazo, pressionados pelo aumento do gasto e por arrecadações menores, os estados financeiramente mais fracos, geralmente, em sua maioria, os menos desenvolvidos tornam-se incapazes de prover serviços públicos e infraestrutura com a qualidade exigida pelo investidor privado. Para Neri e Soares (2002), a pobreza e a desigualdade social são fenômenos de natureza multidimensional, cuja erradicação depende da criação de políticas intersetoriais que observem sua interface com a educação, a saúde e a renda.

Para Mendes et al. (2008) as transferências incondicionais se dividem em redistributivas e devolutivas e as condicionais em voluntárias e obrigatórias, incluindo ainda nessa classificação as transferências ao setor produtivo e transferências diretas a indivíduos. As transferências incondicionais se subdividem em redistributivas e devolutivas, e não há qualquer restrição ou regra para a utilização dos recursos. As transferências condicionais, por sua vez, se subdividem em voluntárias e obrigatórias, apresentam vinculações para a utilização dos recursos, sendo assim, não possuem quase nenhuma flexibilidade na execução do gasto público. Quando direcionadas ao setor produtivo privado, visam auxiliar negócios privados em regiões menos desenvolvidas; e quando orientadas diretamente aos indivíduos, representam valores distribuídos diretamente a população de baixa renda (Junior, 2021), conforme pode ser visualizado no quadro 1.

Quadro 1 – Classificação das Transferências Intergovernamentais

Transferências Incondicionais Devolutivas	Compensatória	IPI exportação, Lei Kandir
	Devolutiva	IPVA, Cota Parte do ICMS
Transferências Incondicionais Redistributivas	Redistributiva	FPE, FPM, 25% Cota parte do ICMS
Transferências Condicionais Obrigatórias	Programas Nacionais	FUNDEB, Salário educação, SUS
Transferências Condicionais voluntárias	Voluntárias	Convênios e Afins
Transferências ao Setor Produtivo	Fundos	FNE, FNO, FCO ¹
Transferência Diretas aos Indivíduos	Programa Federal	Convênios e Afins

Fonte: Adaptado de Padro (2003)

Para Mendes, Miranda e Cosio (2008) predominam, no País, as transferências incondicionais (o governo receptor tem total liberdade para decidir a alocação dos recursos), obrigatórias (o governo doador é obrigado a fazer a transferência, por determinação constitucional ou legal) e sem contrapartida (o governo receptor não é obrigado a complementar os recursos recebidos). Tipicamente, essas transferências têm como características positivas elevada autonomia dos governos subnacionais e alta independência em relação aos fatores políticos, obrigando o governo subnacional receptor a gastar os recursos em finalidade predeterminada. Porém, segundo os autores, estas transferências deixam a desejar no que diz respeito à accountability, responsabilidade fiscal e gestão eficiente.

As transferências intergovernamentais são caracterizadas pelo deslocamento de recursos financeiros do maior para o menor, ou seja, transferência do Governo Federal para os Estaduais e dos Estaduais para os Municipais, ou do Governo Federal diretamente para os municípios. Tais transferências visam diminuir a diferença entre os entes federativos no que se refere a capacidade de arrecadação comparada com a atribuição de competência que lhes foram atribuídas. Existe uma clara diferença entre os valores de arrecadação do governo de nível superior com os de níveis inferiores. (Junior, 2021). As transferências constitucionais são recursos financeiros que a União destina a estados e municípios com o objetivo de promover a justiça fiscal e equilibrar as receitas entre as diferentes esferas de governo.

Acresce-se a estas transferências os fundos constitucionais que trata o art. 159, inciso I, alínea “c” da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 7.827 de 27 de setembro de 1989. Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste

¹ FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste, FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro Oeste - FCO

(FNE) e do Norte (FNO), objetivam contribuir para o desenvolvimento econômico e social das Regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, por meio das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante a execução de programas de financiamento aos setores produtivos. Atualmente, os recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento são os principais instrumentos de financiamento da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): parcela de recursos tributários da União são destacados para implementação de políticas de desenvolvimento regional e de redução das desigualdades inter-regionais do País (MIDR, 2024).

Em discussões sobre finanças públicas, Musgrave (1959) propõe que a política econômica pública tenha três objetivos básicos: estabelecer uma alocação eficiente de recursos; alcançar a distribuição desejada de renda e riqueza, e manter altos e estáveis níveis de emprego e produção. Neste sentido, o autor estabelece que a função fiscal no setor público pode ser dividida em três ramos: alocação, distribuição e estabilização. Os argumentos econômicos para a defesa do federalismo baseiam-se no problema da alocação eficiente de recursos. Em um sistema federal com eficiência, a ação do governo central é necessária para superar as possíveis desigualdades existentes entre as diferentes unidades econômicas e para coordenar as estruturas tributárias locais (OATES, 1968).

Segundo Massardi, Oliveira e Abrantes (2015), muitos municípios são dependentes dos recursos de transferências provenientes de outros entes federativos, pois possuem uma baixa capacidade arrecadatória própria. Como o volume dessas transferências depende da atividade econômica, as receitas de transferências podem variar, ocorrendo o mesmo com a estrutura arrecadatória dos municípios, podendo comprometer o oferecimento de serviços públicos e, portanto, o desenvolvimento socioeconômico no âmbito local.

2.2 Financiamento da educação no Brasil: do FUNDEF ao Novo FUNDEB

No contexto do federalismo fiscal, as transferências intergovernamentais servem para corrigir ou minimizar os desequilíbrios verticais (entre níveis de governo) e horizontais (entre diferentes unidades de um mesmo nível de governo). Elas têm como objetivo ajudar na alocação eficiente dos recursos em uma federação. Além disso, devem auxiliar o governo central na coordenação federativa (Mendes et al, 2008).

Estas transferências como política fiscal federativa, se subdividem em três categorias: devolução tributária, transferência de caráter redistributivo com objetivo de equalização e

transferências condicionadas para viabilização de certas políticas setoriais. Na devolução tributária: o imposto é arrecadado em uma jurisdição, mas a receita é partilhada entre mais de um nível, e o nível superior devolve parte do valor ao inferior (exemplo, ICMS). Já a transferência de caráter redistributivo, com objetivo de equalização, propicia aos governos locais recursos que não possuem relação com as bases tributárias de sua jurisdição (como exemplo, FPE e FPM). Já as transferências condicionadas para viabilização de certas políticas setoriais se referem a políticas e programas que envolvam externalidades ou que visem garantir níveis mínimos de serviços públicos básicos, a exemplo do FUNDEB (Prado, 2001).

O mecanismo de transferências brasileiro tem alternado o modo de financiamento da educação pública, ora vinculando receitas, ora desvinculando (OLIVEIRA, 2019). De acordo com Hirata et al (2022). Inicialmente, a frequência escolar era voltada para a faixa etária de 7 a 10 anos de idade. A partir de 2013, esta faixa foi ampliada, tornando-se obrigatória a matrícula a partir dos 4 anos de idade até 17 anos completos. Assim, os municípios presenciaram um grande aumento de matrículas e com sua baixa capacidade de geração de renda, demandaram por auxílio financeiro do Governo Federal.

Neste contexto, foi criado um fundo para financiar a educação pública. O fundo seria composto basicamente por receitas vinculadas de impostos, com o volume arrecadado sendo redistribuído às redes estaduais e municipais de ensino de acordo com o número de matrículas. O Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e, posteriormente, o Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da (Educação) modificaram substancialmente o modo de financiamento da educação pública no Brasil, principalmente pelo fato de incorporar um mecanismo de redistribuição de recursos (HIRATA ELT AL, 2022).

O FUNDEB foi criado em dezembro de 2006 pela Emenda Constitucional nº 53 e em vigor desde 2007, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), tem por finalidade a criação de um fundo estadual, com complemento de recursos da União, que é distribuído aos municípios (conforme o número de matrículas executadas) para o financiamento da educação pública brasileira, inclusive para investimento em melhoria da qualidade, sendo aplicado principalmente no desenvolvimento do magistério (BRASIL, 2006, 2007).

Na visão de Conceição, Junior e Dourado (2021), o FUNDEB é um aperfeiçoamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do

Magistério (FUNDEF), pois este não contemplava a Educação infantil e Ensino Médio, tendo vigorado de 1998 a 2006. O FUNDEB é um fundo especial composto por 27 fundos, um por Estado e o Distrito Federal, sendo financiado quase por completo por recursos de transferência e impostos vinculados à Educação, arrecadados por Estados e Municípios com participação suplementar da União.

Para os referidos autores, este Fundo na política pública educacional no Brasil, tem sido o mais significativo, tendo atuado na educação básica, proporcionou uma maior oferta pública da educação básica no país, oportunizando condições materiais objetivas para garantir educação de qualidade, desde a perspectiva de melhores condições físicas até garantir o pagamento dos profissionais da educação. Na visão de Hirata et. al. (2022) o Fundeb passou a ser a principal fonte de financiamento da educação para muitos municípios brasileiros, e, em média, 55% dos gastos com educação são provenientes do Fundeb. O prazo de validade deste fundo se esgotava em dezembro de 2020.

Sob a discussão de novas demandas, o Congresso Nacional aprovou a renovação do Fundeb, reforçando a importância dos aportes financeiros que compõem o Fundo para que o direito à educação seja assegurado aos cidadãos brasileiros, tornando-o um fundo permanente, por meio da Emenda Constitucional nº 108/2020.

Assim, a Lei nº 14.113/2020 regulamenta o funcionamento do “Novo Fundeb”, instituindo-o como instrumento estrutural da política de educação brasileira. De acordo com Burlamaqui (2022), o Fundeb se direciona à Educação Básica em sua totalidade, atingindo todas as suas modalidades, todos os seus níveis e todos os agentes que estão envolvidos em seu sistema. Não restam dúvidas sobre como seus impactos financeiros o consagram como uma política pública de grande importância para assegurar o direito à Educação Básica no Brasil.

De acordo com a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, o Fundo, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita:

I - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD);

II - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);

III - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA);

IV - parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída;

V - parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), relativamente a imóveis situados nos Municípios;

VI - parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);

VII - parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e do IPI devida ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM);

VIII - parcela do produto da arrecadação do IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal;

IX - receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes;

Além destes repasses, de acordo com o art. 4º da referida Lei, a União complementarará no mínimo 23% (vinte e três por cento) do total de recursos do fundo, nas seguintes modalidades:

I - Complementação-VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos da alínea a do inciso I do **caput** do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

II - Complementação-VAAT: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), nos termos da alínea a do inciso II do **caput** do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

III – Complementação -VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei.

O VAAT e o VAAF são indicadores que colaboram para monitorar as desigualdades, permitindo que seja feito um repasse direto para unidades escolares que não atinjam esses valores por aluno mínimos. Já os 2,5% do VAAR será distribuído considerando: a) cumprimento de condicionalidades e b) comprovada evolução em indicadores de atendimento e aprendizagem. As condicionalidades do VAAR são:

- a) Escolha do gestor escolar conforme critérios técnicos e com participação da comunidade escolar;
- b) Participação de pelo menos 80% em exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica;
- c) Redução das desigualdades conforme nível socioeconômico, raça/cor, desempenho e outras especificidades;
- d) Repartição do ICMS Educação; e
- e) Ter referenciais curriculares alinhados à BNCC.

Ressalta-se ainda, que a habilitação do Município constitui apenas pré-requisito para o cálculo do VAAT de cada Ente federado, ou seja, ela não é garantia de recebimento da Complementação–VAAT pelo Município. Portanto, os recursos da complementação-VAAT somente serão recebidos quando o VAAT do Município for menor do que o VAAT-MIN definido nacionalmente. Caso o Ente não se habilite à complementação da União na modalidade VAAT não participará da apuração.

O prazo para a habilitação da complementação VAAR se encerra em 31 de agosto de cada ano e deve ser registrado no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), conforme publicado pela CNM, (CNM, 2024).

Da mesma forma que no VAAT, habilitar-se para a complementação-VAAR não é garantia de ser beneficiado com esses recursos da União. Além de habilitados, os entes federados precisam apresentar melhoria dos resultados educacionais, conforme previsto no art. 14, § 1º do art. 14 da Lei nº 14.113/2020.

Neste caso, a título de complementação, sempre que, no âmbito de cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, a União repassará uma parcela dos recursos federais. De acordo com Davies (2006), estes recursos são redistribuídos de acordo com o número de matrículas das respectivas etapas, recebendo complementação da União os municípios e/ou estados que não alcançarem o valor mínimo anual por aluno. Além disso, o Fundeb também conta com o mecanismo de controle social dos gastos ao instituir os conselhos de acompanhamento e fiscalização.

Os valores do VAAT são estabelecidos nacionalmente por meio de portarias. As estimativas são atualizadas quadrimestralmente e ficam disponíveis para consulta na página

do FUNDEB-Governo Federal. Em ato contínuo, apresentaremos os valores VAAT de 2021 até a estimativa para 2024.

Em 2021, o VAAF foi equalizado em R\$ 4.462,83/aluno e o VAAT, a partir de um VAAT-MIN de R\$ 2.921,18/aluno para R\$ 4.846,26/aluno em 1.527 redes de ensino. Já, em 2022, os valores de equalização foram de R\$ 4.873,78/aluno, segundo VAAF, e, a partir de um VAAT-MIN de R\$ 2.292,92, para R\$ 5.643,92/aluno em 2.049 redes de ensino.

Com o ajuste (Portaria 3/2024), o Valor Anual Total por Aluno Mínimo Nacional (VAAT-MIN) aumentou de R\$ 8.196,52 para R\$ 8.214,34, e passaram a contar com esses recursos federais mais 13 Municípios, totalizando 2.063 redes municipais em 26 Estados beneficiadas com a complementação-VAAT ao FUNDEB.

O VAAT-MIN definido nacionalmente para 2024 aumentou de R\$ 8.422,96, estimado pela Portaria 6/2023, para R\$8.429,88. A equalização do VAAT evoluiu de R\$4.846,26/aluno em 2021 para R\$ 8.429,88 em 2024, havendo, portanto, um ajuste de 73,94% em 4 (quatro) anos.

Também se observa uma evolução na quantidade de redes de ensino atendidas, que perfaziam 1527 em 2021, e, em 2023, chegaram a 2063 redes municipais (aumento de 35,10%).

Para o ano de 2024, a Portaria Interministerial nº 1, de 23/02/2024, estabeleceu as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao FUNDEB, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF, Valor Anual Total por Aluno - VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR - VAAR. A estimativa de Receita para 2024 é de R\$ 287,4 bilhões. Desse montante, R\$ 241,5 bilhões totalizam as contribuições dos Estados, Distrito Federal e Municípios, e a alocação dos recursos da Complementação da União realizada em três modalidades:

1) Complementação-VAAF: 10% do total da contribuição dos Entes federados ao FUNDEB, que totalizam R\$ 24,15 bilhões, e beneficiam 10 Estados e todos os seus Municípios: AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI e RJ.

2) Complementação-VAAT: 7,5% do total da contribuição dos Entes federados ao FUNDEB, correspondendo a R\$ 18,1 bilhões, e beneficiam 2.172 Municípios.

3) Complementação-VAAR: 1,5% do total da contribuição dos Entes Federados ao FUNDEB, que representam R\$ 3,6 bilhões, e beneficiam 2.523 redes municipais de ensino e 13 redes estaduais.

Além das alterações já trazidas pela 14113/2020, a Lei Federal 14.276, de 2021, amplia a valorização dos profissionais da educação básica, estipulando que no mínimo 70% dos recursos deste Fundo deveria ser destinado para a remuneração destes profissionais, e, assim ampliando a abrangência das políticas educacionais.

Em síntese, o objetivo do novo Fundeb é distribuir recursos para toda a educação básica no país, para melhorar a qualidade do ensino, valorizar os profissionais da educação e atuar na redução de desigualdades.

