UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – UERN
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO – DE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – POSEDUC

CLODOALDO FARIAS DE ANDRADE

O FUNDEB PERMANENTE E O VALOR ALUNO ANO RESULTADO (VAAR): DESAFIOS PARA A HABILITAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO NORTE

MOSSORÓ/RN

2026

CLODOALDO FARIAS DE ANDRADE

O FUNDEB PERMANENTE E O VALOR ALUNO ANO RESULTADO (VAAR): DESAFIOS PARA A HABILITAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO NORTE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação – POSEDUC, da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN, Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação, como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Ciclene Alves da Silva

MOSSORÓ/RN

2026

© Todos os direitos estão reservados a Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. O conteúdo desta obra é de inteira responsabilidade do(a) autor(a), sendo o mesmo, passível de sanções administrativas ou penais, caso sejam infringidas as leis que regulamentam a Propriedade Intelectual, respectivamente, Patentes: Lei n° 9.279/1996 e Direitos Autorais: Lei n° 9.610/1998. A mesma poderá servir de base literária para novas pesquisas, desde que a obra e seu(a) respectivo(a) autor(a) sejam devidamente citados e mencionados os seus créditos bibliográficos.

Catalogação da Publicação na Fonte.
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

D282f DE ANDRADE, CLODOALDO FARIAS
O FUNDEB PERMANENTE E O VALOR ALUNO ANO RESULTADO (VAAR): DESAFIOS PARA A HABILITAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO NORTE. / CLODOALDO FARIAS DE ANDRADE. - MOSSORÓ, 2026.
193p.

Orientador(a): Profa. Dra. CICLENE ALVES DA SILVA. Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-Graduação em Educação). Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

1. Financiamento da educação; FUNDEB permanente; Valor Aluno Ano Resultado (VAAR).. I. DA SILVA, CICLENE ALVES. II. Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. III. Título.

O serviço de Geração Automática de Ficha Catalográfica para Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC´s) foi desenvolvido pela Diretoria de Informatização (DINF), sob orientação dos bibliotecários do SIB-UERN, para ser adaptado às necessidades da comunidade acadêmica UERN.

CLODOALDO FARIAS DE ANDRADE

O FUNDEB PERMANENTE E O VALOR ALUNO ANO RESULTADO (VAAR): DESAFIOS PARA A HABILITAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO NORTE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação – POSEDUC, da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN, Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação, como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Ciclene Alves da Silva.

Aprovada em: _____/_____/_____

Banca examinadora

_____

Profa. Dra. Ciclene Alves da Silva (Orientadora)

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN

_____

Prof. Dr. Allan Solano Souza (Titular interno)

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN

_____

Profa. Dra. Arilene Maria Soares de Medeiros (Suplente interno)

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN

_____

Profa. Dra. Maria Aparecida dos Santos Ferreira (Titular externo)

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – IFRN

_____

Profa. Dra. Magna França (Suplente externo)

Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Dedico este trabalho aos meus pais, pelo esforço e pela determinação em garantir minha formação, mesmo diante das dificuldades. À minha esposa Ângela Maria, pelo apoio constante ao longo desta jornada. Ao meu filho, Caio Maia, por sua inspiração e incentivo permanentes.

AGRADECIMENTOS

A Deus, autor e consumador da fé.

Aos meus pais, Raimunda e Genival (*in memoriam*), que proveram as condições necessárias para que a educação me alcançasse em tempo oportuno, permitindo-me chegar à academia e concretizar este sonho. À minha esposa Ângela Maria e ao meu filho Caio Maia, por caminharem ao meu lado, compreendendo minhas renúncias em momentos de lazer, convivência familiar e viagens, bem como minhas ausências. Aos meus irmãos José, Cristina e Maria José, pela torcida, pelo incentivo.

À minha orientadora, Profa. Dra. Ciclene Alves, pela paciência e dedicação em lapidar um pesquisador iniciante, sem expectativas definidas. Agradeço por me apresentar um objeto de pesquisa, por acreditar na minha capacidade – ainda que com esforço, eu reconheço – e pelas orientações, pela amizade e pelo carinho.

Aos meus colegas de mestrado – Adelma, Camila, Edgar, George e Júlio – a turma de Santa Cruz, com os quais dividi as angústias, os perigos e as incertezas das viagens entre Santa Cruz e Mossoró. A Leila e Cecília, amigas e companheiras de orientação, cuja afinidade construída ao longo do curso tornou a caminhada possível. Também a Márcia, Karina, Dulcileide, Ingrid, Afonso, Geysa, Analice, Tamires e Emilly, integrantes do nosso grupo de orientação. A turma de mestrandos 2024.1, pela recepção, pelo companheirismo e pela troca de experiências.

Aos meus professores, por todo o conhecimento compartilhado e por acreditarem em meu potencial para me tornar pesquisador: Profa. Dra. Ciclene, Prof. Dr. Allan Solano, Profa. Dra. Arilene Maria, Profa. Dra. Márcia Betânia, Prof. Dr. Joaquim Barbosa, Profa. Dra. Edgleuma e Profa. Dra. Thayse.

À banca examinadora – Profa. Dra. Ciclene Alves da Silva, Dr. Allan Solano Souza, Profa. Dra. Arilene Maria Soares de Medeiros, Profa. Dra. Maria Aparecida dos Santos Ferreira, e Profa. Dra. Magna França – pela leitura atenta e pelas valiosas considerações apresentadas.

Ao POSEDUC/UERN, pela oportunidade de formação e pela estrutura oferecida para a realização deste trabalho.

“Quem diria que esse ano ia chover”

Autor desconhecido

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo analisar o Valor Aluno Ano Resultado (VAAR) e os motivos pelos quais um conjunto de municípios do Rio Grande do Norte não obteve a habilitação exigida pela Lei nº 14.113/2020, nos anos de 2023 e 2024. O estudo analisa os desafios enfrentados pelos municípios do Rio Grande do Norte para se habilitarem ao recebimento dos recursos do Valor Aluno Ano "Resultado" (VAAR), no contexto do novo FUNDEB permanente. Destacam-se as complementações Valor Aluno Ano Final (VAAF) e Valor Aluno Ano Total (VAAT) e Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), sendo este último o objeto central do estudo, com foco na participação dos municípios nesse novo contexto. A análise do VAAR nesses municípios visa compreender de que forma eles podem avançar para se tornarem habilitados ao recebimento dessa complementação do FUNDEB, refletindo sobre a realidade local. A metodologia adotada é qualitativa, utilizando uma pesquisa de estudo de caso, para investigar os motivos da inabilitação dos municípios quanto ao recebimento do VAAR, além de uma revisão bibliográfica fundamentada no Estado do Conhecimento. A análise documental foi realizada por meio de Leis, Resoluções, Portarias, Emendas Constitucionais e plataformas digitais, como o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e o Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), com posterior aferição dos dados. Os procedimentos metodológicos incluem a aplicação de entrevistas semiestruturadas, utilizando- se do procedimento de Análise de Conteúdo. O levantamento no Estado do Conhecimento indicou que ainda são escassas as produções acadêmicas que tratam dos impedimentos enfrentados pelos municípios para cumprir as condicionalidades do VAAR. No marco temporal pesquisado, no Estado do Rio Grande do Norte, 109 municípios deixaram de receber a complementação, por não atenderem as condicionalidades previstas, sendo a I, II e III determinantes nesse contexto. Assim em 2023, dos 167 municípios do RN, 84 foram habilitados e 83 não foram e, em 2024, 86 foram habilitados e 81 não foram A pesquisa se destaca pela relevância de analisar os critérios necessários para a habilitação dos municípios, de modo a atender as exigências legais para garantir o recebimento dos recursos do VAAR, considerando que valores adicionais, consequentemente, potencializam a melhoria da qualidade da educação.

Palavras-chave: Financiamento da educação; FUNDEB permanente; Valor Aluno Ano Resultado (VAAR).

ABSTRACT

This research aims to analyze the Value per Student per Year – Results (VAAR) and the reasons why a group of municipalities in the state of Rio Grande do Norte did not obtain the qualification required by Law No. 14,113/2020 in the years 2023 and 2024. The study examines the challenges faced by municipalities in Rio Grande do Norte in qualifying to receive resources from the Value per Student per Year "Results" (VAAR) within the context of the new permanent FUNDEB. The Value per Student per Year – Final (VAAF), Value per Student per Year – Total (VAAT), and Value per Student per Year – Results (VAAR) complements are highlighted, with the latter being the central object of the study, focusing on municipal participation in this new context. The analysis of VAAR in these municipalities seeks to understand how they can advance toward becoming qualified to receive this FUNDEB complement, reflecting on the local reality. The methodology adopted is qualitative, using a case study research approach to investigate the reasons for the municipalities' lack of qualification to receive VAAR, in addition to a literature review based on the State of Knowledge. Documentary analysis was conducted through Laws, Resolutions, Ordinances, Constitutional Amendments, and digital platforms, such as the Information System on Public Education Budgets (SIOPE) and the Integrated Monitoring, Execution, and Control System (SIMEC), followed by data verification. The methodological procedures include the application of semi-structured interviews, using the Content Analysis procedure. The survey in the State of Knowledge indicated that academic productions addressing the obstacles faced by municipalities in meeting VAAR conditionalities are still scarce. Within the researched time frame, in the state of Rio Grande do Norte, 109 municipalities failed to receive the complement because they did not meet the required conditionalities, with conditionalities I, II, and III being decisive in this context. Thus, in 2023, of the 167 municipalities in Rio Grande do Norte, 84 were qualified and 83 were not; in 2024, 86 were qualified and 81 were not. The research stands out for its relevance in analyzing the criteria necessary for municipal qualification in order to meet legal requirements and ensure the receipt of VAAR resources, considering that additional funds consequently enhance the improvement of educational quality.

Keywords: Education financing; permanent FUNDEB; Value per Student per Year – Results (VAAR).

