

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO
E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

Vladimir Borges de Mattos Mendes de Almeida

**A dupla camada de exclusão no Novo FUNDEB: Entre a Barreira Técnica do VAAT e o
Custo Político do VAAR**

Juiz de Fora

2026

Vladimir Borges de Mattos Mendes de Almeida

**A dupla camada de exclusão no Novo FUNDEB: Entre a Barreira Técnica do VAAT e o
Custo Político do VAAR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Augusto D'Avila Riani

Juiz de Fora

2026

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Borges de Mattos Mendes de Almeida, Vladimir.

A dupla camada de exclusão no Novo FUNDEB : Entre a Barreira Técnica do VAAT e o Custo Político do VAAR / Vladimir Borges de Mattos Mendes de Almeida. -- 2026.

87 f.

Orientador: Frederico Augusto D'Avila Riani

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAEd. Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública, 2026.

1. Novo FUNDEB. 2. Capacidade Estatal. 3. Financiamento educacional. 4. Federalismo de Indução. I. D'Avila Riani, Frederico Augusto, orient. II. Título.

Vladimir Borges de Mattos Mendes de Almeida

A dupla camada de exclusão no Novo FUNDEB: Entre a Barreira Técnica do VAAT e o Custo Político do VAAR

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública. Área de concentração: Gestão e Avaliação da Educação Pública

Aprovada em 13 de maio de 2026.

BANCA EXAMINADORA

Prof(a) Dr(a). Frederico Augusto D'Avila Riani - Orientador

Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof(a) Dr(a). Victor Cláudio Paradela Ferreira

Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof(a) Dr(a). Luciene Celina Cristina Mochi

SEE-PR

Juiz de Fora, 14/04/2026.



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Augusto D Avila Riani, Professor(a)**, em 13/05/2026, às 15:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciene Celina Cristina Mochi, Usuário Externo**, em 14/05/2026, às 08:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Victor Claudio Paradela Ferreira, Professor(a)**, em 14/05/2026, às 21:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **2948068** e o código CRC **E3686131**.

AGRADECIMENTOS

O meu mais profundo e sincero agradecimento a todas as pessoas que contribuíram para o sucesso deste trabalho.

Muito obrigado!

RESUMO

Esta dissertação investiga a dinâmica política e burocrática do acesso aos recursos do Novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), instituído pela Emenda Constitucional nº 108/2020. O problema central de pesquisa analisa como o desenho institucional das condicionalidades técnicas (Valor Aluno Ano Total - VAAT) e políticas (Valor Aluno Ano Por Resultados - VAAR) interage com as assimetrias de capacidade estatal e governabilidade dos municípios brasileiros. A pesquisa adota uma natureza qualitativa, exploratória e descritiva, utilizando a estratégia de triangulação metodológica que combina pesquisa bibliográfica, análise documental e de dados secundários. O trabalho demonstra a emergência de uma "dupla camada de exclusão": a barreira instrumental do VAAT, decorrente da incapacidade das burocracias locais em lidar com a taxonomia fiscal da Matriz de Saldos Contábeis (MSC); e a barreira institucional do VAAR, resultante dos custos de transação política e da atuação de "veto players" nas arenas legislativas. A hipótese confirmada indica que o sistema opera sob uma lógica de seleção adversa, produzindo o "Efeito Mateus", no qual entes com maior capacidade técnica e estabilidade política são premiados, enquanto municípios vulneráveis permanecem presos na "armadilha da pobreza administrativa". Por fim, propõe-se uma agenda de engenharia institucional baseada no federalismo de cooperação, sugerindo consórcios públicos, padronização tecnológica e modulação de sanções para mitigar as desigualdades federativas.

Palavras-chave: Novo FUNDEB; Capacidade Estatal; VAAT; VAAR; Efeito Mateus; Federalismo de Indução.

ABSTRACT

This dissertation investigates the political and bureaucratic dynamics of accessing resources from the Novo FUNDEB, established by Constitutional Amendment No. 108/2020. The central research problem analyzes how the institutional design of technical conditionalities — VAAT (Total Annual Value per Student) — and political conditionalities — VAAR (Value per Student per Year based on Results) — interacts with the asymmetries of state capacity and governability within Brazilian municipalities. The research adopts a qualitative, exploratory, and descriptive approach, utilizing a methodological triangulation strategy that combines bibliographic research, documentary analysis, and secondary data analysis. The study demonstrates the emergence of a "Double Layer of Exclusion": first, the instrumental barrier of the VAAT, arising from the inability of local bureaucracies to manage the fiscal taxonomy of the Accounting Balance Matrix (MSC); and second, the institutional barrier of the VAAR, resulting from political transaction costs and the influence of "veto players" within legislative arenas. The confirmed hypothesis indicates that the system operates under a logic of adverse selection, producing the "Matthew Effect", in which entities with higher technical capacity and political stability are rewarded, while vulnerable municipalities remain trapped in an "administrative poverty trap." Finally, the study proposes an institutional engineering agenda based on cooperative federalism, suggesting public consortia, technological standardization, and the modulation of sanctions to mitigate federative inequalities.

Keywords: New FUNDEB; State Capacity; VAAT; VAAR; Matthew Effect; Induction Federalism.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	– As três gerações do financiamento Educacional	12
Figura 2	– Modelo lógico integrado da dupla camada de exclusão no Novo Fundeb	20
Quadro 1	– Marcos normativos da educação no Brasil pré-Constituição de 1988	25
Quadro 2	– Artigos Constitucionais Fundamentais da Educação (CF/88) e Seus Desdobramentos na LDBEN (Lei 9.394/96)	31
Figura 3	– Matriz de capacidades estatais	63
Figura 4	– O ciclo da armadilha da pobreza administrativa	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AEE	Atendimento Educacional Especializado
AGU	Advocacia-Geral da União
API	Interface de Programação de Aplicação (<i>Application Programming Interface</i>)
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CCR	Câmara de Coordenação e Revisão
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIF	Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CSC	Centros de Serviços Compartilhados
DDR	Destinação de Recursos
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ERP	Planejamento de Recursos Empresariais (<i>Enterprise Resource Planning</i>)
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GPP	Municípios de Pequeno Porte (ou Grandeza Populacional Pequena)
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISS	Imposto Sobre Serviços

ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MPF	Ministério Público Federal
MSC	Matriz de Saldos Contábeis
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCASP	Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PPGP	Programa de Pós-graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública
RRF	Regime de Recuperação Fiscal
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIAFIC	Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle
Siconfi	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
Siope	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TAG	Termo de Ajustamento de Gestão
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
VAAF	Valor Aluno Ano do Fundo
VAAR	Valor Aluno Ano por Resultados
VAAT	Valor Aluno Ano Total
XML	Linguagem de Marcação Extensível (<i>Extensible Markup Language</i>)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	APRESENTAÇÃO DO CASO DE GESTÃO	11
1.2	OBJETIVOS DA PESQUISA	15
1.2.1	Objetivo geral	15
1.2.2	Objetivos específicos	15
1.3	JUSTIFICATIVA DO ESTUDO	16
1.4	VÍNCULO DO PESQUISADOR COM O CASO	17
1.5	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	17
1.6	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	18
1.7	MODELO LÓGICO DA PESQUISA	19
2	DESCRIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA	22
2.1	EDUCAÇÃO PÚBLICA COMO DIREITO SOCIAL E SUAS FINALIDADES ...	22
2.2	BREVE HISTÓRICO DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO NO BRASIL	24
2.2.1	A educação como direito social na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional	27
2.2.2	A educação como meio para formação cidadã, desenvolvimento humano integral e qualificação para o trabalho	32
2.3	O PAPEL DA EDUCAÇÃO NA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS.....	34
2.4	BREVE SÍNTESE DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL: DO FUNDEF (1996 A 2007) AO NOVO FUNDEB (2020)	36
2.5	O NOVO FUNDEB PERMANENTE (A PARTIR DE 2020)	38
2.5.1	Contexto da renovação e a institucionalização como fundo permanente	39
2.5.2	A complementação da União ampliada e suas modalidades: VAAF, VAAT e VAAR	41
2.5.2.1	<i>Complementação - Valor Anual por Aluno do Fundo (VAAF)</i>	<i>42</i>
2.5.2.2	<i>Complementação - Valor Aluno Ano Total (VAAT)</i>	<i>44</i>
2.5.2.3	<i>Complementação - Valor Aluno Ano por Resultados (VAAR)</i>	<i>49</i>
2.6	OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO: CAPACIDADE ESTATAL, COALIZÃO FEDERATIVA E CUSTOS DE BUROCRACIA	51
2.6.1	Complementação VAAT e o custo de conformidade estatal	54
2.6.2	Complementação VAAR e o custo de transação política	58
2.7	A DUPLA CAMADA DE EXCLUSÃO	60

2.7.1	Matriz de capacidades estatais	62
3	PROPOSTA DE APRIMORAMENTO	68
3.1	PROPOSTA 1 – SUPERAÇÃO DE BLOQUEIOS TÉCNICOS	68
3.1.1	A solução via consorciamento: economia de escala e Centros de Serviços Compartilhados (CSC)	68
3.1.2	A padronização tecnológica como política de Estado	70
3.1.3	Vinculação de repasses à profissionalização	71
3.2	PROPOSTA 2 – SUPERAÇÃO DE BLOQUEIOS POLÍTICOS	71
3.2.1	Isomorfismo induzido qualificado	71
3.2.2	O Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS-Fundeb) como ator de pressão	72
3.2.3	A responsabilização dos Estados	72
3.3	PROPOSTA 3 - MODULAÇÃO DE SANÇÕES E GOVERNANÇA	73
3.3.1	Instituição da habilitação provisória ou parcial	73
3.3.2	O novo papel dos Tribunais de Contas: controle concomitante	73
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
5	REFERÊNCIAS	77

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020 (Brasil, 2020a) representou um marco no pacto federativo brasileiro, ao consolidar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) como um instrumento permanente e constitucionalizado de financiamento. Ao transitar de um modelo puramente redistributivo para uma lógica de federalismo de indução, o Estado brasileiro passou a utilizar o orçamento federal como uma alavanca estratégica para forçar a modernização administrativa e a reforma da gestão pedagógica nos entes subnacionais. Todavia, essa sofisticação institucional trouxe consigo uma complexidade burocrática sem precedentes, impondo desafios que testam os limites da capacidade estatal e da governabilidade dos municípios brasileiros.

Nesta introdução, apresenta-se o cenário onde emerge o paradoxo da "abundância condicionada": o aumento substantivo da complementação da União, que deverá atingir 23% do montante total de recursos aportados por Estados, Distrito Federal e Municípios ao Fundo, coexiste com barreiras técnicas e políticas que dificultam o acesso aos recursos por parte das redes de ensino mais vulneráveis. A análise aqui proposta busca investigar como as condicionalidades das modalidades Valor Aluno Ano Total (VAAT) e Valor Aluno Ano por Resultados (VAAR) interagem com as assimetrias federativas, podendo, involuntariamente, produzir um padrão de seleção adversa. Assim, delimitam-se os objetivos e a trajetória metodológica deste trabalho, que visa diagnosticar os mecanismos de exclusão e propor caminhos para que o financiamento educacional cumpra seu papel de promotor da equidade social.

1.1 APRESENTAÇÃO DO CASO DE GESTÃO

A educação básica no Brasil tem como principal fonte de financiamento o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Elaborado para garantir o pleno direito à educação, proporcionar valorização profissional e mitigar as iniquidades entre as redes de ensino públicas municipais e estaduais, o Fundeb atua como um fundo contábil que concentra recursos para o pagamento de salários dos professores, a garantia do transporte escolar gratuito, a aquisição de materiais didáticos e a manutenção das unidades de ensino públicas (Brasil, 2020a). A sua importância é

central no sistema de educação brasileiro, dado que qualquer mudança em sua estrutura de financiamento tem o condão de gerar impactos substantivos na educação brasileira como um todo.

A partir de 2020, o modelo de financiamento da educação básica passou por reformas com a promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020, que determinou o funcionamento do chamado "Novo Fundeb", criando um mecanismo de financiamento de natureza permanente, constitucionalmente assegurado, consistindo numa alteração importante quando comparada ao modelo anterior de prazo determinado, conferindo estabilidade e previsibilidade num verdadeiro compromisso de longo prazo com o financiamento da educação pública no país. (Brasil, 2020a; 2020b).

A promulgação da Lei nº 14.113/2020 deu início a um novo paradigma do financiamento da educação básica brasileira. Quando comparada ao modelo anterior, a nova legislação introduziu mudanças em diversos aspectos, como a elevação e a progressividade da contribuição complementar da União ao fundo. Enquanto o Fundeb anterior previa uma complementação da União de, no mínimo, 10% do total da contribuição dos Estados, Distrito Federal e Municípios, o Novo Fundeb determinou um gradual acréscimo nessa complementação, que deverá alcançar 23% desse mesmo montante até 2026. (Brasil, 2020c).

Tais processos legislativos não devem ser compreendidos como um evento isolado, mas como o produto de um processo incremental de engenharia institucional que se desenrola há três décadas. A história do financiamento da educação básica no Brasil pós-1988 pode ser periodizada em três gerações distintas, cada qual respondendo a desafios específicos da federação, conforme periodização organizada por Farenzena (2006), Pinto (2018a) e Oliveira (2023), ilustrada na Figura 1:

Figura 1 – As três gerações do financiamento Educacional



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Farenzena (2006), Pinto (2018a) e Oliveira (2023). Imagem gerada por inteligência artificial (Gemini).

A Primeira Geração (1988-1996), marcada pela descentralização desordenada pós-Constituinte, caracterizou-se pela autonomia fiscal sem equalização. Municípios assumiram responsabilidades sem a garantia de recursos, gerando o que Pinto (2018a) denomina de municipalização da escassez.

A Segunda Geração (1996-2020), inaugurada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e consolidada pelo antigo Fundeb, introduziu a lógica da "subvinculação contábil" e da redistribuição estadual. O mecanismo de *voucher* implícito (o dinheiro segue o aluno) resolveu o problema da cobertura e universalizou o acesso. A característica central deste período foi o direito automático: o repasse de recursos independia da qualidade da gestão ou dos resultados pedagógicos; bastava a existência da matrícula (Oliveira, 2023).

O Novo FUNDEB inaugura a Terceira Geração (2020-presente): a era do federalismo de indução e da equidade focalizada. O aumento da complementação da União (de 10% para 23%) veio acompanhado de uma mudança de paradigma. O Estado brasileiro abandonou a neutralidade alocativa para adotar uma postura ativa de indução de comportamentos (*enforcement*), conforme Cury (2002a).

As novas modalidades de transferência — Valor Aluno Ano Total (VAAT) e Valor Aluno Ano Resultado (VAAR) — introduzem no pacto federativo a lógica da condicionalidade. Não se trata mais apenas de garantir um piso mínimo, mas de utilizar o orçamento federal como alavanca para forçar a modernização administrativa (saneamento contábil) e a reforma política (seleção de diretores) nos entes subnacionais, configurando o que Cury (2002a) sugere como uma espécie de “federalismo de indução”.

Segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (Brasil, 2021a), o Novo FUNDEB objetiva atingir as mais amplas e abrangentes dimensões da educação básica do nosso país, buscando prover recursos para a manutenção consistente e o desenvolvimento de fato da educação pública em todos os estados, municípios, bem como no Distrito Federal, pugnando pela valorização dos profissionais por meio da sua remuneração.

Para tanto, deve funcionar como mecanismo legal de distribuição de recursos provenientes de impostos e transferências dos entes federados, com complementação federal para estados e municípios que não atingem o valor mínimo por aluno/ano definido nacionalmente ou que cumprem condicionalidades de melhoria de gestão e alcançam evolução em indicadores de atendimento, aprendizagem e redução de desigualdades (Brasil, 2021a).

É importante mencionar que os recursos do fundo são destinados ao financiamento das etapas compreendidas pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, além de modalidades da educação especial, educação de jovens e adultos e ensino profissional integrado, sendo realizada de maneira automática e periódica baseada no número de matrículas, tudo conforme dados do Censo Escolar (Brasil, 2021a).

Não se trata mais apenas de garantir um piso mínimo, mas de utilizar o orçamento federal como alavanca para forçar a modernização administrativa e a reforma política nos entes subnacionais. Contudo, essa sofisticação trouxe consigo uma externalidade negativa não planejada: a explosão dos custos de transação¹ para o acesso aos recursos.

O problema central que motiva esta pesquisa reside na contradição entre o desenho institucional da política — orientado à redução de desigualdades — e sua implementação burocrática. Observa-se a emergência de um cenário de complexidade administrativa no qual o aumento substantivo da complementação da União, com previsão de atingir 23% até 2026, coexiste com barreiras técnicas e políticas que dificultam o acesso aos recursos pelas redes de ensino com menor capacidade instalada.

Nesse contexto, o presente trabalho conceitua a "dupla camada de exclusão". Para fins desta investigação, a exclusão é definida em termos observáveis como a inabilitação sistemática ou a indisponibilidade de repasse de recursos suplementares (VAAT e VAAR) em decorrência do descumprimento de condicionalidades burocráticas. Tal fenômeno distingue-se da desigualdade de recursos por caracterizar-se como uma barreira de entrada para entes que não reúnem os requisitos mínimos de conformidade técnica e articulação política exigidos pela legislação vigente.

Fundamentando-se no enfoque das capacidades de Sen (2010), a exclusão é analisada a partir da insuficiência das capacidades institucionais necessárias para a conversão de recursos financeiros em funcionamentos educacionais efetivos. A hipótese proposta é que as regras de habilitação ao VAAT e ao VAAR produzem um padrão de seleção adversa, resultando no "Efeito

¹ Originário da Nova Economia Institucional, o conceito de "custos de transação" refere-se aos dispêndios necessários para planejar, negociar e garantir o cumprimento de regras e arranjos institucionais. No escopo desta pesquisa e da administração pública educacional, a expressão designa o esforço administrativo, técnico e político exigido das gestões municipais para viabilizar o cumprimento das condicionalidades do fundo. Isso engloba os recursos despendidos para superar entraves burocráticos, adequar sistemas contábeis, capacitar equipes técnicas e articular consensos nas arenas legislativas, configurando um ônus operacional que antecede a efetiva chegada dos recursos às escolas.

Mateus"² (Merton, 1968), no qual entes dotados de burocracias profissionalizadas e estabilidade política são contemplados, enquanto municípios vulneráveis permanecem retidos na denominada "armadilha da pobreza administrativa" (Sachs, 2005). Desta forma, o financiamento educacional, ao buscar a modernização administrativa por meio de condicionalidades rígidas, pode aprofundar as disparidades federativas preexistentes.

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

A partir do problema de pesquisa formulado, definem-se os seguintes objetivos geral e específicos:

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar como o desenho institucional das condicionalidades do Novo Fundeb interage com as assimetrias de capacidade estatal e governabilidade dos municípios brasileiros, produzindo um padrão regressivo de distribuição de recursos.

1.2.2 Objetivos Específicos

1. Examinar os entraves instrumentais e burocráticos impostos pela exigência da Matriz de Saldos Contábeis (MSC) e pela integração do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) com o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), identificando como a rigidez algorítmica e a falta de interoperabilidade semântica atuam como barreiras de entrada ao VAAT para municípios com baixa maturidade digital e contábil.

² O "Efeito Mateus", conceito cunhado por Merton (1968) a partir da passagem bíblica do Evangelho de Mateus ("Pois a quem tem, mais será dado, e terá em abundância; mas ao que não tem, até o que tem lhe será tirado"), descreve sistemas de recompensa onde indivíduos ou instituições que já detêm vantagens (como prestígio ou recursos) acumulam benefícios adicionais de forma desproporcional, enquanto aqueles em desvantagem são progressivamente marginalizados. No contexto do financiamento educacional brasileiro, o presente trabalho utiliza este conceito para ilustrar como o desenho institucional do Novo FUNDEB pode aprofundar desigualdades: ao condicionar recursos suplementares (VAAT e VAAR) a capacidades técnicas e políticas prévias, o sistema acaba premiando municípios com burocracias já profissionalizadas e ambientes políticos estáveis, enquanto exclui entes vulneráveis presos na "armadilha da pobreza administrativa.

2. Investigar os custos de transação política associados ao cumprimento das condicionalidades do VAAR, analisando como a atuação de *veto players* nas arenas legislativas (Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas) e os ciclos político-eleitorais inviabilizam a aprovação de reformas institucionais em ambientes de baixa governabilidade.

3. Demonstrar a existência de uma "dupla camada de exclusão" que resulta na materialização do "Efeito Mateus" na distribuição de recursos educacionais, propondo uma agenda de engenharia institucional baseada no federalismo de cooperação (consórcios, padronização tecnológica e regulação responsiva) para mitigar a armadilha da pobreza administrativa.

1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

A presente investigação justifica-se, primordialmente, pela centralidade que o Novo Fundeb assume na estrutura do Estado brasileiro contemporâneo. Ao movimentar centenas de bilhões de reais anualmente e responder pela maior parte do financiamento da educação básica pública, o fundo não é apenas um mecanismo contábil, mas o principal instrumento de equalização de oportunidades em uma das sociedades mais desiguais do mundo. A promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020 (Brasil, 2020a) representou uma mudança de paradigma, transitando de um modelo puramente redistributivo para um modelo de indução federativa baseado em condicionalidades. Nesse contexto, compreender as barreiras de acesso a esses recursos deixa de ser uma questão tecnocrática e torna-se um imperativo de justiça social e eficácia governamental.