Na visão de Baião (2013) os repasses ao Fundeb, tendem a realizar uma distribuição mais homogênea em termos per capita, considerando que sua distribuição é efetuada de acordo com critérios ligados ao número de matrículas na rede pública, que, por sua vez, está diretamente associado com o tamanho da população. Por esse motivo, o Fundeb per capita tende a atingir valores mais constantes entre os municípios.

2.3 Desafios da Qualidade na Educação Básica Pública

O delineamento e a explicitação de dimensões, fatores e indicadores de qualidade da educação e da escola têm ganhado importância, mesmo que, em alguns casos, como mera retórica, na agenda de governos, movimentos sociais, pais, estudantes e pesquisadores do campo da educação. Nessa direção, no caso brasileiro, ressalta-se que a efetivação de uma escola de qualidade representa um complexo e grande desafio. No Brasil, nas últimas décadas, registram-se avanços em termos de acesso e cobertura, sobretudo no caso do ensino fundamental. Tal processo carece, contudo, de melhoria no tocante a uma aprendizagem mais efetiva (Dourado e Oliveira, 2009).

A oferta de ensino público com qualidade é um direito garantido a todos os brasileiros conforme o inciso VII do artigo 206 da CF/88. Para assegurar a sua ocorrência, o artigo 211 da CF/88 dispõe sobre a organização em regime de colaboração ao ensino por parte da União, dos Estados e dos Municípios. Assim, compete aos Estados e o Distrito Federal o atendimento ao ensino fundamental (de 1ª a 8ª séries) e o ensino médio (de 1º a 3º ano).

Além das determinações constitucionais, a LDB também reforça que o ensino deve atender a “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem” (BRASIL, 1996, art. 4º). Entretanto, ainda que expresso nos dispositivos legais vigentes, o conceito de qualidade educacional é polissêmico na literatura, dadas as

diferentes perspectivas dos indivíduos (JOHANNESSEN, 2006). Neste contexto, autores como Gadotti (2000) afirmam que a educação se apresenta numa dupla encruzilhada: de um lado, o desempenho do sistema escolar não tem dado conta da universalização da educação básica de qualidade; de outro, as novas matrizes teóricas não apresentam ainda a consistência global necessária para indicar caminhos realmente seguros numa época de profundas e rápidas transformações.

Para avaliar as políticas implementadas e o desempenho dos alunos no Brasil, utiliza-se um conjunto de provas padronizadas aplicadas em escala nacional para mensurar a qualidade do ensino. Dentre os testes está a Prova Brasil, que abrange questões de português e matemática e questionário socioeconômico para compreender o contexto dos estudantes. Concomitantemente, são analisados aspectos demográficos e profissionais dos professores e diretores das escolas. Todas estas informações são necessárias para subsidiar as decisões quanto às ações a serem desenvolvidas visando minimizar as distorções e fragilidades do sistema educacional (MEC, 2017). Além dos dados quantitativos, a análise da qualidade educacional deve considerar fatores contextuais, como a formação dos professores e o ambiente escolar, para garantir uma avaliação mais completa e eficaz (Silva e Almeida, 2014).

Na literatura sobre o assunto, por sua vez, a definição do que seria a oferta de ensino com qualidade permeia em um campo multidisciplinar, e as referências para esta avaliação variam entre as sociedades e ao longo do tempo (Gadotti, 2010), o que indica dinamicidade acerca do tema. De modo a explicitar, Oliveira e Araújo (2005) discorreram que, no contexto histórico brasileiro, o conceito pode ser visto em três momentos distintos. O primeiro, entre meados de 1920, foi caracterizado pela oferta restrita de vagas nas escolas, o que limitava oportunidades de acesso ao ensino, uma vez que o ingresso era apenas para os integrantes das elites. O segundo momento, vigorado a partir da década de 1980, foi voltado para a ideia de fluxo, entendido como a quantidade de alunos que conseguem avançar dentro do sistema de ensino. E, o terceiro, desde 1995 é marcado pela utilização de avaliações de desempenho em larga escala, que visam mensurar a qualidade da educação, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) (Oliveira & Araújo, 2005).

Para Dourado e Oliveira (2009) a discussão acerca da qualidade da educação remete à definição do que se entende por educação. Para alguns, ela se restringe às diferentes etapas de escolarização que se apresentam de modo sistemático por meio do sistema escolar. Para outros, a educação deve ser entendida como espaço múltiplo, que compreende diferentes atores, espaços e dinâmicas formativas, efetivado por meio de processos sistemáticos e

assistemáticos. Tal concepção vislumbra as possibilidades e os limites interpostos a essa prática e sua relação de subordinação aos macroprocessos sociais e políticos delineados pelas formas de sociabilidade vigentes. Nessa direção, a educação é entendida como elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas, contribuindo, contraditoriamente, desse modo, para a transformação e a manutenção dessas relações.

Nessa perspectiva, Diaz (2012) analisou a qualidade dos gastos municipais por aluno no ensino fundamental em escolas brasileiras e concluiu que tais investimentos, por si sós, não garantem a melhoria da qualidade do ensino, mensurada pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Segundo o autor, “maiores gastos não necessariamente são acompanhados por mudanças em aspectos que afetam diretamente as condições ou fatores que efetivamente são responsáveis pela melhoria da qualidade do ensino público municipal” (Diaz, 2012, p. 139). Em outras palavras, o aumento dos recursos destinados à educação não resulta automaticamente em avanços educacionais se não houver uma gestão eficiente desses recursos. Além disso, o autor destaca que esse comportamento pode estar associado ao porte dos municípios, uma vez que o tamanho influencia diretamente sua capacidade de arrecadação e de alocação adequada de recursos.

De forma semelhante, Monteiro (2015) investigou a relação entre o aumento dos investimentos educacionais e a ampliação da quantidade e qualidade do ensino, esta última compreendida pelo desempenho dos alunos na Prova Brasil. A partir da análise de dados de mais de quatro mil municípios, a autora concluiu que o aumento das despesas com educação esteve associado à ampliação da cobertura educacional. Além disso, os municípios que mais investiram em atividades educacionais ao longo da última década apresentaram expectativas de anos de estudo superiores à média, bem como avanços significativos na redução do atraso escolar e nas taxas de analfabetismo entre jovens.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Estratégia de Pesquisa e Coleta de Dados

Para a realização desta pesquisa, adotou-se uma abordagem quantitativa voltada à análise da evolução de indicadores educacionais e dos recursos financeiros recebidos pelos municípios do estado do Amazonas. Complementarmente, utilizou-se a pesquisa documental, com o objetivo de descrever a evolução normativa da política de financiamento da educação básica, especialmente no que se refere à transição do FUNDEF para o novo FUNDEB.

A pesquisa foi desenvolvida em duas etapas:

A primeira etapa consistiu na análise documental para verificar os critérios de distribuição utilizados nos repasses financeiros do FUNDEF e do FUNDEB. As principais fontes consultadas foram os portais institucionais do Tesouro Nacional e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A segunda etapa correspondeu ao levantamento de dados secundários, a partir de fontes como:

- o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) dos municípios amazonenses;
- os registros de repasses do FUNDEB (incluindo as complementações VAAF, VAAT e VAAR);
- indicadores socioeconômicos do estado do Amazonas, disponíveis no site do Governo Estadual, no Portal da Transparência, na Secretaria de Fazenda, e no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Os valores do FUNDEB foram obtidos na base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional; as informações referentes a número de matrículas e ao valor mínimo por aluno foram extraídas do Censo Escolar realizado pelo INEP. Outros dados foram obtidos em órgãos como o IBGE e o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), especialmente os relativos aos repasses do FUNDEB por município e às complementações da União.

A unidade de análise da pesquisa contempla os 62 municípios do estado do Amazonas, agrupados em quatro mesorregiões geográficas: Centro, Norte, Sudoeste e Sul.

3.1. Tratamento e avaliação dos dados

O tratamento dos dados foi realizado de acordo com os objetivos específicos definidos no estudo.

Para o primeiro objetivo — descrever a evolução normativa do FUNDEB — foi realizada uma revisão documental e legislativa, com o intuito de identificar as motivações que justificaram a criação e a reformulação do fundo, suas vinculações legais, os tributos que o compõem e a transição normativa do FUNDEF para o FUNDEB. A pesquisa documental seguiu o método de verificação proposto por Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), que a considera como instrumento essencial na identificação e análise de fontes formais e institucionais.

Em relação ao segundo objetivo — apresentar o panorama educacional dos municípios amazonenses —, os dados foram tratados por meio de análise descritiva, com base em informações referentes ao período de 2021 a 2023. Utilizaram-se tabelas e figuras com vistas à melhor visualização e compreensão dos dados, tendo como principal fonte o INEP.

Para o terceiro objetivo — analisar a situação socioeconômica e os indicadores educacionais dos municípios que recebem complementações financeiras da União ao FUNDEB —, os dados foram organizados por mesorregiões. Essa categorização permitiu a comparação entre o montante das complementações (VAAF, VAAT e VAAR), a estrutura financeira, os indicadores educacionais e o perfil socioeconômico dos municípios. A apresentação dos resultados foi feita por meio de tabelas e gráficos, facilitando a comparação entre as realidades regionais e permitindo inferências quanto à equidade e aos impactos das políticas de redistribuição de recursos.

4. RESULTADO E DISCUSSÃO

4.1. Políticas de formação e distribuição do FUNDEF/FUNDEB

O financiamento, a estruturação e as diretrizes da educação brasileira foram consolidadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), que instituiu os fundamentos normativos para a aplicação de recursos públicos no setor educacional. Conforme a legislação, os investimentos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino têm como origem a receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, as transferências constitucionais e legais, a contribuição social do salário-educação, outras contribuições sociais, incentivos fiscais e demais fontes previstas em lei. Essa regulamentação buscou assegurar a continuidade do financiamento educacional e sua vinculação mínima aos orçamentos públicos, em consonância com o direito à educação garantido pela Constituição Federal de 1988.

De acordo com o texto constitucional, a União deve aplicar, anualmente, nunca menos de 18% da receita resultante de impostos, enquanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem destinar, no mínimo, 25% de suas receitas, incluídas as provenientes de transferências, às atividades de manutenção e desenvolvimento do ensino. Parte desses recursos deve ser direcionada especificamente à educação básica e à valorização dos profissionais da educação, com remuneração condigna e condições adequadas de trabalho. Para assegurar a equidade na distribuição dos recursos, a Constituição determinou a criação, no âmbito de cada ente federativo, de fundos de natureza contábil destinados à educação básica, sendo o principal deles o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Com a instituição de fundos específicos para a educação, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), vigente de 1998 a 2006, buscou-se garantir maior previsibilidade na aplicação dos recursos e corrigir distorções históricas no financiamento do ensino fundamental. Posteriormente, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), em 2007, ampliou a abrangência do mecanismo para todas as etapas e modalidades da educação básica, incluindo a educação infantil, o ensino médio e modalidades especiais.

A distribuição dos recursos passou a ser baseada no número de matrículas presenciais registradas nas redes públicas, visando reduzir desigualdades regionais, fortalecer o financiamento educacional e assegurar condições mais equitativas de acesso e permanência dos estudantes, sobretudo nos municípios com menor capacidade arrecadatória. O FUNDEB, com vigência inicialmente prevista para o período de 2007 a 2020, teve sua implantação iniciada em 10 de janeiro de 2007, sendo concluída em 2009, quando a totalidade das matrículas da rede pública passou a ser considerada para a distribuição dos recursos. A contribuição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para a formação do fundo atingiu o patamar de 20%, limite máximo estabelecido para a dedução, conforme destacam Rezende e Sadoyama (2023).

A principal finalidade do FUNDEB consiste em reduzir as desigualdades regionais no financiamento da educação básica, uma vez que a complementação financeira realizada pela União busca assegurar a todos os estudantes o acesso a um valor mínimo anual por aluno, definido para cada etapa e modalidade de ensino (Pinto, 2014). Contudo, a efetiva diminuição dessas desigualdades não depende exclusivamente do aporte financeiro. Fatores como a qualidade da gestão escolar, a formação e valorização dos professores, a adequação da infraestrutura física das escolas e a eficácia das políticas educacionais implementadas por estados e municípios são determinantes para que os recursos se convertam em melhores condições de aprendizagem e resultados educacionais mais equitativos.

Os recursos que compõem o FUNDEB são provenientes, principalmente, das receitas vinculadas ao Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios, oriundas da arrecadação de impostos como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), entre outros que possam vir a ser instituídos. Além dessas fontes, o FUNDEB conta com a complementação da União, destinada aos estados cujo valor anual por aluno não atinge o mínimo estabelecido nacionalmente. Independentemente da origem, todos os recursos arrecadados pelo fundo devem ser obrigatoriamente aplicados na educação básica pública, assegurando a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Hirata et al. (2022) destacam que, desde a sua criação em 2006, o FUNDEB consolidou-se como a principal fonte de financiamento da educação básica em grande parte dos municípios brasileiros. Em média, cerca de 55% dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino nesses municípios têm origem no fundo, evidenciando sua

relevância para a sustentabilidade financeira das redes públicas de ensino. No entanto, o modelo original do FUNDEB foi concebido com prazo de vigência determinado, previsto para encerrar-se em dezembro de 2020, o que gerou debates acerca da necessidade de sua renovação e aprimoramento para assegurar a continuidade do financiamento educacional.

O FUNDEB foi concebido como um aprimoramento do seu antecessor, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que, embora tenha representado um avanço importante no financiamento educacional, apresentava limitações significativas. O FUNDEF destinava-se exclusivamente ao ensino fundamental, contemplando apenas as modalidades regular e especial, deixando descobertas outras etapas da educação básica. O FUNDEB buscou suprir essa lacuna, ampliando o escopo de financiamento para todas as etapas e modalidades da educação básica, garantindo maior abrangência e equidade na distribuição dos recursos (Rezende e Sadoyama, 2023).

Os recursos do FUNDEB são destinados exclusivamente ao financiamento da educação básica pública, sendo vedada sua utilização em outras áreas ou em despesas que não estejam diretamente relacionadas ao ensino fundamental da rede básica. Essa vinculação legal, embora necessária para assegurar a aplicação correta dos recursos, frequentemente gera dúvidas entre os gestores públicos quanto às possibilidades de gasto autorizadas. A legislação específica do FUNDEB estabelece, de forma detalhada, quais despesas podem ser custeadas com o fundo e prevê mecanismos de fiscalização e controle social, de modo a garantir a correta aplicação dos valores e a transparência na gestão dos recursos (Franco e Cleto, 2023).

Apesar dos avanços proporcionados pelo FUNDEB, sua estrutura original apresentou limitações que demandaram alterações normativas. Essas mudanças ocorreram por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, regulamentada pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro do mesmo ano, com vigência a partir de 2021. O novo FUNDEB foi instituído com caráter permanente, ampliando a segurança jurídica do financiamento educacional e prevendo o aumento gradual da participação financeira da União. Enquanto até 2020 a contribuição federal correspondia a 10% do total do fundo, a nova legislação estabeleceu um crescimento progressivo desse percentual, iniciando em 12% em 2021, com previsão de alcançar 23% até 2026, fortalecendo assim a capacidade redistributiva do fundo.

Além dessas alterações, o novo FUNDEB incorporou mecanismos voltados à promoção de uma distribuição mais equitativa dos recursos, priorizando os municípios com menor capacidade de investimento e reduzindo disparidades regionais no financiamento educacional. A legislação reforçou as exigências de monitoramento e transparência na

aplicação dos valores, ampliou o incentivo à educação técnica e profissionalizante e determinou que, no mínimo, 50% dos novos recursos adicionais sejam destinados à oferta de creches e pré-escolas para crianças de zero a seis anos. Também foi ampliada a composição dos conselhos de acompanhamento e controle social, fortalecendo o papel do controle democrático na gestão do fundo. Outro avanço relevante foi a elevação do percentual mínimo obrigatório para pagamento dos profissionais da educação em exercício, que passou de 60% para 70% dos recursos do fundo, estendendo-se a todos os profissionais da educação básica, e não apenas aos do magistério, como previsto na regra anterior (Brasil, 2020; 2021).