.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Dissertações com temas pertinentes à temática pesquisada.....22
Quadro 2 – Artigos selecionados após pesquisa na plataforma CAPES.....25
Quadro 3 – Documentos analisados no âmbito federal sobre financiamento na educação.....29
Quadro 4 – Legislaçao e condicionantes ao recebimento da complementaçao FUNDEB/VAAR em 2023/2024.....33
Quadro 5 – Eventos históricos sobre financiamento educacional de 1549 a 1934.....41
Quadro 6 – Financiamento educacional nas Constituições democráticas: avanços e retrocessos.....58
Quadro 7 – Investimento projetado para o período 2014/2022, com gasto/investimento público em educação (em R$ bilhões) em proporção ao PIB.....65
Quadro 8 – Investimento em educação pública entre 2015/2020.....68
Quadro 9 – Breve histórico da discussão da PEC 15/2015 na Câmara dos Deputados.....71
Quadro 10 – Breve histórico da discussão da PEC 15/2015 no Senado Federal.....72
Quadro 11 – Impostos que compunham a cesta FUNDEF e FUNDEB.....78
Quadro 12 – População do RN por raça e cor (2022) 114
Quadro 13 – Divisão geográfica do RN.....114
Quadro 14 – Valor/aluno 2023 (RN).....116
Quadro 15 – Valor/aluno 2024 (RN) 116
Quadro 16 – Estimativa do FUNDEB para o estado do RN e municípios 2023 e 2024.....117
Quadro 17 – Municípios do RN inabilitados a complementação FUNDEB/VAAR em 2023 e o motivo.....119
Quadro 18 – Municípios do RN inabilitados a complementação FUNDEB/VAAR em 2024 e o motivo.....124
Quadro 19 – Municípios do RN inabilitados a complementação FUNDEB/VAAR em 2023, com receitas do FUNDEB, complementações VAAF e VAAT, rendimentos e despesas no período.....131
Quadro 20 – Municípios do RN inabilitados a complementação FUNDEB/VAAR em 2024, com receitas do FUNDEB, complementações VAAF e VAAT, rendimentos e despesas no período.....136
Quadro 21 – Cidades inabilitadas ao VAAR 2023/2024, população, IDH e Matrículas.....141
Quadro 22 – Estimativa de perda de valores do VAAR em 2023, em municípios potiguares inabilitados.....146

Quadro 23 – Estimativa de perda de valores do VAAR em 2024, em municípios potiguares inabilitados.....149
Quadro 24 – Descritivo com o perfil dos respondentes da entrevista.....155
Quadro 25 – Categorias da entrevista definidas *a priori*.....157
Quadro 26 – O VAAR como política de resultados..... 159
Quadro 27 – O VAAR como política de resultados 2..... 160
Quadro 28 – As condicionalidades do VAAR na percepção dos dirigentes municipais de educação: aspectos positivos e negativos.....165
Quadro 29 – Desafios para habilitação dos municípios ao VAAR no entendimento dos entrevistados.....168

LISTAS DE GRÁFICOS/FIGURA

Gráfico 1 – Participação dos entes federados no gasto público em educação (2015-2022) 69
Gráfico 2 – Evolução da Complementação da União ao FUNDEB por modalidade (2021–2026) 90
Gráfico 3 – Cidades inabilitadas ao VAAR em 2023 - quantidade e percentual.....123
Gráfico 4 – Perfil dos Respondentes – Gênero.....156
Gráfico 5 – Perfil dos Respondentes – Faixa etária.....156
Figura 1 – Mapa do Rio Grande do Norte.....113

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPAE Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Educação
BDTD Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
BNCC Base Nacional Comum Curricular
CACS Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CAPES Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQi Custo Aluno Qualidade Inicial
CAQ Custo Aluno Qualidade
CF Constituição Federal
CGEE Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
CME Conselho Municipal de Educação
CNDE Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CNDE Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CNM Confederação Nacional dos Municípios
CNTE Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONSED Conselho Nacional de Secretários de Educação
CONSEPLAN Conselho Nacional de Secretários de Estado de Planejamento
DIRED Diretoria de Estudos Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
DME Dirigente Municipal de Educação
EC Emenda Constitucional
EJA Educação de Jovens e Adultos
FINEDUCA Associação Nacional de Pesquisa em financiamento da Educação
FNDE Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNP Frente Nacional de Prefeitos
FPE Fundo de Participação dos Estados
FPM Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IDH Índice de Desenvolvimento Humano

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e |Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSPER	Instituto de Ensino e Pesquisa
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITCD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDE	Manutenção e Desenvolvimento da Educação
MEC	Ministério da Educação
MPF	Ministério Público Federal
NT	Nota Técnica
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMS	Organização Mundial da Saúde
PAR	Plano de Ações Articuladas
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PNE	Plano Nacional da Educação
POSEDUC	Programa de Pós-graduação em Educação
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SICONF	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
SINAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SINTE	Sindicato dos Professores da Rede Estadual do Rio Grande do Norte
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SISCACS	Sistema Informatizado de Gestão dos CACS
TRF	Tribunal Regional Federal
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UERN	Universidade do Estado do Rio Grande do Norte
UFABC	Universidade Federal do ABC
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFPR	Universidade Federal do Paraná

UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UPF/RS	Universidade de Passo Fundo - RS
USP	Universidade de São Paulo
VAAF	Valor Anual por Aluno Fundo
VAAR	Valor Aluno Ano por Resultados
VAAT	Valor Anual por Aluno Total

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....16
2 A TRAJETÓRIA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.....40
2.1 O financiamento público da educação no Brasil.....41
2.2 As Constituições Brasileiras (de 1934 a 1988) e os marcos legais do financiamento educacional.....51
2.3 A transição do FUNDEF ao FUNDEB e a institucionalização dos Fundos.....75
3 O FUNDEB PERMANENTE E A COMPLEMENTAÇÃO VAAR.....80
3.1 Formas de complementação da União: VAAF, VAAT e VAAR.....88
3.2 A construção do FUNDEB permanente: disputas, consensos e atores políticos.....96
3.3 O VAAR e a lógica da vinculação por resultados na política educacional.....105
3.4 Critérios e exigências para habilitação dos municípios ao VAAR.....111
4 A INABILITAÇÃO DO VAAR: ANÁLISE DE MUNICÍPIOS DO RN.....113
4.1 O Rio Grande do Norte no contexto do FUNDEB e do VAAR.....115
4.2 Perfil dos municípios inabilitados: indicadores educacionais e socioeconômicos.....141
4.3 Desafios enfrentados pelos municípios para atender aos critérios do VAAR: perspectivas e desafios do RN.....145
4.4 O VAAR na perspectiva dos agentes educacionais: condicionalidades, limites e avanços necessários a educação local..... 152
4.4.1 O VAAR e a política de resultados.....157
4.4.2 Condicionalidades do VAAR.....161
4.4.3 Desafios para habilitação dos municípios no VAAR.....167
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....170
REFERÊNCIAS.....175
APÊNDICE A – Quadro com documentos normativos que formam o corpus da análise documental.....186
APÊNDICE B – Entrevista aplicada com o Secretário Municipal de Educação, presidente do CACS/FUNDEB e representante do SINTE/RN.....188
APÊNDICE C – Termo de autorização para uso de áudio.....191
APÊNDICE D – Termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE) 192

1 INTRODUÇÃO

O direito à educação pública no Brasil deve ser tratado como direito constitucional inerente a todo e qualquer cidadão deste país, assim preconiza a atual constituição, homologada em 1988 (Brasil, 1988), entendendo ser a educação o viés influenciador para a liberdade social de ideias e de ideais do indivíduo, além de instrumento norteador do crescimento desse sujeito enquanto ser público em dimensão individual e coletivo, em sua relação com o seu próprio contexto social e cultural. Por isso, entendemos que dentro do contexto de potencial crescimento do Estado e melhoria do ensino ofertado, a educação seja disponibilizada de forma igualitária e equitativa a todos os cidadãos.

Para esse crescimento acontecer de forma eficaz e de maneira que atenda aos anseios da população, é necessário construir um sistema de ensino abrangente, voltado às especificidades da sociedade em seus mais variados contextos históricos, sociais e culturais, com regulamentação étnica, racial e de gênero dos vários grupos que compõem a sociedade. Para tanto, políticas públicas educacionais que atendam essa demanda devem ser construídas, analisadas, implementadas e avaliadas pelos orgãos competentes ao ofertarem a educação pública em território nacional.

O propósito investigativo sobre a temática proposta, que é o Fundeb permanente e o Valor Aluno Ano Resultado e os desafios para habilitaçao dessa complementação pelos municipios do Rio Grande do Norte, parte do nosso interesse, primeiramente enquanto servidor efetivo do magistério municipal, em Santa Cruz/RN, em conhecer os recursos advindos do FUNDEB para o município. Em segundo lugar, esse interesse se dá pelo fato de estarmos alocados na Secretaria Municipal de Educação, tendo como uma das atribuições acompanhar e monitorar a entrada desses recursos e as publicações relacionadas ao FUNDEB, observando o enquadramento do município, eventuais mudanças na proposta de financiamento e, consequentemente, possíveis alterações nos valores repassados, em comparação com o que foi previsto nas publicações oficiais.

Além disso, nos propomos a investigar, dentro dos documentos disponíveis, por que, desde a implantação da complementação VAAR, em 2023, muitos municípios do RN não se enquadraram nos critérios previstos na Lei nº 14.113/2020, ficando inabilitados para receberem esse recurso. “No Brasil as transferências intergovernamentais constituem uma fonte importante de receita para os entes subnacionais, principalmente no caso dos municípios. Ou seja, a dependência que os municípios têm das transferências é elevada” (Silva, 2022, p. 16).

Questão inicial e objetivos

De acordo com Minayo (2001), toda investigação se inicia por um problema com uma questão, com uma dúvida ou com uma pergunta, articuladas a conhecimentos anteriores, mas que também podem demandar a criação de novos referenciais (Minayo, 2001, p. 18).

Para Quivy e Campenhoudt (1998), a pergunta de partida "constitui normalmente um primeiro meio para pôr em prática uma das dimensões essenciais do processo científico: a ruptura com os preconceitos e as noções prévias" (Quivy e Campenhoudt, 1998, p. 34).

Considerando os escritos de Gomes Neto, Albuquerque e Silva (2024), estes descrevem que "extraem-se um problema de pesquisa, geralmente no formato de uma consulta, da literatura sobre o tema estudado, a partir da identificação de uma dúvida ou lacuna a ser preenchida" (Gomes Neto, Albuquerque e Silva, 2024, p. 59).

Assim, se faz a pergunta de partida: Quais os desafios para os municípios inabilitados do RN para o recebimento da complementação FUNDEB/VAAR e que ações podem ser desenvolvidas para reverter essa situação?

Quivy e Campenhoudt (1998), definem que uma boa pergunta de partida precisa ter clareza (precisão e concisão ao formular a pergunta), exequibilidade (caráter realista e irrealista da pergunta) e pertinência (qualidade de registro em que se enquadra a pergunta), tidas como qualidades essenciais na formulação da interrogação. Entendemos que a questão inicial, na construção do trabalho acadêmico, deve ser definida entre orientador(a) e orientando(a) como um instrumento norteador.

A pergunta é considerada clara pois enfoca, de acordo com a política de execução do FUNDEB permanente, ante os critérios estabelecidos nas complementações, e diante do exposto no VAAR, que associa o recebimento dos fundos deste, a aferição positiva das condicionalidades previstas para esse recurso complementar, o que traz um impacto negativo na equidade propagada pela política do fundo, promovendo assim um aumento das desigualdades e corroborando com assimetrias entre os entes federativos.

Ante ao exposto, e tendo em vista que uma parcela significativa de municípios do estado do RN (mais de 65%) não foi habilitada ao recebimento do VAAR em 2023 e 2024, entendemos ser pertinente a investigação do porquê isso não ocorreu. "O que as informações extraídas do caso trazem de novo sobre o fenômeno (problema de pesquisa)? Que descobertas sobre o objeto de estudo podem ser verificados analisando o caso escolhido? " (Gomes Neto, Albuquerque e Silva, 2024, p. 89).