Sob a ótica da relevância científica, o estudo preenche uma lacuna na literatura sobre federalismo fiscal e políticas educacionais. Embora haja vasta produção acadêmica sobre os impactos do Fundeb na matrícula e no desempenho escolar, há uma escassez de trabalhos que analisem a "caixa-preta" da implementação burocrática. Ao dissecar os mecanismos de habilitação do VAAT e do VAAR, este trabalho inova ao conectar campos frequentemente isolados: a Contabilidade Pública, a Ciência Política e a Sociologia da Administração. O argumento da "dupla camada de exclusão" oferece uma contribuição teórica original, demonstrando como a superposição de exigências técnicas e políticas gera um padrão de seleção adversa que a teoria convencional do federalismo cooperativo não tem sido capaz de explicar satisfatoriamente.

Do ponto de vista da relevância social, a justificativa reside no risco iminente de aprofundamento das desigualdades regionais. Se as regras de acesso privilegiam municípios com maior capacidade estatal instalada — fenômeno aqui descrito como "Efeito Mateus Institucional" (Merton, 1968) —, o Novo Fundeb pode, paradoxalmente, transferir mais recursos para quem já é administrativamente eficiente, deixando desassistidos os bolsões de pobreza burocrática do país. Identificar e tipificar esses mecanismos de exclusão é o primeiro passo para evitar que a modernização do financiamento se traduza na exclusão dos estudantes mais vulneráveis, que residem justamente nos municípios com maiores dificuldades de navegar a complexidade do sistema Siconfi ou de superar vetos legislativos locais.

Por fim, no que tange à contribuição institucional e prática, este estudo não se limita ao diagnóstico crítico, mas avança para a proposição de engenharia institucional. Ao mapear os gargalos da armadilha da pobreza administrativa, o trabalho fornece subsídios empíricos para que o Ministério da Educação (MEC), o Tesouro Nacional (STN) e os Tribunais de Contas recalibrem seus instrumentos de regulação. A transição proposta de um federalismo de controle para um federalismo de cooperação oferece um roteiro aplicável para gestores públicos e formuladores de políticas, visando transformar a burocracia de barreira em ponte para a garantia do direito à educação.

1.4 VÍNCULO DO PESQUISADOR COM O CASO

O autor é Analista Administrativo da Fundação Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação - Fundação CAEd desde o mês de maio de 2023. Já atuou nas áreas de Finanças, Controle e Prestação de Contas e, atualmente, está lotado na Gerência de Contratos. Por estar diretamente envolvido na captação de parcerias e na execução financeira dos contratos já firmados entre os mais diversos entes públicos com a Fundação CAEd, tem especial interesse na seara do financiamento público da educação básica Brasileira, razão pela qual decidiu se aprofundar mais na temática dos fundos públicos de recursos para educação, mormente o Novo Fundeb, última inovação legislativa no tema em análise.

1.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente investigação caracteriza-se como uma pesquisa de natureza qualitativa, exploratória e descritiva, conduzida sob a perspectiva do neoinstitucionalismo (em suas

vertentes histórica e de escolha Racional). O objetivo central foi analisar a implementação do Novo Fundeb, identificando os mecanismos causais que geram a exclusão de entes municipais do acesso aos recursos do VAAT e do VAAR.

Para operacionalizar os objetivos propostos, adotou-se a estratégia de triangulação metodológica, combinando três procedimentos de coleta e análise de dados:

1. Pesquisa bibliográfica: realizou-se uma revisão sistemática da literatura especializada sobre federalismo fiscal, capacidade estatal e financiamento da educação no Brasil. O referencial teórico mobilizou conceitos de autores seminais nacionais (Arretche, Abrucio, Gomide, Pires etc) e internacionais (North, Tsebelis, Lipsky etc) para construir as lentes analíticas da "capacidade técnico administrativa" e da "capacidade político-relacional".

2. Análise documental e exegética: o corpo documental foi constituído pela legislação estruturante do Novo Fundeb (Emenda Constitucional nº 108/2020 e Lei nº 14.113/2020), bem como pelos manuais técnicos e normativos infralegais emitidos pelos órgãos reguladores. Foram dissecados o Manual de Matriz de Saldos Contábeis (MSC) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e as resoluções do Ministério da Educação (MEC) sobre as condicionalidades do VAAR, visando identificar as barreiras de entrada burocráticas e institucionais.

3. Análise de Dados Secundários: Foram examinados relatórios técnicos e bases de dados oficiais disponibilizados pela STN (Relatórios de Habilitação e Situação de Entrega da MSC), pelo FNDE (Siope) e por entidades municipalistas (Confederação Nacional de Municípios - CNM). A análise desses dados permitiu mapear os perfis dos municípios inabilitados e correlacioná-los às falhas de acesso.

Como ferramenta analítica original, o estudo sugeriu uma “matriz de capacidades estatais” no Novo Fundeb, uma tipologia metodológica que cruza as variáveis de conformidade técnica e governabilidade política. Este instrumento permitiu classificar os entes federativos em quadrantes sociológicos, evidenciando a heterogeneidade dos desafios de implementação e fundamentando a hipótese da dupla camada de exclusão.

1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Este trabalho está organizado em quatro capítulos, referências, apêndices e anexos. O Capítulo 1 trata da apresentação do caso de gestão e sua importância para o contexto da educação básica nacional. Também são explicitados o vínculo do pesquisador com o tema, o recorte específico do estudo dentro da temática mais ampla, a contextualização do problema de

pesquisa, a formulação da questão central a ser investigada, bem como dos objetivos gerais e específicos que norteiam a pesquisa, além da sua justificativa, os procedimentos metodológicos e, finalmente, a descrição da estrutura da dissertação, oferecendo um panorama do conteúdo de cada capítulo.

O Capítulo 2 apresenta a descrição do problema de pesquisa, iniciando pela fundamentação da educação pública como direito social fundamental e pilar do desenvolvimento humano. É traçado um breve retrospectivo histórico e normativo do direito à educação no Brasil, desde o período pré-1988 até a consolidação dos preceitos da Constituição Federal e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Na sequência, o capítulo aborda a trajetória do financiamento educacional, examinando a transição do Fundef e do Fundeb anterior para a institucionalização do Novo Fundeb Permanente, com o detalhamento das modalidades de complementação Valor Anual por Aluno/Fundeb (VAAF), VAAT e VAAR. Por fim, são analisados os desafios de implementação da nova política sob as lentes da capacidade estatal, da governabilidade e dos custos de burocracia, culminando na conceituação da "dupla camada de exclusão" e do impacto do "Efeito Mateus" na distribuição dos recursos educacionais.

O Capítulo 3 é dedicado à proposta de intervenção, iniciando com a apresentação do referencial teórico que embasará a análise e a discussão dos resultados. Em seguida, é detalhado o planejamento dos instrumentos de intervenção, incluindo a abordagem metodológica específica, as técnicas de análise de dados que serão empregadas, o referencial teórico e o cronograma de execução da pesquisa.

Por fim, a dissertação é concluída com as Considerações Finais, que apresentam as principais conclusões do estudo, retomando o problema de pesquisa e os objetivos propostos, e sugerindo possíveis implicações e recomendações para futuras pesquisas ou políticas públicas. As referências listam todas as fontes citadas ao longo do trabalho.

1.7 MODELO LÓGICO DA PESQUISA

A Figura 2 apresenta o modelo lógico integrado da pesquisa, estruturado para organizar a análise da “dupla camada de exclusão” no âmbito do Novo Fundeb. O diagrama explicita a transição de um paradigma de federalismo de controle para um sistema de indução algorítmica e política. O modelo está organizado em quatro dimensões interdependentes:

Entradas (*inputs*): Compreendem o arcabouço normativo estabelecido pela Emenda Constitucional nº 108/2020 e pela Lei nº 14.113/2020, que definem as regras de repartição (VAAF, VAAT e VAAR) e os sistemas federais estruturantes, como o Siconfi e o Siope.

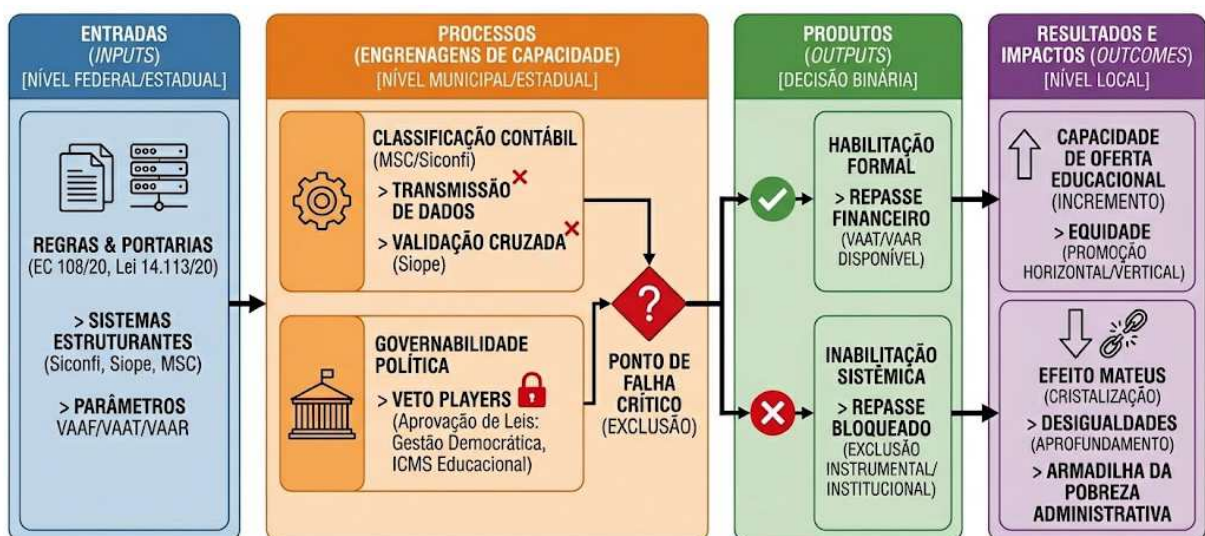
Processos (engrenagens de capacidade): Representam a operacionalização das capacidades estatais no nível subnacional. A camada técnica exige a conformidade contábil via MSC, enquanto a camada política demanda a coordenação entre o Executivo e os *veto players* legislativos para a aprovação de reformas institucionais.

Produtos (*outputs*): O desfecho dessas engrenagens é uma decisão binária de habilitação formal. O sucesso resulta no repasse financeiro disponível; a falha crítica resulta na inabilitação sistêmica, caracterizando a exclusão instrumental ou institucional.

Resultados e Impactos (*outcomes*): No nível local, o modelo evidencia a divergência entre redes dotadas de alta maturidade institucional, que alcançam incremento de equidade, e redes vulneráveis, que sucumbem ao "Efeito Mateus" (Merton, 1968). Nesse estágio, a exclusão consolida a "armadilha da pobreza administrativa", na qual a carência de recursos perpetua a incapacidade técnica de acesso a novos aportes.

Desta forma, o modelo demonstra que a inabilitação não é um evento administrativo isolado, mas uma restrição das capacidades institucionais de conversão de recursos em direitos sociais efetivos (Sen, 2010).

Figura 2 – Modelo lógico integrado da dupla camada de exclusão no Novo Fundeb



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Sen (2010) e Merton (1968). Imagem gerada por inteligência artificial (Gemini).

Uma vez delineados o objeto de estudo, os objetivos e o modelo lógico que fundamenta a análise da dupla camada de exclusão, faz-se necessário aprofundar a gênese e a natureza multidimensional do problema investigado. A compreensão da eficácia — ou da seletividade — do Novo Fundeb exige o resgate da trajetória histórica do direito à educação no Brasil e dos mecanismos de financiamento que precederam o atual arranjo federativo.

O Capítulo 2 dedica-se, portanto, a dissecar a educação pública como um direito social fundamental, cuja realização plena depende intrinsecamente de um sistema de financiamento que seja capaz de superar assimetrias burocráticas e políticas. A seguir, explora-se a evolução normativa deste setor e os desafios contemporâneos de implementação que testam os limites da cooperação intergovernamental no país.

2 DESCRIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

O presente capítulo dedica-se a dissecar as raízes e as ramificações do problema de pesquisa, partindo da premissa fundamental de que a educação pública no Brasil não se reduz a uma visão mercadológica, mas constitui um direito social fundamental e pilar essencial da cidadania. Esta trajetória analítica percorre desde os fundamentos constitucionais e o retrospecto histórico das leis de diretrizes e bases até a complexa engenharia financeira que sustenta o Novo Fundeb, compreendendo o financiamento como um processo dialético de construção da capacidade estatal de coordenação federativa. O objetivo central é demonstrar que a efetivação deste direito depende intrinsecamente de recursos financeiros adequados e de uma organização administrativa capaz de implementá-los com equidade em todo o território nacional.

Nesse cenário, investigam-se os mecanismos que transformam a necessária modernização administrativa em uma nova e sofisticada forma de exclusão. Sob a perspectiva do neoinstitucionalismo, o texto examina como as condicionalidades técnicas e políticas das modalidades VAAT e VAAR interagem com as profundas assimetrias de governabilidade dos municípios, resultando na conceituação da "Dupla Camada de Exclusão". Ao explorar o paradoxo da abundância condicionada, busca-se evidenciar a materialização do "Efeito Mateus", alertando para o risco de um sistema que, ao buscar a eficiência algorítmica e a conformidade rígida, pode acabar por asfixiar financeiramente os entes já aprisionados na armadilha da pobreza administrativa.

2.1 EDUCAÇÃO PÚBLICA COMO DIREITO SOCIAL E SUAS FINALIDADES

A educação, em sentido amplo, deve ser compreendida como um processo que reconhece a multidimensionalidade do ser humano, superando a lógica da pura transmissão vertical de conhecimentos. Conforme fundamentam Fortunatti (2021) e Santos (2022), a prática educativa deve transcender o aspecto meramente cognitivo, contemplando de forma integrada as dimensões física, social, cultural e emocional como requisitos essenciais para o pleno desenvolvimento da pessoa. Para o ordenamento jurídico constitucional brasileiro (Brasil, 1988), educação é direito social fundamental, cláusula pétrea³, pilar para construção de uma

³ O termo "cláusula pétrea" refere-se aos dispositivos da Constituição Federal de 1988 que possuem uma proteção jurídica especial, não podendo ser abolidos nem mesmo por meio de Emenda Constitucional,

sociedade justa, democrática e que visa ao seu desenvolvimento amplo. Tais concepções afastam a educação de uma visão reducionista e mercadológica que a reduz a serviço passível de comercialização, sujeito às leis econômicas.

A educação, compreendida como direito social fundamental, transmuta o poder estatal em um dever positivo de agir, cuja realização efetiva demanda tanto uma gestão administrativa capaz quanto o financiamento adequado do sistema. Conforme postula a abordagem das capacidades de Sen (1995), a restrição ao acesso qualificado aos processos educativos limita o desenvolvimento humano integral, dificultando a agência individual, a participação política plena e a inserção soberana no mundo do trabalho. Nesse sentido, para Costa e Esquinsani (2019), a consolidação do direito à educação é o instrumento central para a superação de um legado histórico de exclusão das camadas mais vulneráveis, permitindo a construção de um futuro mais equitativo, e o rompimento com modelos educacionais seletivos e utilitaristas que marcaram a trajetória brasileira no passado.

A educação no Brasil, historicamente, constitui um campo marcado por intensas disputas políticas e ideológicas que se refletem na trajetória legislativa e na implementação de políticas públicas. Conforme observa Cury (2002b), essa dinâmica é alimentada por concepções divergentes sobre o papel do Estado, enquanto Ecker (2021) identifica uma tensão fundamental entre os interesses públicos e privados que molda o arranjo institucional e a garantia da equidade educacional no país. A Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo que estabelece, no seu Artigo 205, a educação como "direito de todos e dever do Estado", também permite, no Artigo 209, a atuação da iniciativa privada no ensino (Brasil, 1988).

A pluralidade do arranjo estabelecido pela coexistência dos entes públicos e privados tem, em sua gênese, conforme mencionado, uma tensão fundamental (Ecker, 2021). Segundo o autor, a forma como essa relação foi estabelecida, com desigualdade nos papéis de promoção da justiça social, tem sido um fator que dificulta a universalização e a equidade do direito à educação, influenciando desde a alocação de recursos até a perpetuação de desigualdades.

A compreensão plena dessas tensões estruturais e do atual status da educação como um direito social emancipatório não prescinde, contudo, de uma análise de sua gênese. Para

conforme estabelecido no Art. 60, § 4º da Carta Magna (Brasil, 1988). Elas constituem o núcleo imutável do pacto constituinte, garantindo a preservação de princípios fundamentais como a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais. Ao considerar a educação como um direito social fundamental de natureza pétrea, o texto ressalta sua proteção contra retrocessos legislativos e sua centralidade na estrutura do Estado Democrático de Direito.

dimensionar os desafios contemporâneos da universalização e da equidade — e, sobretudo, para entender as raízes profundas desse arranjo institucional que culminou na Constituição de 1988 —, faz-se indispensável um resgate da trajetória histórica e normativa do direito à educação no Brasil, um percurso marcado por intensas disputas, exclusões históricas e avanços graduais que serão pormenorizados na seção a seguir.

2.2 BREVE HISTÓRICO DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO NO BRASIL

A compreensão do atual cenário do direito à educação no país exige um cauteloso olhar retrospectivo sobre sua construção legal e histórica. A viabilização da consagração deste direito na Carta de 1988 foi antecedida por um percurso longo maculado por avanços (muitas vezes tímidos) e pela persistente desigualdade de acesso e qualidade ainda percebida hoje e cuja superação ainda se busca nos avanços como os esperados pelo Fundeb, objetivo de investigação deste trabalho.

As Constituições Brasileiras anteriores a 1988 trataram da educação de formas variadas, mas, no geral, dando menor ênfase ao tema do que o texto hoje vigente. Embora a oferta de instrução pública fosse mencionada desde a Constituição do Império de 1824, sua consagração como direito universal e dever estatal de primeira ordem demorou várias décadas para se estabilizar. Para Ecker (2021), as primeiras iniciativas legislativas e reformas educacionais, ao longo do século XIX e XX, refletiam, muitas vezes, mais as necessidades de formação de elites dirigentes ou de mão de obra para atender a ciclos econômicos específicos do que uma genuína preocupação com a educação como ferramenta de emancipação e cidadania para todos.

Costa e Esquinsani (2019) informam que, momentos como a Reforma Benjamin Constant (1890), no início da República, e as reformas promovidas durante a Era Vargas, como a de Francisco Campos (1931) e Gustavo Capanema (anos 1940), buscaram modernizar e expandir o sistema de ensino, mas mantiveram, em grande medida, seu caráter seletivo e dualista (Ecker, 2021).

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/1961) representou um marco, ao tentar unificar e organizar o sistema educacional, mas sua implementação foi atravessada por debates e limitações (Brasil, 1961). Durante o regime militar (1964-1985), a Lei nº 5.692/1971 reformou o ensino de 1º e 2º graus com um viés tecnicista,

priorizando a formação para o trabalho em detrimento de uma formação humanística mais ampla (Brasil, 1971).

Para Ecker (2021), o longo período compreendido entre as primeiras tentativas de regular o constitucional direito à educação e sua atual consagração na Carta Magna de 1988 foi marcado pelo desigual acesso à educação, com preterição das camadas mais vulneráveis (pobres, negros, indígenas e populações rurais), relegadas a um cenário de ensino de baixa qualidade.

A trajetória histórica deixa patente a expansão lenta e desigual da oferta educacional, sendo tal oferta mais frequentemente responsiva às demandas econômicas conjunturais (como forma de preparação para criação de mão de obra, como informam Costa e Esquinsani (2019), do que como forma de oferta de um direito intrínseco à cidadania. As Constituições anteriores, embora mencionassem a educação, raramente a trataram com a robustez de um direito social fundamental e universal, como viria a fazer a Carta de 1988.

As reformas educacionais históricas, por sua vez, muitas vezes priorizaram a formação de mão de obra para atender a ciclos econômicos específicos, resultando em um sistema educacional estratificado, em que o acesso à educação de qualidade era um privilégio, não um direito garantido a todos (Costa e Esquinsani, 2019). Essa herança, segundo os autores, de desigualdade e a visão predominantemente utilitarista da educação, constituíram desafios significativos que a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 buscou enfrentar.

Compreender esse legado histórico é crucial para dimensionar a magnitude da mudança proposta pela Constituição de 1988 e as resistências estruturais e culturais à sua plena implementação. O quadro 1, a seguir, busca sintetizar alguns dos principais marcos normativos e suas implicações.

Quadro 1 – Marcos normativos da educação no Brasil pré-Constituição de 1988

Ano/Normativo	Principais Disposições sobre Educação	Concepção do Direito à Educação (Implícita/Explícita)	Limitações/Impacto
Constituição de 1824	"Instrução primária e gratuita a todos os cidadãos" (Art. 179, XXXII).	Implícita; foco na instrução primária.	Baixa efetividade; oferta restrita e desigual.
Ato Adicional de 1834	Descentralização do ensino primário para as províncias.	Não avança na concepção de direito.	Aprofunda desigualdades regionais na oferta.