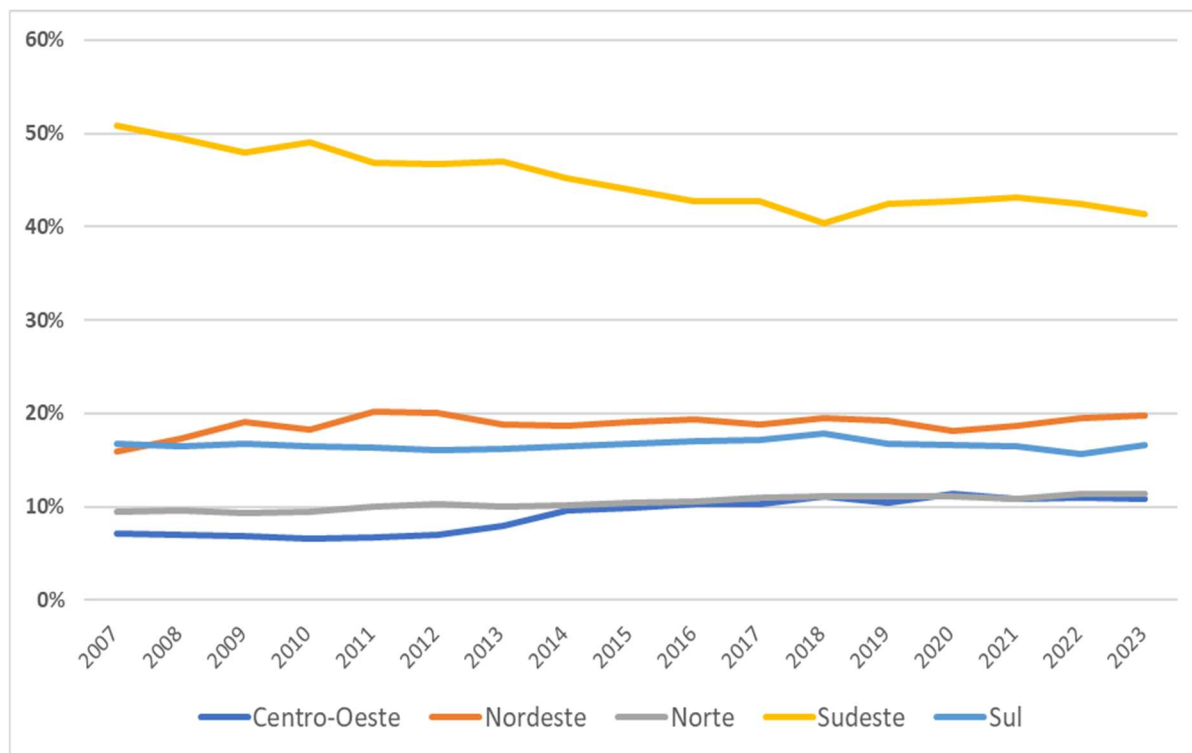
A partir do sexto ano de vigência do novo FUNDEB, a complementação da União, equivalente a 23% do total do fundo, será distribuída de acordo com três critérios principais. Primeiro, 10 pontos percentuais seguirão as regras tradicionais de repasse, destinados aos estados que não alcançarem o valor anual por aluno (VAAF), calculado com base no número de matrículas e nos fatores de ponderação definidos para cada etapa e modalidade de ensino. Em seguida, 10,5 pontos percentuais serão direcionados às redes públicas de ensino municipais, estaduais ou distritais que não atingirem o valor anual total por aluno (VAAT), independentemente do estado ao qual pertençam. Por fim, 2,5 pontos percentuais serão distribuídos considerando a evolução dos indicadores de atendimento e de aprendizagem, com foco na redução das desigualdades educacionais, conforme parâmetros estabelecidos pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (VAAR).

Ao analisar os valores absolutos dos repasses do FUNDEB aos municípios, observa-se que, desde sua regulamentação em 2006, o fundo passou por diversas alterações nos seus 27 fundos estaduais e no Distrito Federal, buscando aprimorar a distribuição de recursos destinados à educação básica, com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino, valorizar os profissionais da educação e reduzir desigualdades regionais.

Os dados apresentados no Gráfico 1, referentes à evolução percentual das transferências do FUNDEB entre 2007 e 2023, evidenciam disparidades significativas entre as regiões do país. A região Sudeste, mesmo concentrando a maior parte da arrecadação tributária nacional, apresenta proporcionalmente menores repasses em relação ao Norte e Nordeste, regiões historicamente mais dependentes do fundo devido à menor capacidade arrecadatória própria. Essa discrepância confirma a função redistributiva do FUNDEB, mas também demonstra que, apesar dos avanços, a legislação anterior não foi capaz de eliminar totalmente as desigualdades regionais no financiamento educacional. O Novo FUNDEB, por meio da introdução dos mecanismos VAAF, VAAT e VAAR, busca corrigir essas distorções,

garantindo uma repartição mais equitativa dos recursos e ampliando a cobertura dos municípios com menor capacidade de investimento em educação básica.

Gráfico 1 – Evolução percentual das transferências do FUNDEB para as Regiões brasileiras, no período de 2007 a 2023.



Fonte: Elaboração própria.

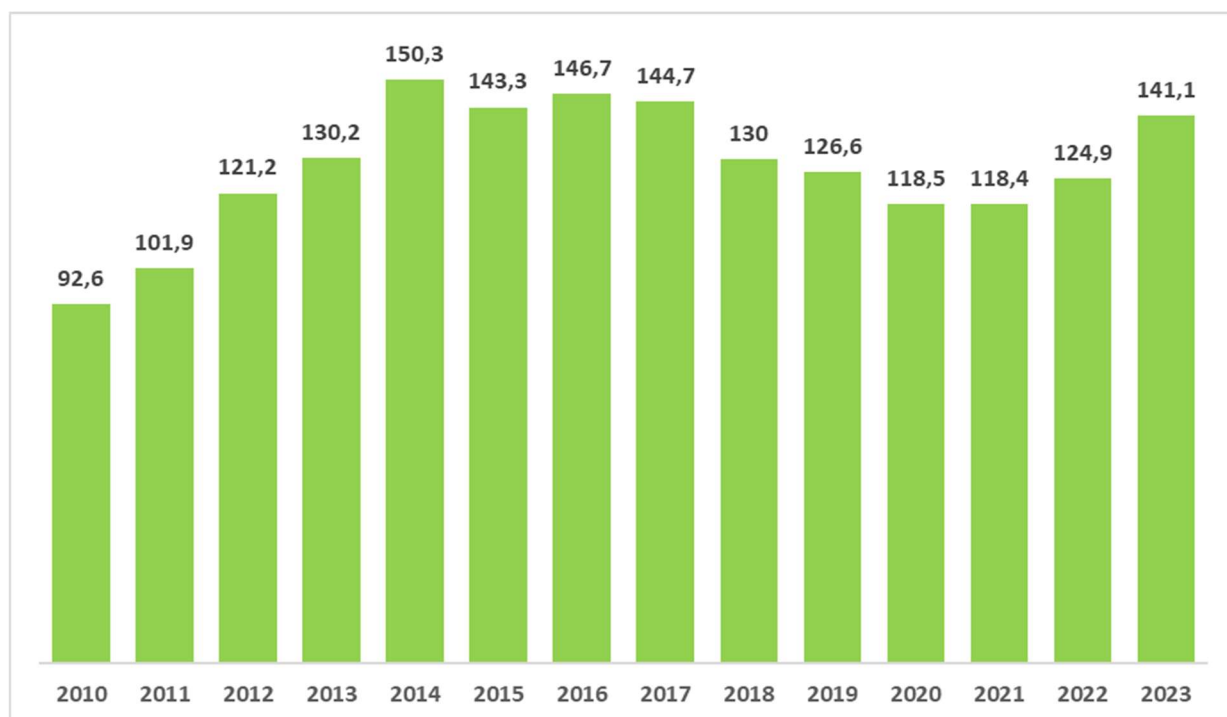
Observa-se, a partir de 2018, uma tendência de queda nos repasses do FUNDEB para todas as regiões do país, conforme evidenciado no Gráfico 2. Essa redução está associada, em grande medida, à diminuição do número de matrículas nas redes públicas, somada à queda real da arrecadação dos entes federados, especialmente durante a pandemia de Covid-19 e nos períodos imediatamente posteriores. A crise sanitária provocou uma retração significativa da atividade econômica, afetando diretamente a arrecadação de impostos que compõem a base do FUNDEB, como o ICMS e o IPVA.

Além disso, os esforços governamentais concentraram-se na área da saúde, redirecionando parte dos recursos públicos para ações emergenciais de combate à pandemia. Esses fatores combinados resultaram em menor disponibilidade de receitas para a educação básica, o que impactou os valores transferidos pelo fundo aos estados e municípios. A análise do Gráfico 2 reforça a vulnerabilidade do modelo de financiamento educacional frente a crises

econômicas, evidenciando a forte dependência do FUNDEB em relação à dinâmica da arrecadação tributária estadual e municipal.

Conforme destacado anteriormente, uma das distorções observadas nos repasses do FUNDEB decorre dos critérios de distribuição baseados na magnitude dos recursos arrecadados pelos estados, especialmente aqueles com menor renda per capita. Essa metodologia acabava por excluir escolas localizadas em municípios de baixa renda pertencentes a estados com maior potencial econômico, que, por esse motivo, não recebiam a complementação da União. Para corrigir essas disparidades, o artigo 5º da Lei nº 14.113/2020 estabeleceu a equivalência mínima de 23% da receita total dos fundos para a complementação federal. Nesse contexto, foram criados novos indicadores para nortear a distribuição dos recursos: o Valor Anual por Aluno (VAAF), o Valor Anual Total por Aluno (VAAT) e o Valor Aluno Ano Resultado (VAAR).

Gráfico 2 – Gastos Pago com educação incluindo restos a pagar (Em R\$ bilhões)



Fonte: Siga Brasil/Painel do Cidadão, 2023.

Conforme abordado anteriormente, uma das distorções verificadas na distribuição dos repasses do FUNDEB decorre dos critérios utilizados, baseados na magnitude dos recursos arrecadados pelos estados com menor renda per capita. Essa metodologia resultava na exclusão de escolas localizadas em municípios de baixa renda pertencentes a estados com maior potencial econômico, que, por esse motivo, não recebiam complementação da União.

Para corrigir essas desigualdades, o artigo 5º da Lei nº 14.113/2020 estabeleceu a obrigatoriedade de uma complementação mínima de 23% da receita total dos fundos por parte do governo federal. Nesse contexto, foram criados indicadores específicos para orientar a distribuição dos recursos: o Valor Anual por Aluno (VAAF), o Valor Anual Total por Aluno (VAAT) e o Valor Aluno Ano Resultado (VAAR).

Nos termos da legislação vigente, a complementação da União ao FUNDEB será destinada aos fundos que não alcançarem o valor anual mínimo por aluno (VAAF), bem como àquele cujo valor anual total por aluno (VAAT), considerando todas as receitas vinculadas à educação, esteja abaixo do parâmetro nacional estabelecido. Adicionalmente, o repasse referente ao Valor Aluno Ano Resultado (VAAR) será concedido às redes públicas que cumprirem as condicionalidades previstas em lei, demonstrando evolução nos indicadores de atendimento e de aprendizagem, com foco na redução das desigualdades educacionais.

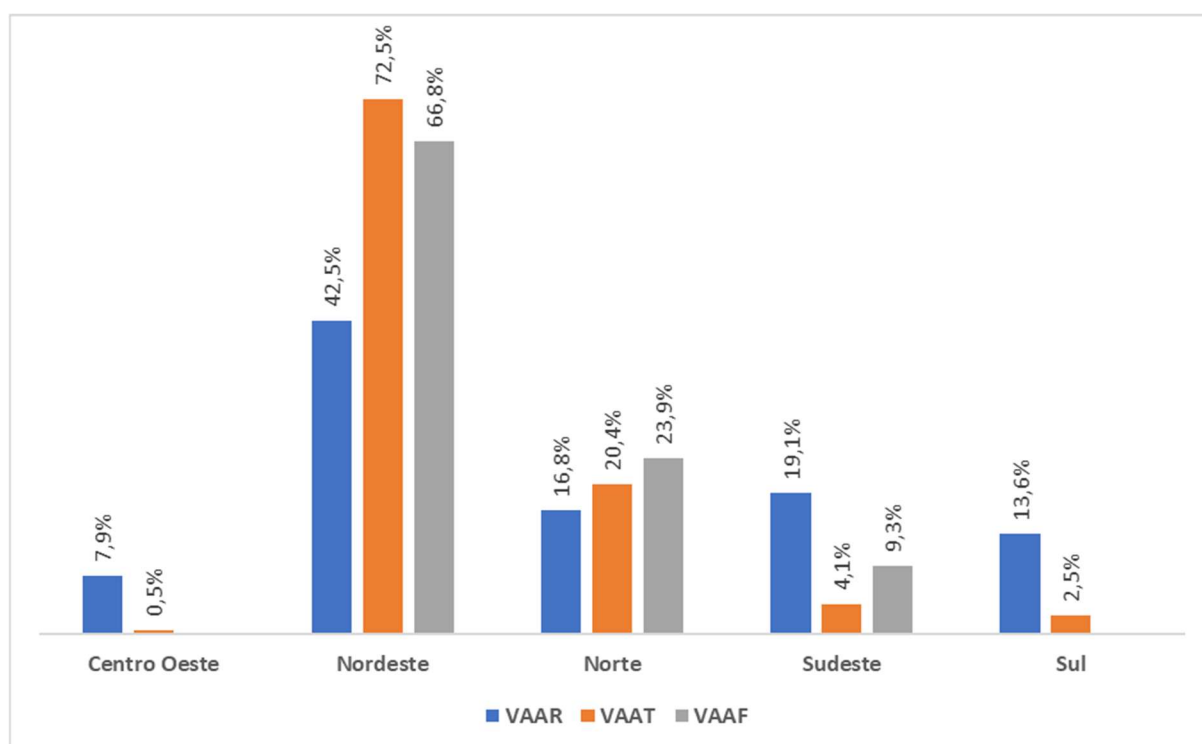
De acordo com a legislação vigente, os dois primeiros indicadores (VAAF e VAAT) desempenham papel fundamental na identificação das desigualdades de financiamento entre os entes federativos, permitindo direcionar recursos adicionais às redes públicas que não atingirem o valor mínimo estabelecido por aluno. Ao considerar não apenas a arrecadação estadual, mas também a receita total disponível para a educação, esses mecanismos reduzem o peso do potencial econômico dos estados na definição dos repasses, favorecendo a redistribuição dos recursos de forma mais equitativa entre os municípios.

A análise do Gráfico 3, em comparação ao Gráfico 1, evidencia esse efeito: observa-se maior participação das regiões Norte e Nordeste no volume de complementações recebidas, o que reforça a função redistributiva do novo FUNDEB. Essas duas regiões, reconhecidamente as de menor dinamismo econômico do país, foram as principais beneficiadas pelos novos critérios de cálculo, indicando avanços na mitigação das desigualdades regionais no financiamento da educação básica. Contudo, a concentração dos repasses nessas áreas também demonstra que as disparidades estruturais ainda persistem, exigindo contínuo aprimoramento das políticas de redistribuição para garantir maior equilíbrio entre os sistemas educacionais brasileiros.

As mudanças promovidas pela estratificação da distribuição da complementação da União permitiram, por meio do VAAF, ampliar o alcance dos repasses a municípios mais pobres, independentemente do estado ao qual pertencam. Já o VAAT apresentou maior capacidade de equalização da receita, pois considera não apenas os recursos do FUNDEB, mas também outras receitas vinculadas à educação, reduzindo diferenças significativas entre redes municipais. Destaca-se ainda que o repasse via VAAT está condicionado ao

cumprimento de critérios relacionados à gestão, à evolução dos indicadores de atendimento e aprendizagem e à redução das desigualdades educacionais, o que busca estimular maior eficiência no uso dos recursos. Entretanto, uma limitação estrutural persiste: as variáveis que compõem o fundo estão diretamente vinculadas ao comportamento da atividade econômica. Assim, períodos de retração econômica ou crises atípicas impactam negativamente a arrecadação de impostos e, conseqüentemente, reduzem o volume de recursos disponíveis para a complementação do FUNDEB, comprometendo a estabilidade do financiamento da educação básica.