Em relação a pertinência, a pergunta de partida traz um enfoque, ante uma pesquisa que procura compreender os critérios de recebimento de recursos do VAAR no contexto estadual, até que ponto esses critérios condicionantes promoveriam equidade social e educacional. Além da questão de ordem financeira, com menos recursos para o investimento na educação dos municípios, a inabilitação traz uma discussão sobre o gerenciamento dos recursos e a eficiência dos investimentos na educação municipal.

A exequibilidade da pesquisa envolve uma análise dos documentos disponíveis e de livre acesso nos portais oficiais de domínio público, relacionados ao repasse financeiro e às prestações de contas, como o SIOPE, repasses do FNDE e Transferências Constitucionais do Tesouro Nacional Transparente.

O pesquisador é o quarto filho de uma família de pais analfabetos (*in memoriam*), que investiram e insistiram na educação dos filhos, sendo que três deles se tornaram professores da educação básica. Exerce atualmente a profissão de professor da educação básica na rede municipal de ensino desde o ano de 1997, atuando em turmas da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e Ensino Fundamental II, sendo realocado, em 2009, para a sede da Secretaria Municipal de Educação para trabalhar com o Sistema Educacenso e, posteriormente, com outros programas educacionais. Em 2012, através de concurso público, toma posse na função de professor na rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte, onde ocupou, além da função de lecionar aulas, a coordenação financeira e gestão escolar.

O pesquisador ocupa uma função técnica pedagógica e administrativa na Secretaria Municipal de Educação de Santa Cruz/RN, lidando diretamente com os programas relacionados ao repasse de recursos financeiros no contexto local. Tendo em vista que o município onde o mesmo trabalha está na condição de município inabilitado, despertou no mesmo o questionamento sobre a temática e o desejo da pesquisa.

De acordo com Fernandes e Santos (2017),

> Na discussão e problematização das políticas educacionais, o tema do financiamento da educação assume centralidade quando o imperativo ainda é viabilizar condições de acesso e de permanência de milhares de crianças, adolescentes e jovens a uma escola socialmente referenciada. Dessa forma, o financiamento da educação está diretamente relacionado à concreta dimensão de promover materialmente o direito à educação de natureza universal (Fernandes e Santos, 2017, p. 2).

Conforme o objeto de estudo apresentado, temos como objetivo geral analisar os desafios enfrentados pelos municípios do Rio Grande do Norte para se habilitarem ao recebimento dos recursos do Valor Aluno Ano “Resultado” (VAAR), no contexto do novo

FUNDEB permanente, em 2023 e 2024. Além disso, foram condicionados objetivos específicos neste trabalho investigativo:

a) investigar formas de complementação da União ao FUNDEB – VAAF, VAAT e VAAR – e suas relações com financiamento da educação básica em municípios do RN;

b) analisar o FUNDEB Permanente, destacando os mecanismos de distribuição da complementação FUNDEB/VAAR e seus critérios para inabilitação de entes federativos;

c) identificar a situação dos municípios do RN quanto ao cumprimento dos requisitos exigidos para habilitação ao VAAR, no período de 2023 e 2024.

Enquanto professor e trabalhando com programas relacionados a financiamento educacional, o objeto de pesquisa nos motivou a aprofundar o conhecimento sobre o tema. Com a implementação do FUNDEB permanente e as complementações – incluindo o VAAR, que está vinculado a uma política de resultados imediatos, como melhoria nos índices de aprendizagem, diminuição nas desigualdades econômicas e sociais, entre os grupos étnicos e raciais existentes na escola, aumento no atendimento educacional, entre outros – percebemos que essa normativa não se refletiu em vários municípios do RN, inclusive também no município onde exerço minhas funções laborais. Isso se deve ao fato de que esses municípios não atenderam os critérios e condicionalidades estabelecidos pela legislação.

Para Szymanski, Almeida e Prandini (2011, p. 67), "tanto o pesquisador como o objeto de seu estudo estão ligados por um contexto de tradição, ou uma compreensão prévia, que impede a postura de neutralidade".

Já para Quivy e Campenhoudt (1998, p. 24), toda investigação deve, portanto, responder a alguns princípios estáveis e idênticos, ainda que vários percursos diferentes conduzam ao conhecimento científico.

Seguindo esses pressupostos desenvolvemos nossa pesquisa, de forma a encontrar respostas para a pergunta de partida apresentada e identificar possíveis encaminhamentos para essa habilitação.

> O trabalhador intelectual forma-se a si próprio à medida que trabalha para o aperfeiçoamento de seu ofício; para realizar suas próprias potencialidades, e quaisquer oportunidades que surjam em seu caminho, ele constrói um caráter que tem como núcleo as qualidades do bom trabalhador [...], isso significa que deve aprender a usar sua experiência de vida em seu trabalho intelectual (Mills, 2009, p. 22).

Portanto, entendemos que a construção de uma pesquisa se tece a várias mãos a partir de técnicas e conhecimentos que vão sendo moldados ao ritmo do pesquisador que, assim como

um artesão, procura dar identidade a sua obra, com zelo e perspicácia, entendendo o seu trabalho como não conclusivo, mas em constante evolução, ao mesmo tempo que ganha sentido para si e para o mundo.

Estado do Conhecimento

O estudo objetiva conhecer como acontece a inabilitação dos municípios ao recebimento dos recursos da complementação FUNDEB/VAAR, por não atenderem as condicionalidades impostas pela Lei nº 14.113/2020, para essa finalidade. Política essa, construída numa perspectiva de melhoria na qualidade educacional, observada a partir dos resultados obtidos nas avaliações de larga escala do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), melhoria no índice socioeconômico dos alunos, redução das desigualdades educacionais aferidos nessas avaliações, controle e acompanhamento dos recursos na esfera local, as complementações do Fundo, seus critérios e obrigações, entre outros.

Embora apresentada como estratégia de promoção à melhoria da qualidade e à redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais (Brasil, 2020), essa complementação coloca em conflito o princípio da equidade ao desconsiderar as assimetrias históricas, econômicas e sociais que marcam os entes federados brasileiros, reforçando desigualdades estruturais, penalizando redes de ensino que enfrentam maiores limitações administrativas e financeiras.

Utilizamos como revisão de literatura a abordagem do Estado do Conhecimento – EC, observando o material já publicado sobre o assunto. Os trabalhos analisados foram teses e dissertações que se caracterizam como trabalhos acadêmicos e documentos científicos. As primeiras apresentadas como requisito para obtenção do título de doutor (em cursos de doutorado) e as segundas apresentadas como requisito para obtenção do título de mestre (em cursos de mestrado), ambas, as teses e dissertações, examinadas em bancas acadêmicas. Também foram pesquisados artigos, indexados em plataformas acadêmicas, como o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), para hospedagem e distribuição desses periódicos científicos, revisados por pares, com pertinência ao objeto em questão.

Para Mainardes (2018), é por meio da revisão de literatura que o pesquisar familiariza-se com o conhecimento já construído sobre a temática de pesquisa e identifica possíveis lacunas que necessitam ser preenchidas em novos projetos de pesquisa (Mainardes, 2018, p. 306).

Sobre a análise documental, Bardin (2016, p. 26) escreveu: “Uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente do original, a fim de facilitar, num estado anterior, a sua consulta e referenciação”.

Para essa análise, as plataformas digitais escolhidas para a pesquisa bibliográfica foram a Biblioteca Digital de Teses e Dissertações – BDTD, o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e o Programa de Pós-graduação em Educação da UERN (POSEDUC).

Segundo Santos e Morosini (2021, p. 124): “A pesquisa científica é uma atividade de suma importância para o desenvolvimento não só da ciência, mas dos países ao redor do mundo e este desenvolvimento passa necessariamente pela construção do pensamento científico”.

Portanto, entendemos que a pesquisa abre perspectivas para o conhecimento e entendimento do objeto investigado, possibilitando ao investigador se aprofundar e construir um entendimento novo ou corroborar com entendimentos já pesquisados e publicados.

Para tal, uma das alternativas para conhecer sistematicamente a realidade da construção do conhecimento científico de um determinado campo, em um determinado espaço de tempo, é a partir da realização de pesquisa do tipo Estado do Conhecimento –EC. É um tipo de pesquisa bibliográfica baseada, principalmente, em teses, dissertações e artigos científicos, pois neste rol de pesquisas é possível conhecer o que está sendo publicado em nível de pós-graduação *stricto sensu* de determinada área, sobre determinado tema (Santos e Morosini, 2021).

Consideramos, então que a utilização das plataformas (BDTD, Periódicos CAPES e POSEDUC/UERN), é importante para a pesquisa, devido à sua contribuição por meio da publicação de estudos sobre as mais variadas temáticas e da forma de organização que apresentam. Compreendemos que é possível extrair elementos novos a partir da análise do material publicado, incorporando ao nosso contexto local uma compreensão mais acessível da temática proposta.

Entendemos também que, dessa forma, podemos contribuir, com este trabalho, com a construção da política educacional dos municípios inabilitados a complementação FUNDEB/VAAR no Estado do Rio Grande do Norte, período 2023/2024, tentando dirimir situações apresentadas na inviabilidade de recebimentos de recursos, apresentar dificuldades encontradas e possíveis caminhos a serem adotados pelos municípios para habilitação às

condicionalidades impostas para o recebimento dos proventos da complementação FUNDEB/VAAR.

A busca avançada realizada na BDTD utilizou como referencial para a pesquisa bibliográfica os descritores FUNDEB e VAAR, em publicações de pós- graduação, com a utilização do operador booleano AND, marco temporal 2021 a 2024, primeiro sem o uso das aspas, depois utilizando as aspas, entretanto, inicialmente, nas plataformas pesquisadas não foram encontradas publicações com esses descritores.

Após nova pesquisa, utilizando os mesmos descritores e o mesmo booleano foi encontrado o trabalho dissertativo intitulado *Reflexões sobre o efeito do novo FUNDEB na equidade da educação básica nos municípios de Goiás*, de Santos Neto (2023), apresentado como requisito ao mestrado do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. O referido trabalho faz uma análise do novo FUNDEB em municípios goianos, apresentado as três complementações do Fundo, e não especificamente a não habilitação dos municípios ao VAAR.

Reconhecemos que os resultados obtidos (se houvera), seriam de extrema relevância na construção desta dissertação, porém, observa-se o vacante em relação a publicações com essa temática. Entendermos ser ainda mais pertinente essa investigação que passa a ser emergente no contexto das pesquisas locais e corrobora com a importância dessa pesquisa. Nessa mesma conjuntura, o estudo foi ampliado para artigos publicados sobre a temática.

Efetuamos busca, agora com os descritores Financiamento, FUNDEB e VAAR, utilizando o operador booleano AND, buscando otimizar o resultado da pesquisa. O tipo de documento pesquisado foi Dissertação, com o termo de buscas todo em português, utilizando como recorte temporal o período compreendido entre 2021 a 2024, tendo a pesquisa das publicações sendo ordenada por relevância.