Constituição de 1891	Mantém a gratuidade do ensino primário; laicização do ensino público.	Implícita; sem grandes avanços na universalização.	Expansão lenta; sistema dual (público/privado) se consolida.
Constituição de 1934	Primeira a dedicar um capítulo à educação e cultura; estabelece o ensino primário integral, gratuito e de frequência obrigatória.	Explícita como dever do Estado e direito da família; avanço conceitual.	Efetivação limitada pela instabilidade política e falta de recursos; não supera o elitismo.
Constituição de 1937 (Estado Novo)	Retrocesso em relação a 1934; foco na formação moral, cívica e física; ensino profissionalizante.	Concepção mais instrumental e controladora.	Fortalecimento do ensino privado confessional; centralização.
Constituição de 1946	Retoma princípios de 1934; educação como direito de todos, ministrada no lar e na escola; vinculação de receitas para a educação.	Explícita; avanço com a vinculação de recursos.	Disputas sobre a aplicação dos recursos (escola pública vs. privada); expansão ainda insuficiente.
Lei nº 4.024/1961 (1ª LDBEN)	Fixa as diretrizes e bases da educação nacional; descentralização e diversificação do ensino.	Regulamenta o direito, mas foco na organização do sistema.	Lenta implementação; embates entre defensores da escola pública e da escola privada.
Constituição de 1967/EC nº 1/1969	Mantém a educação como direito de todos e dever do Estado; foco na formação para o trabalho e desenvolvimento nacional (segurança).	Direito condicionado aos objetivos do regime.	Expansão quantitativa com questionamentos sobre a qualidade; tecnicismo.
Lei nº 5.692/1971	Reforma do ensino de 1º e 2º graus; profissionalização compulsória no 2º grau (posteriormente flexibilizada).	Foco na adequação ao mercado de trabalho.	Críticas à qualidade, ao aligeiramento da formação geral e à inadequação da profissionalização imposta.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Costa e Esquinsani (2019) e Ecker (2021).

A síntese apresentada no Quadro 1 evidencia que o percurso histórico do direito à educação no Brasil, anterior ao atual regime democrático, foi marcado por uma expansão lenta

e profundamente desigual. Como demonstrado, as sucessivas reformas e textos constitucionais frequentemente priorizaram visões instrumentais ou elitistas, tratando o ensino mais como uma ferramenta de adequação aos ciclos econômicos ou de formação de quadros dirigentes do que como um direito intrínseco à cidadania. Esse legado de dualismo e seletividade consolidou desafios estruturais que somente seriam enfrentados de forma sistêmica com o processo de redemocratização do país.

Dessa forma, a exaustão desses modelos pretéritos e a pressão por uma justiça social mais efetiva abriram caminho para a ruptura paradigmática observada na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. A nova Carta Magna não apenas elevou a educação ao status de direito social fundamental, mas também estabeleceu as bases para um arcabouço normativo robusto que visava superar as exclusões históricas mencionadas. A seguir, analisa-se como essa visão se materializou no texto constitucional de 1988 e de que maneira a legislação infraconstitucional buscou traduzir esses princípios em obrigações estatais concretas.

2.2.1 A educação como direito social na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional

O encerramento do período político autocrático instaurado em 1964 e o advento do processo de redemocratização do Brasil culminaram na convocação da Assembleia Nacional Constituinte no ano de 1987, abrindo inédito campo de debates e participação social para os rumos que o país deveria tomar no período que reinaugurou a democracia nacional. A educação ocupou espaço central desta arena, com a mobilização de diversos atores e movimentos sociais que buscavam a ampliação ao direito à educação, com o fortalecimento da escola pública, gratuita, laica e de qualidade.

Cury (2002b) evidencia a miríade de propostas e concepções sobre o papel estatal na garantia do direito à educação, suas formas de financiamento e em qual diapasão deveriam ser estabelecidas as relações entre setor público e privado, com setores da iniciativa privada defendendo a limitação da atuação do Estado em prol de uma ação privatizante e, de outro lado, movimentos sociais de cunho mais progressista defendendo o intenso investimento estatal, gestão democrática e educação prioritariamente pública.

Como será mais a frente explicitado, a redação final dos artigos dedicados à seara educacional (notadamente 205 e 214) foi produto de intensos debates e compromissos das diferentes forças político-sociais Brasileiras, explicitando as tensões e ambiguidades do texto

constitucional, como a consagração do direito universal à educação a todos e dever do estado, ao mesmo tempo em que se permite e regulamenta a participação da iniciativa privada. Ecker (2021) indica que esta solução de compromisso é a raiz, ainda hoje, dos debates sobre as relações público-privadas e a garantia à gratuidade e qualidade na educação para todos.

Os debates observados durante a Constituinte não se encerraram com a promulgação da Carta Magna: eles continuam a se manifestar na hermenêutica dos comandos, no processo legislativo infraconstitucional ⁴ e na formulação de políticas públicas subsequentes, influenciando diretamente a capacidade do sistema de garantir equidade e qualidade na perspectiva de que a consagração do direito à educação é continuamente preenchida por diferentes interesses, nem sempre alinhados com a perspectiva de direito social universal.

A Constituição Federal de 1988 mostra-se verdadeiro divisor de águas na história do direito à educação no Brasil, elevando-o, na forma de cláusula pétrea, à categoria de direito social fundamental, indicando, de maneira minudente, corresponsabilidades do Estado, sociedade e famílias na sua garantia e promoção, buscando a superação da visão restritiva e utilitarista dos processos educativos, bem como a superação das desigualdades históricas a partir de um robusto arcabouço normativo (Brasil, 1988).

A centralidade da educação no projeto constitucional de 1988 é evidenciada por sua inclusão no Artigo 6º, que arrola os direitos sociais (Brasil, 1988). Tal inclusão não pode ser vista como meramente simbólica, já que estabelece ao Estado o dever prestacional de agir positivamente para a fruição plena por todos os concidadãos. Elencada ao rol dos direitos sociais, a educação compõe o núcleo mínimo que visa a garantir existência digna e participação cidadã plena.

O Artigo 205 define a amplitude e estabelece as linhas demarcatórias da educação no seio constitucional: "A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho." (Brasil, 1988). Esta inédita e paradigmática visão necessita ser celebrada por 1) universalizar o alcance,

⁴ A hermenêutica dos comandos refere-se à atividade interpretativa voltada a extrair o sentido e o alcance das normas e princípios estabelecidos pela Constituição Federal. Essa interpretação é fundamental para o processo legislativo infraconstitucional, que compreende a elaboração das leis situadas hierarquicamente abaixo da Carta Magna — como a LDBEN e as leis que regulamentam o FUNDEB. Na prática, esse conjunto indica que a disputa política iniciada na Assembleia Constituinte não se encerra com a promulgação do texto, mas permanece ativa na tradução de princípios abstratos em regras operacionais, onde diferentes interesses sociais buscam influenciar a forma como os direitos serão concretizados em políticas públicas.

rompendo com as concepções elitistas e utilitaristas; 2) celebrar a corresponsabilização tríplice entre Estado-garantidor, família-formadora e sociedade-colaboradora desta construção coletiva e 3) definir as finalidades precípua da educação do pleno desenvolvimento da pessoa, do preparo para o exercício da cidadania e da qualificação para o trabalho.

O Artigo 208 da Constituição (Brasil, 1988) detalha os deveres do Estado com a educação escolar pública, transformando os princípios do Art. 205 em obrigações concretas, com deveres elencados em seus incisos, a saber:

- a. Inciso I - Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada a oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;
- b. Inciso II - Progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- c. Inciso III - Atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- d. Inciso IV - Educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
- e. Inciso V - Acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- f. Inciso VI - Oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando e
- g. Inciso VII - Atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Esses incisos comprovam a intenção do legislador constituinte de garantir não apenas o acesso, mas também as condições de permanência, avanço e atendimento de públicos específicos e a diferentes etapas e modalidades de ensino. Tais finalidades, poderes e deveres, à luz dos objetivos republicanos fundamentais, visam à construção de sociedade justa, livre, solidária, redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a edificação de mínimos existenciais para exercício da cidadania.

Por sua vez, é preciso, também, que haja compreensão dos mecanismos da LDBEN como instrumento de concretização dos mandamentos constitucionais para a educação. Após quase uma década de debates e tramitação no Congresso Nacional, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) – foi promulgada com o objetivo de regulamentar e detalhar os preceitos constitucionais relativos à

educação (Brasil, 1996b). A LDBEN é o principal instrumento infraconstitucional que estabelece a organização da educação brasileira em seus níveis e modalidades, definindo as responsabilidades de cada um dos entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios), as normas para a formação e valorização dos profissionais da educação, entre outros aspectos cruciais para a materialização do direito à educação.

A LDBEN visou a tradução dos ditames constitucionais em mandamentos operacionais para o sistema educacional nacional, definindo, por exemplo, o conceito de educação básica, a ênfase na gestão democrática do ensino estatal, os meios de valorização do magistério e dos demais profissionais da educação, flexibilização curricular, dentre outros (Brasil, 1996b).

A lei também reiterou as finalidades da educação presentes na Constituição, detalhando-as em seu Artigo 2º: "A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (Brasil, 1996b).

Interessante mencionar que a LDBEN, assim como a Constituição Federal de 1988, também ecoou as tensões e compromissos políticos da sua época, sendo fruto de intensos embates das partes interessadas no rumo da educação nacional. Como resultado, alguns de seus dispositivos são mais principiológicos do que normativos, abrindo margem para diferentes interpretações e, por vezes, dificultando sua plena efetivação. A análise da construção do direito social à educação no Brasil pós-1988 indica que a LDBEN, juntamente com a CF/88, "oficializou a presença dessas esferas [pública e privada] no ensino Brasileiro" (Ecker, 2021).

A implementação da LDBEN mostra-se, até hoje, como um desafio significativo e contínuo, especialmente no que diz respeito às questões de financiamento adequado, à efetivação da gestão democrática e à garantia de padrão mínimo universal de qualidade. A efetividade da lei depende, *prima facie*, da criação e manutenção de mecanismos sólidos de financiamento, como o Novo FUNDEB.

De maneira esquematizada, o quadro a seguir correlaciona os artigos constitucionais e seus reflexos na LDBEN:

Quadro 2 – Artigos Constitucionais Fundamentais da Educação (CF/88) e Seus Desdobramentos na LDBEN (Lei 9.394/96)

Artigo CF/88 (6º, 205, 208)	Conteúdo Principal na CF/88	Principal(is) Finalidade(s)/Dever(es) do Estado	Artigos Correlatos na LDBEN	Detalhamento/Regulamentação na LDBEN
Art. 6º	Educação como direito social.	Garantir o acesso e a permanência na educação como condição de cidadania e dignidade.	Art. 2º, Art. 3º, Art. 4º	Reafirma a educação como dever do Estado e da família; estabelece princípios (igualdade, liberdade, pluralismo, respeito, gestão democrática, qualidade, valorização profissional). Detalha os deveres do Estado com a educação escolar pública.
Art. 205	Educação como direito de todos e dever do Estado e da família, com colaboração da sociedade.	Pleno desenvolvimento da pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho.	Art. 1º, Art. 2º	Define que a educação abrange processos formativos na vida familiar, convivência humana, trabalho, instituições de ensino e pesquisa, movimentos sociais. Reitera as finalidades constitucionais.
Art. 208	Detalhamento dos deveres do Estado com a educação escolar pública (educação básica obrigatória e gratuita, AEE, acesso aos níveis mais elevados, etc.).	Assegurar a oferta de educação em diferentes níveis e modalidades, com gratuidade e qualidade.	Art. 4º, Art. 5º, Art. 21 a Art. 60 (detalham a composição dos níveis e modalidades : Educação Básica – Infantil, Fundamental, Médio; Educação Superior; EJA; Educação Especial; Educação Profissional e Tecnológica, etc.)	Especifica as etapas da educação básica, a obrigatoriedade, a gratuidade, o atendimento especializado, a educação de jovens e adultos, a educação profissional, a formação de docentes, entre outros, detalhando como o Estado deve cumprir seus deveres.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Brasil (1988) e Brasil (1996b)

A sistematização apresentada no Quadro 2 revela a estreita simetria entre o mandamento constitucional e o detalhamento operacional promovido pela LDBEN. Enquanto a Carta de 1988 estabelece os princípios éticos e os direitos fundamentais, a Lei nº 9.394/1996 traduz essas aspirações em diretrizes concretas para a organização do sistema escolar, definindo responsabilidades, níveis de ensino e os meios para a valorização dos profissionais da educação. Essa integração normativa é o que confere densidade ao direito à educação, garantindo que os ideais de liberdade e solidariedade humana norteiem tanto a prática pedagógica quanto a gestão pública.

Contudo, a efetivação desse arcabouço legal exige a compreensão de que a educação escolar não se limita à organização burocrática, mas carrega objetivos multidimensionais que constituem o cerne da concepção de educação como direito social. Tais finalidades buscam equilibrar a formação da pessoa em sua totalidade com as exigências da vida em sociedade e do mundo produtivo. No tópico a seguir, exploram-se os desdobramentos desses três pilares fundamentais — a formação cidadã, o desenvolvimento humano integral e a qualificação para o trabalho — sob a ótica de um projeto educativo que visa à emancipação e à transformação social.

2.2.2 A educação como meio para formação cidadã, desenvolvimento humano integral e qualificação para o trabalho

As finalidades da educação, conforme delineadas no Artigo 205 da Constituição Federal (Brasil, 1988) – desenvolvimento humano pleno, preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o mundo e o mercado do trabalho – caracterizam o cerne da concepção da educação como direito social. Tais finalidades devem balizar mais que as políticas públicas educacionais: devem organizar o sistema de ensino, refletindo um projeto de sociedade que persegue a formação integral, justa e emancipatório dos seus concidadãos.

O conceito de formação integral para o exercício pleno da cidadania deve transcender o conhecimento tecnicista de instrumentos legais e funcionamento das instituições. Tal conceito implica o domínio de ferramentas e capacidades de crítica e reflexão, o respeito à pluralidade humana, a participação dos mecanismos sociais e políticos e a vivência de valores democráticos no cotidiano formativo. Conforme ensina Saviani (2017), é preciso evitar uma formação que, a pretexto de inculcar cidadania, busca docilidade e conformismo, quando deveria fomentar o pensamento autônomo.

A escola que forma o cidadão é aquela que fomenta o debate, a autonomia e a responsabilidade, entregando à sociedade agentes de transformação. A gestão democrática do ensino público, prevista no Art. 206, VI, da CF/88 (Brasil, 1988), é instrumento fundamental para a concretização dessa finalidade, ao permitir que a comunidade escolar participe ativamente das decisões e da construção do projeto pedagógico.

O pleno desenvolvimento da pessoa reconhece a multidimensionalidade do ser humano, apontando para um modelo educacional que transcenda o aspecto meramente cognitivo e contemple, também, as dimensões física, social, cultural e emocional (Fortunatti, 2021; Santos, 2022). Nesse sentido, as escolas devem promover saúde, valorização cultural, estímulo à criatividade, ao desporto e ao lazer, promovendo o desenvolvimento de habilidades socioemocionais como empatia e resiliência. Essa abordagem integral requer currículos mais flexíveis e interdisciplinares, práticas pedagógicas inovadoras e um ambiente escolar acolhedor e inclusivo.

A qualificação para o mundo do trabalho deve ser entendida como mecanismo que supere as visões instrumentalistas e tecnicistas que reduzem a educação ao treinamento para o mercado. Wermelinger, Machado e Amâncio Filho (2007) apontam crítica à formação profissional voltada apenas ao "consumo imediato" pelo mercado, no mesmo sentido do que ensinam Uchôa e Chacon (2021), alertando para a primazia do trabalho em detrimento da formação cidadã sob a égide neoliberal.

Nesta conjuntura de transformação constante do mercado de trabalho, com o surgimento de novas tecnologias, profissões e ferramentas, a qualificação relevante não se limita à aquisição de habilidades técnicas específicas, mas envolve o desenvolvimento da capacidade de aprender a aprender, de adaptar-se a novos contextos, de resolver problemas complexos e de atuar de forma ética e colaborativa. Essa forma sólida de aprendizado é a que fornece bases para compreensão crítica, consciente e transformadora do universo produtivo.

Essas três finalidades – cidadania, desenvolvimento integral e qualificação para o trabalho – não são estanques, mas interconectadas e interdependentes, devendo, num mundo ideal, desempenharem papel de reforço mútuo na prática educacional. A efetivação equilibrada dessas finalidades exige um modelo de "escola pública de qualidade social", que transcenda a mera transmissão de conteúdo e se configure como um espaço de vivência democrática, de produção e apropriação crítica do conhecimento, e de desenvolvimento humano pleno. Santos et al. (2024) incutem o conceito de "formação omnilateral", defendendo que tal integração alcance o desenvolvimento humano que não fragmente o indivíduo.

A busca por esse equilíbrio dinâmico é um desafio central para a política educacional e para a prática pedagógica, implicando repensar o currículo, a formação de professores e a própria organização escolar. A dificuldade em concretizar essas finalidades de forma integrada pode estar ligada à falta de investimento em infraestrutura adequada, formação docente continuada e condições de trabalho para os profissionais da educação, bem como a pressões externas por resultados imediatistas que desvalorizam processos formativos mais longos e complexos.

2.3 O PAPEL DA EDUCAÇÃO NA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

Diz o Artigo 3º, III da Constituição Federal Brasileira (Brasil, 1988) que é objetivo fundamental do país “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Nesse contexto, a educação é instrumento de promoção da equidade e de justiça social. Ao oferecer oportunidades iguais de acesso, permanência e aprendizado de qualidade, a educação é poderoso meio que auxilia no rompimento dos ciclos de pobreza e exclusão, permitindo que indivíduos de diferentes origens socioeconômicas desenvolvam seu potencial e melhorem suas condições de vida.

No entanto, a realidade se mostra mais dura: desigualdades de acesso, falta de condições de permanência e problemas de qualidade na oferta aprofundam, cada vez mais, as desigualdades sociais e regionais existentes. O sistema educacional, em vez de atuar como um equalizador, com grande frequência reflete e reproduz as fragmentações da nossa sociedade. Ecker (2021) mostra a perversa dinâmica em que a educação de maior qualidade é percebida (ou confirmada) na oferta privada, restrita a uma minoria que pode pagar e consumir, e, por outro lado, um sistema público que sofre as mazelas da falta de recursos de todas as ordens. Para o autor, a esfera pública, mesmo com a responsabilidade primária pela justiça social, opera com restrições orçamentárias e desafios estruturais que dificultam a compensação das desvantagens socioeconômicas dos estudantes. Isso cria verdadeira situação teratológica: a desigualdade social leva à desigualdade educacional, que, por sua vez, reforça e amplia a desigualdade social.

Apesar dos avanços normativos importantes advindos da promulgação da Constituição de 1988, fica evidente que a plena efetivação do direito à educação no Brasil ainda enfrenta, até hoje, uma imensa sorte de desafios contemporâneos no acesso, oferta de qualidade, financiamento justo, permanência e gestão eficientes. Lopes (2020) destaca que, apesar dos

avanços legislativos recentes, persistem entraves significativos para a concretização desse direito. Como exemplo, déficits na efetivação do direito à educação básica com uma demanda que supera o número de vagas existentes, apesar da elevação nas taxas de matrículas.

Prieto (2004) e Prieto, Andrade e Souza (2017) indicam a existência de problemas crônicos de evasão e baixa atratividade para os jovens no ensino médio, com barreiras e negligenciamento adicionais em relação às populações rurais, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência, que enfrentam cenários de desrespeito às suas especificidades culturais e/ou regionais, bem como das suas necessidades intrínsecas às suas condições, levando a cenários de distorção idade-série, reprovações e abandonos.

Para além do acesso, faz-se necessário adentrar na questão da qualidade da educação, e o permanente debate do significado de uma educação de qualidade e sua garantia num padrão mínimo universal, que não se resume a bons resultados em avaliações de larga escala, mas que também envolva melhorias de infraestrutura, atualização e relevância de currículos, e valorização dos professores e outros profissionais da educação. Lopes (2020) demonstra que a não priorização do financiamento adequado, especialmente para as etapas iniciais e para as populações mais vulneráveis, perpetua um ciclo de precarização que compromete toda a trajetória educacional dos indivíduos e a capacidade do sistema de ser equitativo.

O financiamento da educação se transmuta como um dos maiores, senão o maior, desafios para a consolidação do direito à educação no Brasil. Embora haja vinculação percentual mínima de receitas de impostos e tributos para a manutenção e desenvolvimento do ensino público (Art. 212) no texto constitucional (Brasil, 1988), o montante de recursos ainda é encarado como insuficiente na manutenção e atendimento das demandas de um sistema educacional tão complexo como o Brasileiro.

A gestão educacional nos diferentes níveis federativos (União, estados, municípios) também exhibe sua quota de desafios de alta complexidade. A Constituição Federal e a LDBEN determinam necessário regime de colaboração entre os entes federados, mas, na prática, não se observa a efetivação plena da coordenação e da cooperação, resultando em sobreposições, lacunas e fragmentação das políticas educacionais. A gestão dos recursos, mesmo quando existentes, pode ser comprometida por problemas de burocracia excessiva, descontinuidade administrativa decorrente de mudanças políticas, falta de capacidade técnica em alguns municípios e, em casos mais graves, desvio de finalidade ou corrupção.

A gestão democrática do ensino público, princípio constitucional constante do Art. 206, VI (Brasil, 1988) e legal, presente no Art. 14 da LDBEN, (Brasil, 1996b), prevê a participação

dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. O desafio se mostra na efetivação limitada nas diversas redes, em que o cenário é de falta de cultura participativa, a assimetria de informações e a resistência de estruturas administrativas centralizadoras.