Gráfico 3 – – Distribuição percentual do VAAR, VAAT e VAAF em 2023 para as regiões brasileiras



Fonte: Tesouro transparente, 2023.

Na legislação anterior, a complementação da União ao FUNDEB tinha como principal objetivo reduzir as desigualdades no financiamento da educação básica, especialmente aquelas decorrentes de fatores regionais e institucionais que limitavam a capacidade de arrecadação dos entes subnacionais. Segundo Davies (2006), essa complementação beneficiava os municípios em duas situações específicas: (i) quando os governos estaduais ou municipais contribuía proporcionalmente menos para os fundos, mas apresentavam um número de matrículas significativamente maior em relação aos demais governos no âmbito estadual; e (ii) quando, mesmo após a redistribuição inicial dos recursos do FUNDEB, os valores por aluno permaneciam abaixo do mínimo definido nacionalmente,

justificando a intervenção suplementar da União. Esse mecanismo buscava amenizar disparidades históricas no financiamento educacional, ainda que seus efeitos fossem limitados frente às desigualdades estruturais entre estados e municípios.

Essa é justamente a situação que a nova legislação busca corrigir, ao estabelecer indicadores específicos para orientar a distribuição dos recursos da União. A análise dos dados apresentados na Tabela 1 evidencia que, mesmo após a implementação do critério VAAF, nem todos os estados receberam complementação federal. Isso demonstra que, de acordo com a metodologia adotada, apenas os estados cujo valor anual por aluno ficou abaixo do mínimo nacional definido foram contemplados com recursos adicionais. Estados com repasse VAAF igual a zero apresentaram valores por aluno superiores ao parâmetro estabelecido, não se enquadrando, portanto, nos critérios para recebimento da complementação. Esse novo modelo busca aprimorar a focalização dos repasses, direcionando-os às regiões com maior vulnerabilidade financeira no âmbito educacional.

Conforme os dados disponibilizados pelo Tesouro Nacional (Tabela 1), dos 27 fundos estaduais existentes, 11 estados receberam complementação VAAF em 2021, 10 em 2022 e 12 em 2023, o que representa, em média, 40,74% das unidades federativas contempladas com esse repasse adicional além das transferências regulares do FUNDEB. Observa-se, ainda, que os estados que receberam os maiores volumes de recursos via complementação VAAF pertencem majoritariamente às regiões Norte e Nordeste, tradicionalmente marcadas por menor capacidade arrecadatória. Destacam-se o Pará, em 2021, com 21,53% do total (R\$ 1.144.658.101,00); a Bahia, em 2022, com R\$ 1.437.758.427,00; e a Paraíba, em 2023, com R\$ 1.219.550.279,00. Esses números evidenciam que os critérios de distribuição do VAAF têm priorizado estados com maior vulnerabilidade econômica e maior dependência de transferências intergovernamentais para o financiamento da educação básica.

Tabela 1 – Complementação do VAAF efetuada pela União aos Estados, no período de 2021 a 2023.

Estados	2023 (R\$)	%	2022 (R\$)	%	2021 (R\$)	%
Alagoas	0,00		204.238.320,00	3,18%	180.635.699,00	3,40%
Amazonas	181.044.385,00	2,91%	730.165.760,00	11,35%	598.339.728,00	11,25%
Amapá	565.605.016,00	9,09%				
Bahia		0,00%	1.437.758.427,00	22,36%	1.074.725.120,00	20,22%
Ceará	1.184.003.609,00	19,03%	830.184.208,00	12,91%	682.233.131,00	12,83%
Distrito Federal	748.614.706,00	12,03%				
Espírito Santo	912.717,00	0,01%				
Maranhão	0,00		884.551.539,00	13,75%	772.171.542,00	14,52%
Minas Gerais	789.026.834,00	12,68%				

Pará	0,00	0,00%	1.436.171.307,00	22,33%	1.144.658.101,00	21,53%
Paraíba	1.219.550.279,00	19,60%	203.013.859,00	3,16%	147.258.386,00	2,77%
Pernambuco	145.706.381,00	2,34%	387.138.677,00	6,02%	392.884.090,00	7,39%
Piauí	375.720.658,00	6,04%	301.064.816,00	4,68%	250.729.754,00	4,72%
Paraná	369.632.655,00	5,94%			18.398.448,00	0,35%
Rio Grande do Norte	642.214.078,00	10,32%	16.513.539,00	0,26%	54.437.009,00	1,02%
Total	6.222.031.318,00	100%	6.430.800.452,00	100,00%	5.316.471.008,00	100,00%

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Verificou-se, ainda, um aumento expressivo de 3.789,02% nos repasses da complementação VAAF destinados ao estado do Rio Grande do Sul em 2023. Esse crescimento atípico é possivelmente explicado pelos impactos financeiros decorrentes da catástrofe natural que afetou o estado, exigindo maior aporte de recursos para garantir o valor mínimo por aluno. Esse caso demonstra que o novo critério de distribuição do VAAF é capaz de captar situações de vulnerabilidade temporária ou estrutural, ajustando os repasses para assegurar a manutenção do financiamento educacional em contextos adversos. Destaca-se, contudo, que alguns estados não receberam recursos da complementação por não atenderem às exigências estabelecidas na legislação vigente, permanecendo inabilitados para a repartição dos valores adicionais.

Segundo Hirata et al. (2022), embora o FUNDEB desempenhe papel fundamental na redistribuição de recursos públicos para a educação básica, sua metodologia de complementação pela União apresenta limitações relevantes. O critério atualmente adotado considera a média do gasto por aluno em nível estadual, o que faz com que apenas municípios situados em estados cuja média de investimento por aluno esteja abaixo do mínimo nacional definido sejam contemplados com recursos adicionais. Com isso, municípios com maior capacidade econômica, mas localizados em estados pobres, acabam se beneficiando da complementação federal, enquanto municípios de baixa arrecadação inseridos em estados considerados ricos, cuja média de gasto supera o mínimo, não recebem qualquer apoio suplementar. Essa distorção evidencia uma fragilidade do modelo redistributivo vigente, que não alcança plenamente os municípios em situação de vulnerabilidade financeira individual, limitando a equidade pretendida pelo fundo.

4.2. Panorama educacional do estado do Amazonas

O estado do Amazonas, localizado na Região Norte do Brasil, é composto por 62 municípios, distribuídos em 13 microrregiões e 6 mesorregiões. Segundo dados do Instituto

Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a rede de ensino público amazonense apresentou a seguinte configuração no período de 2021 a 2023:

a) 2021 – Existiam 5.357 escolas públicas, das quais 4.265 eram municipais, representando 79,62% do total;

b) 2022 – O número total de escolas públicas passou para 5.402, sendo 4.296 municipais, o que corresponde a 79,53%;

c) 2023 – Registraram-se 5.431 escolas públicas, das quais 4.309 municipais, representando 79,30% do total.

Dessa forma, constata-se que aproximadamente 79% das escolas da rede pública de ensino do Amazonas são de responsabilidade municipal. Observa-se, ainda, um crescimento no número total de escolas, tanto estaduais quanto municipais, o que implica a necessidade de maior volume de investimentos para assegurar condições adequadas de funcionamento e promover a oferta de um ensino público de qualidade.

De acordo com os dados do Censo Escolar, a rede municipal do estado conta com 24.970 docentes, sendo 1.309 atuando nos anos iniciais do ensino fundamental e 12.661 nos anos finais. Quanto ao número de matrículas por etapa da educação básica municipal (Tabela 1), o cenário evidencia variações relevantes no período analisado, refletindo a dinâmica de expansão e manutenção da rede de ensino local.

Tabela 2 - Número de alunos matriculados por etapa de ensino da rede municipal de educação no estado do Amazonas, no período de 2021 a 2023.

ETAPA\ANO	2021	2022	Evolução das matrículas	2023	Evolução das matrículas
Creche	30.665,00	35.500,00	15,77%	39.947,00	12,53%
Pré-escola	108.214,00	108.838,00	0,58%	114.618,00	5,31%
Anos Iniciais	287.922,00	284.138,00	-1,31%	281.097,00	-1,07%
Anos Finais	156.633,00	154.469,00	-1,38%	155.917,00	0,94%
Ensino de Jovens e Adultos	36.916,00	32.930,00	-10,80%	29.191,00	-11,35%
Educação Especial	13.132,00	14.299,00	8,89%	16.813,00	17,58%
TOTAL	633.482,00	630.174,00	-0,52%	637.583,00	1,18%

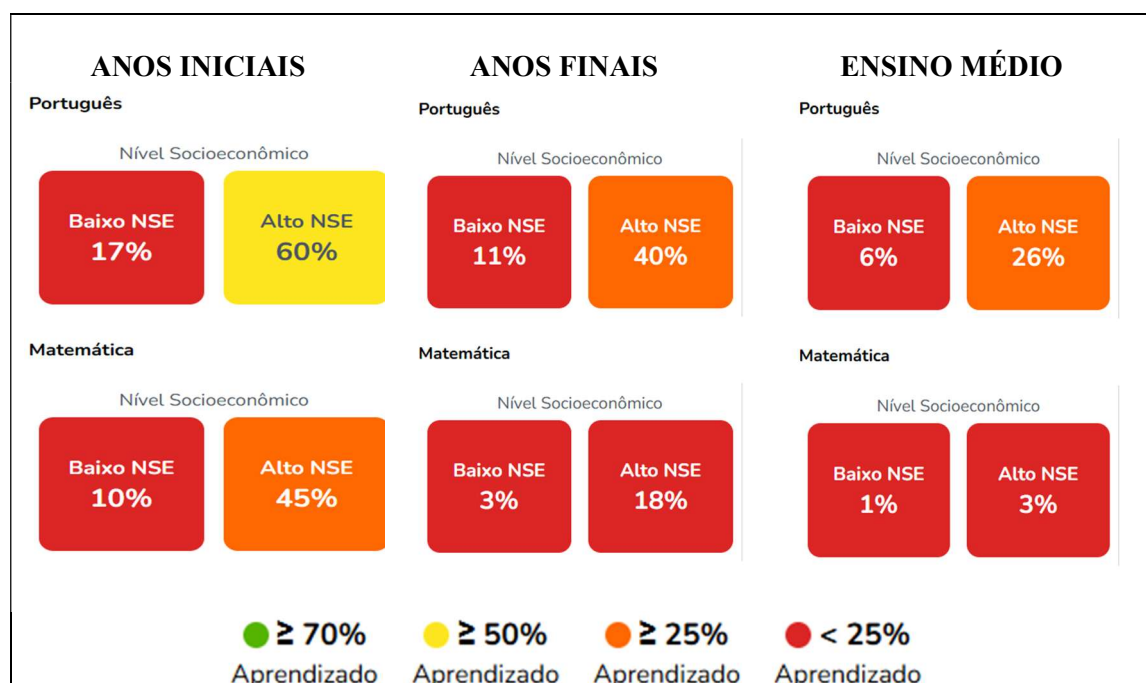
Fonte: INEP (censo escolar), 2024.

A análise dos dados apresentados na Figura 1 evidencia uma redução no número de matrículas na rede municipal em 2022, período imediatamente posterior à pandemia de Covid-19. Essa diminuição pode estar relacionada ao receio da comunidade escolar quanto ao retorno das atividades presenciais, bem como a outros fatores, como dificuldades de acesso à escola, aumento das taxas de evasão, reprovação e fragilidades estruturais das unidades escolares. Nota-se que essa tendência de queda persiste nos anos iniciais do ensino

fundamental e na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA), sugerindo desafios contínuos para a universalização do atendimento educacional.

No que se refere ao nível de equidade do aprendizado, medido pelo percentual de estudantes com desempenho considerado adequado para a etapa de ensino, em português e matemática, entre diferentes grupos socioeconômicos, a Figura 1 revela desigualdades marcantes. Entre os alunos de níveis socioeconômicos mais elevados, o percentual de aprendizado suficiente em língua portuguesa é alto, mas em matemática não ultrapassa 45%. Já para os estudantes de níveis socioeconômicos mais baixos, o cenário é ainda mais preocupante: tanto em português quanto em matemática, o percentual de aprendizagem adequada não supera 20% nos anos iniciais. A situação se agrava nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio, em que os índices de aprendizado são baixos ou muito baixos para todos os estratos socioeconômicos, com resultados particularmente críticos em matemática. Esses dados evidenciam a persistência de desigualdades educacionais significativas, indicando que o acesso à escola não se traduz, necessariamente, em aprendizado efetivo para grande parte dos estudantes.

Figura 1- Percentual de aprendizado por nível socioeconômico e por etapa, no ano de 2021.

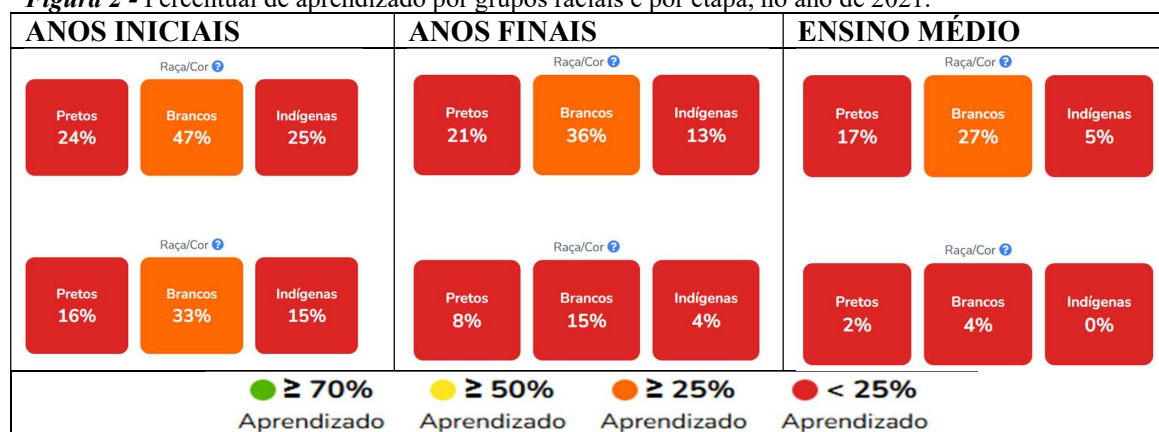


Fonte: Saeb, INEP, 2021.

No que se refere ao nível de equidade entre diferentes grupos sociais, os percentuais de aprendizado observados na Figura 2 também são preocupantes, evidenciando deficiências

significativas no processo de ensino-aprendizagem em todas as etapas avaliadas. Os dados demonstram que, para todos os grupos raciais analisados, a maior parte dos estudantes encontra-se nos níveis representados pela cor vermelha, que indica desempenho muito abaixo do esperado, ou pela cor laranja, que sinaliza insucesso quando menos de 50% dos alunos apresentam aprendizado adequado para a etapa escolar. Esses resultados sugerem que as desigualdades educacionais transcendem fatores socioeconômicos, refletindo também disparidades raciais persistentes, que impactam negativamente o alcance de um padrão mínimo de qualidade no ensino público do Amazonas.

Figura 2 - Percentual de aprendizado por grupos raciais e por etapa, no ano de 2021.



Fonte: Saeb, INEP, 2021.

Nota 1: Primeira linha da figura: aprendizado em português. Segunda linha, aprendizado em matemática.

Nota 2: Os dados refletem, principalmente, o desempenho de estudantes indígenas em escolas urbanas (uma minoria dessa população).