Após esse refinamento, a pesquisa identificou um total de 21 dissertações sobre a temática. Desse conjunto, após a análise dos títulos e temas, 13 dissertações foram excluídas por não apresentarem relação com a temática proposta, especificamente o estudo do VAAR, restando 8 trabalhos para análise. Destes, após leitura e análise dos resumos das dissertações, 03 não demonstraram conter elementos que se alinhavam à proposta da pesquisa. Portanto, após análise dos resumos dos trabalhos selecionados, 05 dissertações apresentaram dentro do seu escopo material pertinente sobre a temática a ser desenvolvida, conforme descrição no Quadro 1.

Quadro 1 – Dissertações com temas pertinentes à temática pesquisada

Nº	ANO	AUTOR	TÍTULO	INSTIUIÇÃO/	RESUMO

				PROGRAMA	
01	2023	MORAIS, Ana Letícia Bandeira	A construção do novo FUNDEB: os projetos em disputa para o financiamento da educação brasileira	UNB/Programa de Pós-graduação em Educação.	O trabalho apresenta uma compreensão sobre o processo de construção do Novo FUNDEB, no âmbito da PEC nº 15/2015. A pesquisa, de abordagem qualitativa, ancorou-se na pesquisa bibliográfica, o que permitiu construir o referencial teórico deste trabalho e subsidiou a análise dos resultados, bem como na pesquisa documental. Os resultados revelam os intensos e tensos debates, os conflitos de interesses existentes e as articulações feitas pelos atores sociais para influir na PEC.
02	2021	SANTOS, Morgana Brasil	Financiamento da educação básica no Brasil: uma análise das propostas para a complementação da União na definição do novo FUNDEB	UFAM/ Programa de Pós-graduação em Educação	O estudo analisa as propostas de percentuais para a complementação da União no novo FUNDEB, apresentadas nas audiências públicas promovidas pela Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição do Novo FUNDEB. A metodologia foi pesquisa bibliográfica e documental, com uma abordagem qualitativa. A análise dos documentos revelou os que defendem a eficiência dos gastos públicos e os que lutam pelos recursos necessários para a garantia do direito e educação pública.
03	2021	BONFIM, Daiesse Quênia Jaala Santos	O investimento público enquanto vetor da qualidade do ensino	UNINOVE/ Programa de Pós-graduação em Direito	A qualidade da educação no país, sob a perspectiva dos insumos necessários para garantir um efetivo processo de ensino-aprendizagem. A pesquisa objetiva delinear a congruência entre o investimento público e a busca pela qualidade da educação no Brasil, apresentando o conceito do Custo Aluno-Qualidade, conclui-se que a necessidade de mudanças estruturais na política educacional brasileira, em especial, o aumento do financiamento público.
04	2023	SOUZA, Thais Cidade de	A educação básica após a abertura política no Brasil: um estudo sobre a importância do financiamento educacional	PUCRS/Programa de Pós-graduação em Economia do Desenvolvimento.	A pesquisa tem por objetivo conhecer a importância do financiamento para a educação brasileira, apresentando, inicialmente, uma linha cronológica das políticas públicas, para se conhecer a história e as prioridades da Educação brasileira; entendendo os instrumentos e mecanismos de financiamento da Educação, a sua origem, alocação e formas de fiscalização. Dessa análise, é possível identificar a correlação entre o montante investido e as deficiências presentes no sistema educacional brasileiro. As estratégias de pesquisas utilizadas neste trabalho foram descritivas e exploratórias e ao método, classifica-se em qualitativo-quantitativo, envolvendo a integração da pesquisa bibliográfica e documental, focando na análise da política educacional nacional.
05	2023	SANTOS NETO, Manoel Barbosa dos	Reflexões sobre o efeito do novo FUNDEB na equidade da	PUC-GOIÁS/ Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Educação	O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é um mecanismo de financiamento da educação básica pública. O novo FUNDEB ampliou a

			educação básica nos municípios de Goiás		participação da União no fundo, criou critérios de distribuição dos recursos e estabeleceu novas condicionalidades para o recebimento da complementação federal. O presente trabalho tem como objetivo geral apreender e analisar o novo FUNDEB, enquanto política de financiamento da educação básica pública e seus efeitos nos municípios de Goiás A metodologia de pesquisa adotada é a abordagem materialista histórica dialética. A pesquisa é de natureza qualitativa, com base em dados oficiais, legislação, documentos, artigos e livros sobre o tema. Os resultados indicam que o novo FUNDEB e suas complementações representam um avanço para o financiamento da educação básica pública em Goiás, mas também apresenta limitações e desafios em sua operacionalização.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor baseado na pesquisa feita na BDTD (2024)

Após análise das dissertações encontradas na BDTD, observa-se que na primeira, de autoria de Morais (2023), e a segunda, de autoria de Santos (2021) aborda-se a construção e implementação do novo FUNDEB a partir do marco legal, que seja a Proposta de Emenda à Constituição – PEC 15/2015, e as discussões e principais autores envolvidos no processo, corroborando com a implantação da Emenda Constitucional nº 108/2020 e a Lei nº 14.113/2020, como e quando aconteceria a complementação da união e a aplicabilidade do novo Fundo, discutindo se este trouxe avanços para a educação pública e sua relação com o ensino privado.

Bonfim (2021) e Souza (2023), descrevem a necessidade do investimento na educação associado a melhoria na qualidade do ensino. Apresentam a discussão sobre a implantação do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), e o Custo Aluno Qualidade (CAQ), já instituídos na CF/1988 e sua necessária efetivação, entendendo que esta influenciará de forma produtiva a melhoria da educação no país, também discutem a forma de fiscalização dos recursos, por parte dos órgãos de controle e o CACS/FUNDEB, em contexto local e sua efetiva aplicação.

Santos Neto (2023), aborda a importância do novo FUNDEB para os municípios goianos, enfatizando a contribuição das complementações no contexto da equidade entre os municípios e, destacando a inabilitação de uma parte destes a 3ª complementação do Fundo, o VAAR, e como essa inabilitação acaba punindo estes por não atenderem as condicionalidades impostas.

As cinco dissertações analisadas abordam o financiamento como fator preponderante na melhoria da qualidade educacional, destacando o FUNDEB como importante avanço político e

social nessa questão. Destaca-se em alguns pontos que, mesmo tendo havido um aprimoramento na construção do novo Fundo, com participação de vários segmentos sociais interessados na melhoria educacional, este ainda apresenta fragilidades financeiras, principalmente em estados/municípios com pouco poder de arrecadação tributária.

Assim, é possível analisar que há uma interação entre as dissertações, pois em todas se procura descrever a aplicação e viabilidade de um Fundo que propusesse sustentabilidade ao desenvolvimento e manutenção da educação, discernindo a funcionalidade das fontes de financiamento já implantados no país, o FUNDEF e o FUNDEB, investigando as perspectivas criadas nesse sentido e procurando identificar como estes podem promover melhorias na qualidade educacional. É possível identificar uma abordagem qualitativa através de pesquisas bibliográficas e documentais, pois na busca de compreender o fenômeno do subsídio educacional em sua complexidade e sua relação com a melhoria da qualidade educacional, principalmente em contextos locais, a metodologia da abordagem qualitativa tende a explorar e entender de forma direta e objetiva como esse evento acontece. Nesse sentido, essa abordagem decifra as nuances desse financiamento, suas problemáticas, a concepção das compensações e as dificuldades na habilitação dos entes federativos ao VAAR.

A pesquisa de artigos foi realizada na Plataforma de Periódicos CAPES. Utilizou-se os descritores Financiamento, FUNDEB e VAAR, com o operador booleano AND, considerando apenas publicações de acesso aberto. A pesquisa foi restrita a artigos publicados entre 2021 e 2024, na área das Ciências Humanas, com foco em produções de caráter nacional. Inicialmente, foram encontrados 30 resultados, porém, ao analisamos com mais propriedade os títulos dos artigos, alguns não faziam referência aos descritores com objetividade a complementação VAAR. Após análise criteriosa dos títulos, 17 artigos foram identificados como relevantes para a proposta desta pesquisa. Durante a leitura dos resumos, sete trabalhos foram descartados por apresentarem incongruências com os objetivos da investigação. Ao final, 10 artigos permaneceram na lista, sendo considerados pertinentes ao tema em estudo, como demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2 – Artigos selecionados após pesquisa na plataforma CAPES

Nº	ANO	AUTOR	TÍTULO	PUBLICAÇÃO	RESUMO
01	2022	Alexsandro do Nascimento Santos, Caio de Oliveira Callegari,	Avaliação da Equidade Redistributiva da Complementação da União no Novo FUNDEB	AAPE-EPAA/ Arizona State University	Este artigo sistematiza resultados de investigação sobre o potencial de produção da equidade educacional no arranjo federativo brasileiro como resultante da ação supletiva e redistributiva da União no âmbito do regime normativo do Novo FUNDEB.

		Antônio Cesar Russi Callegari			Baseando-se em subconjuntos de indicadores que mensuram a equidade no financiamento como dispersão de valores aluno/ano, elevação do limite mínimo de pobreza e progressividade da transferência de recursos (por meio do Indicador de Equidade na Redistribuição de Recursos Educacionais).
02	2021	Remi Castioni, Mônica Aparecida Serafim Cardoso, Leandro de Borja Reis Cerqueira	Novo FUNDEB: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional	Revista Educação e Políticas em Debate	O artigo busca refletir acerca do futuro do novo FUNDEB e as perspectivas para o financiamento da educação básica, visto que, para além de um direito, a educação é também um investimento. Será abordado o resultado desse processo ocorrido nas duas casas legislativas (Câmara e Senado), com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 108/2020 e, consequentemente, a consolidação do FUNDEB como política permanente.
03	2021	Morgana Brazil Santos, Sílvia Cristina Conde Nogueira	Políticas Públicas para o financiamento da educação básica: Mapeando pesquisas sobre o FUNDEB	Society and Developmen Research	Trata-se de um estudo amparado por pesquisa bibliográfica e documental que se inicia com o direito à educação como política pública, e continua com o estudo das principais fontes para o financiamento da educação básica a partir da Constituição Federal de 1988, seguindo com a revisão de literatura, cujo destaque é o FUNDEB. As pesquisas mostram como o FUNDEB, durante toda a sua vigência, se mostrou fundamental para o financiamento da educação básica, mesmo necessitando de alguns ajustes e aprimoramentos.
04	2022	Zara Figueiredo Tripodi, Úrsula Dias Peres, Thiago Alves	Os desafios do financiamento da educação básica no Brasil em perspectiva multidisciplinar	AAPE-EPAA/ Arizona State University	O artigo traz o momento desafiador para o financiamento da educação brasileira, diante do processo de implementação do Novo FUNDEB, que passou a ser um mecanismo permanente a partir da promulgação da Emenda Constitucional n° 108/2020.
05	2021	Fábio Araújo de Souza	Os novos e velhos problemas do "Novo FUNDEB": análise da Emenda Constitucional 108/2020	Vértices/Essentia Editora IFFluminense.	Este artigo traz uma pesquisa cujo método se baseia no materialismo histórico e no dialético e objetiva esgotar as determinações do objeto de análise, desvelando sua pseudoconcreticidade até chegar à sua essência. A proposta do Novo FUNDEB, promulgada no Congresso Nacional (EC 108/20), apresenta-se como panaceia para os males do financiamento da educação básica no país. Contudo, os problemas do FUNDEB criados pela EC 53/06 se acentuam com a nova EC 108/20. Sendo assim, o Novo FUNDEB, provavelmente, não universalizará com qualidade a educação básica brasileira, assim como ocorreu com seu antecessor.
06	2021	Nerivaldo Lopes de Oliveira, Fabrício	Financiamento da educação básica de qualidade: os	Revista Educação e Políticas em Debate	O artigo traz uma análise da legislação educacional brasileira até a aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020. Pesquisa documental e bibliográfica.