A complexidade do federalismo Brasileiro e a histórica insuficiência de recursos, combinadas com desafios de gestão, criam um cenário no qual a efetivação do direito à educação depende de uma engenharia financeira e administrativa robusta e de um compromisso político contínuo com a priorização da área. A teoria dos direitos fundamentais, como a de Alexy (2011), que postula que direitos sociais como a educação exigem prestações positivas do Estado, reforça a ideia de que a garantia desses direitos depende intrinsecamente de recursos financeiros e de uma organização administrativa eficiente e capaz de implementá-los (Lopes, 2020).

2.4 BREVE SÍNTESE DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL. DO FUNDEF (1996 A 2007) AO NOVO FUNDEB (2020)

A trajetória do financiamento da educação básica no Brasil contemporâneo não deve ser compreendida como uma sucessão linear e asséptica de normas contábeis, mas sim como um processo dialético e conflituoso de construção de capacidade estatal de coordenação federativa. Conforme observa Abrucio (2010), esse percurso é marcado por um modelo de federalismo cooperativo que lida com a tensão entre a autonomia municipal e a centralização normativa federal. Esse cenário é complementado pela visão de Arretche (2004), que identifica no financiamento um exercício de poder de agenda da União, voltado à coordenação de políticas sociais em um ambiente de profundas assimetrias federativas.

O marco inicial dessa engenharia institucional remonta à promulgação da Constituição Federal de 1988, que, ao elevar os Municípios à condição de entes federados autônomos e descentralizar a responsabilidade pela oferta do ensino, gerou um vácuo de coordenação intergovernamental.

Sem mecanismos de equalização fiscal robustos, a descentralização inicial resultou no que Pinto (2018b) diagnosticou como uma espécie de municipalização da escassez: transferiram-se responsabilidades pesadas aos entes locais sem a correspondente garantia de

recursos vinculados, aprofundando as desigualdades regionais e cristalizando um cenário de precariedade educacional.

A resposta institucional a esse desequilíbrio materializou-se, ao longo das últimas três décadas, em três ciclos geracionais de fundos contábeis, cada qual respondendo aos paradigmas de gestão pública de sua época. A primeira grande ruptura estrutural ocorreu com a Emenda Constitucional nº 14/1996 (Brasil, 1996a) e a Lei nº 9.424/1996 (Brasil, 1996c), que instituíram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). A arquitetura desse fundo baseava-se em uma inovação radical para o federalismo fiscal brasileiro: a subvinculação contábil. Estados e Municípios passaram a ser obrigados a segregar 15% de suas receitas de impostos e transferências para um fundo de âmbito estadual, cujos recursos eram redistribuídos automaticamente com base no número de alunos matriculados no Ensino Fundamental.

Sob a ótica da eficácia na expansão de matrículas, o Fundef obteve êxito ao operar através de um mecanismo onde a receita seguia a matrícula, criando um poderoso incentivo financeiro para que prefeitos buscassem ativamente a universalização do acesso ao ensino fundamental, conforme observa Oliveira (2023).

Todavia, sob a ótica da equidade sistêmica, a lógica focalizada do Fundef produziu externalidades negativas importantes. Ao priorizar exclusivamente o Ensino Fundamental, o desenho da política drenou recursos da Educação Infantil e do Ensino Médio, gerando um efeito funil na oferta pública. Gestores municipais, agindo racionalmente diante dos incentivos financeiros postos, muitas vezes fecharam creches ou pré-escolas para abrir vagas no fundamental, criando uma distorção que Davies (2006) classificou como uma espécie de focalização excludente. Além disso, a complementação da União, embora existente na lei, era sistematicamente subestimada, frustrando a expectativa de estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade nacional e mantendo a desigualdade entre as regiões do país em níveis alarmantes.

A exaustão do modelo focalizado do Fundef e a crescente pressão dos movimentos sociais e educacionais levaram à promulgação da Emenda Constitucional nº 53/2006 (Brasil, 2006), regulamentada pela Lei nº 11.494/2007 (Brasil, 2007), que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Vigente entre 2007 e 2020, este fundo representou um avanço paradigmático ao adotar uma visão sistêmica da educação. A base de incidência da subvinculação foi ampliada de 15% para 20% de uma cesta maior de impostos (incluindo

Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)), e, crucialmente, o fundo passou a cobrir todas as etapas e modalidades: creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos.

Do ponto de vista distributivo, Cury (2018) destaca que o Fundeb consolidou o regime de colaboração, introduzindo fatores de ponderação que reconheciam os custos diferenciados das etapas de ensino e fixando a complementação da União em 10% do total da contribuição dos estados e municípios. Entretanto, apesar dos avanços na cobertura e na valorização do magistério (via Lei do Piso), o modelo 2007-2020 apresentava limitações estruturais em sua capacidade de equalização (Brasil, 2008).

Foi neste contexto de necessidade de aprimoramento distributivo que se deu a tramitação da Emenda Constitucional nº 108/2020 (Brasil, 2020a), culminando na criação do "Novo Fundeb". Este novo ciclo não representa apenas uma renovação do fundo anterior, mas uma refundação do pacto federativo educacional, caracterizada pela constitucionalização e pela perenidade do mecanismo, conferindo segurança jurídica e blindagem contra discontinuidades políticas, conforme explicitado de maneira mais minudente na próxima seção.

2.5 O NOVO FUNDEB PERMANENTE (A PARTIR DE 2020)

A institucionalização do Novo FUNDEB, por meio da Emenda Constitucional nº 108/2020, consolidou uma das transformações mais profundas no federalismo fiscal brasileiro, elevando o fundo ao corpo permanente da Carta Magna. Esta transição sinaliza a maturação da política educacional do país, ao reconhecer que o enfrentamento das desigualdades de financiamento exige um mecanismo perene, capaz de oferecer estabilidade e previsibilidade para o planejamento das redes públicas de ensino no longo prazo. Trata-se de uma refundação do pacto federativo que afasta a incerteza dos ciclos de renovação temporária e assume a equalização fiscal como uma função essencial e definitiva do Estado.

Mais do que uma simples continuidade, o novo arranjo inaugura a era do federalismo de indução, caracterizado pela sofisticação dos critérios de distribuição e pela busca ativa por equidade focalizada. Com a criação das modalidades tripartite de complementação federal — VAAF, VAAT e VAAR⁵ —, o sistema passou a atuar de forma proativa para atingir não apenas

⁵ Em síntese, o VAAF atua na equalização fiscal interestadual; o VAAT foca na equidade horizontal entre redes de ensino, considerando a capacidade fiscal total do ente; e o VAAR condiciona repasses a

a equalização entre os estados, mas também para corrigir disparidades intraestaduais e incentivar a melhoria dos resultados educacionais. Para compreender a magnitude dessas inovações, é fundamental analisar o ambiente político e as pressões sociais que viabilizaram sua aprovação, conforme será detalhado na sequência.

2.5.1 Contexto da Renovação e a Institucionalização como Fundo Permanente

A transição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para um mecanismo permanente de financiamento, consolidada pela Emenda Constitucional (EC) nº 108, de 26 de agosto de 2020 (Brasil, 2020a), representa um dos mais significativos marcos na história das políticas educacionais no Brasil.

A aprovação do Novo FUNDEB foi precedida por um longo e complexo processo de debate político e social, culminando em profundas reformulações na estrutura de financiamento da educação básica. De acordo com Castoni, Cardoso e Cerqueira (2021), a tramitação legislativa estendeu-se por mais de cinco anos, período marcado por intensas negociações e pela participação ativa de diversos setores da sociedade civil e instâncias governamentais.

Essa política é vital para a sustentabilidade das redes de ensino subnacionais, respondendo por aproximadamente dois terços dos recursos investidos pelos municípios em educação. Para Ferreira e Oliveira (2021), a constitucionalização do fundo representa a transição de uma medida transitória para uma política de Estado perene, conferindo estabilidade ao pacto federativo. Além da continuidade, o novo modelo introduz uma mudança de paradigma ao adotar o sistema tripartite de complementação — composto pelo VAAF, VAAT e VAAR — consolidando a era do federalismo de indução focado na equidade e em resultados.

À medida que a data de expiração de 31 de dezembro de 2020 se aproximava, a urgência de uma solução se mostrava crítica, uma vez que o Fundeb havia se consolidado como a principal fonte de financiamento da educação básica para a vasta maioria dos municípios Brasileiros, garantindo cerca de dois terços dos recursos que os municípios investem em educação (Brasil, 2020d). A discussão legislativa formal teve início anos antes, com a apresentação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 15/2015.

indicadores de gestão e aprendizagem. As regras de habilitação e as metodologias de cálculo de cada modalidade serão detidamente exploradas na Seção 2.5.2 desta dissertação.

Segundo Castoni, Cardoso e Cerqueira (2021), o longo interregno de tramitação evidenciou a complexidade e a importância do tema. O processo envolveu audiências públicas, estudos técnicos e intensas negociações no Congresso Nacional, com a participação ativa de entidades municipalistas, secretarias de educação, organizações da sociedade civil, pesquisadores e sindicatos de profissionais da educação.

Conforme destacam Castoni, Cardoso e Cerqueira (2021), o Novo FUNDEB emergiu de um amplo processo de reengenharia institucional que buscou mitigar lacunas de implementação histórica e ampliar a eficácia redistributiva do fundo. Nesse sentido, Ferreira e Oliveira (2021) reforçam que essa mudança de paradigma visou consolidar o papel da União na redução das assimetrias federativas. Após ser aprovada na Câmara dos Deputados, a proposta seguiu para o Senado Federal como PEC nº 26/2020, culminando, finalmente, na promulgação da Emenda Constitucional nº 108, em 26 de agosto de 2020 (Brasil, 2020a).

A principal e mais estruturante alteração legislativa foi a retirada do Fundeb do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)⁶ e a sua inserção no corpo permanente da Carta Maior de 1988, por meio do novo Art 212-A. Para Ferreira e Oliveira (2021), tal alteração topográfica no texto constitucional possui um significado profundo, que transcende o simbolismo. Ela representa a maturação da política educacional Brasileira, que passa a reconhecer a desigualdade de financiamento não como um problema transitório, mas como uma característica estrutural do federalismo fiscal do país, a qual exige um mecanismo redistributivo perene para ser enfrentada.

Para os autores citados, ao constitucionalizar o Fundeb, o Estado Brasileiro formalizou o reconhecimento de que a equalização fiscal intergovernamental não é uma política compensatória de exceção, mas uma função essencial e permanente para a garantia do direito à educação em um país marcado por profundas assimetrias. Essa permanência oferece a estabilidade e a previsibilidade de longo prazo que são cruciais para um planejamento educacional eficaz por parte dos entes federados, eliminando a incerteza política dos ciclos de

⁶ O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) é uma parte integrante da Constituição Federal de 1988 que reúne normas destinadas a regular a transição entre a ordem jurídica anterior e a atual, além de estabelecer regras para situações temporárias ou com prazo de validade determinado. No contexto do financiamento educacional, a relevância do ADCT reside no fato de que o FUNDEB, em suas versões anteriores, possuía vigência temporária e estava alocado nesta parte transitória do texto constitucional. Com a Emenda Constitucional nº 108/2020, o fundo foi retirado do ADCT e inserido no corpo permanente da Constituição (Art. 212-A), o que garantiu sua perenidade e estabilidade como política de Estado.

renovação e permitindo a formulação de políticas de Estado, em vez de políticas de governo (Ferreira e Oliveira, 2021).

Souza (2021) sinaliza a introdução de mecanismos como complementação-VAAR, atrelada a indicadores de desempenho, e a indução à criação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços Educacional (ICMS-Educação) à celebração de uma agenda focada em *accountability*. Para esse autor, o Novo Fundeb nasce como fundo redistributivo baseado no critério de necessidade (VAAF e VAAT), bem como um fundo de incentivo baseado no critério de desempenho (VAAR).

2.5.2 A Complementação da União Ampliada e suas Modalidades: VAAF, VAAT e VAAR

O Novo Fundeb não apenas garantiu a continuidade do mecanismo anterior, mas o aprimorou, alinhando-se ao que a doutrina jurídica denomina "dever de progressividade"⁷ na concretização dos direitos sociais, que veda o retrocesso e impulsiona o avanço na garantia desses direitos (Karnopp, 2020). A mais evidente manifestação dessa progressividade está na ampliação da participação da União, com a elevação gradual, partindo de 12% em 2021 para atingir o patamar mínimo de 23% em 2026 (Fossatti, 2023).

Contudo, mais crucial que a ampliação do volume de recursos destinados foi a sofisticação dos critérios de distribuição, com a criação de três modalidades distintas de complementação: Valor Anual por Aluno do Fundo (VAAF), Valor Aluno Ano Total (VAAT) e Valor Aluno Ano por Resultados (VAAR), consolidando o processo de aprendizado institucional de que a insuficiência do modelo reativo do Fundeb requereria uma transição para um modelo mais proativo do primeiro Fundeb, aprimorando-o com a criação de um modelo tripartite mais refinado e complexo a fim de se atingir a equalização dos recursos para a educação básica.

Consequentemente, por sua vez, as limitações do primeiro Fundeb (especialmente na equalização interestadual e na incapacidade de alcançar redes municipais específicas em estados mais ricos) impulsionaram a criação do sistema tripartite atual. A eficácia do novo sistema de financiamento depende da interação e do funcionamento correto dessas três

⁷ O dever de progressividade é um princípio fundamental aplicado aos direitos sociais que obriga o Estado a buscar constantemente o aprimoramento e a ampliação da proteção desses direitos, proibindo medidas que resultem em recuos injustificados. Este dever possui uma face negativa, conhecida como princípio da vedação do retrocesso, que impede a supressão de garantias já conquistadas, e uma face positiva, que impulsiona o avanço contínuo na oferta e qualidade dos serviços públicos.

engrenagens, que possuem lógicas, objetivos e unidades de análise diferentes, a serem mais bem exploradas na sequência.

2.5.2.1 Complementação - Valor Anual por Aluno do Fundo (VAAF)

A Complementação-Valor Anual por Aluno do Fundo (VAAF) corresponde a 10 dos 23 pontos percentuais do aporte de recursos do ente federal (Brasil, 2020c), adotando uma lógica de equalização interestadual, visando a garantia que o fundo de cada estado (considerado como a soma dos recursos da rede estadual e de todas as redes municipais de seu território) atinja o denominado VAAF-MIN, valor que corresponde a um mínimo por aluno, definido em critério anual em âmbito nacional (Brasil, 2020c; Brasil, 2021a).

Segundo Silva (2023), tal mecanismo é, em essência, análogo ao modelo de complementação que já existia no Fundeb anterior (2007-2020), já que atua no nível macro, olhando para a capacidade de financiamento agregada de cada unidade da federação. Assim, quando o VAAF calculado de um estado fica abaixo do piso nacional, a União aporta os recursos necessários para cobrir essa diferença, sendo esta a primeira e mais ampliada rede de proteção contra as desigualdades de arrecadação entre os estados.

2.5.2.1.1 Regra de Habilitação

A regra de habilitação para a Complementação- Valor Anual por Aluno do Fundo é consideravelmente simples e direta, sendo critério único para que um estado e, por consequência, todos os seus municípios, sejam contemplados com os recursos do VAAF. É uma definição puramente matemática, em que o VAAF do fundo estadual, calculado com base na arrecadação de sua própria cesta de impostos e transferências⁸, deverá ser inferior ao Valor Anual Mínimo por Aluno do Fundeb (VAAF-MIN) definido nacionalmente para aquele exercício (Brasil, 2021b).

⁸ As receitas que compõem cada fundo de âmbito estadual correspondem à subvinculação de 20% de uma cesta específica de impostos e transferências constitucionais do Estado e de seus respectivos Municípios, englobando, precipuamente, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD). O cálculo do VAAF estadual é realizado dividindo-se o montante total dessa arrecadação pelo número de matrículas ponderadas da educação básica nas redes públicas (estadual e municipais) daquela unidade da federação.

Se o critério for atendido, deverá a União aportar a diferença financeira necessária para que o valor médio por aluno do fundo estadual atinja o piso nacional (Brasil, 2021b). É importante salientar que não há, para o recebimento do VAAF, qualquer exigência adicional de cumprimento de metas de gestão, de transparência fiscal específica (além das já previstas em lei para todos os entes) ou de resultados de aprendizagem (Brasil, 2020c). Trata-se de um mecanismo de equalização fiscal puro, cujo acesso é incondicional, desde que a insuficiência de recursos seja matematicamente comprovada.

2.5.2.1.2 Operacionalização da distribuição

O processo de operacionalização da Complementação-Valor Anual por Aluno do Fundo ocorre por meio de um ciclo anual de publicações e transferências. Anualmente, até o final do mês de dezembro do exercício anterior ao de referência, o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério da Fazenda (MF) publicam portarias interministeriais que estabelecem as estimativas para o Fundeb do ano seguinte. Essas normativas definem o valor estimado para o VAAF-MIN e listam quais estados deverão receber a complementação-VAAF, com base nas projeções de receita — elaboradas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) — e nos dados de matrículas — apurados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) a partir do Censo Escolar (Brasil, 2023b; 2023a).

Uma vez definidos os estados beneficiários, a União, por meio do FNDE, transfere mensalmente os recursos da complementação-VAAF para as contas específicas do Fundeb de cada um desses estados (Brasil, 2021b), somando-os aos recursos próprios do fundo estadual, ocorrendo de forma automática e seguindo estritamente a proporção do número de matrículas ponderadas de cada rede de ensino, conforme determina o § 2º do Art. 12 da Lei 14.113/2020 (Brasil, 2020c).

2.5.2.1.3 Objetivos

Para Peres, Capuchinho e Limonti (2024), o objetivo primário e mais evidente da Complementação-Valor Anual por Aluno do Fundo é promover a equidade horizontal no financiamento da educação, reduzindo a disparidade de recursos disponíveis por aluno entre as diferentes unidades da federação. O estabelecimento de um valor mínimo por aluno em nível

nacional (o VAAF-MIN) garante que nenhum fundo estadual opere abaixo desse piso, elevando a capacidade de investimento dos estados com menor base de arrecadação.

Nesse diapasão, o VAAF é verdadeiro instrumento de solidariedade federativa, com a transferência de recursos das áreas economicamente mais dinâmicas do país (que contribuem com a maior parte da arrecadação federal) para as regiões com maiores carências e deficiências, materializando o princípio constitucional da redução das desigualdades regionais, sendo o VAAF a continuidade e o fortalecimento de um modelo que já se provou eficaz nos mencionados mecanismos (Peres; Capuchinho; Limonti, 2024).

Contudo, é preciso se atentar a certos aspectos que evidenciam limitações estruturais do VAAF, que, ao operar em nível macro, torna-se inerentemente insensível para heterogeneidades intraestaduais, gerando distorções nos casos de 1) município rico e estado pobre e 2) município pobre em estado rico. No primeiro caso, percebe-se o benefício financeiro de um município que, por estar situado em um estado recebedor da complementação VAAF, receberá recursos federais de maneira não otimizada do ponto de vista da equidade, já que esse município receberá sua parte na redistribuição, mesmo que sua própria capacidade de investimento já seja elevada. O oposto ocorrerá na segunda situação, em que município com baixa capacidade de arrecadação fiscal ficará sem receber qualquer valor de complementação pelo simples fato de pertencer a um estado com boa dinâmica econômica.

Vê-se, portanto, que Complementação-Valor Anual por Aluno do Fundo constitui o pilar fundamental da equalização financeira interestadual, estabelecendo um piso de investimento para os estados com menor capacidade fiscal. No entanto, sua eficácia é limitada pela incapacidade de corrigir desigualdades intraestaduais, lacuna que o Novo Fundeb busca endereçar através do mecanismo complementar do VAAT, revelando a complexidade e o equilíbrio político na nova arquitetura do financiamento da educação básica.

2.5.2.2 Complementação - VAAT (Valor Aluno Ano Total)

A Complementação-Valor Aluno Ano Total (VAAT) pode ser considerada a grande inovação do novo Fundeb, correspondendo a, no mínimo, 10,5 pontos percentuais da complementação da União. Sua maior singularidade é que o cálculo é realizado individualmente por rede de ensino (seja municipal ou estadual). O VAAT considera não apenas os recursos da cesta do Fundeb, mas a totalidade das receitas disponíveis vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Segundo a Confederação Nacional de Municípios (2024),

objetiva reduzir as desigualdades entre as redes, alcançando municípios com baixa capacidade de investimento, mesmo que estejam localizados em estados considerados "ricos" e que, por isso, não recebem a Complementação-VAAF.

É precisamente para corrigir essa falha que o VAAT foi elaborado, já que "enxerga" a pobreza municipal dentro de estados ricos, promovendo a chamada equidade horizontal de forma muito mais granular e precisa.

2.5.2.2.1 Regra de Habilitação

O acesso aos recursos da Complementação-Valor Aluno Ano Total não é automático. O Art. 13, em seus parágrafos 4º e 5º, da Lei nº 14.113/2020, é explícito ao determinar que somente serão habilitados a receber a Complementação-Valor Aluno Ano Total os entes federados que disponibilizarem, de forma correta e tempestiva, suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais (Brasil, 2020c). Tal alteração representa uma evolução qualitativa, pois vincula o recebimento de recursos públicos a exercícios de transparência e fidedignidade de contas públicas. A não habilitação de um ente implica que ele sequer será considerado nos cálculos para a distribuição dos recursos, independentemente de sua necessidade financeira.

A operacionalização dessa condicionalidade se dá por meio de dois sistemas informáticos de competência federal. O primeiro é o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que é a plataforma para onde os entes devem enviar os dados detalhados sobre suas receitas e despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Complementarmente, o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), gerido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), consolida as informações contábeis de toda a federação. (Brasil, 2020c).