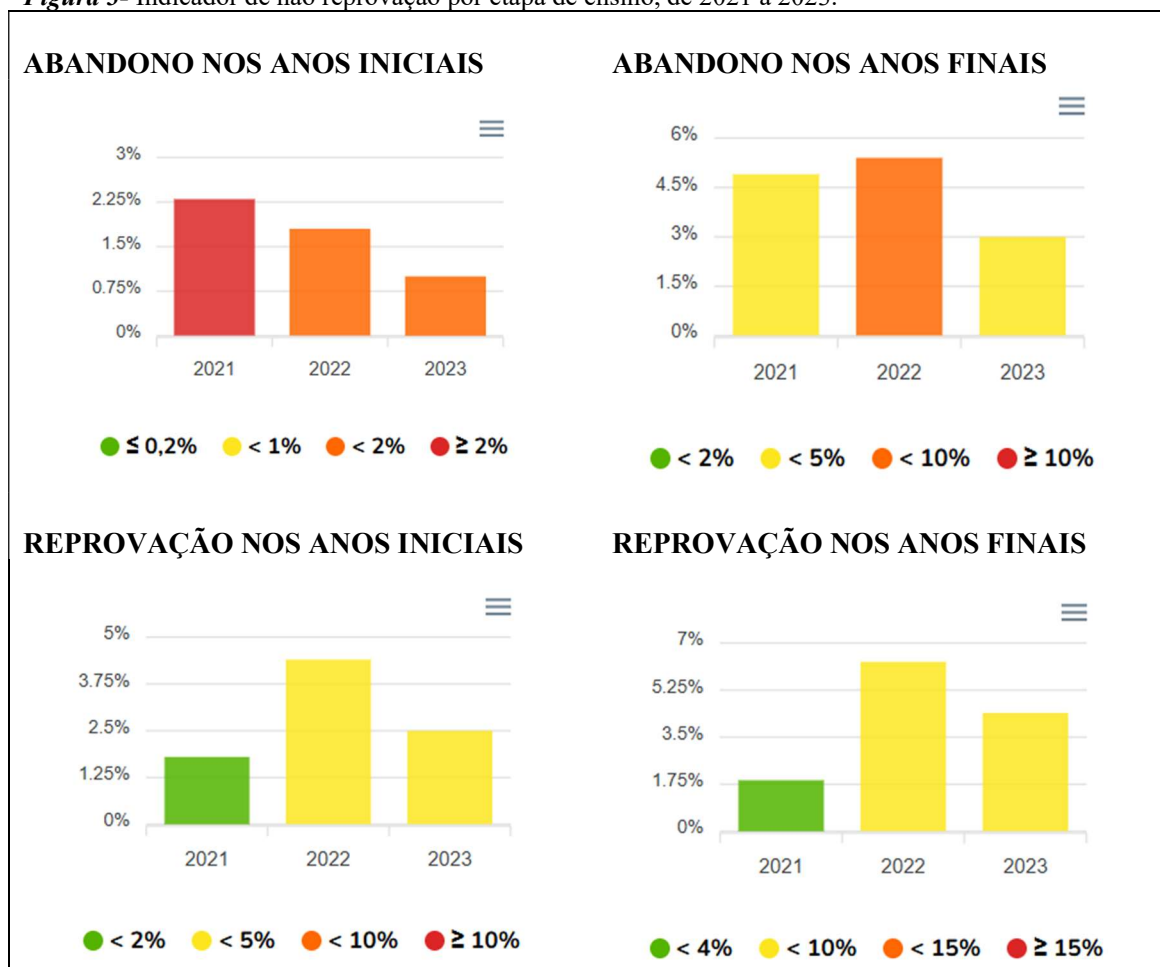
A análise do indicador de não reprovação, que engloba os percentuais de abandono e de reprovação escolar, evidencia fragilidades relevantes no fluxo de aprendizagem da rede municipal amazonense. As taxas de abandono foram concebidas a partir da premissa de que a evasão escolar nos anos iniciais do ensino fundamental deve ser considerada um insucesso da rede de ensino, e que, nos anos finais e no ensino médio, o abandono deveria ocorrer apenas em situações excepcionais (INEP, 2023). A mesma lógica fundamenta as taxas de reprovação, definidas sob a expectativa de que não deveria haver reprovação nos anos iniciais e que, nos anos finais, essa prática deveria ser adotada apenas de forma restrita e excepcional.

No entanto, os dados apresentados na Figura 3 revelam que, entre 2021 e 2023, a taxa média de abandono escolar diminuiu 1,50%, enquanto a taxa média de reprovação apresentou crescimento de aproximadamente 2,40% no mesmo período. Esse cenário sugere que, embora a evasão tenha sido parcialmente mitigada, o aumento da reprovação indica persistência de problemas estruturais no processo de ensino-aprendizagem, possivelmente relacionados a deficiências na infraestrutura escolar, à formação docente, à defasagem idade-série e às

condições socioeconômicas dos estudantes, fatores que demandam atenção prioritária das políticas educacionais do estado.

O Instituto Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede) desenvolveu o indicador de permanência escolar como complemento às análises realizadas pelo INEP. Esse indicador busca mensurar o percentual aproximado de estudantes que ingressam no sistema educacional, mas o abandonam ao longo de sua trajetória escolar. A métrica permite avaliar os impactos negativos provocados por fatores estruturais e contextuais, como a pandemia de Covid-19, que intensificou a evasão e as dificuldades de aprendizagem. Além disso, o indicador tem como finalidade reconhecer e valorizar as redes de ensino que apresentam fluxos educacionais mais consistentes, caracterizados por baixas taxas de reprovação e abandono, elementos fundamentais para a garantia do direito à educação com qualidade e equidade.

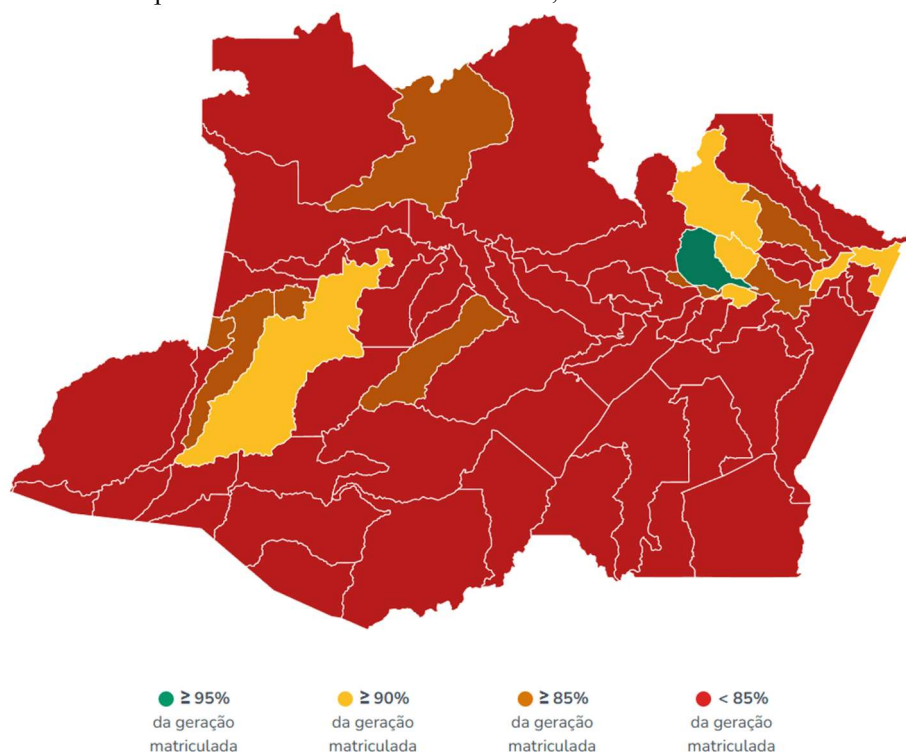
Figura 3- Indicador de não reprovação por etapa de ensino, de 2021 a 2023.



Fonte: Saeb, INEP, 2023.

No caso do estado do Amazonas, o indicador de permanência escolar evidencia fragilidades significativas no fluxo educacional da rede pública municipal. Os dados apontam que uma parcela expressiva dos estudantes abandona a escola antes de concluir a etapa de ensino correspondente, o que compromete diretamente a garantia do direito à educação e a continuidade do processo de aprendizagem. A combinação de fatores como desigualdade socioeconômica, limitações de infraestrutura escolar, dificuldades de acesso a unidades de ensino em áreas remotas, além dos impactos prolongados da pandemia de Covid-19, contribui para o enfraquecimento da permanência dos alunos na escola. Esses resultados indicam a necessidade de políticas públicas mais eficazes voltadas à prevenção da evasão escolar, ao fortalecimento dos mecanismos de acompanhamento pedagógico e à ampliação de estratégias de busca ativa, de modo a assegurar maior equidade no acesso e na conclusão da educação básica no estado.

Figura 4: Indicador de permanência do estado do Amazonas, considerando censo escolar 2020.



Fonte: IEDE, 2021.

Em consonância com as análises do Iede (2020), a relevância do indicador de permanência escolar está no fato de que os municípios com menores índices de permanência são, em geral, aqueles que enfrentam maiores dificuldades estruturais no sistema educacional. Esses municípios apresentam, com frequência, carência de professores com formação

adequada, elevadas taxas de reprovação, maior rotatividade do corpo docente e fragilidades nos processos pedagógicos e de gestão escolar.

Esse cenário é agravado pelas condições de infraestrutura das escolas municipais no estado do Amazonas, conforme evidenciado na Figura 5. O levantamento realizado pelo Iede aponta que itens básicos, como acessibilidade, saneamento e condições físicas adequadas, deveriam apresentar taxas de atendimento acima de 70% para garantir um ambiente minimamente favorável ao aprendizado. No entanto, os dados mostram que muitas escolas estão abaixo desse patamar, revelando limitações significativas na infraestrutura educacional da rede municipal, fator que contribui para a evasão, o baixo desempenho escolar e a dificuldade de garantir a permanência dos estudantes.

Figura 4 - Infraestrutura das escolas municipais no estado do Amazonas.



Fonte: IEDE, 2023.

Nota 1: Representa o percentual de escolas da unidade federativa com cada tipo de equipamento de infraestrutura (IEDE).

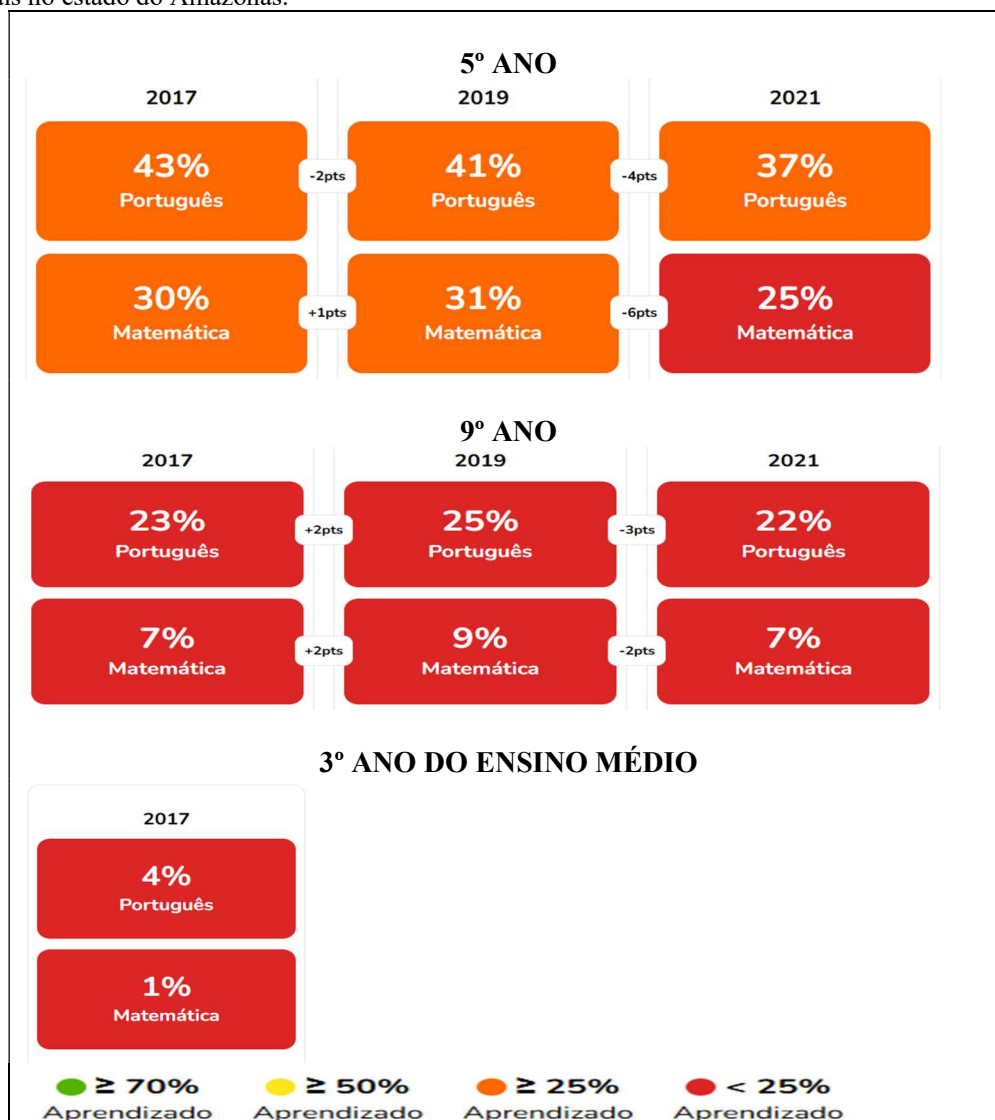
Nota 2: Biblioteca é um local composto por um acervo de livros e um profissional especializado (bibliotecário), (INEP).

O Iede ressalta que garantir boas condições de funcionamento das escolas é essencial para assegurar a todos os alunos oportunidades equitativas de aprendizagem. Considerando a quantidade de unidades escolares dos municípios amazonenses que atendem a esse requisito, é possível afirmar que a qualidade do ensino na rede pública municipal permanece aquém do ideal, evidenciando carências estruturais significativas. A elevação desses percentuais é imprescindível para proporcionar um ambiente escolar minimamente adequado, capaz de favorecer o desenvolvimento cognitivo dos estudantes e melhorar seus resultados educacionais.

No tocante à qualidade do ensino, uma das principais proxies utilizadas na literatura é a nota do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Assim, para complementar

a análise do cenário educacional amazonense, foram avaliados os níveis de aprendizado dos estudantes da rede pública municipal com base nos dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). De acordo com o SAEB, considera-se adequado o percentual igual ou superior a 70% de alunos com desempenho nos níveis Proficiente ou Avançado para a etapa de ensino cursada. A Figura 6 apresenta o panorama dos resultados alcançados pelos estudantes do 5º ano, 9º ano e 3º ano do Ensino Médio, evidenciando os desafios enfrentados pela rede pública municipal para atingir padrões satisfatórios de qualidade na educação.

Figura 5- Percentual de estudantes com nível de aprendizado, considerado suficiente para a etapa, nas escolas municipais no estado do Amazonas.



Fonte: Saeb/Ideb, INEP - 2023

Nota 1: Verde: Aprendizado além da expectativa. Recomenda-se para os alunos, neste nível, atividades desafiadoras (INEP).

Nota 2: Amarelo: Os alunos neste nível encontram-se preparados para continuar os estudos. Recomenda-se atividades de aprofundamento (INEP)..

Nota 3: Laranja: Os alunos neste nível precisam melhorar. Sugere-se atividades de reforço (INEP)..

Nota 4: Vermelho: Os alunos neste nível apresentaram pouquíssimo aprendizado. É necessário a recuperação de conteúdos (INEP)..

Nota 5: Ausência de dados para o Ensino Médio nos anos de 2019 e 2021 (INEP)..