		Aarão Freire Carvalho	caminhos e descaminhos até o novo FUNDEB		Aborda a evolução das garantias legais que sustentam o direito à educação de qualidade; a política de fundos para o financiamento e sua incapacidade em corrigir as desigualdades na oferta do ensino; as conquistas do PNE e os retrocessos da EC nº 95/2016 e a EC nº 108/2020 tornando permanente o FUNDEB e constitucionalizando o CAQ. Conclui apontando para a necessidade de mobilização social que garanta um processo de regulamentação do FUNDEB e do CAQ, que consiga dar concretude à qualidade da educação.
07	2021	Dalva Valente Guimarães Gutierres, Laurimar de Matos Farias, Daniela Cunha Terto	Financiamento da educação no contexto do federalismo: limites e possibilidades do regime de colaboração	Revista Educação e Políticas em Debate	O artigo analisa as possibilidades e limites do regime de colaboração a partir do FUNDEB e do PAR, considerando municípios do PA, MG e RN. Com base em dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e do MEC/FNDE.
08	2021	Michel da Costa, Elisabeth dos Santos Tavares, Maria Emília Couto	Financiamento da Educação Básica no Brasil – desconstrução e reconstrução político-histórica	Revista Educação e Políticas em Debate	O artigo objetiva fazer um percurso histórico concernente ao financiamento da educação brasileira, considerando o período colonial e as mudanças legais que atingem o funcionamento e a qualidade da Educação Básica nas instituições públicas, incluindo a criação e implementação do Fundef (1996), FUNDEB (2007) e o novo FUNDEB (2020).
09	2021	Rosemary Roggero, Adriana Zanini da Silva	A disputa dos recursos públicos da educação básica, os arranjos do estado com o mercado e seus impactos na gestão democrática e participativa da educação no âmbito dos municípios	ECCOS Revista Científica	Este trabalho analisa o financiamento da educação, com foco na transferência dos recursos da Educação Básica para o setor privado e seus impactos para a gestão democrática da educação no âmbito dos municípios. Conclui-se que o comprovado avanço do capital em vários setores da educação básica impacta a gestão democrática e participativa da educação, no âmbito dos municípios, colocando em risco o fortalecimento da escola pública como garantia do direito constitucional à educação e como caminho para a redução das desigualdades sociais.
10	2022	Zara Figueiredo Tripodi, Victor Maia Senna Delgado, Eduardo Januário	Ação Afirmativa na Educação Básica: Subsídios à Medida de Equidade do FUNDEB	Educação e Sociedade. Revista de Ciências da Educação.	Discute-se os limites das políticas educacionais universalistas, no âmbito do financiamento educacional, para a redução de desigualdades raciais, apresentando subsídios para se pensar a construção de um índice de alocação equitativa de recursos financeiros na perspectiva do VAAR/FUNDEB. Integra-se aos pressupostos selecionados um princípio de diferença e de justiça corretiva, de modo a evidenciar o peso do atributo racial na medida de equidade disposta pela Lei n.º 14.113 de 2020.

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Sobre os artigos pesquisados na plataforma de periódicos da CAPES, a abordagem perpassa pela reflexão e perspectivas em relação ao futuro do novo FUNDEB enquanto financiamento para a educação, compreendendo se sua funcionalidade irá objetivar as ideias propostas na Lei n.º 14.113/2020, observando as dificuldades encontradas com o federalismo e não distribuição igualitária dos recursos, tendo em vista os vários "FUNDEBs" observados no país, destacando as possibilidades e os entraves que ainda existem nesse contexto. Ainda, observa-se uma desconfiança em relação ao Fundo e discute-se se ele vai realmente amenizar a problemática do financiamento. Ademais, se procura identificar como a inabilitação de municípios ao recebimento da complementação FUNDEB/VAAR, promove dificuldades financeiras à execução da política educacional no contexto local dessas urbes.

Após a pesquisa realizada nas plataformas, foi realizada uma nova busca na BDTD, na CAPES e no Programa de Pós-graduação POSEDUC, utilizando como descritores o FUNDEB e VAAR, com o operador booleano AND, em português, no marco temporal de 2021 a 2024. A pesquisa retornou com um resultado encontrado. Sendo assim entendemos que, na referida plataforma de pesquisa, as publicações com os descritores solicitados são mínimas, tendo em vista que apenas uma dissertação foi encontrada com os parâmetros pesquisados. Depois, fizemos a pesquisa utilizando os descritores FUNDEB e Vinculação. Com esses termos encontramos dois trabalhos publicados. Porém, ao analisarmos os títulos dos trabalhos, não encontramos relação com a temática proposta para a pesquisa. Assim, o pesquisador finalizou o estudo com os resultados encontrados até então e que faziam referência a temática proposta.

Metodologia

Dentro dessa perspectiva, foi utilizada na construção do trabalho uma abordagem qualitativa, tendo como parâmetros para os procedimentos de elaboração da dissertação. "Os métodos qualitativos são, geralmente, utilizados como métodos de "investigação" (Poupart *et al.*, 2012, p. 221).

Gil (2002) descreveu a pesquisa como o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. A pesquisa é desenvolvida mediante o concurso dos conhecimentos disponíveis e a utilização cuidadosa de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos. Na realidade, a pesquisa desenvolve-se

ao longo de um processo que envolve inúmeras fases, desde a adequada formulação do problema até a satisfatória apresentação dos resultados (Gil, 2002, p. 17).

A pesquisa aconteceu através de análise documental realizada em documentos oficiais, dentre esses, leis, resoluções, portarias, emendas constitucionais e afins, bem como trabalhos, artigos, dissertações, livros e periódicos já publicados sobre financiamento educacional, FUNDEF, FUNDEB, Novo FUNDEB e as complementações. Ademais, objetiva-se a utilização de uma análise qualitativa como procedimento de tratamento e interpretação.

Essa tem sido uma das inúmeras preocupações desse pesquisador em analisar e ter uma compreensão profícua do material relacionado ao tema proposto nessa pesquisa, o entendimento sobre o que esses documentos apontam, qual a sua finalidade específica, se seus apontamentos descrevem a realidade nos mais variados contextos do país e até que ponto sua execução é possível e apropiada ao ente federativo.

> Isso porque a pesquisa documental exige, desde o início, um esforço firme e inventivo, quanto ao reconhecimento dos depósitos de arquivos ou das fontes potenciais de informação, e isto não apenas em função do objeto de pesquisa, mas também e função do questionamento [...} uma pessoa que deseje empreender uma pesquisa documental deve, com o objetivo de constituir um *corpus* satisfatório, esgotar todas as pistas capazes de lhe fornecer informaçoes interessantes (Cellard, 2008, p. 298).

Quadro 3 – Documentos analisados no âmbito federal sobre financiamento na educação

Nº	DOCUMENTOS	EMENTAS	ÂMBITO
01	Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988	Constituição da República Federativa do Brasil.	Federal
02	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.	Federal
03	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, na forma prevista no Art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.	Federal
04	Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996	Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional	Federal
05	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.	Federal
06	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, de que trata o Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n º 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n os 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.	Federal

07	Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020.	Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências.	Federal
08	Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.	Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o Art. 212-a da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.	Federal
09	Resolução nº 5, de 11 de novembro de 2022	Aprova a metodologia de aferição da condicionalidade prevista no inciso III, § 1º, Art. 14, da Lei nº 14.113/2020, para vigência no exercício de 2023	Federal
10	Resolução nº 1, de 28 de julho de 2023	Aprova as metodologias de aferição das condicionalidades e indicadores da complementação -VAAR/FUNDEB para 2024	Federal

Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

Cellard (2008), ainda destaca que na análise dos documentos propostos para a pesquisa devem ser considerados: o contexto no qual foi produzido o documento, o autor(a) ou autores(as), a autenticidade e a cofiabilidade, a natureza, os conceitos-chave e a lógica interna do texto. No caso da pesquisa em questão, os documentos selecionados foram produzidos a partir da necessidade vigente da instituição de fundos que dessem sustentabilidade financeira à educação pública no Brasil e que descrevessem a responsabilização dos entes federados por essa política.

Portanto, fazer análise documental exige, por parte do pesquisador, uma expertise em verificar as nuances e informações intrínsecas nas fontes de pesquisa, com o intuito de trazer para o *corpus* do trabalho produzido uma compreensão do objeto proposto. “Uma análise confiável tenta cercar a questão, recorrendo a elementos provenientes, tanto quanto possível, de fontes, pessoas ou grupos, representando muitos interesses diferentes, de modo a obter um ponto de vista tão global e diversificado quanto pode ser”. (Cellard, 2008, p. 305)

Chapoulie (1993) citado por Jaccaud e Mayer (2008), corrobora que:

> Assim é que, hoje, a pesquisa de campo é considerada como um método que permite produzir dados a partir de observações sobre um meio social determinado, incluindo a coleta e a análise de materiais documentais (arquivos, jornais, documentos pessoais), de depoimentos de informantes-chaves e de entrevistas. (Jaccaud e Mayer, 2008, p. 258)

Ainda nessa mesma perspectiva metodológica da pesquisa, Cellard (2008) cita que ainda que algumas características da análise documental possibilitem recorrer ao documento vantajoso em certos níveis, seu uso suscita também algumas questões. Se, efetivamente, a análise documental elimina em parte a dimensão da influência, dificilmente mensurável, do pesquisador sobre o sujeito, não é menos verdade que o documento constitui um instrumento que o acadêmico não domina. A informação, aqui, circula em sentido único; pois, embora tagarela, o documento permanece surdo, dele o pesquisador não pode exigir precisões suplementares. (Cellard, 2008)

É preciso que o pesquisador tenha a perspicácia necessária, ao analisar os documentos distintos ao objeto de pesquisa e já selecionados para tal. Esse procedimento metodológico e exploratório é complexo, em muitos casos, tendo em vista a escrita das Leis, especialmente para quem não tem formação jurídica necessária, que é o caso deste pesquisador.

> O pesquisador, antes mesmo de iniciar o deve superar vários obstáculos e desconfiar de inúmeras armadilhas, antes de estar em condição de fazer uma análise em profundidade de seu material. Em primeiro lugar, ele deve localizar os textos pertinentes e avaliar a sua credibilidade, assim como a sua representatividade (Cellard, 2008, p. 295).