A prática, contudo, tem mostrado adversidades. A Confederação Nacional de Municípios (CNM) tem emitido alertas recorrentes sobre o elevado número de entes, majoritariamente municípios, que permanecem inabilitados a cada ciclo (Confederação Nacional dos Municípios, 2025a; 2025b). Segundo o órgão associativo, os gestores reportam a complexidade de coleta, o rigor dos prazos e as dificuldades de ordem técnica para atendimento das obrigações legais para habilitação aos créditos.

Essa realidade operacional revela um paradoxo intrínseco à política. A condicionalidade de habilitação, embora essencial para garantir a justiça e a precisão do cálculo do VAAT, pode, na prática, gerar um efeito adverso. É razoável supor que os municípios que enfrentam maiores dificuldades para cumprir as exigências burocráticas são justamente aqueles de menor porte, com equipes técnicas mais reduzidas e menor capacidade institucional e administrativa. Frequentemente, esses são os mesmos municípios com menor arrecadação própria, menor VAAT e, conseqüentemente, os alvos primários que a política de complementação visa alcançar.

2.5.2.2.2 Operacionalização da distribuição

O ponto de partida para a distribuição da complementação é o cálculo do Valor Aluno Ano Total (VAAT) de cada rede de ensino, conforme detalhado no Art. 13, § 3º da Lei nº 14.113/2020 (Brasil, 2020c). Tal operação não se limita às receitas que compõem a cesta do Fundeb, mas engloba um conjunto mais amplo de recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), oferecendo um retrato mais fiel da real capacidade de investimento de cada município e estado.

Essa amplitude é o que permite ao VAAT "enxergar" além da distribuição do Fundeb e identificar redes que, apesar de estarem em estados com boa arrecadação, possuem baixa capacidade fiscal própria.

O processo de distribuição dos recursos federais é coordenado pelo FNDE e formalizado por meio de Portarias Interministeriais dos Ministérios da Educação (MEC) e da Fazenda (MF), obedecendo uma série de passos.

Inicia com a definição do VAAT-Mínimo, com base nas estimativas de receita e no montante de recursos da União destinado à complementação-VAAT. O governo federal define e publica o VAAT-Mínimo nacional para o exercício sendo este valor de referência calculado para os anos iniciais do ensino fundamental urbano (Brasil, 2020c).

O segundo passo perpassa pelo cálculo e comparação: O FNDE calcula o VAAT de cada rede de ensino habilitada, aplicando a correção monetária sobre os dados de receita do penúltimo exercício. Em seguida, compara o VAAT de cada rede com o VAAT-Mínimo nacional.

A partir dessa análise é que se dará a distribuição da complementação, fase em que a União transfere recursos da Complementação-Valor Aluno Ano Total para todas as redes de

ensino cujo VAAT calculado seja inferior ao VAAT-Mínimo, em montante suficiente para que estas atinjam o valor do piso nacional (Brasil, 2020c).

Importante mencionar que, ao longo do ano-exercício, diversas Portarias Interministeriais são publicadas para atualizar as estimativas, os valores de referência (VAAF-MIN e VAAT-MIN) e os cronogramas de desembolso, garantindo a transparência do processo. Os dados consolidados, incluindo as listas de entes beneficiados, são disponibilizados pelo FNDE em seu portal (Brasil, 2024b).

2.5.2.2.3 Regras de aplicação do Recurso

Diferentemente dos recursos da cota-parte dos estados e municípios no Fundeb, que possuem regras de aplicação mais gerais, os recursos oriundos da Complementação-Valor Aluno Ano Total vêm acompanhados de vinculações específicas derivadas de lei.

A regra de aplicação mais proeminente da Complementação-Valor Aluno Ano Total está disposta no Art. 28 da Lei nº 14.113/2020, que estabelece que, após a distribuição dos recursos, 50% do montante global da Complementação-Valor Aluno Ano Total devem ser destinados à educação infantil (Brasil, 2020c). Essa vinculação reflete um diagnóstico claro sobre um dos maiores gargalos da educação brasileira: a oferta de vagas em creches (0 a 3 anos) e pré-escolas (4 e 5 anos).

Para operacionalizar essa meta agregada, o parágrafo único do mesmo artigo determina que o FNDE publique anualmente um "Indicador para Educação Infantil". Esse indicador estabelece, para cada município beneficiado pelo VAAT, um percentual mínimo de aplicação dos recursos recebidos nesta etapa de ensino (Brasil, 2024b).

O cálculo desse indicador precisa ser sensível à realidade local, considerando obrigatoriamente dois fatores: (I) o déficit de cobertura, que mede a relação entre a oferta e a demanda por vagas na educação infantil no município; e (II) a vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida (Brasil, 2020c). Dessa forma, a política busca direcionar mais recursos para a educação infantil justamente nos municípios onde a necessidade é maior, seja pela falta de vagas ou pelas condições sociais da população.

A segunda regra específica de aplicação está contida no Art. 27 da Lei nº 14.113/2020, que determina que no mínimo 15% dos recursos da Complementação-Valor Aluno Ano Total

recebidos por cada rede de ensino devem ser aplicados em despesas de capital⁹ (Brasil, 2020c). Essa vinculação está diretamente associada à necessidade de melhorar a infraestrutura física das escolas brasileiras, uma condição essencial para a qualidade do ensino.

Ao garantir uma parcela mínima de recursos para investimento, a lei busca evitar que a totalidade dos recursos seja consumida por despesas de custeio (como salários e contas de consumo), fomentando a melhoria e a ampliação da rede física de ensino.

2.5.2.2.4 Objetivos

O mais significativo objetivo e o maior potencial da Complementação-Valor Aluno Ano Total residem em seu poder redistributivo. Para a CNM, ao adotar a capacidade de investimento total de cada rede de ensino como critério, o VAAT se tornou o mecanismo mais potente do novo Fundeb para a redução das desigualdades horizontais de financiamento (Confederação Nacional de Municípios, 2024). Ele efetivamente corrige a principal distorção do modelo anterior (e da modalidade VAAF), que ignorava as disparidades dentro dos estados.

Um impacto menos explorado, mas de profunda relevância para a governança do sistema educacional, refere-se à forma como a Complementação-Valor Aluno Ano Total reconfigura o regime de colaboração entre estados e municípios. Se no VAAF a complementação é um recurso de âmbito estadual, cuja distribuição e aplicação podem ser coordenadas pelo governo do estado em conjunto com seus municípios, no VAAT a lógica é de se transferir o repasse diretamente para a conta da rede municipal que se qualifica, ficando dispensada a intermediação do estado. (Confederação Nacional de Municípios, 2024).

Tal dinâmica federativa inédita tem o condão de fortalecer a autonomia municipal, que passa a contar com uma fonte de receita federal significativa e independente da política ou da capacidade de articulação estadual. Por outro lado, é preciso que se tenha em conta a criação de tensões e desafios de coordenação de políticas, principalmente nos casos em que o estado não

⁹ Consoante as normativas basilares de contabilidade pública brasileira, notadamente a Lei nº 4.320/1964, despesas de capital (ou investimentos) são os dispêndios que contribuem para a formação ou aquisição de um bem, incorporando-se ao patrimônio do ente público. No escopo da educação básica, essas despesas materializam-se, precipuamente, em obras de construção e ampliação de unidades escolares, aquisição de terrenos, compra de frotas para o transporte de alunos e aquisição de equipamentos e materiais permanentes (como mobiliário, laboratórios e maquinário tecnológico), diferenciando-se das despesas correntes ou de custeio (como pagamento de salários e aquisição de materiais de consumo imediato).

foi elegível a se beneficiar com o VAAT, mas vários dos seus municípios puderam se beneficiar com o VAAT (Tribunal de Contas da Bahia, 2022).

2.5.2.3 Complementação - Valor Aluno Ano por Resultados (VAAR)

A introdução da Complementação-Valor Aluno Ano por Resultados (VAAR) no Novo Fundeb representa outra mudança paradigmática no financiamento educacional do país. Seus fundamentos e objetivos, delineados na Lei nº 14.113/2020, transcendem a mera alocação de recursos, buscando ativamente induzir melhorias na qualidade e, sobretudo, na equidade da educação básica (Brasil, 2020c). O VAAR foi desenhado para atacar as desigualdades de resultados, ou verticais, induzindo mudanças na gestão e nas práticas pedagógicas.

2.5.2.3.1 Regra de Habilitação

Para que uma rede de ensino se torne apta a receber os recursos da Complementação-Valor Aluno Ano por Resultados, não basta apenas apresentar melhoria nos indicadores de resultado. Primeiramente, ela deve comprovar o cumprimento de um conjunto de cinco condicionalidades de gestão e planejamento, estabelecidas pelo § 1º do Art. 14 da Lei nº 14.113/2020 (Brasil, 2020c).

Tais exigências servem como filtro de elegibilidade, garantindo que os recursos de incentivo sejam direcionados a redes que demonstrem um compromisso mínimo com práticas de gestão consideradas essenciais para a qualidade educacional.

A primeira das condicionalidades a serem cumpridas diz respeito ao provimento do cargo ou função de gestor escolar com base em critérios técnicos de mérito e desempenho ou por meio de um processo que envolva a participação da comunidade escolar, dentre candidatos previamente aprovados em avaliação de mérito e desempenho. Para Lima (2021), esta medida visa a despolitizar a gestão escolar e a promover lideranças com competência técnica.

A segunda condicionalidade é a participação no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de, no mínimo, 80% dos estudantes de cada ano escolar avaliado. O objetivo é garantir a representatividade e a confiabilidade dos dados de aprendizagem que alimentam os indicadores do próprio VAAR. (Brasil, 2020c). Em seguida, como terceira exigência legal, deve-se buscar a real redução das desigualdades educacionais com as redes demonstrando

avanços na redução das disparidades socioeconômicas e raciais, medidas a partir dos resultados do Saeb.

O regime de colaboração entre estado e municípios (ICMS-Educação) é a quarta condicionalidade, em que a lei determina a formalização, em legislação estadual, e a efetiva execução de um regime de colaboração para a melhoria da aprendizagem, especificamente por meio da redistribuição de uma parcela da cota municipal do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) com base em indicadores educacionais (Brasil, 2020c).

Por último, para fazer jus ao recebimento dos recursos do VAAR, as redes de ensino devem comprovar a aprovação e a implementação de seus referenciais curriculares em consonância com a BNCC, sendo essa a quinta condicionalidade (Brasil, 2020c).

Um aspecto fundamental da governança do VAAR é que as regras para a aferição dessas condicionalidades não são estáticas. Elas são definidas e, frequentemente, aprimoradas anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF). Essa dinâmica revela uma curva de aprendizado institucional e um aumento progressivo do rigor das exigências (Confederação Nacional de Municípios, 2025a).

2.5.2.3.2 Operacionalização da distribuição

A Lei nº 14.113/2020 diz que os 2,5% da complementação da União destinados ao VAAR sejam distribuídos com base na melhoria dos indicadores educacionais. As resoluções e notas técnicas subsequentes detalharam essa diretriz, dividindo os recursos em dois macroindicadores, cada um respondendo por 50% do montante a ser distribuído. O primeiro indicador diz respeito ao atendimento, que busca medir a capacidade da rede de ensino em garantir o acesso e a permanência dos estudantes na escola, focando em aspectos relacionados à evasão e ao abandono escolar (Brasil, 2020c).

O segundo indicador diz respeito à aprendizagem, avaliando a qualidade do ensino ofertado, mensurando os resultados de aprendizagem dos alunos, a participação nas avaliações e a equidade nos resultados. A distribuição final dos recursos para cada rede beneficiada é calculada multiplicando-se um valor per capita (que varia conforme o desempenho nos indicadores) pelo número de matrículas da rede (Brasil, 2020c).

A operacionalização desses repasses é realizada pelo FNDE, e os valores de referência são publicados e atualizados periodicamente por meio de Portarias Interministeriais do MEC e

do Ministério da Fazenda, que reestimam as receitas do Fundeb e os valores das complementações VAAF, VAAT e VAAR (Brasil, 2020c).

2.5.2.3.3 Objetivos

Os objetivos primordiais do VAAR são dois: promover o "avanço dos resultados médios dos estudantes" e, de forma indissociável, ponderar este avanço por uma "medida de equidade de aprendizagem" (Brasil, 2020c). Tal análise dual é o cerne da política, sinalizando que a melhoria da qualidade educacional não pode ser desvinculada da redução das disparidades. A lei estabelece que a distribuição dos recursos do VAAR deve beneficiar as redes de ensino que demonstrem evolução simultânea nesses dois eixos, evitando que o avanço na média geral mascare a estagnação ou o retrocesso de grupos historicamente desfavorecidos.

2.6 OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO: CAPACIDADE ESTATAL, COALIZÃO FEDERATIVA E CUSTOS DE BUROCRACIA

Para compreender a magnitude dos desafios impostos pelo Novo Fundeb, é imperativo situar a legislação no contexto macroestrutural das relações intergovernamentais no Brasil. A Constituição de 1988 inaugurou um arranjo federativo *sui generis*, caracterizado por uma tensão dialética entre a descentralização política e a centralização fiscal e normativa (Abrucio, 2010; Almeida, 2005).

Abrucio (2010), ao analisar a dinâmica federativa da educação, identifica o surgimento de um modelo de federalismo cooperativo com centralização normativa. Embora os municípios tenham sido elevados à condição de entes federados autônomos (art. 18 da CF/88), assumindo a responsabilidade prioritária pela educação infantil e fundamental, a União manteve o monopólio da definição das diretrizes nacionais e, crucialmente, o controle sobre os tributos de bases móveis e mais elásticas.

Essa assimetria estrutural conferiu à União o que Arretche (2004) define como espécie de *como poder de agenda*. Por deter o controle dos recursos e os instrumentos regulatórios, o Governo Federal possui a capacidade de ditar o ritmo e o conteúdo das políticas públicas subnacionais. O Novo Fundeb representa a radicalização dessa lógica, transitando para um Federalismo de Indução Ativa (ou Federalismo Coercitivo).

A literatura brasileira sobre federalismo fiscal, notadamente os trabalhos de Rezende (1995) e de Arretche (2010), destaca o uso das transferências voluntárias e condicionadas como instrumento de *enforcement*. No desenho do VAAR e do VAAT, observa-se que a União não apenas "convida" o município a adotar boas práticas; ela ergue barreiras financeiras intransponíveis para quem não adere à sua agenda de modernização. Rosa (2025) alerta que esse movimento gera um regime de colaboração verticalizado, onde a autonomia municipal — formalmente garantida — é materialmente esvaziada pela dependência financeira.

Se o federalismo explica a origem das regras, o conceito da capacidade estatal explica por que alguns conseguem cumpri-las e outros não. Conforme Gomide e Pires (2014), o conceito pode ser desagregado duas dimensões vitais: A capacidade técnico-administrativa refere-se à disponibilidade de recursos organizacionais intrínsecos: burocracia profissionalizada, sistemas de informação e higidez orçamentária; e a capacidade político-relacional, em que o estado precisa de capacidade para interagir com atores sociais, processar conflitos e construir coalizões. Tais dimensões são essenciais para a compreensão dos gargalos intrínsecos ao acesso às complementações do VAAT e do VAAR.

No contexto do VAAT, a exigência de envio da Matriz de Saldos Contábeis (MSC)¹⁰ testa o limite da capacidade técnico-administrativa: A "falta de capacidade" materializa-se na ausência de um contador concursado e tecnicamente preparado e na precariedade do software de gestão que não gera o XML¹¹ correto, por exemplo.

Já o bloqueio ao VAAR estressa a capacidade político-relacional (Gomide; Pires, 2014) de forma contínua e multidimensional. A exigência não se esgota na aprovação pontual de uma lei de seleção de diretores — um desafio que, por si só, exige que o executivo municipal

¹⁰ A Matriz de Saldos Contábeis (MSC), instituída pela Portaria nº 549/2018 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), é um instrumento padronizado para a consolidação das contas públicas nacionais. Ela exige o envio periódico de dados contábeis, orçamentários e fiscais estruturados em formato XML (dados brutos), em substituição aos antigos relatórios declaratórios agregados. Sua elaboração impõe aos entes federados o mapeamento de seus registros locais para a taxonomia do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), procedimento de alta complexidade técnica utilizado pela União para validar eletronicamente a conformidade fiscal necessária à habilitação no VAAT. O funcionamento detalhado deste mecanismo será objeto de análise na Seção 2.6.1.1 desta dissertação.

¹¹ Sigla para *eXtensible Markup Language* (Linguagem de Marcação Estendível). Trata-se de um formato de arquivo utilizado para a estruturação e intercâmbio de dados entre diferentes sistemas, permitindo que as informações contábeis e fiscais brutas dos municípios sejam lidas e validadas de forma automatizada pelo Siconfi. No contexto do Novo FUNDEB, o envio da Matriz de Saldos Contábeis (MSC) em formato XML é um requisito técnico essencial para a habilitação ao VAAT, exigindo que o software de gestão municipal realize o mapeamento preciso de cada subitem de despesa conforme o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP).

negocie intensamente com a respectiva Câmara de Vereadores para superar resistências e despatrimonializar cargos. Essa governabilidade é reiteradamente testada em outras frentes, configurando um cenário de negociação contínua com múltiplos *veto players* (Tsebelis, 2002): na articulação exógena com o governo estadual e a Assembleia Legislativa para garantir a implementação da lei do ICMS Educacional (quarta condicionalidade); na repactuação com conselhos e categorias profissionais para a adequação e aprovação dos referenciais curriculares à BNCC; e, fundamentalmente, na rápida adaptação local às novas métricas e exigências que são atualizadas e aprimoradas anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF). Nesse contexto, um município pode ter contadores capacitados, mas, se o prefeito for politicamente inábil ou estiver isolado institucionalmente para sustentar essas coalizões ao longo do tempo, a paralisia decisória acarreta a perda sistemática do recurso.

Para descer do nível macro (Estado) para o micro (o cotidiano local), a teoria da Burocracia de Nível de Rua (*Street-Level Bureaucracy*) é indispensável. Lipsky (2010) e Lotta (2012), avançaram significativamente na análise de como esses agentes operam em contextos de alta desigualdade e escassez.

No ecossistema do Novo Fundeb, o "burocrata de nível de rua" não é apenas o professor ou o assistente social; é, fundamentalmente, o contador municipal e o técnico de alimentação de dados do Siope/Siconfi. Esses agentes operam na ponta do sistema, pressionados por prazos fatais, sistemas federais instáveis e chefias políticas que, frequentemente, exigem a liberação da verba a qualquer custo.

Lotta (2012) argumenta que, nessas condições, os burocratas desenvolvem mecanismos de simplificação da realidade ou "estratégias de sobrevivência". Na prática da contabilidade municipal, sob a iminência dos prazos fatais de encerramento do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), observa-se a materialização dessas estratégias por meio de categorizações contábeis imprecisas. Conforme evidenciado na literatura sobre a qualidade da informação fiscal local (Silva et al., 2025) e corroborado pelos relatórios de inabilitação da Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil, 2024a), é recorrente a prática de classificar despesas e receitas educacionais em códigos taxonômicos genéricos, com o fito exclusivo de contornar críticas automáticas de preenchimento e permitir a transmissão tempestiva do arquivo XML. Essa decisão de curtíssimo prazo, contudo, gera uma falha de interoperabilidade semântica que, nos processos subsequentes de validação cruzada, resultará na inabilitação formal do município ao repasse do VAAT.

2.6.1 Complementação VAAT e o custo de conformidade estatal

A promulgação da Emenda Constitucional nº 108/2020 e a regulamentação do Novo Fundeb pela Lei nº 14.113/2020 não representaram apenas uma reconfiguração orçamentária, mas a consolidação de um novo paradigma de controle na administração pública brasileira: a transição do federalismo negociado para o que se pode denominar, à luz de Fountain (2001), de verdadeiro federalismo algorítmico.

Sob essa égide, a distribuição de recursos da União — especificamente a complementação Valor Aluno Ano Total (VAAT) — deixa de ser mediada por convênios discricionários ou coeficientes demográficos estáticos e passa a ser regida pela validação automatizada de grandes bases de dados fiscais (*Big Data*).

Essa mudança desloca o eixo da capacidade estatal necessária aos municípios. Se outrora a capacidade política de articulação e a capacidade burocrática de preenchimento de formulários físicos eram suficientes, o Novo Fundeb exige o domínio de uma gramática digital complexa. O acesso aos recursos é condicionado à interoperabilidade entre os sistemas locais de execução orçamentária e o repositório central do Tesouro Nacional, o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

A barreira de entrada, portanto, sofisticou-se. Conforme preconiza Fountain (2001) em sua análise sobre o “Estado Virtual”, a tecnologia na administração pública não é neutra; ela tende a replicar e aprofundar as desigualdades institucionais preexistentes.

No caso do VAAT, o algoritmo de habilitação atua como uma barreira de entrada, cuja linguagem — baseada na taxonomia do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) — é inacessível a municípios desprovidos de uma burocracia de nível médio altamente especializada e de infraestrutura tecnológica robusta (Loureiro; Abrucio, 2012).

O fenômeno observado não é meramente técnico, mas político-administrativo. A exclusão de centenas de municípios vulneráveis do rol de beneficiários do VAAT decorre do que Gomide e Pires (2014) identificam como falhas na capacidade técnico-administrativa, exacerbadas pela rigidez do layout da Matriz de Saldos Contábeis (MSC).

Cria-se, assim, um paradoxo: a regra fiscal, desenhada para garantir a transparência, torna-se o instrumento de obstrução do direito social à educação, materializando o risco de um “insulamento tecnocrático” que penaliza a precariedade administrativa com a asfixia financeira.