Diante do cenário educacional apresentado, torna-se evidente a necessidade de complementação financeira por parte da União para que as escolas municipais do Amazonas possam atingir o valor mínimo de investimento por aluno, em conformidade com a média nacional. Além disso, a ampliação dos repasses federais é fundamental não apenas para equalizar o financiamento da educação básica na região, mas também para viabilizar

melhorias estruturais e pedagógicas capazes de elevar a qualidade da rede de ensino municipal, garantindo condições mais adequadas para a aprendizagem e a permanência dos estudantes.

4.3. Complementação financeira da União ao FUNDEB aos municípios amazonenses

Nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, os municípios assumem uma responsabilidade proporcionalmente maior no financiamento da educação básica, em comparação com outras regiões do país, devido à sua baixa capacidade econômica e limitada arrecadação de receitas próprias. Essa situação é ainda mais crítica nos municípios de pequeno e médio porte, que apresentam elevada dependência das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para custear serviços públicos essenciais. Nesse contexto, muitos desses entes enfrentam dificuldades em garantir condições mínimas de oferta educacional, tornando-se indispensável a complementação financeira da União por meio do FUNDEB, a fim de reduzir desigualdades regionais e assegurar padrões mínimos de qualidade no ensino público municipal.

A análise da Tabela 3 evidencia que a rede estadual e todos os municípios do estado do Amazonas receberam complementação financeira da União por meio da distribuição do VAAF, uma vez que o valor anual por aluno não atingiu o mínimo nacional estabelecido. O VAAT, por sua vez, é calculado individualmente para cada município e destinado às redes de ensino com menor capacidade de investimento, visando reduzir desigualdades no financiamento educacional. Observa-se, entretanto, que 6,45% dos municípios da mesorregião do Centro Amazonense — o equivalente a quatro municípios — não receberam a complementação via VAAT. Entre eles, Coari e Manaus ficaram de fora por alcançarem o índice mínimo nacional exigido, enquanto Caapiranga e Presidente Figueiredo foram inabilitados por não transmitirem ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) os dados referentes ao exercício anterior, condição obrigatória para habilitação ao recebimento dos recursos.

Tabela 3 - Número de municípios amazonenses que receberam as complementações o VAAF, VAAT e VAAR, em 2023, agrupados por mesorregião.

Mesorregião	municípios da Mesorregião	receberam VAAF	%	receberam VAAT	%	receberam VAAR	%
Centro Amazonense	30	30	100	26	86,67	28	93,33
Norte Amazonense	6	6	100	6	100	5	83,33
Sudoeste Amazonense	16	16	100	16	100	10	62,50

Sul Amazonense	10	10	100	10	100	7	70,00
Total Geral	62	62	100	58	93,55	50	80,65

Fonte: Tesouro transparente, 2023

No que se refere ao VAAR (Valor Aluno Ano Resultado), calculado com base no custo médio anual por estudante em escolas de ensino regular, verificou-se que 12 municípios amazonenses (19,35%), distribuídos entre todas as mesorregiões do estado, não receberam essa complementação. A ausência do repasse está relacionada ao não cumprimento das condicionalidades previstas na legislação vigente, que incluem critérios de gestão, evolução dos indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem, além da redução das desigualdades educacionais.

A análise da distribuição dos recursos referentes ao VAAF, VAAT e VAAR entre os municípios das mesorregiões amazonenses, em 2023, evidencia que Manaus foi o município que recebeu os maiores valores tanto de VAAF quanto de VAAR (Tabelas 3 e 4). Ao se desagregar os valores por mesorregião, observa-se que, mesmo desconsiderando os repasses destinados à capital do estado, a mesorregião do Centro concentrou a maior parcela dos recursos de complementação financeira da União ao FUNDEB, correspondendo a mais de 50% do total transferido no ano. Quando se incluem os valores recebidos por Manaus, essa representatividade ultrapassa 70%. De modo geral, todas as mesorregiões do Amazonas foram contempladas com complementações, evidenciando que, em grande parte dos municípios, o valor anual por aluno permaneceu abaixo do mínimo nacional definido em lei, justificando a intervenção suplementar da União (Tabela 3).

Tabela 4 - Número de municípios amazonenses que receberam as complementações o VAAF, VAAT e VAAR, em 2023, agrupados por mesorregião.

CONSIDERANDO O MUNICÍPIO DE MANAUS (CAPITAL DO ESTADO DO AMAZONAS)						
Mesorregiões	VAAF (R\$)	%	VAAT (R\$)	%	VAAR (R\$)	%
Centro	587.266.076,00	70,57%	299.178.122,00	45,41%	49.554.658,00	79,04%
Norte	37.636.071,00	4,52%	48.443.613,00	7,35%	1.227.999,00	1,96%
Sudoeste	129.540.687,00	15,57%	190.304.167,00	28,88%	7.467.110,00	11,91%
Sul	77.718.405,00	9,34%	120.983.574,00	18,36%	4.445.846,00	7,09%
Total Geral	832.161.239,00	100,00%	658.909.476,00	100,00%	62.695.613,00	100,00%
DESCONSIDERANDO O MUNICÍPIO DE MANAUS (CAPITAL DO ESTADO DO AMAZONAS)						
Mesorregiões	VAAF (R\$)	%	VAAT (R\$)	%	VAAR (R\$)	%
Centro	273.201.461,00	52,73%	299.178.122,00	45,41%	16.412.830,00	55,54%
Norte	37.636.071,00	7,26%	48.443.613,00	7,35%	1.227.999,00	4,16%
Sudoeste	129.540.687,00	25,00%	190.304.167,00	28,88%	7.467.110,00	25,27%
Sul	77.718.405,00	15,00%	120.983.574,00	18,36%	4.445.846,00	15,04%
Total Geral	518.096.624,00	100,00%	658.909.476,00	100,00%	29.553.785,00	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Tanno (2017) ressalta uma preocupação relevante quanto à dinâmica da complementação financeira da União ao FUNDEB. Embora essa política busque reduzir disparidades entre estados, ela não altera significativamente a condição das unidades da federação que já apresentam valores anuais por aluno (VAA) mais elevados. Além disso, ao analisar os efeitos da complementação dentro de um mesmo estado beneficiado, observa-se que algumas redes ou sistemas de ensino, que já possuíam altos valores de recursos totais por aluno, também recebem parte dessa complementação. Tal situação pode potencializar desigualdades internas entre os entes federativos da mesma unidade da federação, ampliando disparidades de financiamento entre municípios com diferentes capacidades econômicas e níveis de investimento por aluno.

Em 2023, o estado do Amazonas recebeu um total de R\$ 1.553.766.328,00 em complementações financeiras da União ao FUNDEB. Desse montante, a mesorregião Centro concentrou 60,24% dos recursos, seguida pela mesorregião Sudoeste (21,07%), Sul (13,07%) e Norte (5,62%), conforme demonstrado na Tabela 5. A análise individual dos municípios revela a proporção dos valores recebidos em relação ao total da mesorregião a que pertencem. Além da capital Manaus, que recebeu R\$ 347.206.433,00, destacam-se Manacapuru (R\$ 65.446.536,00), Tefé (R\$ 60.938.588,00), Parintins (R\$ 53.930.288,00), Tabatinga (R\$ 52.852.909,00) e Manicoré (R\$ 47.646.998,00) como os municípios que obtiveram os maiores repasses de complementação financeira no estado, evidenciando a concentração de recursos em localidades com maior demanda educacional e dependência do FUNDEB para o financiamento da educação básica.

A legislação do Novo FUNDEB estabelece que a utilização dos indicadores VAAF, VAAT e VAAR, ao permitir complementações diferenciadas entre os municípios, deve contribuir para uma redistribuição mais equitativa dos recursos financeiros destinados à educação básica. A expectativa é que essa estratégia possibilite avanços concretos nos indicadores de atendimento e aprendizagem dos estudantes, promovendo maior equidade entre as redes de ensino e reduzindo as desigualdades históricas no acesso a um padrão mínimo de qualidade educacional.

De acordo com Silveira et al. (2017), as complementações financeiras desempenham papel fundamental na redução das desigualdades regionais no financiamento da educação básica, uma vez que beneficiam prioritariamente os municípios com menor capacidade de

arrecadação, garantindo que, ao menos, o valor mínimo anual por aluno seja assegurado. No entanto, Campos e Cruz (2009) ressaltam que melhores condições de infraestrutura para o desenvolvimento das atividades educacionais não dependem exclusivamente do volume de recursos recebidos. A eficácia desse financiamento está diretamente relacionada à qualidade da gestão dos recursos, sendo essencial que os municípios adotem práticas eficientes de planejamento, execução e monitoramento dos gastos para alcançar resultados mais expressivos na melhoria da educação pública.

Tabela 5 - Valor recebido com complementações o VAAF, VAAT e VAAR, em 2023, pelos municípios da mesorregião central

MUNICÍPIOS	VAAF (R\$)	%	VAAT (R\$)	%	VAAR (R\$)	%
Manaus	314.064.615,00	53,48			33.141.828,00	66,88
Manacapuru	24.826.832,00	4,23	39.135.883,00	13,08	1.483.821,00	2,99
Parintins	23.384.593,00	3,98	29.377.719,00	9,82	1.167.976,00	2,36
Itacoatiara	23.271.125,00	3,96	11.752.911,00	3,93	1.273.447,00	2,57
Tefé	21.052.716,00	3,58	38.562.350,00	12,89	1.323.522,00	2,67
Maués	16.380.825,00	2,79	17.737.373,00	5,93	1.484.797,00	3
Irauba	15.901.568,00	2,71	14.643.387,00	4,89	1.493.660,00	3,01
Coari	15.146.867,00	2,58		0	1.447.081,00	2,92
Barreirinha	13.020.455,00	2,22	19.673.326,00	6,58	-	0
Presidente Figueiredo	11.078.162,00	1,89		0	519.164,00	1,05
Autazes	10.453.934,00	1,78	7.633.840,00	2,55	469.114,00	0,95
Careiro	10.352.271,00	1,76	12.704.275,00	4,25	1.234.713,00	2,49
Nova Olia do Norte	8.853.697,00	1,51	13.142.917,00	4,39	841.211,00	1,7
Rio Preto da Eva	8.383.125,00	1,43	12.168.348,00	4,07	513.175,00	1,04
Beruri	8.088.658,00	1,38	12.087.821,00	4,04	418.419,00	0,84
Alvarães	6.167.713,00	1,05	9.614.046,00	3,21	318.077,00	0,64
Manaquiri	5.998.336,00	1,02	4.492.780,00	1,5	326.418,00	0,66
Boa Vista do Ramos	5.368.787,00	0,91	9.192.937,00	3,07	499.457,00	1,01
Uarini	5.250.119,00	0,89	9.650.206,00	3,23	251.782,00	0,51
Nhamuá	4.896.870,00	0,83	5.523.859,00	1,85	248.005,00	0,5
Codajás	4.668.526,00	0,79	5.982.127,00	2	460.937,00	0,93
Careiro da Várzea	4.644.487,00	0,79	2.100.653,00	0,7	271.182,00	0,55
Urucurituba	4.485.387,00	0,76	6.091.078,00	2,04	-	0
Caapiranga	3.832.165,00	0,65		0	208.064,00	0,42
Urucará	3.558.557,00	0,61	1.107.210,00	0,37	-	0
Silves	3.402.393,00	0,58	3.753.084,00	1,25	158.807,00	0,32
Anori	3.350.950,00	0,57	4.123.098,00	1,38	-	0
Anamá	2.682.803,00	0,46	1.748.263,00	0,58	-	0
Itapiranga	2.443.878,00	0,42	2.734.162,00	0,91		0
São Sebastião do Uatumã	2.255.661,00	0,38	4.444.469,00	1,49		0
SUBTOTAL	587.266.076,00	100	299.178.122,00	100	49.554.658,00	100

Tabela 6 - Valor recebido com complementações o VAAF, VAAT e VAAR, em 2023, pelos municípios da mesorregião central

MUNICÍPIOS	MESOR REGIÃO	VAAF (R\$)	%	VAAT (R\$)	%	VAAR (R\$)	%	
São Gabriel da Cachoeira	NORTE	14.969.355,00	40	18.815.750,00	39	575.415,00	47	
Maraã		6.670.153,00	18	7.425.029,00	15	279.805,00	23	
Japurá		4.367.759,00	12	9.968.331,00	21			
Barcelos		3.997.015,00	11	3.559.025,00	7			
Novo Airão		3.931.931,00	10	2.790.492,00	6			
Santa Isabel do Rio Negro		3.699.857,00	10	5.884.986,00	12	372.779,00	30	
SUBTOTAL			37.636.071,00	100	48.443.613,00	100	1.227.999,00	100
MUNICÍPIOS		VAAF (R\$)	%	VAAT (R\$)	%	VAAR (R\$)	%	
Tabatinga	SUDOESTE	21.151.014,00	16	30.264.513,00	16	1.437.382,00	19	
Benjamin Constant		14.411.618,00	11	15.536.872,00	8	1.496.856,00	20	
São Paulo de Olivença		11.692.786,00	9	10.886.483,00	6	1.129.702,00	15	
Jutaí		10.720.875,00	8	16.773.488,00	9	696.905,00	9	
Santo Antônio do Içá		10.336.735,00	8	21.522.893,00	11	523.033,00	7	
Eirunepé		9.162.783,00	7	13.589.701,00	7	888.302,00	12	
Fonte Boa		8.675.328,00	7	16.975.505,00	9	445.840,00	6	
Tonantins		7.217.859,00	6	11.627.352,00	6	408.070,00	5	
Carauari		6.787.108,00	5	10.603.296,00	6		0	
Atalaia do Norte		5.991.057,00	5	7.606.241,00	4	-	0	
Envira		4.377.913,00	3	7.551.205,00	4		0	
Ipixuna		4.236.858,00	3	7.805.580,00	4		0	
Amaturá		4.118.741,00	3	4.988.654,00	3	441.020,00	6	
Itamarati		3.832.654,00	3	6.468.693,00	3		0	
Juruá		3.476.468,00	3	3.204.789,00	2		0	
Guajará		3.350.889,00	3	4.898.901,00	3		0	
SUBTOTAL		129.540.687,00	100	190.304.167,00	100	7.467.110,00	100	
MUNICÍPIOS		VAAF	%	VAAT	%	VAAR	%	
Manicoré	SUL	15.358.021,00	20	30.669.200,00	25	1.619.777,00	36	
Humaitá		13.150.867,00	17	22.196.876,00	18	587.770,00	13	
Lábrea		10.740.755,00	14	17.516.707,00	14	1.067.166,00	24	
Borba		9.503.187,00	12	11.471.520,00	9		0	
Boca do Acre		7.242.510,00	9	9.307.075,00	8	808.599,00	18	
Tapauá		6.547.021,00	8	8.778.797,00	7		0	
Pauini		4.964.828,00	6	6.500.025,00	5	-	0	
Novo Aripuanã		3.960.191,00	5	5.403.204,00	4	195.392,00	4	
Canutama		3.168.055,00	4	4.760.413,00	4		0	
Apuí		3.082.969,00	4	4.379.755,00	4	167.142,00	4	
SUBTOTAL			77.718.405,00		120.983.574,00	100	4.445.846,00	100
TOTAL GERAL		TODAS	832.161.239,00	100	658.909.476,00	100	62.695.613,00	100

Fonte: Tesouro transparente, 2023.

4.4. Aspectos socioeconômicos e os indicadores de qualidade da educação dos municípios amazonenses

A complementação financeira da União aos estados e municípios, no âmbito do FUNDEB, é direcionada ao fortalecimento de toda a educação básica no país. Esse mecanismo busca induzir maior equidade educacional, não apenas garantindo padrões mínimos de qualidade, mas também assegurando que as transferências alcancem as redes de ensino com menor disponibilidade de investimento educacional, independentemente do estado em que estejam localizadas e do seu VAAF. Além de mitigar desigualdades regionais, a política pretende reduzir disparidades escolares associadas a fatores socioeconômicos e raciais que afetam diretamente os resultados de aprendizagem. Assim, a complementação federal reforça os princípios de equidade socioeconômica e de equalização da capacidade fiscal entre as redes de ensino brasileiras.