Sobre isso Szymanski, Almeida e Prandini (2011), descrevem que, quando da entrevista, a intencionalidade do pesquisador vai além da mera busca de informações. As referidas autoras ainda discorrem sobre a entrevista como mecanismo na construção do trabalho científico que:

> O pesquisador, antes mesmo de iniciar o procedimento de entrevista, tem algum conhecimento e compreensão do problema, proveniente não apenas de seus referentes teóricos, mas também de sua experiência pessoal. Além disso, ele tem uma expectativa de resultados, e é necessário explicitar essa pré-condição. Considerar a subjetividade envolvida no processo de coleta de dados significa cuidado com o rigor. (Szymanski; Almeida e Prandini, 2011, p. 75)

Ainda sobre a entrevista como ferramenta de obtenção de dados na pesquisa acadêmica Rocha, Daher e Sant'Anna (2004, p. 3), destacam que: "A grande vantagem da entrevista sobre outras técnicas é que ela permite a captação imediata e corrente da informação desejada [...]".

É notório destacar que, ao realizar a entrevista, o pesquisador deverá ajustar divergências e lembrar que a entrevista pode se caracterizar como uma obra de arte, um trabalho artesanal que precisa de originalidade, do detalhamento, da observação, da funcionalidade, etc. Sobre isso, Rocha, Daher e Sant'Anna (2004), enfatizam que quando da realização da entrevista, cabe ao pesquisador perceber que nela sempre se produz um "material excedente":

no texto produzido como resultado do encontro do entrevistador com o entrevistado sempre haverá menção a fatos que não foram perguntados, assim como digressões, retificações, etc. (Rocha, Daher e Sant'Anna, 2004, p. 13).

Ainda sobre a utilização da entrevista como ferramenta para obtenção de dados, Quivy e Campenhoudt (1998), descrevem que as entrevistas

> Tem, portanto, como função principal revelar determinados aspectos do fenômeno estudado em que o investigador não teria espontaneamente pensado por si mesmo e, assim completar as pistas de trabalho sugeridas pelas suas leituras (Quivy e Campenhoudt, 1998, p. 6).

Durante a revisão de literatura refletimos sobre os fundamentos teóricos nos quais nos baseamos para analisar os resultados alcançados. Segundo Gil (2008, p. 3), a pesquisa exploratória na qual se baseia este estudo "É desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos e na forma on-line". Ainda conforme Gil (2008), esse tipo de pesquisa busca se familiarizar com o assunto do estudo, geralmente, ainda pouco conhecido, o que faz com que, comumente, a pesquisa se torne específica e assuma o formato de estudo de caso, como é a hipótese deste estudo, o que se aplica à presente pesquisa.

Segundo Yin (2016), estudo de caso é o estudo de um determinado caso ou conjunto de casos, descrevendo ou explicando os eventos dos casos. Esse estudo pode se basear em dados quantitativos ou qualitativos (ou ambos), mas geralmente envolve alguns dados de campo. Estudo de caso instrumental: um estudo de caso de uma determinada situação, que, apesar de sua singularidade, está sendo realizado por causa de sua potencial aplicabilidade a outras situações semelhantes. Estudo de caso intrínseco: um estudo de caso de uma determinada situação escolhida por sua singularidade e intrínseco interesse, importância ou prováveis revelações, sem consideração à sua aplicabilidade a outras situações (Yin, 2016, p. 299).

> Mas o que é um estudo de caso? É uma ferramenta ou técnica capaz de extrair relevantes informações a partir das particularidades de nosso objeto estudo [...], consiste numa tradicional técnica de pesquisa empírica qualitativa, executada conforme procedimentos e requisitos de validade previstos na literatura especifica e capaz de produzir sofisticadas inferências qualitativas para a resolução de diversos problemas de pesquisa. (Gomes Neto, Albuquerque e Silva, 2024, p. 29)

Ainda segundo Gomes Neto, Albuquerque e Silva, (2024), estudo de caso é a atividade científica de minerar informações relevantes do caso (por meio de técnicas adequadas), compará-las com categorias previstas na literatura sobre o tema estudado, analisá-las a partir do contexto, das estruturas e dos mecanismos do próprio caso e oferecer respostas ao problema

de pesquisa, construídas a partir dessa sequência lógica qualitativa: extração, comparação e análise.

Segundo Minayo (2011), para tornar o objeto um construto científico é preciso investir no conhecimento nacional e internacional acumulado, dialogando com ele ou em torno dele, caso não haja estudos sobre o mesmo assunto, como ocorre nas investigações exploratórias. Feita a análise das fontes de pesquisa, o investigador deve escolher o marco teórico que vai adotar, detalhando os conceitos, as categorias e as noções que fazem sentido para sua pesquisa (Minayo, 2011, p. 03).

Neste estudo, a pesquisa exploratória tomou a forma de estudo de caso porque investigou a problemática da política de financiamento do FUNDEB e a complementação VAAR nos municípios inabilitados no RN, nessa subvinculação, em 2023/2024. Seu lócus de estudo são os documentos pertinentes ao tema investigado, quais sejam o FUNDEB e a subvinculação VAAR, nos municípios campo de investigação.

No quadro a seguir, destacamos o processo inicial de inserção de comprovação e aferição dos municípios ao VAAR em 2023 e 2024, dentro da plataforma do SIMEC e nos indicadores colhidos nos questionários socioeconômicos, respondidos pelos alunos, quando da aplicação das avaliações de larga escala do SAEB.

Quadro 4 – Legislação e condicionantes ao recebimento da complementação FUNDEB/VAAR em 2023/2024.

LEGISLAÇÃO	**HABILITA O ENTE FEDERATIVO AO VAAR**	**INABILITA O ENTE FEDERATIVO AO VAAR**	**AFERIÇÃO DA CONDICIONALIDADE**	**VAAR 2023**	**VAAR 2024**
Lei nº 14.113/2020, Art. 14, Parágrafo 1º, incisos I, II, III, IV e V	Cumprimento das condicionalidades I, e V	Não cumprimento de uma das condicionalidades: I. documento comprobatório de escolha de gestor escolar através de processo com critérios de mérito e desempenho; V. Referências curriculares alinhados a BNCC	SIMEC/ PAR 4, Aba Diagnóstico, Dimensão 1, Indicador 1.8.1 e 1.8.2	2023	
Lei nº 14.113/2020, Art. 14, Parágrafo 1º, incisos I, II, III, IV e V	Cumprimento das condicionalidades I, e V	Não cumprimento da condicionalidade I. documento comprobatório de escolha de gestor escolar através de processo com critérios de mérito	SIMEC/ PAR 4, Aba Diagnóstico, Dimensão 1, Indicador 1.9		2024

		e desempenho; V. Referências curriculares alinhados a BNCC			
Lei nº 14.113/2020, Art. 14, Parágrafo 1º, incisos I, II, III, IV e V	Cumprimento das condicionalidades II e III	Não cumprimento da condicionalidade II. participaçao mínima de 80% dos alunos da rede nas avaliaçoes SAEB III. redução das desigualdades educacionais, socioeconômicas e raciais	Avaliações do SAEB	2019	2023
Lei nº 14.113/2020, Art. 14, Parágrafo 2º, incisos I, II e III	Nível e Avanço observados no SAEB, aprovação e atendimento	Nao cumprimento do avanço e nível de aprendizagem em relação ao ano anterior	Avaliações do SAEB		2024
Lei nº 14.276/ 2021**,** Art. 14, Inciso 3º, parágrafos I, II, alineas a e b.	Considerará as desigualdades de resultados nos diferentes grupos de nível socioeconômico e de raça e dos estudantes com deficiência em cada rede pública	Não cumprimento das desigualdades em relação ao ano anterior	Avaliações do SAEB		2024

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)**.**

"A partir destes parâmetros, o pesquisador assume o ônus (e.g., em seu projeto de pesquisa, artigo, dissertação ou tese) de identificar devidamente o caso (com riqueza de detalhes e foco na sua distinção em relação aos demais), justificar sua escolha (quanto à relação com o problema de pesquisa, à representatividade e à presença de informações relevantes), assim como delimitar os contextos espacial e temporal nos quais estaria inserido o caso" (Gomes Neto; Albuquerque; Silva, 2024, p.23).

Por fim, destacamos a importância da utilização da entrevista com atores envolvidos no em âmbito local, no caso, em uma amostragem com 03 municípios do RN (Santa Cruz, São Bento do Trairi e Pedro Velho), inabilitados a complementação VAAR em 2023/2024, sendo um deles, o de residência e local de trabalho do pesquisador, tendo em vista a impossibilidade de aplicar esse mecanismo em todos os municípios inabilitados. A seleção dos municípios foi realizada com base no critério de reprovação em mais de uma condicionalidade exigida para a habilitação ao VAAR, no período delimitado, sendo também consideradas semelhanças no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) desses entes federativos. Dois dos municípios

apresentam IDH classificado como baixo (0,568 e 0,595), enquanto o terceiro apresenta IDH[1] médio (0,635).

No que tange ao cumprimento das exigências legais, verifica-se que os municípios escolhidos para a entrevista, não atenderam, no biênio analisado, às condicionalidades previstas no art. 14, § 1º, incisos I, III e V da Lei nº 14.113/2020. Em dois municípios, a entrevista foi aplicada ao(à) secretário(a) municipal de educação, representante do Poder Executivo local, e ao(à) presidente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS/FUNDEB), como representante do órgão responsável pela fiscalização da aplicação dos recursos da educação. No terceiro município – onde o pesquisador reside e desempenha suas atividades profissionais – foi incluída, a participação do(a) Dirigente do Sindicato dos Professores e Servidores da Educação da regional (SINTE/RN), enquanto entidade representativa e diretamente interessada na temática. Em função da proximidade geográfica, as entrevistas nesse município foram realizadas presencialmente.

O contato inicial com os(as) entrevistados(as) foi realizado por meio de e-mails institucionais e/ou pessoais e contatos telefônicos. Na ausência de retorno por esses canais, recorreu-se ao aplicativo *WhatsApp* como alternativa de comunicação. Após o aceite para participação, foram fornecidas as informações necessárias acerca da pesquisa, sendo garantido que a identidade dos(as) entrevistados(as) seria preservada. Foi solicitado o preenchimento e assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), bem como do Termo de Autorização para uso de gravação em áudio. Após a finalização da análise dos dados, os registros serão descartados de maneira definitiva.

A realização das entrevistas tem como objetivo compreender a percepção dos(as) referidos(as) atores(as) quanto à não habilitação ao VAAR em seus respectivos municípios, bem como identificar ações potenciais para o cumprimento das condicionalidades e, consequentemente, a futura habilitação dos entes federativos.

As entrevistas foram agendadas conforme a disponibilidade dos(as) participantes, sendo conduzidas por meio da plataforma Google Meet e de forma presencial, com o deslocamento do pesquisador até o local previamente combinado com o entrevistado, de acordo com o dia e horário proporcionado por este. Nos casos em que houve interesse por parte do(a) entrevistado(a), o roteiro da entrevista foi disponibilizado com antecedência, a fim de permitir o conhecimento prévio do conteúdo a ser abordado.