2.6.1.1 A Matriz de Saldos Contábeis (MSC) como Artefato de Bloqueio

A implementação da Complementação-VAAT consolidou o que se pode definir como um modelo de federalismo algorítmico, no qual a distribuição de recursos da União deixa de ser mediada apenas por coeficientes estáticos e passa a ser regida pela validação automatizada de grandes bases de dados fiscais. O principal instrumento de verificação dessa conformidade é a Matriz de Saldos Contábeis (MSC), instituída pela Portaria STN nº 549/2018, que exige o envio de dados contábeis brutos e estruturados em formato XML, em substituição ao modelo de relatórios declaratórios agregados (Brasil, 2018).

Sob a perspectiva do enfoque das capacidades de Sen (2010), a MSC atua como um filtro que testa a capacidade técnico-administrativa do ente federativo. A inabilitação ao VAAT configura-se, portanto, como uma forma de exclusão instrumental: o município é impedido de acessar o repasse não por ausência de necessidade fiscal, mas pela insuficiência de capacidades institucionais para converter dados primários em informações fidedignas aos sistemas centrais (Sen, 2010).

Essa premissa é empiricamente corroborada pelos levantamentos da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2025b) e pelos dados de habilitação da Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil, 2024a), os quais evidenciam que uma parcela significativa dos entes inabilitados a cada ciclo possui alta vulnerabilidade socioeconômica, mas acaba excluída do rateio devido a falhas operacionais, erros de formatação (layout XML) e à incapacidade de suas equipes contábeis de sanarem inconsistências tecnológicas dentro dos prazos fatais exigidos pelos sistemas federais.

2.6.1.1.1 A Assimetria na Taxonomia da Receita e a Falha de Interoperabilidade

O cálculo do VAAT exige o mapeamento preciso das receitas vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). O bloqueio ocorre frequentemente na lógica de tradução de dados, onde os sistemas de gestão financeira municipais falham em converter os códigos locais para o padrão do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP). Municípios que operam com softwares desatualizados tendem a classificar receitas em códigos genéricos, o que impede o reconhecimento do esforço arrecadatório pelo algoritmo do Siconfi (Brasil, 2021b). Esta falha de interoperabilidade semântica resulta em um "falso positivo" de inviabilidade,

excluindo o ente do certame redistributivo por descumprimento de requisitos taxonômicos (Vieira, 2018).

2.6.1.1.2 O Rastreamento da Destinação de Recursos (DDR) e o Controle de Fontes

A conformidade contábil exige que o município comprove a origem vinculada do recurso por meio da marcação estrita da Fonte de Recursos e da Destinação de Recursos (DDR). Observa-se uma inabilitação recorrente decorrente da classificação de despesas educacionais em fontes ordinárias em detrimento das fontes específicas do Fundeb. Ao processar a MSC, o sistema identifica o descumprimento do artigo 212-A da Constituição Federal, gerando a inabilitação automática por erro de mapeamento, ainda que o investimento real tenha ocorrido (Brasil, 2025). Tal fenômeno evidencia que a qualidade da informação fiscal é diretamente proporcional ao nível de profissionalização da burocracia local (Silva *et al.*, 2025).

2.6.1.1.3 O Fardo Administrativo da Dupla Validação (Siconfi versus Siope)

A habilitação ao VAAT é condicionada à congruência aritmética entre as informações enviadas ao Siconfi (Tesouro Nacional) e ao Siope (FNDE). Esta exigência ignora os silos organizacionais das prefeituras, onde a contabilidade e a gestão pedagógica operam de forma fragmentada. Divergências residuais no reconhecimento do fato gerador da despesa resultam na rejeição sumária da habilitação. A rigidez deste mecanismo materializa o conceito de fardo administrativo (*administrative burden*), onde a complexidade burocrática atua como um mecanismo de seleção que filtra não os menos necessários, mas os menos capazes de gerir a densidade normativa do sistema (Moynihan *et al.*, 2014).

Evidências empíricas reforçam a gravidade deste cenário: dados da Secretaria do Tesouro Nacional referentes ao ciclo de 2023 apontam que cerca de 18% das inabilitações derivaram de inconsistências detectadas na última semana do prazo fatal, quando a janela temporal para retificações já se mostrava exígua para as estruturas administrativas locais (Brasil, 2024a). Assim, o desenho atual da política corre o risco de aprofundar o Efeito Mateus, premiando entes que já possuem infraestrutura tecnológica consolidada e excluindo aqueles que permanecem retidos na "armadilha da pobreza administrativa" (Merton, 1968; Sachs, 2005).

2.6.1.1.4 A Rigidez Temporal como Barreira Administrativa

Além da barreira semântica (MSC) e da barreira de consistência (Siconfi x Siope), o VAAT impõe uma barreira temporal rigorosa. A análise da "burocracia do tempo" é fundamental para entender a exclusão dos municípios de pequeno porte (GPP).

A legislação estabelece o dia 31 de agosto do exercício corrente como o "prazo fatal" para a transmissão e homologação dos dados contábeis referentes ao exercício anterior (Brasil, 2020c). Essa data de corte não admite prorrogações discricionárias, criando um regime de *deadline* absoluto que ignora as contingências administrativas locais (Brasil, 2024a).

Para grandes municípios, dotados de sistemas de *Enterprise Resource Planning* (ERP)¹² automatizados e equipes de contabilidade próprias, concursadas e capacitadas, o fluxo de fechamento de balanço e envio da MSC é contínuo e mensal. Para os pequenos municípios, contudo, opera-se sob a lógica de "gargalos de processamento". O perigo reside na impossibilidade de retificação tempestiva.

Se um município transmite sua MSC no dia 30 de agosto e o sistema Siconfi detecta um erro de taxonomia, o ente recebe a notificação de rejeição. Todavia, dado o exíguo tempo restante até o fechamento do sistema para fins de cálculo do VAAT, não há janela operacional hábil para corrigir o mapeamento, reprocessar o XML e realizar nova transmissão.

Essa rigidez temporal configura verdadeira armadilha de conformidade. O sistema exige perfeição técnica em um prazo rígido, sem prever mecanismos de saneamento ou contraditório prévio para erros formais. O resultado é a inabilitação por *default*, onde o tempo atua como variável de exclusão. A análise dos dados de 2023 revela que cerca de 18% das inabilitações ocorreram em municípios que tentaram transmitir os dados na última semana do prazo, mas foram barrados por erros de validação que não puderam ser corrigidos a tempo (Brasil, 2024a).

A análise dos mecanismos de bloqueio — semânticos, sistêmicos e temporais — ganha relevância sociológica quando se observa quem são os entes barrados pelo algoritmo do Tesouro Nacional. Os dados dos ciclos de habilitação ao VAAT de 2023 e 2024 revelam que a

¹² Sigla para Enterprise Resource Planning (Planejamento de Recursos Empresariais). Trata-se de um sistema de informação integrado que centraliza todos os dados e processos de uma organização em uma única plataforma. No âmbito da administração pública municipal, o ERP é o software responsável pela execução orçamentária, financeira e contábil. A ineficiência ou falta de integração desses sistemas em municípios de pequeno porte é identificada como uma barreira técnica crítica, pois dificulta a geração automática de arquivos no padrão exigido pelo Tesouro Nacional, resultando em falhas na parametrização de receitas e despesas que impedem a habilitação aos recursos do VAAT.

distribuição das inabilitações não é aleatória; ela obedece a um padrão de clivagem regional e socioeconômica que reforça as assimetrias históricas da federação brasileira (Arretche, 2010). Este fenômeno caracteriza uma situação de desigualdade regressiva de acesso, operando-se um paradoxo cruel: a vulnerabilidade fiscal (que torna o município elegível ao recurso) é altamente correlacionada com a vulnerabilidade administrativa (que impede o município de cumprir a burocracia de acesso). A falta de recursos orçamentários para contratar softwares de gestão integrados ou consultorias contábeis especializadas resulta na inabilitação da MSC.

Cria-se, assim, um ciclo vicioso de retroalimentação, conforme descrito na teoria da "armadilha da pobreza" (Sachs, 2005) aplicada à gestão pública:

1. O município possui baixa arrecadação e burocracia precária;
2. Devido à pobreza fiscal, ele é elegível ao VAAT;
3. Devido à precariedade burocrática, ele falha no envio da MSC/Siconfi;
4. O município é inabilitado e deixa de receber o aporte da União;
5. A escassez de recursos se mantém, perpetuando a incapacidade administrativa

para o próximo ciclo.

Conclui-se, portanto, que a barreira ao VAAT não é meramente uma questão de "fazer a lição de casa", como sugere o discurso tecnocrático. Trata-se de uma falha de desenho de política pública (Secchi, 2020). O modelo atual pressupõe uma capacidade estatal homogênea que não existe no federalismo assimétrico brasileiro.

2.6.2 Complementação VAAR e o custo de transação política

A introdução da modalidade Valor Aluno Ano por Resultados (VAAR) na arquitetura do Novo Fundeb representa a mais sofisticada tentativa do Estado brasileiro de superar o histórico dilema entre a autonomia federativa e a necessidade de coordenação nacional. Diferentemente das modalidades redistributivas, o VAAR não opera sob a lógica da carência orçamentária, mas sob a égide da condicionalidade comportamental. Trata-se de uma ruptura epistemológica: a passagem de um modelo de direito incondicional à repartição tributária para um modelo de contratualização de resultados baseado no federalismo de indução (Brasil, 2020c; Souza, 2021).

Para compreender a densidade do bloqueio ao VAAR, contudo, é necessário descer à microfísica do poder municipal. A escola pública no Brasil não se limita a uma unidade pedagógica; ela constitui, historicamente, um nódulo central na rede de distribuição de

patronagem política. Conforme a clássica análise de Paro (2003), a direção escolar configura um cargo de confiança estratégico, frequentemente utilizado pelo Poder Executivo para capilarizar influência territorial nos bairros e garantir a mobilização de bases eleitorais (Paro, 2003).

As condicionalidades impostas pelo VAAR exigem a despatrimonialização desse ativo político. Ao estabelecer critérios de "mérito e desempenho" (Brasil, 2020c), a União induz o que Nunes (2010) classifica como o fortalecimento do universalismo de procedimentos em detrimento das práticas clientelistas tradicionais. Como observa Segatto (2015), essa exigência normativa desloca o poder discricionário do prefeito e tensiona a relação com a base aliada no Legislativo, uma vez que a indicação de cargos em redutos eleitorais é historicamente mobilizada como mecanismo de manutenção da coalizão governamental e de reprodução política dos parlamentares locais.

Nesse cenário, a literatura sobre federalismo fiscal alerta que mecanismos de indução geram elevados custos de transação política (North, 1990). O acesso ao recurso testa a capacidade de coordenação política e a governabilidade do gestor. A necessidade de aprovar marcos legais de gestão democrática colide com interesses de "jogadores com poder de veto" (*veto players*) na Câmara Municipal (Tsebelis, 2002). O prefeito defronta-se com um problema de jogos aninhados: deve satisfazer as exigências do Ministério da Educação para obter o repasse financeiro e, simultaneamente, as demandas da base legislativa para evitar a paralisia do governo (Tsebelis, 1990; 2002). Quando o custo político de confrontar os vereadores pela perda de influência nas escolas supera a utilidade marginal dos recursos financeiros, ocorre a inabilitação voluntária, onde a racionalidade política de sobrevivência imediata sobrepõe-se à eficiência orçamentária (Nordhaus, 1975).

A fragilidade dessa coordenação tem impulsionado a judicialização da política educacional. Diante da inércia dos poderes eleitos, o Ministério Público atua como um *enforcer* substituto das condicionalidades federais (Silveira, 2006). Esta função é institucionalizada por instrumentos como a Nota Técnica nº 01/2025 da 1ª CCR do MPF, que orienta o monitoramento da tempestividade administrativa sob pena de inabilitação definitiva (Brasil, 2025c).

Embora o uso de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) possa assegurar a habilitação formal, tal intervenção gera distorções ao impor modelos tecnocráticos rígidos que podem carecer de legitimidade local, resultando em leis que não alteram a cultura organizacional da escola (Vianna; Burgos; Salles, 2007).

Em síntese, a operação do VAAR revela a materialização de um Efeito Mateus Político (Merton, 1968). O sistema tende a premiar municípios dotados de estabilidade governativa e hegemonia política, onde o Executivo detém maioria sólida para aprovar reformas com baixo custo de transação.

Em contrapartida, redes situadas em ambientes de alta polarização ou instabilidade institucional — justamente aquelas com maiores carências sociais — sofrem com a inabilitação sistemática, permanecendo presas na "armadilha da pobreza administrativa" (Sachs, 2005). Sob a ótica de Sen (2010), a inabilitação ao VAAR representa uma privação de capacidades institucionais que impede a conversão de recursos financeiros em direitos sociais efetivos para os estudantes mais vulneráveis.

2.7 A DUPLA CAMADA DE EXCLUSÃO

A arquitetura do Novo Fundeb, ao condicionar o acesso a recursos suplementares (VAAT e VAAR) ao cumprimento de requisitos técnicos e políticos simultâneos, inaugurou o que este trabalho denomina de federalismo de conformidade. Diferentemente dos arranjos anteriores, nos quais a transferência de recursos operava sob uma lógica quase automática de repartição tributária, o novo modelo exige do ente municipal uma performance multidimensional.

O município deve ser, a um só tempo, um agente contábil de excelência (capaz de dialogar com a taxonomia do Tesouro Nacional) e um agente político articulado (capaz de produzir consensos legislativos locais e estaduais). A hipótese central que guia este capítulo — e que se confirmou plenamente ao longo da análise empírica dos dados de inabilitação — é a de que a sobreposição dessas exigências não gera apenas dificuldades aditivas, mas uma exclusão multiplicativa. Fica comprovado que as barreiras técnicas e políticas interagem de forma sinérgica, criando zonas de exclusão federativa onde a probabilidade de acesso ao recurso tende a zero.

A dupla camada de exclusão configura-se como um fenômeno de seleção adversa institucional, no qual o desenho das condicionalidades do Novo Fundeb acaba por filtrar e excluir os entes federativos mais vulneráveis. Este mecanismo opera por meio da sobreposição de barreiras que exigem competências multidimensionais, iniciando pela exclusão instrumental, diretamente vinculada à carência de capacidade técnico-administrativa (Gomide; Pires, 2014). Tal barreira materializa-se no "muro tecnológico" da Matriz de Saldos Contábeis (MSC) e na

exigência de interoperabilidade entre os sistemas Siconfi e Siope, penalizando burocracias locais que possuem baixa maturidade digital (Loureiro; Abrucio, 2012).

A segunda dimensão reside na exclusão institucional, caracterizada pelos elevados custos de transação política (North, 1990) necessários para a habilitação ao VAAR. Nesta camada, o gestor municipal atua em "jogos aninhados", precisando coordenar interesses entre as exigências do governo federal e a atuação de veto players nas arenas legislativas locais (Tsebelis, 1990, 2002). A necessidade de aprovar leis de gestão democrática tensiona arranjos de poder tradicionais, exigindo o fortalecimento de um universalismo de procedimentos em detrimento de práticas clientelistas históricas (Nunes, 2010; Segatto, 2015). Assim, emerge o paradoxo da abundância condicionada: nunca houve tantos recursos disponíveis, mas nunca foi tão complexo acessá-los.

A transposição do enfoque das capacidades para a análise do federalismo fiscal brasileiro permite reenquadrar a inabilitação municipal não como um mero déficit orçamentário, mas como uma manifestação institucional de "pobreza de agência". Sob este prisma, a agência do ente federativo é cerceada pela privação de capacidades básicas que impedem a burocracia local de exercer plenamente sua autonomia gestora. Conforme postula Sen (2010), a pobreza deve ser compreendida como a privação de capacidades que limitam as liberdades de escolha e de ação; no contexto do Novo Fundeb, a ausência do repasse federal configura o estágio terminal de uma insuficiência prévia de meios técnicos e articulação política que impossibilita a conversão do direito constitucional à educação em funcionamentos institucionais efetivos.

Na dimensão instrumental dessa "pobreza de agência", a exclusão verificada no VAAT evidencia a carência de fatores de conversão burocráticos necessários para enfrentar o federalismo algorítmico. A exigência de conformidade estrita via Matriz de Saldos Contábeis (MSC) pressupõe uma maturidade tecnológica e uma profissionalização da burocracia que muitos municípios vulneráveis não possuem. Nesse sentido, a incapacidade de processar e transmitir dados fidedignos aos sistemas centrais atua como uma restrição fundamental à capacidade de funcionamento do ente, na qual o fardo administrativo se sobrepõe à necessidade social, penalizando a municipalidade justamente pela sua precariedade administrativa pré-existente (Sen, 2010).

Complementarmente, a camada institucional de exclusão manifesta-se no VAAR como um bloqueio à agência política, no qual o gestor se vê incapacitado de pactuar reformas estruturantes diante da pressão de grupos de interesse locais. Essa restrição de agência impede a implementação de mecanismos de meritocracia e equidade, mantendo a rede de ensino cativa

de arranjos de patronagem que obstaculizam a eficiência pedagógica. Assim, a dupla camada de exclusão revela que a inabilitação sistemática não é um erro fortuito, mas a cristalização de uma desigualdade de capacidades de agência, onde a estrutura normativa do fundo acaba por aprofundar o fosso entre entes plenamente capazes e aqueles retidos em armadilhas de pobreza institucional (Sen, 2010; Sachs, 2005).

A interação sinérgica entre essas barreiras resulta na materialização do Efeito Mateus (Merton, 1968), no qual o sistema tende a premiar municípios que já possuem burocracias profissionalizadas e estabilidade política. Estabelece-se um processo de causalidade circular cumulativa (Myrdal, 1960), em que a falta de recursos gera incapacidade técnica, que por sua vez impede o acesso a novos repasses, mantendo os entes vulneráveis presos na "armadilha da pobreza administrativa" (Sachs, 2005). O Novo FUNDEB corre o risco, portanto, de aumentar a distância entre a elite educacional e o subproletariado federativo.

Diante dessa realidade, torna-se imperativo tipificar como as assimetrias de governança e técnica se distribuem no território nacional. Nesse sentido, a classificação proposta pela Matriz de Capacidades Estatais será uma ferramenta útil para diagnosticar os municípios mais sujeitos a essa dupla camada de exclusão, permitindo uma análise sociológica que fundamenta as propostas de intervenção necessárias para mitigar essas desigualdades.

2.7.1 Matriz de capacidades estatais

A análise empírica dos itens anteriores permite a construção de uma Matriz de Capacidades Estatais no Novo Fundeb. Ao se cruzar as duas variáveis independentes críticas — (x) Capacidade de Conformidade Técnica e (y) Governabilidade Política —, o universo dos municípios brasileiros não se divide apenas em "habilitados" e "inabilitados", mas fragmenta-se em quatro quadrantes sociológicos distintos, cada um com dinâmicas próprias de reprodução ou superação da desigualdade. Vejamos:

Figura 3 – Matriz de capacidades estatais



Fonte: Elaborado pelo autor. Imagem gerada por inteligência artificial (Gemini).

2.7.1.1 Quadrante I: A Hegemonia Federativa (A Elite Habilitada)

Perfil: Alta Capacidade Técnica (+) e Alta Governabilidade (+).

Caracterização: Este grupo é composto majoritariamente por municípios de maior porte ou pequenos municípios "ilhas de excelência".

Dinâmica: Possuem Secretarias de Fazenda profissionalizadas, com contadores de carreira e softwares integrados via API ao Siconfi (superando o VAAT). Politicamente, possuem uma conjugação de interesses e de articulação entre prefeitos e casas legislativas, além de forte articulação com o governo estadual (superando o VAAR).

Consequência: Acessam a integralidade dos recursos. O Novo Fundeb atua aqui como um mecanismo de reforço de vantagem. O aporte financeiro extra é reinvestido na qualificação da gestão, criando um ciclo virtuoso de acumulação de capacidades.

2.7.1.2 Quadrante II: O Bloqueio Tecnocrático (A Falha Instrumental)

Perfil: Baixa Capacidade Técnica (-) e Alta Governabilidade (+).

Caracterização: Municípios politicamente estáveis, onde o prefeito detém apoio majoritário da Câmara, com boa capacidade de aprovação legislativa de matérias de interesse. Contudo, a burocracia de nível médio é frágil.

Dinâmica: O bloqueio ocorre na burocracia do nível de rua da administração. Apesar da vontade política, há falhas no mapeamento da MSC ou divergência não sanada entre Siope e Siconfi.

Consequência: A exclusão é percebida como uma "injustiça burocrática". O ente fez a devida articulação política, mas foi barrado pelo algoritmo tecnológico. Este grupo é o mais propenso a judicializar a questão, buscando no Poder Judiciário a habilitação que a técnica negou.

2.7.1.3 Quadrante III: O Bloqueio Institucional (A Paralisia Decisória)

Perfil: Alta Capacidade Técnica (+) e Baixa Governabilidade (-).

Caracterização: Municípios com boa estrutura administrativa, mas que atravessam dificuldades políticas de articulação (deficiências políticas, corrupção, fragmentação partidária).

Dinâmica: A contabilidade mostra-se saneada, com a satisfação dos critérios técnicos permitindo a habilitação ao VAAT. Contudo, há problemas de articulação na política local, com dificuldades na aprovação de leis de gestão democrática escolar ou o município situa-se em um Estado onde a Assembleia Legislativa travou a lei do ICMS.