No contexto do estado do Amazonas, observa-se que a unidade federativa ocupa a 16ª posição no ranking do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, com um total de R\$ 116.019.139.386,00, equivalente a 1,46% do PIB do país, caracterizando uma posição intermediária. Destaca-se, contudo, a concentração econômica na Mesorregião Central, responsável por aproximadamente 92% do PIB estadual, apresentando um PIB per capita de R\$ 32.235,10, valor significativamente superior ao das demais mesorregiões (Tabela 5). Essa concentração econômica evidencia disparidades intrarregionais que afetam diretamente a capacidade de investimento em educação nos municípios mais periféricos do estado.

Tabela 7 - Representação econômica das mesorregiões amazônicas em função do PIB em 2023

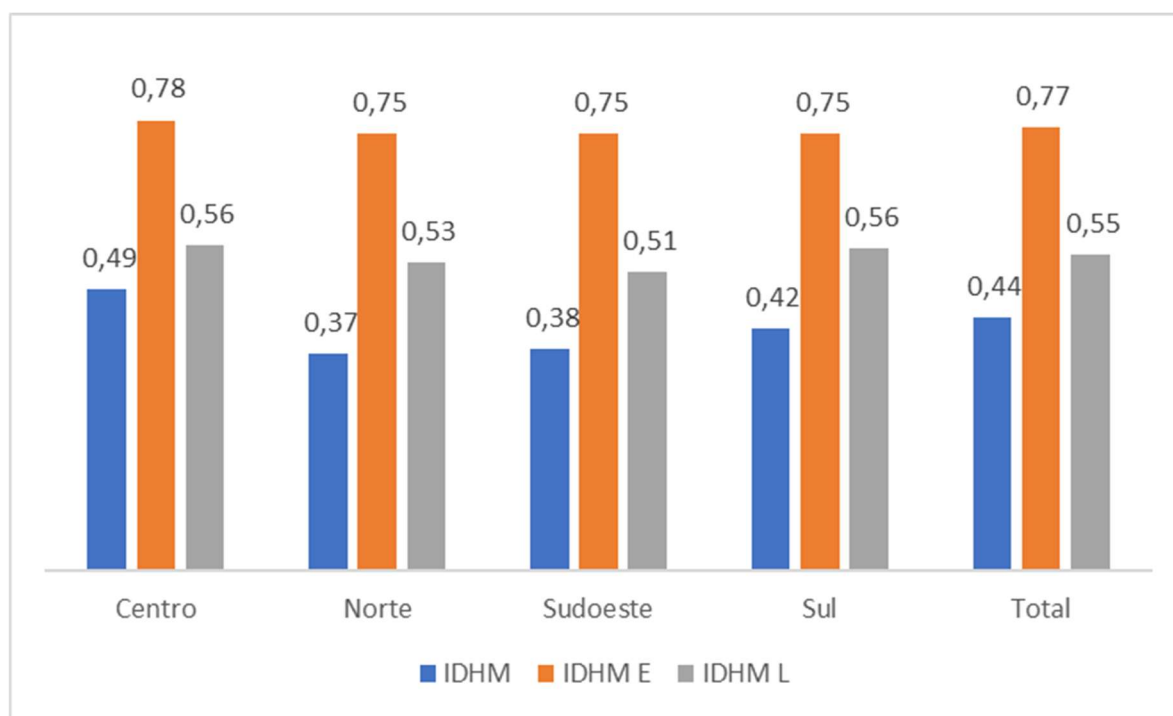
Mesorregiões	PIB (R\$)	%	População (hab)	%	PIB per capita (R\$)	%
Centro	107.068.187.500,00	92,28%	3.321.478	78,94%	32.235,10	52,50%
Norte	1.128.725.331,00	0,97%	140.246	3,33%	8.048,18	13,11%
Sudoeste	4.007.760.060,00	3,45%	409.249	9,73%	9.792,96	15,95%
Sul	3.814.466.495,00	3,29%	336.741	8,00%	11.327,60	18,45%
Total Geral	116.019.139.386,00	100,00%	4.207.714	100,00%	61.403,84	100,00%

Fonte: IBGE, 2023.

A análise do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), que avalia as dimensões de longevidade, educação e renda, evidencia semelhanças nos indicadores de desenvolvimento humano entre as mesorregiões Sul e Central, assim como entre as mesorregiões Norte e Sudoeste (Gráfico 4). No que se refere especificamente à dimensão de

longevidade, observa-se que a mesorregião Central apresenta o mesmo índice que a mesorregião Sul, com valor de 0,56 no IDHM-L, indicando condições relativamente próximas em termos de expectativa de vida e saúde da população nessas localidades.

Gráfico 4 – Índice médio de Desenvolvimento Humano Municipal nas mesorregiões amazonenses para as dimensões educação e longevidade.



Fonte: IBGE

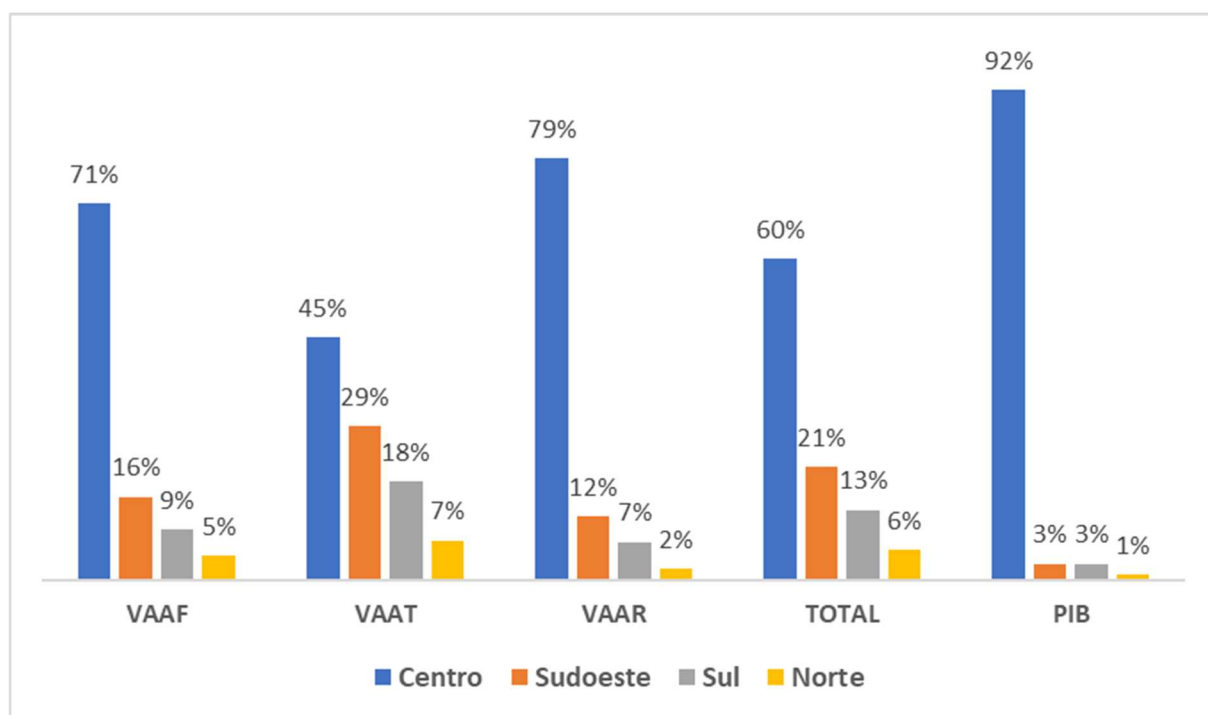
O cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) considera fatores relacionados à expectativa de vida, educação e Produto Interno Bruto (PIB) per capita, permitindo mensurar o nível de desenvolvimento humano entre as diferentes mesorregiões do estado. Na mesorregião Central, a esperança média de vida ao nascer é de 71,64 anos, variando entre 68,43 e 74,54 anos, desempenho ligeiramente superior ao das demais mesorregiões do Amazonas, mas ainda abaixo da média nacional, que é de 76,6 anos. Entre os municípios com maiores expectativas de vida destacam-se Manaus, Coari, Itacoatiara, Tefé e Parintins, ainda que todos apresentem valores inferiores ao padrão nacional.

No que se refere à dimensão educação (IDHM-E), observa-se que todas as mesorregiões apresentaram índices superiores a 0,75, caracterizando desempenho considerado alto para essa dimensão (Gráfico 4). Contudo, esse resultado contrasta com a situação precária descrita no tópico 4.2, que retrata o panorama da educação nos municípios amazonenses, indicando que a qualidade do ensino e a equidade de acesso ainda não se traduzem, na prática,

em melhores condições de aprendizagem, permanência escolar e resultados educacionais efetivos.

Uma preocupação relevante decorre das premissas que regem as transferências intergovernamentais, uma vez que a ampliação do número de municípios beneficiados pode resultar na diluição dos recursos disponíveis, reduzindo o montante destinado a cada ente federativo em função das variações na base de arrecadação. Observa-se, no caso do Amazonas, uma concentração significativa dos repasses na mesorregião Central, onde se localizam cidades com maior dinamismo econômico, como Manaus, polo industrial impulsionado pela Zona Franca, Coari, destaque na produção de petróleo e gás natural, e Itacoatiara, segunda cidade mais populosa do estado (Gráfico 5). Essa concentração evidencia disparidades intrarregionais na distribuição dos recursos, refletindo a influência do potencial econômico local na composição das receitas e na alocação das transferências financeiras.

Gráfico 5 – Distribuição da complementação do FUNDEB por modalidade e composição do PIB, por mesorregião, em 2023.



Fonte: Tesouro transparente, 2023.

Conforme apontam Santos et al. (2022), os principais beneficiados com a nova sistemática de complementação do FUNDEB, em termos relativos, foram os municípios situados acima da mediana de vulnerabilidade, em detrimento daqueles com maior fragilidade socioeconômica. Essa constatação leva à interpretação de que o novo modelo tem potencial para promover maior equidade no financiamento da educação básica ao contemplar um

número mais amplo de entes federativos. No entanto, não se descarta o risco de que a ampliação do conjunto de estados e municípios habilitados ao recebimento dos recursos resulte na diluição dos repasses, reduzindo o montante direcionado às localidades mais vulneráveis e, eventualmente, favorecendo municípios com maior capacidade econômica, o que pode comprometer parcialmente a função redistributiva do fundo.

No presente trabalho, a análise da qualidade educacional foi realizada com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicador que avalia a qualidade da educação no Brasil em uma escala de 0 a 10. O IDEB combina dois aspectos fundamentais do processo educacional: o fluxo escolar, representado pela taxa de aprovação dos alunos, e o aprendizado, mensurado pelos resultados obtidos no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). A Tabela 8 apresenta o desempenho das mesorregiões do estado do Amazonas, permitindo observar as diferenças regionais no alcance das metas de qualidade do ensino.

Tabela 8 - Índice médio do IDEB nas mesorregiões amazonenses em 2023

Mesorregiões	IDEB	Aprendizado	Fluxo
Centro	5,04	5,21	0,96
Norte	4,96	5,26	0,93
Sudoeste	4,56	4,86	0,94
Sul	4,80	5,03	0,95
Total Geral	4,87	5,09	0,95

Fonte: QEdU

As duas variáveis que compõem o IDEB – desempenho e fluxo – expressam, em valores numéricos, os principais resultados do sistema educacional. A variável fluxo avalia a taxa de aprovação dos alunos, indicando se o sistema de ensino garante progressão adequada ou se retém estudantes de forma excessiva, comprometendo a conclusão das etapas escolares no tempo esperado. Por outro lado, a variável desempenho reflete o aproveitamento cognitivo dos estudantes, mensurado a partir dos resultados em Língua Portuguesa e Matemática no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Assim, um sistema que acelera a aprovação sem assegurar qualidade apresentará baixo desempenho nas avaliações, sinalizando necessidade de intervenções para melhoria do processo de ensino-aprendizagem (JESUS et al., 2017).

No caso do Amazonas, a mesorregião Central apresentou o maior IDEB da rede municipal (5,04), enquanto a mesorregião Sul obteve o menor índice (4,80). Quando comparados à média nacional de 2023 para a rede municipal de ensino – 5,80 nos anos iniciais e 4,60 nos anos finais –, os resultados do estado revelam desempenho próximo ao

padrão brasileiro nos anos finais, mas ainda inferior à média nacional para os anos iniciais, indicando desafios para alcançar a qualidade desejada na educação básica.

A Tabela 9 evidencia uma expressiva dispersão dos resultados do IDEB entre as mesorregiões do Amazonas, tanto nos valores finais do índice quanto nos componentes relacionados ao aprendizado e ao fluxo escolar. As disparidades regionais são marcantes, com variações significativas entre os valores mínimos e máximos observados. A mesorregião Sudoeste apresenta os menores resultados, combinando baixo IDEB, baixo índice médio de aprendizagem e menor taxa de fluxo escolar, revelando maiores desafios no processo educacional.

No extremo oposto, o município de Japurá, localizado na mesorregião Norte, alcançou o maior índice de aprendizado (8,2) e o maior IDEB (7,6), seguido de Itacoatiara, na mesorregião Central, com IDEB de 7,4, indicando desempenhos acima da média estadual e nacional. Por outro lado, os menores índices, abaixo de 3,5, concentram-se principalmente nas mesorregiões Sul, Norte e Sudoeste, destacando-se os municípios de Ipixuna, Uarini, Fonte Boa, Pauini e Maraã como aqueles com os resultados mais baixos, o que evidencia fortes desigualdades intraestaduais na qualidade da educação básica.

Tabela 9 - Composição dos fatores de resultado do IDEB por magnitude e por mesorregião, em 2023

Mesorregiões	IDEB			Aprendizado			Fluxo		
	Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo	Mínimo	Médio	Máximo
Centro	3,40	5,04	7,40	3,87	5,21	7,44	0,80	0,96	1,00
Norte	3,00	4,96	7,60	3,43	5,26	8,20	0,86	0,93	1,00
Sudoeste	3,30	4,56	6,30	3,66	4,86	6,32	0,75	0,94	1,00
Sul	3,10	4,80	6,30	4,11	5,03	6,41	0,76	0,95	1,00
Total	3,00	4,87	7,60	3,43	5,09	8,20	0,75	0,95	1,00

Fonte: QEdU

Os resultados do IDEB evidenciam desigualdades significativas no desempenho educacional entre as diferentes mesorregiões do Amazonas. A mesorregião Central apresenta o maior IDEB médio, enquanto a Sudoeste registra o menor índice, revelando discrepâncias tanto no componente de aprendizado quanto no fluxo escolar. O indicador de fluxo demonstra que, de modo geral, as escolas têm conseguido manter os alunos matriculados e promover sua progressão escolar; contudo, as variações entre as mesorregiões indicam que algumas enfrentam maiores dificuldades para assegurar a permanência dos estudantes até a conclusão das etapas de ensino. Observa-se, ainda, que as regiões com melhores resultados de aprendizagem tendem a apresentar também um fluxo escolar mais eficiente, sugerindo uma

relação direta entre qualidade do ensino e capacidade das redes de ensino em evitar a evasão e a repetência.

A análise dos valores per capita das complementações da União ao FUNDEB, considerando o conjunto dos indicadores socioeconômicos e educacionais das mesorregiões amazonenses (Tabela 10), evidencia um descompasso entre a vulnerabilidade social e o volume de recursos recebidos. Observou-se que a mesorregião com os menores indicadores socioeconômicos não foi contemplada com os maiores valores de complementação per capita, enquanto a mesorregião Sudoeste, que apresentou desempenho relativamente melhor, ocupando a segunda posição no ranking educacional, foi a que recebeu os valores mais elevados de complementação via VAAR, VAAT e VAAF por aluno. Esse resultado sugere que a atual metodologia de distribuição dos recursos, embora busque reduzir desigualdades, nem sempre prioriza os territórios em situação de maior fragilidade social e educacional, apontando a necessidade de ajustes nos critérios de redistribuição para garantir maior equidade no financiamento da educação básica.