[1] O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida comparativa criada pela ONU em 1990 para avaliar a qualidade de vida e o desenvolvimento de países com base em três pilares: saúde (esperança de vida), educação (anos de estudo) e renda (PIB per capita).

O contato com os(as) entrevistados(as) e a aplicação do instrumento de entrevista aconteceu durante a segunda quinzena do mês de outubro e primeira quinzena do mês de novembro de 2025. Importante destacar que, inicialmente, o município de Grossos, localizado na região Oeste do estado, seria um dos entes federativos escolhidos para aplicação do instrumento, foi feito um contato inicial, com a confirmação da entrevista por parte do representante do município, porém, no dia e data agendados, está foi desmarcada. Após, o pesquisador tentou o contato diversas vezes, sem obter resposta, sendo assim, após a consonância da professora/orientadora da pesquisa, foi escolhido São Bento do Trairi como lócus da pesquisa em substituição a cidade de Grossos.

Foi analisado também, como recurso metodológico, o posicionamento das associações que discutem financiamento educacional no Brasil, sobre o FUNDEB permanente, as complementações do Fundo, especialmente o VAAR. Nesse contexto, trazemos o posicionamento da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), o Movimento Todos Pela Educação, a Campanha Nacional Pelo Direito à Educação e a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA). Colocamos nessa análise o posicionamento da União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME) e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED).

Após análise, manifestação e pronunciamento institucional dessas entidades, representantes da sociedade civil, se percebe um posicionamento contrário em relação a alguns condicionantes impostos na lei do Fundo, principalmente ao VAAR, outras como UNDIME e CONSED, apresentam uma visão mais aproximada a defendida pela União, fato este evidenciado com a orientação dada aos entes federativos em relação a condicionalidade I, do VAAR. Importante observar que os posicionamentos e a partição efetiva dessas associações e representações de dirigentes da educação, foram primordiais na construção da política do fundo e na discussão de implementação do novo FUNDEB, como política de financiamento permanente.

Organização do texto dissertativo

O trabalho está organizado em 04 seções. Na primeira seção dessa dissertação, a educação é vista como um direito fundamental assegurado pela Constituição Federal, de 1988, a todos os cidadãos, sendo considerada essencial para o desenvolvimento individual e coletivo.

Além de promover o crescimento intelectual e social do indivíduo, a educação constitui um pilar para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Nesse contexto, a efetivação desse direito depende de políticas públicas eficazes, especialmente no que se refere ao financiamento da educação básica no país.

Dentre as mudanças significativas introduzidas com a nova configuração do FUNDEB, destaca-se a complementação da União, denominada Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), que associa o repasse de recursos à obtenção de resultados comprovados pelos entes federativos. Esses resultados são aferidos, principalmente, por meio das avaliações de larga escala do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), além de outras condicionalidades que devem ser cumpridas pelos municípios.

Diante desse cenário, o estudo propõe-se a investigar como se deu o processo de financiamento da educação no Brasil, com foco nas transformações ocorridas com o novo FUNDEB e nas implicações do VAAR. Para orientar essa investigação, foram definidos um objetivo geral e objetivos específicos que norteiam a abordagem da temática. A introdução ainda apresenta uma breve descrição da trajetória pessoal e profissional do pesquisador, bem como a metodologia adotada na condução da pesquisa.

Na segunda seção, discorre-se sobre o financiamento da educação no Brasil, desde seus primeiros mecanismos até a consolidação de uma referência mais estruturada com a criação de um modelo de Fundo federativo, denominado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Serão analisados os impactos e as mudanças decorrentes da implantação desse Fundo, especialmente no que se refere à destinação de percentuais específicos dos impostos arrecadados pela União, estados e municípios para a melhoria da educação pública no ensino fundamental e para a valorização dos profissionais da educação, ao longo do período em que o FUNDEF esteve em vigor.

A seção abordará os principais marcos legais que contribuíram para a construção dessa política de financiamento educacional, com ênfase nas Constituições Federais Republicanas, e destacará os avanços e retrocessos observados durante esse processo. Será discutida, ainda, a transição do FUNDEF para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), bem como sua posterior transformação em FUNDEB permanente. Essa nova configuração representou uma ampliação do percentual de redistribuição de recursos por parte da União e introduziu novas formas de complementações aos entes federativos, voltadas à equidade e à melhoria dos resultados educacionais.

A terceira seção desta dissertação trata da instituição do novo FUNDEB, agora configurado como uma política permanente de financiamento da educação pública no Brasil. São analisados os critérios de funcionamento do novo modelo, o aumento gradativo dos percentuais de redistribuição de recursos pela União aos estados e municípios, bem como as vinculações legais relativas à aplicação desses recursos, de acordo com critérios específicos estabelecidos pela legislação.

A discussão aborda, ainda, a criação das três modalidades de complementação instituídas no âmbito do novo FUNDEB: o Valor Aluno Ano FUNDEB (VAAF), o Valor Aluno Ano Total (VAAT) e o Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), com destaque para suas respectivas finalidades, formas de distribuição e mecanismos de aplicação.

Nesse contexto, dá-se ênfase à análise da terceira forma de complementação, o VAAR, destinada aos municípios que cumprirem as condicionalidades previstas na Lei nº 14.113/2020. Apenas os entes federativos que atenderem aos requisitos legais estarão habilitados a receber os valores correspondentes a essa complementação, enquanto os que não cumprirem as exigências estabelecidas ficarão sujeitos à penalização pela exclusão do repasse desses recursos.

A quarta seção desta dissertação abordará a relação dos municípios do estado do Rio Grande do Norte com a complementação do Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), prevista no novo FUNDEB. O objetivo é compreender os motivos pelos quais as condicionalidades estabelecidas na Lei nº 14.113/2020 não foram integralmente cumpridas por parte desses municípios, o que resultou na não habilitação ao recebimento da referida complementação e, consequentemente, na não transferência de percentuais significativos de recursos.

Serão analisadas, nesta seção, as receitas e despesas da educação municipal vinculadas aos recursos do FUNDEB e às suas complementações, com especial atenção aos impactos financeiros da não habilitação ao VAAR. Também serão identificados os municípios do Rio Grande do Norte que foram inabilitados à complementação nos exercícios de 2023 e 2024, descrevendo-se seu perfil socioeconômico e educacional dentro do estado, além dos prejuízos decorrentes dessa inabilitação.

A análise contemplará os principais entraves enfrentados pelos municípios no cumprimento das condicionalidades exigidas para o acesso ao VAAR, buscando elucidar os fatores que dificultam a adesão a essa política de redistribuição de recursos vinculada ao desempenho educacional.

Ainda nesta seção serão apresentados os dados da entrevista realizada em três municípios escolhidos por amostragem, mas obedecendo a critérios específicos da não

habilitação destes a complementação FUNDEB/VAAR, em 2023 e 2024. Nesse contexto, o autor fará aferições às percepções observadas nas falas dos entrevistados e suas opiniões sobre a complementação em estudo, bem como suas projeções futuras, em contexto local, sobre a inabilitação dos entes subnacionais onde estão inseridos.

Por fim, o presente trabalho apresenta as conclusões desta pesquisa, ressaltando a problemática identificada ao longo do estudo. São destacadas as principais reflexões decorrentes da análise dos dados coletados e das informações levantadas, evidenciando as contribuições e limitações encontradas no processo investigativo. As considerações finais sintetizam os resultados obtidos e apontam possíveis desdobramentos para futuras pesquisas e para a formulação de políticas públicas voltadas ao financiamento da educação.

Merece destaque a contribuição de Oliveira e Santana (2010), que descrevem o processo de federalismo no país, com foco nas responsabilidades dos entes federados em relação à educação em seus contextos locais. Destacam-se também Freitas (2020) e Rossinholi (2010), que versam sobre a política de financiamento nas esferas nacional, estadual e municipal. Além disso, utilizamos Bonfim (2022), que especifica o financiamento e a redistribuição dos recursos destinados à educação. Por fim, analisou-se a contribuição de Gouveia, Souza e Tavares (2006), cuja obra apresenta uma discussão profícua sobre o financiamento da educação no Brasil.

Entende-se que, por meio dessa análise, será possível compreender, após uma investigação crítica do material publicado e do conteúdo já divulgado sobre os municípios, as razões da incapacidade destes em se habilitarem para o recebimento do VAAR, utilizando como instrumento de acesso os documentos consultados e as plataformas analisadas. Além disso, iremos aplicar entrevistas como instrumento para obtenção de dados em uma amostragem de 03 municípios inabilitados a complementação VAAR em 2023/2024.

2. TRAJETÓRIA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

A Constituição Federal, de 1988, também chamada de *Constituição Cidadã*, no art. 205, destaca a educação como, "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, p. 129).

Segundo Bonfim (2022), o direito à educação é erigido como direito fundamental, vinculado à dignidade da pessoa humana e deve estar voltado ao desenvolvimento completo do indivíduo, em termos sociais, psicológicos, culturais, morais, de inserção no mercado de trabalho, exercício da cidadania e visando à evolução econômica e redução das desigualdades.

Na construção de um sistema educacional que promovesse e atendesse um público cada vez mais necessitado e ansioso por educação, o financiamento, deveria ter sido visto como condição primária na promoção do ensino público, entretanto, sua discussão mais preeminente no Brasil, foi evidenciada a partir de 1930, quando Vargas recria o Ministério da Educação, por meio do Decreto n.º 19.402, de 14 de novembro, com o nome de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (Oliveira e Santana, 2010, p. 16).

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, determina em seu Art. 4º que o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de "VIII- 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" (Brasil, 1996).

Sobre isso, Bonfim (2022) afirma que as condições sociais, econômicas e políticas da colônia (se referindo ao Brasil, então colônia de Portugal) não favoreciam o desenvolvimento de um sistema de educação popular, nem propiciavam grande interesse pelo problema educacional. De acordo com a autora, já nesse contexto histórico, a educação era relegada a segundo, quiçá a terceiro plano, em detrimento de outros problemas sociais que envolviam a até então colônia portuguesa.

Quando resgatamos o histórico educacional brasileiro, vemos que, no período colonial, as ações relacionadas à educação eram restritas à alta burguesia, que podia pagar por esse ensino, já que o poder público não o disponibilizava gratuitamente à população. Ainda assim, haviam poucas iniciativas que pudessem ser consideradas um processo educacional ou relacionadas a um sistema estruturado de ensino, sendo essa responsabilidade atribuída aos padres jesuítas e aplicada aos filhos da aristocracia. Tratava-se de um processo estritamente

elitista, distante de configurar-se como um ensino público e acessível aos socialmente vulneráveis. Aos filhos da classe trabalhadora, a educação era negada, restando-lhes a mão de obra nos campos e nas cidades.

2.1 O financiamento público da educação no Brasil

O financiamento de educação no Brasil tem raízes que remontam ao período do Brasil colônia, mas, de forma breve, para pontuar os marcos legais desse financiamento e sua consolidação, do século XX aos dias atuais, vejamos alguns momentos históricos que merecem ser mencionados.