Consequência: A exclusão é política. O recurso é perdido não por incompetência técnica, mas por "custo de transação". Ocorre aqui um desperdício de capacidade estatal: a máquina administrativa funciona, mas a direção política está travada.

2.7.1.4 Quadrante IV: O Limbo Federativo (A Anomia Administrativa)

Perfil: Baixa Capacidade Técnica (-) e Baixa Governabilidade (-).

Caracterização: O "subproletariado" federativo, com Municípios altamente dependentes de recursos dos Fundos de Participação Municipal (FPM), situados em regiões de baixo dinamismo econômico.

Dinâmica: Situação de anomia política e técnica, com baixa ou nenhuma qualificação contábil e ambiente político conflagrado, impedindo reformas necessárias à habilitação aos recursos do VAAT e VAAR.

Consequência: A dupla camada de exclusão. Este é o grupo alvo prioritário da política redistributiva (pela ótica da carência), mas é o grupo sistematicamente eliminado pela ótica da

condicionalidade. O Novo Fundeb torna-se inalcançável, e a desigualdade em relação aos outros quadrantes se aprofunda exponencialmente.

A consolidação dessa dinâmica resulta na materialização, no campo do financiamento educacional, do sociológico Efeito Mateus (Merton, 1968). O princípio bíblico — "A quem tem, mais será dado, e terá em abundância; mas a quem não tem, até o que tem lhe será tirado" — descreve com precisão a lógica alocativa não-intencional do Novo Fundeb.

Observa-se uma correlação positiva robusta entre o nível prévio de desenvolvimento institucional e a taxa de sucesso na captura dos recursos do VAAT e VAAR. Municípios com maior IDHM e receitas próprias mais elevadas (IPTU/ISS), que já possuíam condições de ofertar uma educação de melhor qualidade, tornam-se os mais aptos a desbloquear os recursos adicionais.

Essa dinâmica gera um mecanismo de causalidade circular cumulativa, teorizado por Myrdal (1960). O processo opera em loops de retroalimentação que podem ser virtuosos ou viciosos.

Figura 4 – O ciclo da armadilha da pobreza administrativa



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Myrdal (1960). Imagem gerada por inteligência artificial (Gemini).

O Novo Fundeb, desenhado discursivamente para promover a Equidade (reduzir a distância entre o topo e a base), corre o risco empírico de promover a divergência (aumentar a

distância), pois fornece "combustível extra" (recursos financeiros) justamente para as máquinas administrativas que já são mais eficientes, enquanto deixa as máquinas avariadas sem meios de conserto.

Assim, os municípios mais pobres caem em uma zona de estagnação. Eles não possuem folga orçamentária (recursos livres) para modernizar a gestão *ex-ante*. E, como não modernizam, não recebem o recurso do VAAT *ex-post*. Sem uma intervenção exógena — um choque de gestão financiado externamente —, esses entes permanecerão presos no equilíbrio de baixo nível, incapazes de romper a inércia burocrática por forças próprias (Sachs, 2005).

Conforme alerta Sen (1995) e, no Brasil, Kerstenetzky (2012), quanto maior a sofisticação dos critérios de seleção para evitar vazamentos, maior se torna a exigência de capacidade administrativa para comprovar a elegibilidade. Moynihan et al. (2014) conceituam esse fenômeno como Fardo Administrativo (*Administrative Burden*). Esse fardo não incide de maneira uniforme. Para um município estruturado (Quadrante I), o custo marginal de preencher mais um formulário XML é irrelevante. Para um município desestruturado (Quadrante IV), esse custo é proibitivo.

Na prática, a burocracia do VAAT atua como um tributo regressivo: ela consome desproporcionalmente os escassos recursos humanos e temporais dos entes mais vulneráveis, funcionando como um mecanismo de seleção que filtra não os "menos necessitados", mas os "menos capazes de lidar com a papelada".

A proliferação de exigências burocráticas para o acesso a recursos federais impõe um Custo de Transação Financeira direto ao orçamento da educação. Para cumprir as condicionalidades, o município precisa desviar recursos que, em tese, deveriam financiar a atividade-fim (salário de professores, reforma de escolas, material didático) para financiar a atividade-meio (licenças de software, honorários de consultores, treinamento em legislação).

Configura-se, assim, um desvio de finalidade sistêmico. O Novo Fundeb, desenhado para injetar mais recursos na sala de aula, acaba, por vias transversas, financiando a expansão do setor de serviços contábeis e jurídicos. A burocracia algorítmica do Tesouro Nacional funciona como um indutor de despesas administrativas, obrigando o município pobre a gastar para provar que precisa de dinheiro para gastar.

A análise segregada das barreiras técnicas e políticas não deve obscurecer o fato de que, na realidade concreta dos municípios, essas dimensões operam em Sinergia Negativa. Não se trata apenas de somar dificuldades, mas de uma retroalimentação destrutiva entre

instabilidade política e precarização burocrática, fenômeno que Grin e Abrucio (2021) identificam como uma patologia da descontinuidade administrativa.

A literatura especializada confirma que a instabilidade política atua como um catalisador da fragilidade técnica local, com reflexos diretos na capacidade de arrecadação e prestação de contas. Dados empíricos levantados por Azevedo, Lino e Diniz (2019) demonstram que a alternância de poder no Executivo municipal eleva drasticamente a rotatividade das equipes de contabilidade, atingindo taxas de substituição de pessoal próximas a 50% em períodos de troca de gestão. Esse fenômeno de descontinuidade administrativa compromete a memória técnica das secretarias e prejudica o envio tempestivo de dados ao Siconfi, criando um gargalo operacional que, no atual desenho do Novo Fundeb, resulta frequentemente na inabilitação do ente federativo para o acesso à complementação VAAT.

Nesse cenário de anomia, o município entra em um espiral de desfinanciamento. A inabilitação ao VAAT (perda de receita) acirra o conflito distributivo local, enfraquecendo ainda mais o prefeito perante a Câmara, o que, por sua vez, inviabiliza a aprovação das leis do VAAR. Configura-se uma “tempestade perfeita”: a escassez de recursos gera crise política, que gera incapacidade técnica, que gera mais escassez de recursos.

3 PROPOSTA DE APRIMORAMENTO

O diagnóstico traçado nos capítulos precedentes revelou uma falha estrutural na arquitetura do Novo Fundeb: o modelo opera sob a lógica de "seleção adversa". Ao impor barreiras de entrada (técnicas no VAAT e políticas no VAAR) sem fornecer os meios de transposição, a política pública acaba por excluir justamente os entes que constituem seu público-alvo prioritário. A "dupla camada de exclusão" não é uma anomalia transicional, mas o resultado previsível de um desenho institucional que pressupõe uma homogeneidade administrativa inexistente no federalismo assimétrico brasileiro.

Este capítulo propõe a transição de um paradigma de federalismo de controle — focado na auditoria binária *ex-post* (apto/inapto) — para um federalismo de cooperação e Indução — focado na construção de capacidades *ex-ante*. As propostas a seguir não são meros ajustes incrementais; constituem uma agenda de engenharia institucional reparadora.

Baseando-se na teoria da Governança Multinível (Hooghe; Marks, 2003) e nos princípios da Regulação Responsiva (Ayres; Braithwaite, 1992), o plano de ação estrutura-se em três eixos estratégicos: (1) Estratégias de Escala e Tecnologia para o VAAT; (2) Redução de Custos de Transação Política para o VAAR; e (3) Modulação de Sanções e Governança Interfederativa. O objetivo é criar estruturas que sustentem a gestão municipal vulnerável até que esta atinja a maturidade técnica necessária para a autonomia plena.

3.1 PROPOSTA 1 – SUPERAÇÃO DE BLOQUEIOS TÉCNICOS

Para romper o “muro” tecnológico analisado no capítulo anterior, é ineficaz exigir que cada um dos municípios desenvolva, isoladamente, departamentos de contabilidade de ponta. A solução exige a socialização dos custos de conformidade e a centralização da inteligência fiscal.

3.1.1 A Solução via consorciamento: Economia de Escala e Centros de Serviços Compartilhados (CSC)

Diante da precariedade tecnológica das redes locais, emerge um questionamento pertinente: por que a União, detentora de alta capacidade de processamento, não disponibiliza um sistema de contas único, gratuito e já parametrizado para adesão voluntária dos municípios?

Embora a oferta de um "Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) nos moldes municipais represente uma solução tecnológica aparentemente definitiva e alinhada às diretrizes do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC), ela esbarra em limitações estruturais. A primeira é de ordem institucional, tangenciando a autonomia federativa, que dificulta a imposição vertical de uma ferramenta unificada.

A segunda, e mais severa, é o déficit de capital humano. A mera disponibilização de um software robusto por parte da União não supre a ausência de burocratas de nível médio e contadores qualificados para operá-lo no cotidiano das prefeituras vulneráveis. É por essa razão que a solução tecnológica isolada é insuficiente; ela demanda uma solução de governança paralela, como os Centros de Serviços Compartilhados (CSC) via consórcios, capazes de fornecer a inteligência humana centralizada para operar qualquer sistema exigido pelo arranjo federativo.

A pulverização administrativa brasileira torna economicamente inviável que um município de pequeno porte contrate *softwares* de gestão integrados (ERP) de nível global e consultorias de alto nível de conhecimento técnico, renome e, conseqüentemente, alto custo. A solução teórica e prática reside na aplicação do modelo de Centros de Serviços Compartilhados (CSC), comum no setor privado, à administração pública via Consórcios Públicos Intermunicipais (Lei nº 11.107/2005) (Brasil, 2005).

- **Fundamentação Teórica:** A teoria dos custos de transação sugere que atividades-meio padronizáveis (como a contabilidade regulatória e o envio da MSC) devem ser centralizadas para gerar economia de escala.

- **Mecanismo de Implementação:**

Criação de Centrais Regionais de Inteligência Fiscal: Em vez de cada prefeitura tentar sanear seu Siconfi isoladamente, grupos de 10 a 20 municípios formariam um consórcio para manter uma unidade técnica centralizada. Esta unidade seria responsável pela parametrização única do Plano de Contas (PCASP) e pela validação prévia dos dados de todos os consorciados.

Incentivo Financeiro Federal: O FNDE deve criar uma linha de financiamento específica no Plano de Ações Articuladas (PAR) para a equipagem tecnológica desses consórcios. Além disso, propõe-se que a adesão a consórcios de gestão conte pontuação extra na matriz do VAAR, incentivando a cooperação.

- **Impacto Esperado:** Redução drástica dos erros do tipo falsos negativos técnicos, pois a MSC passaria pelo crivo de especialistas do consórcio antes de ser enviada ao Tesouro Nacional.

3.1.2 Padronização Tecnológica como Política de Estado:

A barreira da interoperabilidade semântica (erros de taxonomia na receita e despesa) persiste porque o ônus da tradução dos dados recai integralmente sobre sistemas legados municipais precários. A União deve atuar como provedor da plataforma.

- **Fundamentação Teórica:** O conceito de *Nudge* (Arquitetura de Escolha) de Thaler e Sunstein (2008) sugere que o sistema deve ser desenhado para induzir o acerto, tornando o erro difícil. Atualmente, o Siconfi permite o erro e pune depois; o novo modelo deve bloquear o erro na origem.

- **Mecanismo de Implementação:**

Middleware de Validação Prévia (API do Tesouro): A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) deve desenvolver e disponibilizar gratuitamente uma API¹³ de validação em tempo real. Os softwares municipais conectar-se-iam a esta API durante a execução da despesa (no momento do empenho), e não apenas no envio do balancete mensal. Se o contador tentar usar um código de receita inválido, a API bloquearia a operação e sugeriria o código correto (função pedagógica).

Ambiente de Homologação: Criação de um ambiente de testes idêntico ao oficial, onde os municípios possam submeter suas matrizes meses antes do prazo fatal para verificar inconsistências sem sofrer penalidades ou bloqueios.

¹³ A Interface de Programação de Aplicação (do inglês, Application Programming Interface — API) é um conjunto de normas e protocolos que permite a comunicação direta e automatizada entre diferentes sistemas de software. No contexto da gestão pública e do federalismo algorítmico, a API funciona como uma "ponte tecnológica" que possibilita que os sistemas de contabilidade dos municípios enviem dados em tempo real para os repositórios do governo federal, como o Siconfi, sem a necessidade de intervenção humana manual em cada etapa. O uso de APIs é fundamental para garantir a interoperabilidade e a integridade das informações fiscais, sendo uma das ferramentas sugeridas para mitigar erros de taxonomia e facilitar a habilitação automática aos recursos do VAAT.

3.1.3 Vinculação de Repasses à Profissionalização

A rotatividade dos quadros técnicos, decorrente dos ciclos políticos, impede a acumulação de *know-how* sobre o Novo Fundeb. É necessário criar mecanismos de insulamento burocrático para a área contábil-educacional.

- **Mecanismo de Implementação:**

Condicionabilidade de Carreira: A União deve condicionar o repasse de transferências voluntárias (não-constitucionais) à comprovação de que o município possui quadro efetivo (concursado) nas funções-chave de alimentação do Siconfi e do Siope.

Gratificação de Desempenho Federal: Instituição de um bônus federal (pago via FNDE) diretamente aos contadores e técnicos municipais que atingirem metas de qualidade de dados (ex: consistência Siope x Siconfi de 100%). Isso cria um incentivo principal-agente onde o burocrata local passa a ter interesse direto na conformidade, blindando-se contra pressões políticas do prefeito para maquiagem contas.

3.2 PROPOSTA 2: SUPERAÇÃO DE BLOQUEIOS POLÍTICOS

Para superar a resistência legislativa ao VAAR (analisada no Capítulo 2), a estratégia não pode ser apenas moral (apelar à consciência dos vereadores), mas institucional: é preciso alterar a matriz de incentivos dos atores locais (*Veto Players*), reduzindo o custo político da aprovação das reformas.

3.2.1 Isomorfismo Induzido Qualificado

- **Fundamentação Teórica:** Aproveitar a tendência ao Isomorfismo Mimético (Dimaggio; Powell, 2005) de forma positiva. Se os municípios tendem a copiar modelos, o Estado deve fornecer o "modelo certo" de forma acessível.

- **Mecanismo de Implementação:**

Repositório de Anteprojetos Modulares: O MEC, em parceria com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e a CNM, deve disponibilizar um banco de minutas de lei pré-validadas pela Advocacia-Geral da União (AGU). Diferente de um "modelo único", o sistema ofereceria módulos adaptáveis (ex: Módulo A para municípios com <5 escolas; Módulo B para redes grandes).

Selo de Conformidade Prévia: O projeto de lei baixado desse repositório já viria com um "Selo de Conformidade Técnica do MEC". Isso fornece ao prefeito um argumento de autoridade perante a Câmara: "Não podemos emendar este projeto porque ele é o modelo oficial garantido pelo Ministério para liberar a verba". Isso eleva o custo político para o vereador que tentar desfigurar a lei.

3.2.2 O Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS-Fundeb) como Ator de Pressão

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS-Fundeb) deve ser empoderado para atuar não apenas como fiscal contábil, mas como agente de Pressão.

- **Mecanismo de Implementação:**

Capacitação para Lobby Republicano: O FNDE deve treinar os conselheiros não apenas em contabilidade, mas em processo legislativo. O CACS deve ter assento e voz nas comissões da Câmara Municipal durante a votação das leis do VAAR.

Calculadora de Perdas: O MEC deve disponibilizar uma ferramenta simples onde o CACS insere os dados do município e gera um relatório: "Se a Câmara não votar a lei hoje, a cidade perde R\$ x milhões amanhã". Isso desloca o custo político: o vereador deixa de pagar o custo por "aprovar uma lei impopular" e passa a pagar o custo por "causar prejuízo aos cofres públicos".

3.2.3 A Responsabilização dos Estados

Para resolver o problema do ICMS Educacional (inércia das Assembleias Legislativas), a União deve utilizar seu poder de coordenação.

- **Mecanismo de Implementação:**

Trava de Transferências Estaduais: A União deve condicionar a adesão ou renovação do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), bem como a liberação de avais para empréstimos internacionais, à comprovação da aprovação estadual da Lei do ICMS Educacional. Essa medida deve ser implementada pelo Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em articulação com o Senado Federal.

A operacionalização ocorreria mediante a inclusão dessa exigência como critério obrigatório de regularidade institucional, sendo verificada anualmente durante a revisão das

metas do RRF ou no exato momento de análise da capacidade de pagamento para novas operações de crédito.

Do ponto de vista normativo, a implementação exige dois instrumentos complementares: a) a aprovação de uma Resolução do Senado Federal, inserindo a lei do ICMS Educacional como requisito para a autorização de crédito externo (nos termos do art. 52, VII, da CF/88); e b) a tramitação de um Projeto de Lei Complementar para alterar a Lei Complementar nº 159/2017, transformando o cumprimento dessa condicionalidade educacional em exigência para a manutenção do Estado no RRF. Ao vincular a agenda macroeconômica e de socorro fiscal à agenda educacional, a União força o Executivo estadual a gastar seu capital político para aprovar a lei na Assembleia Legislativa, desbloqueando o acesso dos municípios ao VAAR.

3.3 PROPOSTA 3 - Modulação de Sanções e Governança

O atual sistema opera sob uma lógica binária ("tudo ou nada") que é fatal para entes em desenvolvimento. Propõe-se a adoção da Regulação Responsiva, onde a sanção é escalonada e pedagógica.

3.3.1 Instituição da Habilitação Provisória ou Parcial

Os municípios que comprovarem o cumprimento dos mínimos constitucionais (25%), mesmo apresentando inconsistências formais de taxonomia (Erros de Tipo II), seriam habilitados a receber 50% do valor do VAAT no primeiro ano. Os 50% retidos ficariam em uma conta caução, sendo liberados mediante a comprovação do saneamento dos dados e da contratação de melhoria de gestão. Isso fornece o fluxo de caixa necessário para que o município saia da armadilha da pobreza administrativa.

3.3.2 O Novo Papel dos Tribunais de Contas: Controle Concomitante

Os Tribunais de Contas dos Estados (TCE) desempenham papel central na validação dos dados. Historicamente focados na punição *ex-post*, eles devem transicionar para o controle concomitante e pedagógico, alinhados à Nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que exige consideração das dificuldades reais do gestor (Brasil, 1942).

Para materializar essa transição, propõe-se a institucionalização das "Mesas Técnicas de Saneamento Contábil". A implementação dessa diretriz deve ser estruturada sob os seguintes parâmetros operacionais:

Atores responsáveis: A execução do controle concomitante ficará a cargo dos Auditores de Controle Externo dos TCEs, operando sob a coordenação das respectivas Escolas de Contas ou Câmaras/Coordenadorias Especializadas em Educação.

Instrumentos normativos: A mudança de rito será instituída por meio da aprovação de Resoluções ou Instruções Normativas expedidas pelo Plenário de cada TCE, no exercício de seu poder regulamentar. Para garantir a segurança jurídica das correções pactuadas durante as oficinas, os auditores e os gestores municipais firmarão Termos de Ajustamento de Gestão (TAG) de caráter preventivo e saneador.

Metodologia: A intervenção ocorrerá preferencialmente no segundo trimestre de cada exercício (entre maio e julho), nos meses que antecedem o prazo fatal do Siconfi (estabelecido em 31 de agosto). Por meio de malhas finas e cruzamentos automatizados prévios, o TCE mapeará os municípios com maior risco de inabilitação (inconsistências na Matriz de Saldos Contábeis - MSC). Os contadores e secretários de finanças dessas redes serão oficialmente convocados para as Mesas Técnicas, onde sentarão com os auditores para identificar erros de taxonomia e corrigi-los antes da transmissão do arquivo definitivo à União.

Com essa engenharia institucional, o TCE deixa de ser o algoz que aponta o erro apenas na prestação de contas anual para atuar como um parceiro que ajuda a corrigir o arquivo tempestivamente, garantindo a receita do município e a conformidade legal.

A agenda propositiva aqui apresentada não visa afrouxar os controles ou promover a irresponsabilidade fiscal. Pelo contrário, visa tornar o controle efetivo e a responsabilidade viável. O Novo Fundeb só cumprirá sua promessa civilizatória se o Estado brasileiro reconhecer que a desigualdade de capacidades é tão grave quanto a desigualdade de recursos.

Passar do "federalismo de controle" para o "federalismo de cooperação" exige que a União e os Estados desçam do pedestal regulatório e assumam o compromisso de compartilhar o fardo da gestão com os pequenos municípios. Somente através de consórcios, padronização tecnológica, blindagem burocrática e regras de transição inclusivas será possível garantir que o CEP de uma escola não determine nem a qualidade do ensino, nem a capacidade de sua prefeitura em preencher uma planilha.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como objetivo geral analisar como o desenho institucional das condicionalidades do Novo Fundeb interage com as assimetrias de capacidade estatal e governabilidade dos municípios brasileiros, produzindo um padrão regressivo de distribuição de recursos. A pesquisa partiu do problema central de investigar como as exigências técnicas e políticas, vinculadas respectivamente ao Valor Aluno Ano Total (VAAT) e ao Valor Aluno Ano por Resultados (VAAR), operam em realidades de baixa maturidade institucional.

A partir desse direcionamento, a presente investigação permitiu identificar e caracterizar a "Dupla Camada de Exclusão" como um fenômeno estruturante e não residual no âmbito do financiamento educacional pós-2020. A análise demonstrou que, embora a Emenda Constitucional nº 108/2020 tenha ampliado o potencial redistributivo da União, o desenho institucional das condicionalidades impôs barreiras de acesso que penalizam severamente os entes federativos dotados de menores capacidades institucionais.