Tabela 10 - Indicadores socioeconômicos, do IDEB e complementações do FUNDEB das mesorregiões do estado do Amazonas.

Mesorregiões	População	PIB per capita (R\$)	IDHM	IDHE	IDHL	VAAF per capita(R\$)	VAAT per capita(R\$)	VAAR per capita(R\$)	IDEB
Centro	3.321.478	32.235,10	0,49	0,78	0,56	176,81	90,07	14,92	5,04
Norte	140.246	8.048,18	0,37	0,75	0,53	268,36	345,42	8,76	4,96
Sudoeste	409.249	9.792,96	0,38	0,75	0,51	316,53	465,01	18,25	4,56
Sul	336.741	11.327,60	0,42	0,75	0,56	230,80	359,28	13,20	4,80

Fonte: IBGE, FNDE, IPEA, INEP, 2023.

O novo modelo do FUNDEB estabelece um sistema híbrido de repasse orçamentário, concebido para corrigir distorções históricas no financiamento da educação básica ao considerar não apenas a realidade educacional dos estados, mas também as especificidades dos municípios. No entanto, conforme apontado pelo Instituto Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (IEDE), os resultados educacionais das redes de ensino amazônicas permanecem abaixo do esperado, mesmo quando ponderados pelo nível socioeconômico dos alunos. Essa discrepância revela limitações na capacidade do sistema de financiamento em assegurar equidade efetiva na aprendizagem. Ademais, as diferenças significativas entre os indicadores das mesorregiões do Amazonas reforçam a necessidade de políticas públicas educacionais mais focalizadas, capazes de responder às particularidades

territoriais, socioeconômicas e estruturais de cada região, de modo a reduzir desigualdades e promover avanços consistentes na qualidade da educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da complementação financeira da União ao FUNDEB para os municípios do Amazonas evidencia a relevância desse mecanismo no enfrentamento das desigualdades educacionais entre as diferentes mesorregiões do estado. Embora a complementação desempenhe papel essencial para garantir um valor mínimo de investimento por aluno, os resultados demonstram que a mera injeção de recursos não é suficiente para assegurar equidade e qualidade no ensino básico. Persistem disparidades significativas entre municípios e mesorregiões, refletidas em indicadores como a disponibilidade de infraestrutura escolar, a existência de laboratórios de informática e ciências, a taxa de evasão e reprovação, e, sobretudo, nas variações do IDEB, que apresenta diferenças expressivas até mesmo entre municípios da mesma região.

Ao garantir recursos adicionais para a educação, o FUNDEB tem desempenhado um papel fundamental na redução das desigualdades regionais, na melhoria da qualidade do ensino e na valorização dos profissionais da educação. No caso específico do Amazonas, o fundo mostrou-se ainda mais relevante, dada a complexidade dos desafios sociais e econômicos enfrentados no estado. Sua importância se evidencia como um instrumento do federalismo fiscal brasileiro voltado à promoção da equidade educacional, ao assegurar, por meio da complementação financeira da União, que todos os estudantes tenham acesso a um valor mínimo por aluno ao ano, independentemente da localidade em que residam.

Dada a vasta extensão territorial do estado, a presença de inúmeras comunidades isoladas e uma grande diversidade cultural, os repasses do FUNDEB têm sido essenciais para viabilizar o acesso à educação básica em áreas remotas, contribuindo para a redução das desigualdades sociais. Entretanto, observa-se uma significativa concentração de recursos na capital Manaus e nos municípios da mesorregião Central, que concentram a maior parte do PIB estadual, em detrimento das regiões mais periféricas e vulneráveis. A análise dos dados do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e dos indicadores educacionais revela uma disparidade entre os volumes de recursos recebidos e os resultados efetivamente alcançados, sobretudo nas mesorregiões Sul e Sudoeste. Esta última, apesar de ter recebido os maiores valores per capita de complementações (VAAT, VAAR e VAAF), obteve o pior desempenho no IDEB, evidenciando dificuldades em converter os recursos disponíveis em melhorias significativas nos indicadores de aprendizagem e fluxo escolar.

As disparidades de desempenho educacional entre as mesorregiões do Amazonas, conforme evidenciado pelos dados do IDEB, refletem profundas desigualdades no acesso e na

qualidade do ensino público. A mesorregião Central apresenta os melhores resultados, ao passo que as regiões Sudoeste e Sul registram os piores indicadores, o que revela não apenas desigualdade na alocação de recursos, mas também a ausência de políticas educacionais ajustadas às particularidades de cada território. A variação entre os municípios é igualmente expressiva: enquanto Japurá e Itacoatiara alcançam elevados níveis de aprendizado, municípios como Ipixuna e Uarini permanecem com indicadores significativamente baixos. Tal cenário reforça a urgência de estratégias de gestão mais eficazes e equitativas na aplicação dos recursos educacionais. Entre as medidas recomendadas, destacam-se o estabelecimento de metas claras e compatíveis com as realidades locais, a promoção da participação ativa da comunidade escolar na formulação de políticas, o uso de tecnologias da informação para qualificar a gestão educacional e o ensino, bem como a realização de avaliações periódicas que permitam acompanhar o alcance dos objetivos e redirecionar ações quando necessário.

A complementação financeira da União, por meio de transferências como o VAAT e o VAAR, visa assegurar que os municípios com menor capacidade de arrecadação atinjam, ao menos, o valor mínimo nacional por aluno. No entanto, os efeitos dessas transferências sobre o desempenho educacional das redes municipais ainda se mostram limitados. Essa limitação decorre de múltiplos fatores, entre os quais se destacam a fragilidade na gestão dos recursos, a insuficiente capacitação dos profissionais da educação e, sobretudo, as condições precárias da infraestrutura escolar em diversas localidades. Apesar do aporte significativo de recursos, persistem desigualdades nos indicadores de qualidade educacional, como o IDEB, bem como elevadas taxas de reprovação e evasão escolar, evidenciando que a complementação financeira, isoladamente, não é capaz de reverter os desafios estruturais do sistema educacional amazonense.

Diante desse cenário, torna-se imperativo que as políticas públicas educacionais sejam mais direcionadas e adaptadas às especificidades regionais. Para além do financiamento, é essencial que os municípios do Amazonas invistam prioritariamente na formação continuada dos docentes, na requalificação da infraestrutura escolar e na criação de programas voltados à permanência e ao sucesso dos estudantes. A adoção de práticas de gestão mais eficientes, aliadas a mecanismos de monitoramento e avaliação sistemática dos resultados, é condição indispensável para que os investimentos públicos em educação se traduzam, efetivamente, em avanços qualitativos no processo de ensino-aprendizagem e na redução das desigualdades educacionais no estado.

Apesar da relevância do FUNDEB como instrumento de financiamento educacional, ainda persistem desafios significativos para assegurar uma educação de qualidade a todos os

amazonenses. Entre os principais entraves, destacam-se a necessidade de acompanhamento sistemático da aplicação dos recursos e da avaliação dos resultados alcançados, de modo a garantir que os investimentos sejam realizados de forma eficiente e eficaz. Além disso, subsistem obstáculos estruturais, como a precariedade das instalações escolares, a dificuldade de acesso às unidades educacionais em áreas rurais e isoladas, as elevadas taxas de evasão, a carência de oportunidades de formação continuada para os docentes e a limitada profissionalização da gestão municipal. Nesse contexto, é essencial o fortalecimento das escolas, assegurando-lhes maior autonomia e capacidade de gestão para enfrentar as demandas específicas de suas comunidades. As disparidades observadas entre municípios da mesma região e, inclusive, entre escolas do mesmo município, evidenciam a urgência de medidas diferenciadas e contextualmente adequadas.

Investir em educação é, sobretudo, investir no futuro do país. O aprimoramento de mecanismos que promovam o desenvolvimento educacional, com base em critérios de equidade, é fundamental para enfrentar as desigualdades históricas que caracterizam o território nacional. No caso do Amazonas, dada sua complexa realidade territorial, cultural e socioeconômica, a adoção de políticas públicas mais sensíveis às especificidades locais é imprescindível. A atuação integrada entre os entes federativos, com ênfase em uma gestão qualificada e transparente dos recursos do FUNDEB, poderá contribuir decisivamente para a construção de um sistema educacional mais justo, inclusivo e eficaz, capaz de garantir a todos os estudantes amazonenses as condições necessárias para o pleno exercício do direito à educação.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, R. L. S. Desvendando o Perfil dos Gastos Educacionais dos Municípios Brasileiros. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1215-1233, out.-dez. 2012.
- BAIÃO, A. L. **Papel das Transferências Intergovernamentais na Equalização Fiscal dos Municípios Brasileiros**, Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: FGV, 2013
- BAIÃO, A. L.; CUNHA, A. S. M.; SOUZA, F. S. R. N.; Papel das Transferências Intergovernamentais na Equalização Fiscal dos Municípios Brasileiros. *Revista do Serviço Público*, v. 68, n. 3, p. 583, 2017.
- BATISTA, M. Burocracia Local e Qualidade da Implementação de Políticas Descentralizadas: Uma Análise da Gestão de Recursos Federais Pelos Municípios Brasileiros. *Revista do Serviço Público*, v. 66, n. 3, p. 345, 2015.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 12 de jan. 2023.
- BRASIL. Decreto no 6.253, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação — FUNDEB, regulamenta a Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 14 nov. 2007a.
- BRASIL. Emenda constitucional no 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7o, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, 9 mar. 2006.
- BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.
- CAMPOS, B. C.; CRUZ, B. P. A. Impactos do FUNDEB sobre a qualidade do ensino básico público: uma análise para os municípios do estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 43, vol. 2, 2009.
- DOURADO, L. F. , OLIVEIRA, J. F. de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Cad. Cedes*, Campinas vol. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/Ks9m5K5Z4Pc5Qy5HRVgssjg/?format=pdf&lang=pt>
- DAVIES, N. FUNDEB: A Redenção da Educação Básica? **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, 2006.
- DE JESUS, Edilza et al. AVALIAÇÃO EDUCACIONAL EM MANAUS - AM: O IDEB EM QUESTÃO / Educational evaluation in Manaus - AM: the IDEB concerned. **Revista Areté | Revista Amazônica de Ensino de Ciências**, [S.l.], v. 10, n. 21, p. 216-229, maio 2017. ISSN 1984-7505. Disponível em: <<https://periodicos.uea.edu.br/index.php/arete/article/view/283>>. Acesso em: 01 jul. 2024
- FONTINELE, N. F.; TABOSA, F. J. S.; SIMONASSI, A. G. Municípios cearenses: uma análise da capacidade de utilização dos recursos oriundos dos repasses constitucionais. *Revista Ciências Administrativas*, 20 (2): 724-746, 2014.

- FRANCO, C. M. G. , CLETO, M. S. de.; A consolidação do FUNDEB: Uma reflexão sobre a aplicabilidade da política pública; *Facit Business and Technology Journal*. mar/2023. Ed. 40. V. 02. Págs. 181-192. ISSN: 2526-428. Disponível em <http://revistas.faculdefacit.edu.br>.
- GADOTTI, M. *Perspectivas atuais da educação*. São Paulo em Perspectiva, 2000.
- GIAMBIAGI, F. et al. *Economia brasileira contemporânea*. 2o ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- LIMA, R. C. E A.; LEITE, V. M. B. O efeito da emancipação de Municípios sobre as finanças públicas locais: Evidências para o Brasil. *Cadernos de Finanças Públicas*, v. 21, n. 1, 2021.
- MATOS, M. A. de S.; LEMOS, C. de. Operacionalização da meta 4 do PNE (2014/2024) no estado do Amazonas. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 18, n. 00, p. e023011, 2023. DOI: 10.21723/riaee.v18i00.16626. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/16626>. Acesso em: 13 maio. 2023.
- MENDES, M. et al. Federalismo fiscal. **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 421-461, 2004.
- MENDES, M., MIRANDA, R. B. e COSIO, F. B. Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Coordenação de Estudos. Textos para discussão 40. Brasília, abril 2008.
- MENDES, C. Evolução fiscal e financeira dos estados brasileiros (2012-2015): Desafios conjunturais e restrições estruturais. *Boletim regional, urbano e ambiental*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2017.
- MIDR – Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE e FCO). Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/fundos-regionais-e-incentivos-fiscais/fundos-constitucionais-de-financiamento-fno-fne-e-fco>. Acesso em 12 dez 2024.
- MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas: Teoria e Prática**. São Paulo: Edusp, 1980.
- MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Public finance in theory and practice**. 5º ed. New York: McGRAW-Hill, 1989.
- NERI, M. e SOARES, W. Desigualdade social e saúde no Brasil. **Caderno Saúde Pública**, Suplemento (18). Rio de Janeiro, p.77-87, 2002.
- PRADO, S. Transferências Fiscais e financiamento municipal no Brasil. Trabalho elaborado para o projeto de Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. São Paulo: EBAP/Konrad Adenauer, jul., 2001.
- PINTO, J. M. de R. A Política Recente de Fundos para o Financiamento da Educação e seus Efeitos no Pacto Federativo. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, 2007.
- _____. Federalismo, Descentralização e Planejamento da Educação: Desafios aos Municípios. **CADERNOS DE PESQUISA**, v.44, n.153, p.624-644, 2014.
- SANTOS, A. do N., CALLEGARI, C. de O., & CALLEGARI, A. C. R. (2022). Avaliação da equidade redistributiva da Complementação da União no Novo FUNDEB. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 30(46). <https://doi.org/10.14507/epaa.30.6754>

SILVA, M. Teoria do federalismo fiscal : notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, v. 15, n. 1, p. 117–137, 2005.

SILVEIRA, I. M. da; LIMA, J. E. de; TEIXEIRA, E. C.; SILVA, R. G. da. Avaliação do efeito do FUNDEB sobre o desempenho dos alunos do ensino médio no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 47, n. 1, 2017. Disponível em <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8009>.

ENAP. Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil. Brasília, 2017.

JÚNIOR, Francisco Eliseu de Souza Pereira. A importância da repartição tributária no federalismo fiscal brasileiro: estudo de caso no município de Teresina/PI em 2019. Direitos, Negócios e Tecnologia – Anais do II Congresso do ICEV. 2021.

SOARES, Márcia Miranda. GARCIA, Encarnación Murillo. CARBONELL, Jesús Ruiz-Huerta. Desigualdades territoriais no financiamento das políticas de educação e de saúde na Espanha e no Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 2022.

CONCEIÇÃO, Sergio Henrique. JÚNIOR, Antônio Macêdo Mota. DOURADO, Gilson Barbosa. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da educação (FUNDEB): uma década de política pública na região metropolitana de Salvador. *Revista Educação e Políticas em Debate*. V. 10, n. 1, p. 316-341, jan./abr. 2021.

REZENDE, Keila Paula Monteiro. SADOYAMA, Adriana dos Santos Prado. Análise da aplicação dos Recursos do FUNDEB em municípios Goianos. *Revista Multidisciplinar Humanidades e Tecnologias (FINOM)*. Vol. 40 – mai./jul. 2023.

BECKER, Kalinca Léia. Uma análise da contribuição do FUNDEB sobre a qualidade da educação pública nos municípios Brasileiros. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Ipea. Rio de Janeiro, 2021.

PRIMO, Heloanna Vitoria Reis. SILVA, Rayane Pereira da. MATOS, Nyalle Barboza. A repartição dos recursos tributários do ICMS aos municípios do Estado do Amazonas: uma análise de dependência orçamentária no período de 2015 a 2020.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 105–121, jun. 2005.

TANNO, C. R. Universalização, qualidade e equidade na alocação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): Proposta de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Estudo Técnico nº 24/2017 da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília-DF.

VARSAÑO, R. Brazil: tax reform and the “fiscal war” in the federation”. *Federations – What’s new in federalism worldwide*, vol.1, nº 3, Ottawa: Forum of Federations, Anais março de 2001.