A primeira camada, de natureza instrumental, revelou que a exclusão ao VAAT decorre da complexidade do federalismo algorítmico. A exigência de conformidade estrita via Matriz de Saldos Contábeis (MSC) transformou a gestão contábil num mecanismo de seleção adversa. Como evidenciado, a inabilitação sistemática de municípios vulneráveis não se deve a uma ausência de necessidade fiscal, mas à incapacidade técnica de processar e transmitir dados fidedignos aos sistemas centrais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Este cenário materializa o Efeito Mateus (Merton, 1968), no qual o sistema premia a eficiência burocrática pré-existente, deixando os entes retidos na "armadilha da pobreza administrativa" (Sachs, 2005).

A segunda camada, de natureza institucional, evidenciou que o acesso ao VAAR é condicionado pela governabilidade e pela capacidade de coordenação política do gestor local. A necessidade de despatrimonializar a rede de ensino e enfrentar veto players nas arenas legislativas locais gera elevados custos de transação política (North, 1990). A investigação concluiu que a inabilitação ao VAAR é, muitas vezes, uma "inabilitação voluntária", na qual o custo político de romper com práticas de patronagem supera a utilidade marginal do recurso financeiro adicional.

Verificou-se, em suma, que o gestor municipal atua em complexos "jogos aninhados", premido entre as rígidas condicionalidades indutoras do Ministério da Educação — como a aprovação de leis de gestão democrática e a articulação estadual para o ICMS Educacional — e as pressões iminentes de grupos de interesse locais e casas legislativas. Quando o ambiente

político é fragmentado, o município perde os recursos suplementares não por desconhecimento técnico, mas por paralisia decisória e incapacidade institucional de sustentar coalizões reformistas.

Sob a ótica do enfoque das capacidades de Sen (2010), o trabalho logrou demonstrar que a dupla camada de exclusão é o desfecho de uma "pobreza de agência" do ente federativo. A privação de capacidades básicas — técnicas e políticas — impede que o município converta o direito potencial ao financiamento em funcionamentos institucionais e, conseqüentemente, em equidade educacional. Portanto, o Novo FUNDEB, ao ignorar as disparidades de ponto de partida das burocracias subnacionais, corre o risco de aprofundar as assimetrias que visava mitigar.

Por fim, as propostas de intervenção delineadas visam precisamente a restauração dessa agência, sustentando a premissa de que a exigência de resultados deve ser precedida pela provisão de meios. A agenda de aprimoramento estruturou-se na superação de bloqueios técnicos mediante a adoção de Centros de Serviços Compartilhados (CSC) via consórcios intermunicipais; na indução de um isomorfismo qualificado, oferecendo marcos legais pré-validados para arrefecer o atrito legislativo do VAAR; e na urgente transição para a modulação de sanções, com a criação da "habilitação provisória". Aliado a isso, reforçou-se o novo papel dos Tribunais de Contas por meio de "mesas técnicas" de controle concomitante e pedagógico.

Com destaque para a criação de APIs de validação prévia e o fortalecimento de consórcios intermunicipais, a transição de um modelo de federalismo punitivo e binário para um modelo de regulação responsiva e indução de capacidades é imperativa para que a educação pública brasileira deixe de ser refém de barreiras tecnocráticas e retome o seu sentido de direito social fundamental. Conclui-se que a garantia do direito à educação no Brasil exige que o Estado federal reconheça a desigualdade de capacidades como um entrave tão severo e incapacitante quanto a própria desigualdade de recursos.

Para investigações futuras, sugere-se o acompanhamento longitudinal dos impactos das propostas de consorciamento e das mudanças na atuação pedagógica dos órgãos de controle sobre as taxas de inabilitação municipal. Somente através de uma engenharia institucional realista e inclusiva será possível assegurar que o financiamento chegue, de fato, às salas de aula dos municípios mais necessitados do país.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000187336>. Acesso em: 6 dez. 2025.

ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. Disponível em: https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/direitos-humanos/direitos_humanos_stricto_sensu/alexys-robert-teoria-dos-direitos-fundamentais.pdf. Acesso em: 21 fev. 2026.

ALMEIDA, M. H. T. de. Recentralizando a federação. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3715>. Acesso em: 7 dez. 2025.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Lrm7KQHYssvHZk6GmRrnfF/?lang=pt>. Acesso em: 7 dez. 2025.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/yrdb5VzhMD8wyrZDDS6WvP/?lang=pt>. Acesso em: 7 dez. 2025.

AYRES, I.; BRAITHWAITE, J. **Responsive regulation: transcending the deregulation debate**. New York; Oxford: Oxford University Press, 1992. Disponível em: <https://johnbraithwaite.com/wp-content/uploads/2016/06/Responsive-Regulation-Transce.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2025.

AZEVEDO, R. R. de; LINO, A. F.; DINIZ, J. A. Efeitos da rotatividade de pessoal sobre práticas das equipes de contabilidade em municípios. **Revista de Contabilidade e Organizações**, Ribeirão Preto, v. 13, p. e144691, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rco/article/view/144691>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 26 maio 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **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. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 18 maio 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020.** Altera o art. 60 da Constituição Federal, para dispor sobre a manutenção e desenvolvimento do ensino e a valorização dos profissionais da educação. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc108.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [1942]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 22 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1961]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm. Acesso em: 22 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1964]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 12 mar. 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971.** Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1971]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm. Acesso em: 22 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília, DF: Presidência da República, 1996c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2005]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 22 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 18 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea "e" do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, [2008]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm. Acesso em: 22 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, DF: Presidência da República, 2020c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14113.htm. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. **Medida Provisória nº 979, de 9 de junho de 2020**. Dispõe sobre medidas excepcionais para o enfrentamento da emergência de saúde pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv9791.htm. Acesso em: 11 maio 2025.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. **O novo Fundeb permanente**: análise da Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020d. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2020/ETn22_2020PEC15_2015FUNDEBAprovado_Cmara.pdf. Acesso em: 3 jul. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **IDEB – Resultados 2023**. Brasília, DF: Inep, 2023a. Disponível em: http://download.inep.gov.br/ideb/apresentacao_ideb_2023.pdf. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Fundeb 2024**. Brasília, DF: FNDE, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/2024-1>. Acesso em: 10 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Perguntas Frequentes sobre o Fundeb**. Brasília, DF: FNDE, 2021a. Disponível em: <http://repositorio.fnde.gov.br/jspui/bitstream/prefix/219/1/Perguntas%20Frequentes%20sobre%20o%20Fundeb.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação; Ministério da Fazenda. **Portaria Interministerial MEC/MF nº 6, de 28 de dezembro de 2023**. Estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundeb. Brasília, DF: MEC/MF, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/a2coes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2023/portaria-interm-no-6-de-28-de-dezembro-de-2023/view>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Análise definitiva dos entes habilitados ao cálculo da Complementação-VAAT**. Brasília: STN, 2024a. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=43303>. Acesso em: 15 fev. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 9. ed. Brasília: STN, 2021b. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943. Acesso em: 7 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Portaria nº 549, de 7 de agosto de 2018**. Estabelece regras acerca da periodicidade, formato e sistema relativos à disponibilização das informações e dos dados contábeis, orçamentários e fiscais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 102, 8 ago. 2018. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=17103>. Acesso em: 12 mar. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Validações de consistência da MSC - 2026**: Matriz de Saldos Contábeis. Brasília: STN, 2025. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/arquivo/conteudo/2026_Regras_de_Validacao_MSC_24112025.pdf. Acesso em: 7 dez. 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Comunicado Conjunto STN/FNDE Complementação-VAAT 2024**. Brasília: Siconfi, 11 set. 2023c. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=43303>. Acesso em: 7 dez. 2025.

BRASIL. Ministério Público Federal. 1ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Nota Técnica nº 01/2025 – GTI FUNDEF/FUNDEB**: Fiscalização das condicionalidades de melhoria de gestão e de resultados para fins de habilitação à complementação VAAT e VAAR. Brasília: MPF, 2025c. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr1/notas-tecnicas/notas-tecnicas-2025>. Acesso em: 15 fev. 2026.

CASTONI, R.; CARDOSO, M. A. S.; CERQUEIRA, L. B. R. Novo Fundeb: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, v. 10, n. 1, p. 271-289, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducapoliticas/article/view/57633>. Acesso em: 3 jul. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Diário Oficial da União traz resolução com metodologia para habilitação do VAAR 2026 do Fundeb**. Brasília, DF: CNM, 16 jun. 2025a. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/diario-oficial-da-uniao-traz-resolucao-com-metodologia-para-habilitacao-do-vaar-2026-do-fundeb>. Acesso em: 10 set. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Mais de 1.600 entes ainda não se habilitaram para o cálculo do VAAT 2026**. Brasília, DF: CNM, 28 abr. 2025b. Disponível

em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/mais-de-1-600-entes-ainda-nao-se-habilitaram-para-o-calculo-do-vaat-2026>. Acesso em: 10 jul. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Nota Técnica nº 03/2024**. Regras da complementação VAAF, VAAT e VAAR da União ao Fundeb. Brasília, DF: CNM, 2024. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2024/Notas_tecnicas/202404_NT032024_EDUC_Regras_complementacao_vaar_vaat.pdf. Acesso em: 8 maio 2025.

COSTA, F.; ESQUINSANI, R. S. S. O direito à educação no Brasil: uma análise histórica das Constituições Federais e das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In:

ESQUINSANI, R. S. S.; JOVINO, I. S. (org.). **Políticas e gestão da educação no Brasil**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2019. p. 15-38.

CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Hj6wG6H4g8q4LLXBcnxRcxD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 dez. 2025.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 81, p. 245-262, dez. 2002b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/x6g8nsWJ4MSk6K58885J3jd/>. Acesso em: 3 jun. 2025.

CURY, C. R. J. Financiamento da educação brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1217-1252, out./dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/dsgbhmXmfPftfXTFTYk44zh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 dez. 2025.

DAVIES, N. FUNDEB: a redenção da educação básica?. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 753-774, out. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/9S4RKvSySgXNcqXtTsmCwhx/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 7 dez. 2025.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rae/article/view/37123>. Acesso em: 14 dez. 2025.

ECKER, D. D. Direito social à educação no Brasil pós-1988: primazia do público, supressão do privado. **Revista do Instituto de Ciências Humanas**, Belo Horizonte, v. 17, n. 27, 2021. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/revistaich/article/view/27795>. Acesso em: 3 jul. 2025.

FARENZENA, N. **A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

FERREIRA, M. A. S.; OLIVEIRA, R. I. S. O FUNDEB como política permanente e a aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020. **Revista Educação e Políticas em Debate**,

[S. l.], v. 10, n. 1, p. 262–279, 2021. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/57822>. Acesso em: 3 jul. 2025.

FORTUNATTI, K. **As condições de oferta e permanência em duas escolas de tempo integral da rede municipal de Fortaleza**. 2021. 171 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2021. Disponível em: <https://siduece.uece.br/siduece/trabalhoAcademicoPublico.jsf?id=103042>. Acesso em: 13 dez. 2025.

FOSSATTI, P. Novo FUNDEB: uma incursão sobre seus possíveis avanços. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 39, n. 1, e123165, 2023. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2447-41932023000100115&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 1 set. 2025.

FOUNTAIN, J. E. **Building the virtual state: information technology and institutional change**. Washington: Brookings Institution Press, 2001. Disponível em: https://www.academia.edu/646758/Building_the_virtual_state_Information_technology_and_institutional_change. Acesso em: 7 dez. 2025.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. (org.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3098>. Acesso em: 6 dez. 2025.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 29, n. 77, e002, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/dKDhDQNcfCXL6SbBwj3TJnM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 dez. 2025.

HOOGHE, L.; MARKS, G. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. **American Political Science Review**, Washington, D.C., v. 97, n. 2, p. 233-243, May 2003. Disponível em: https://garymarks.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/13018/2016/09/hoghe.marks_unravelingcentralstate.apsr_.2003.pdf. Acesso em: 14 dez. 2025.

KARNOPP, L. R. O Novo FUNDEB e o dever de progressividade na concretização do direito à educação básica: um estudo histórico-comparativo dos fundos de financiamento. **Revista de Direito Tributário Contemporâneo**, v. 6, n. 2, 2020. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/view/6933>. Acesso em: 10 ago. 2025.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. Disponível em: [https://www.ie.ufrj.br/images/IE/livros/KERSTENETZKY,%20Celia%20-%20O%20Estado%20do%20Bem-estar%20Social%20na%20Idade%20da%20Raz%C3%A3o%20\[2012\]-2%20\(1\).pdf](https://www.ie.ufrj.br/images/IE/livros/KERSTENETZKY,%20Celia%20-%20O%20Estado%20do%20Bem-estar%20Social%20na%20Idade%20da%20Raz%C3%A3o%20[2012]-2%20(1).pdf). Acesso em: 14 dez. 2025.

LIMA, M. de F. M. de. Seleção de diretores e o sentido da gestão escolar: percepções de diretores sobre o plano de gestão. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 37, e78290, 2021. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602021000101007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 21 set. 2025.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. 30th anniversary ed. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

LOPES, T. A. C. F. Implicações e entraves da efetivação do direito à educação infantil no Brasil. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 20, p. e020032, 2020. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8655082>. Acesso em: 15 maio 2025.

LOTTA, G. O papel das burocracias de nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. de (org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Democracia e eficiência: a difícil relação entre política e economia no debate contemporâneo. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 32, n. 4, p. 615-633, out./dez. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/rjnYJkxFLmDdzbsT6G5ghNC/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 7 dez. 2025.

MERTON, R. K. The Matthew effect in science: the reward and communication systems of science are considered. **Science**, v. 159, n. 3810, p. 56-63, Jan. 1968. Disponível em: <https://garfield.library.upenn.edu/merton/matthew1.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2025.

MOYNIHAN, D.; HERD, P.; RIGBY, E. Policymaking by other means: Administrative burdens and the divergence of Medicaid expansions. **Administration & Society**, v. 45, n. 2, 2014.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: ISEB, 1960. Disponível em: <https://institutomyrdal.wordpress.com/wp-content/uploads/2015/03/teoria-econoc3b4mica-das-regic3b5es-subdesenvolvidas.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2025.

NORDHAUS, W. D. The political business cycle. **The Review of Economic Studies**, [S.l.], v. 42, n. 2, p. 169-190, Apr. 1975. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/oup/restud/v42y1975i2p169-190..html>. Acesso em: 7 dez. 2025.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, E. de O. **A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OLIVEIRA, R. L. P. de. O financiamento da educação básica no Brasil. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 13, 2023. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/135613>. Acesso em: 7 dez. 2025.

PARO, V. H. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2003. Disponível em: <https://www.vitorparo.com.br/wp-content/uploads/2019/10/1-eleicao-de-diretores-a-escola-publica-experimenta-a-democracia-completo.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2025.

PERES, U. D.; CAPUCHINHO, C. B.; LIMONTI, R. M. O papel do governo federal no financiamento da educação: efeitos da complementação do Fundeb no combate à desigualdade entre as redes estaduais no Brasil. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, [S. l.], v. 32, n. 24, p. 1-26, abr. 2024. DOI: <https://doi.org/10.14507/epaa.32.8041>. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/8041>. Acesso em: 1 jul. 2025.

PINTO, J. M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 877-897, out./dez. 2018a. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/BHh7B748fzMXtnZ86SxL55B/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 1 jul. 2025.

PINTO, J. M. R. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, out./dez. 2018b. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/rk4wKJgNYZsdt5QdgSgkDwG/?lang=pt>. Acesso em: 3 jul. 2025.

PRIETO, R. G. (coord.). Políticas de inclusão escolar no Brasil: descrição e análise de sua implementação em municípios das diferentes regiões. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 27., 2004, Caxambu. **Sociedade, democracia e educação: qual universidade?** [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: ANPEd, 2004. Trabalho Encomendado. Disponível em: http://27reuniao.anped.org.br/diversos/te_rosangela_gavioli_prieto.pdf. Acesso em: 3 jul. 2025.

PRIETO, R. G.; ANDRADE, S. G.; SOUZA, M. M. Inclusão escolar, permanência e direito à aprendizagem: estudo sobre trajetórias e desempenho escolar em uma escola municipal. **Revista de Educação PUC-Campinas**, [S. l.], v. 22, n. 3, p. 389-404, 2017. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/reeducacao/article/view/3830>. Acesso em: 4 jul. 2025.

REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 297-310, jul./set. 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/9dv7mgTbjZ69JPgCNJ5gyth/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 fev. 2026.

ROSA, D. Regime de colaboração e a educação no Brasil: adversidades e possibilidades. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 19, n. 44, p. 667-684, 2025. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/2131>. Acesso em: 7 dez. 2025.

SACHS, J. D. **The end of poverty: economic possibilities for our time**. New York: Penguin Press, 2005. Disponível em: https://www.economia.unam.mx/cedrus/pdf/jeffrey_sachs_the_end_of_poverty_economic_possibilities_for_our_time__2006.pdf. Acesso em: 7 dez. 2025.

SANTOS, C. O. et al. (org.). **Estudos em educação: perspectivas teóricas e metodológicas**. Capivari de Baixo: Editora Univinte, 2024. Disponível em: <https://dashboard.univinte.edu.br/download/editora/929e63480c7fff643f622094392bdc78.pdf>. Acesso em: 26 maio 2025.

SANTOS, S. R. B. O. **O trabalho colaborativo entre os profissionais das políticas de educação e assistência social na efetivação da educação integral**. 2022. Tese (Doutorado em Educação: Currículo) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/41812/1/Sara%20Regina%20Barbosa%20Oliveira%20Santos.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2025.

SAVIANI, D. Democracia, educação e emancipação humana: desafios do atual momento Brasileiro. **Psicologia Escolar e Educacional**, v. 21, n. 3, p. 653-662, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pee/a/Q7rcHqS3xNZKzV9MykSG79q/>. Acesso em: 26 maio 2025.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas: diagnóstico, solução e avaliação**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

SEGATTO, C. I. **O papel dos governos estaduais nas políticas educacionais: coalizões políticas e capacidades institucionais**. 2015. 248 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015. Disponível em: https://pesquisa-eaesf.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/tese_catarina_2_1.pdf. Acesso em: 15 fev. 2026.

SEN, A. The Political Economy of Targeting. In: VAN DE WALLE, D.; NEAD, K. (ed.). **Public Spending and the Poor: Theory and Evidence**. Washington, D.C.: World Bank, 1995. Disponível em: <https://socialprotection.gov.bd/wp-content/uploads/2017/07/Amartya-Sen-on-Targeting.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2025.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, M. Q. da. Fundeb e complementação financeira da União: perspectivas a partir da abrangência do VAAT nos municípios da Paraíba. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Uberlândia, v. 12, n. 2, p. 849-868, maio 2023. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-83462023000200849&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 21 set. 2025.

SILVA, P. H. M. et al. Qualidade da informação contábil e fiscal dos governos locais. **Contabilometria - Brazilian Journal of Quantitative Methods Applied to Accounting**, Monte Carmelo, v. 13, n. 2, p. 68-85, jul./dez. 2025. Disponível em: <https://www.revistas.fucamp.edu.br/index.php/contabilometria/article/view/3754/2420>. Acesso em: 7 dez. 2025.

SILVEIRA, A. A. D. **Direito à educação e o Ministério Público: uma análise da atuação de duas promotorias de justiça da infância e juventude do interior paulista**. 2006. 182 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-29032007-143214/pt-br.php>. Acesso em: 15 fev. 2026.

SOUZA, F. A. de. Os novos e velhos problemas do “Novo Fundeb”: análise da Emenda Constitucional 108/2020. **Vértices**, Campos dos Goytacazes, v. 23, n. 3, p. 747-766, set./dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n32021p788-802>. Acesso em: 3 jul. 2025.

THALER, R. H.; SUNSTEIN, C. R. **Nudge**: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness. New Haven: Yale University Press, 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/257178709_Nudge_Improving_Decisions_About_Health_Wealth_and_Happiness_RH_Thaler_CR_Sunstein_Yale_University_Press_New_Haven_2008_293_pp. Acesso em: 14 dez. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA BAHIA. **Educação é da Nossa Conta**. Construções, Palavras e Produtos. v. 2. Salvador: TCE/BA, 2022. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/files/com_cdpublicacaoinstitucional/publicacoes/arquivo/vol2ColeaneaEducacaoFINAL20221010.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

TSEBELIS, G. **Nested games**: rational choice in comparative politics. Berkeley: University of California Press, 1990.

TSEBELIS, G. **Veto players**: how political institutions work. Princeton: Princeton University Press, 2002.

UCHÔA, M. M. R.; CHACON, J. A. V. Denúncias e anúncios em torno do currículo escolar. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 1156-1173, jul./set. 2021. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-38762021000301156. Acesso em: 3 jul. 2025.

VIANNA, L. W.; BURGOS, M. B.; SALLES, P. M. Dezessete anos de judicialização da política. **Tempo Social**, São Paulo, v. 19, n. 2, p. 39-85, nov. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/Gm5Cm5Tv3br63xgNvJZX4wL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 7 dez. 2025.

VIEIRA, G. da S. Governo eletrônico brasileiro: ações de integração entre sistemas de governo e sociedade. **Multi-Science Journal**, [S. l.], v. 1, n. 4, p. 24–33, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ifgoiano.edu.br/multiscience/article/view/117>. Acesso em: 7 dez. 2025.

WERMELINGER, M.; MACHADO, M. H.; AMANCIO FILHO, A. Políticas de educação profissional: referências e perspectivas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 55, p. 207-222, jun. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/hV7bzYhkfRhFNGKbWyxb7ND/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 26 maio 2025.