Freitas (2020), traça uma linha do tempo sobre o processo histórico dos principais marcos sobre a política de financiamento da educação, desde a colonização, perpassando pela primeira Constituição, até o ano de 1934, dos quais destacamos um dos que consideramos mais relevante: aparece pela primeira vez na Constituição Federal a vinculação de recursos públicos específicos para a educação.

Quadro 5 – Eventos históricos sobre financiamento educacional de 1549 a 1934

ANO	EVENTO HISTÓRICO
1549	Chegada dos jesuítas ao Brasil e início da educação formal;
1564	Adoção pela Coroa Portuguesa do Plano de Redizima, em que 10% dos impostos iam para a manutenção dos colégios jesuítas;
1759	Os jesuítas são expulsos do Brasil e seus colégios passam a se manter por meio da renda das fazendas com o trabalho escravo e a venda de gado;
1772	O financiamento da instrução pública passa a ser regulamentado pela Carta da Lei de 10 de novembro deste ano, que institui o Subsídio Literário (recurso advindo da venda de carne e cachaça dos açougues e alambiques);
1772 a 1834	As Aulas Régias são mantidas com os recursos do Subsídio Literário;
1827	Criação da primeira Lei da Instrução Pública que dizia que em todos os "[...] lugares populosos haverá escolas de Primeiras Letras [...]". No entanto essa lei não estabelecia quais recursos dariam as condições.
1834	Aprovação do Ato Adicional 6 que "[...] transferiu às assembleias legislativas das províncias o poder de legislar sobre a instrução pública e repassava ao poder local o direito de criar estabelecimentos escolares [...]". Cada província agora, para organizar seu sistema educacional, contava com um imposto cobrado sobre a circulação de mercadorias. Ou seja, era o início da cobrança de tributos que hoje equivaleria ao ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços;
1890	Criação de um Ministério específico para a instrução pública – o Ministério da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, dirigido por Benjamin Constant;
1911	A Reforma Rivadávia Correa reforça a liberdade de ensino e ratifica a desoficialização do ensino;
1915	A Reforma Carlos Maximiliano reoficializa o ensino brasileiro;
1930	Criação do Ministério da Educação e da Saúde Pública;
1932	Publicação do Manifesto do Educadores da Educação Nova que já mencionava em seu texto, a instituição de um fundo específico para a educação. Esse documento influenciou a nova constituição que seria promulgada a seguir;
1934	Aparece pela primeira vez em uma Constituição Federal a vinculação de recursos públicos específicos para a educação.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), baseado em Freitas (2020)

O Quadro 5, evidencia a formação paulatina e complexa do sistema de financiamento da educação brasileira, marcada por profundas contradições entre as intenções normativas e a efetividade prática das políticas. No período colonial, observa-se que a educação esteve fortemente vinculada à atuação da Companhia de Jesus, cuja sustentação financeira se dava, inicialmente, pela Coroa Portuguesa e, posteriormente, pela renda das fazendas mantidas com trabalho escravo. A partir da expulsão dos jesuítas, em 1759, o Estado português buscou alternativas de custeio, instituindo mecanismos como o *Subsídio Literário* (1772), que destinava recursos provenientes de impostos sobre produtos de consumo popular, como carne e cachaça, à manutenção das Aulas Régias. Esse modelo inicial, ainda rudimentar, revela o caráter embrionário e desigual do financiamento educacional, uma vez que os recursos arrecadados eram escassos e dependiam de bases tributárias limitadas e regressivas. Assim, o acesso à educação permanecia restrito, refletindo as desigualdades estruturais da sociedade colonial e imperial brasileira.

Com a chegada do século XIX e a consolidação do Império, a preocupação com a instrução pública passou a integrar de forma mais explícita a pauta estatal, ainda que sem a devida sustentação orçamentária. A Lei de 1827, ao determinar a criação de escolas de Primeiras Letras em localidades populosas, representou um marco simbólico no reconhecimento do direito à educação, mas carecia de instrumentos financeiros que garantissem sua execução efetiva. O Ato Adicional de 1834 (conhecido como Lei nº 16), ao descentralizar a responsabilidade educacional para as províncias e vinculá-la à arrecadação de tributos sobre a circulação de mercadorias, introduziu uma lógica federativa que perdura até hoje, sendo precursora da atual repartição de receitas via ICMS (Brasil, 1824, p. 15).

Já na República, a criação do Ministério da Instrução Pública (1890) e as reformas educacionais de 1911 e 1915 expressaram tentativas de reorganização institucional do ensino, culminando com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), que reivindicava um fundo específico para a educação e influenciou a Constituição de 1934, a primeira a vincular constitucionalmente recursos públicos à área. Esse percurso histórico revela, portanto, um movimento de contínua luta pela consolidação do financiamento educacional como política de Estado, em meio a tensões entre centralização e descentralização, entre discursos modernizadores e práticas excludentes, cujas marcas ainda ressoam nas políticas contemporâneas de financiamento da educação pública no Brasil.

Desde os primórdios da formação do Brasil, observa-se que determinadas ações e iniciativas foram delineadas com o intuito de estruturar um projeto ainda embrionário de

financiamento educacional. Embora marcadas por avanços tímidos e recorrentes retrocessos, essas tentativas demonstram a lenta construção de uma consciência estatal acerca da necessidade de sustentar economicamente a educação pública. Tal debate, contudo, permaneceu estagnado por longo período, limitado a medidas pontuais e desarticuladas, vindo a ganhar maior densidade teórica e institucional apenas a partir da década de 1930, quando o tema do financiamento educacional começou a ser incorporado de forma mais sistemática às políticas públicas e aos marcos legais do país.

Ainda sobre esse período, se observa que, em 1808, um fato histórico passou a propiciar uma mudança, ainda tênue, na concepção educacional. Com a invasão francesa na Europa, atingindo Portugal, a família real lusitana viu-se obrigada a fugir para a então colônia brasileira, surgindo, assim, a necessidade de a corte trazer consigo seu corpo educacional, o que possibilitou a instauração de escolas e cursos para suprir as necessidades formativas daqueles que viviam na colônia.

Pinto (2015), citado por Bonfim (2022, p. 25), descreve que:

> A primeira Constituição Republicana (1981) não previu dispositivos acerca da vinculação de recursos para o financiamento da educação pública. Lamentavelmente, a República surgente, governada pela elite latifundiária e por militares, não se preocupou com as questões educacionais, a ponto de a constituição de 1891 ser praticamente omissa em relação ao direito à educação, atentando-se para o caráter laico do ensino.

Ao analisar essa Constituição, encontramos uma referência a educação no Art. 72, § 6º quando diz que: “Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos” (Brasil, 1981).

Na promulgação da Constituição Federal de 1824, da então colônia/nação, seu Art. 179, inciso XXXII, explana sobre “A Instrução primária, e gratuita a todos os Cidadãos”. Ainda de forma bem embrionária, surge em um documento oficial a educação como direito assegurado. Ainda no mesmo artigo, inciso XXXIII, completa: “Collegios e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Sciencias, Bellas Letras, e Artes” e a indicação do Ensino Superior a ser instituído por meios legais (Brasil, 1824).

Após a Constituição Federal de 1824, temos a Constituição Federal de 1891, sendo este o primeiro ordenamento jurídico elaborado após a Proclamação da República.

Entendemos que, apesar da citação em documento oficial, a preocupação do governo à época com a educação era mínima, pois ficou ignorada a uma citação sem contexto de responsabilidade por sua execução, descrita no último artigo de um documento de tamanha importância para o país.

De acordo com Nunes (2016), a vinculação de recursos para a educação foi prevista, pela primeira vez, de forma fragmentária no plano federal, determinada pelo Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, a "Reforma João Luiz Alves", que determinava que os Estados aplicassem 10% de suas receitas na instrução primária e normal (artigo 25, c), e obrigava à União o pagamento dos vencimentos dos professores primários, até o máximo de 2:400$ anuais.

> Art. 24. O Governo da União, com o intuito de animar e promover a difusão do ensino primário nos Estados, entrará em acordo com estes para o estabelecimento e manutenção de escola do referido ensino nos respectivos territórios.
> Parágrafo único. Estes acordos serão celebrados nos limites das dotações consignadas pelo Congresso Nacional no orçamento da despesa do Ministério da Justiça e Negócios Interiores.
> Art. 25. Os acordos obedecerão às seguintes bases:
> a) A União obriga-se a pagar diretamente os vencimentos dos professores primários, até o máximo de 2:400$ anuais, e os Estados a fornecer-lhes casas para residência e escola, assim como o necessário material escolar;
> c) Os Estados obrigar-se-ão a não reduzir o número de escolas existentes no seu território ao tempo da celebração do acordo, a aplicar 10%, no mínimo, de sua receita na instrução primaria e normal, a permitir que a União fiscalize o efetivo funcionamento das escolas por eles mantidas nas respectivas escolas mantidas e adoptar nas respectivas escolas o mesmo programa organizado pela União (Brasil, 1925).

Nesse período de reordenação da política educacional, o educador Fernando de Azevedo redigiu, em 1932, o "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova", assinado por 26 intelectuais da época, entre eles Anísio Teixeira, Cecília Meireles e Afrânio Peixoto. "O documento objetivava a criação de um plano geral de educação, uniforme, laico e obrigatório, a ser aplicado em todas as escolas do país, de modo que não houvesse distinção entre ensino público e privado. Almejava-se distanciar do modelo educacional que marcou o fim do Império, propondo uma educação que servisse aos interesses do indivíduo, e não às classes dominantes" (Nunes, 2016, p. 37).

Com a Constituição Federal de 1934, alguns avanços se tornaram perceptíveis no contexto educacional brasileiro, entre eles o Plano Nacional de Educação, que aborda a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário e organização dos sistemas educacionais, passando a contemplar um capítulo específico sobre educação, a qual está apresentada como direito de todos, conforme descrito no Art. 150:

> Compete a União: a) fixar o Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino de todos os grãos e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país; Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos art. 5, n. XIV, e 39, n 8, letras A e E, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá ás seguintes normas: a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória, extensivo aos adultos; b)

> tendência à gratuidade do ensino educativo anterior ao primário, afim de o tornar mais accessível; f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem aos seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna (Brasil, 1934, p. 33).

Sobre o financiamento e investimento na educação, a referida constituição versa no Art. 156 que "A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos" (Brasil, 1934, p. 34).

Já na Constituição Federal de 1946, em sua redação final, Nunes (2016) destaca que a referida Constituição consagrou a vinculação de recursos, determinando, em seu artigo 169, que a União deveria aplicar ao menos 10% da "renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino"; ao passo que aos Estados, Distrito Federal e Municípios, o percentual correspondia, no mínimo, 20%. Assim como a Carta anterior, a de 1946 silenciou quanto ao controle, fiscalização e distribuição dos recursos aos diferentes níveis de ensino.

Instituiu-se, meses após o início do regime autoritário, a contribuição social Salário-Educação, por meio da Lei nº 4.440/1964, para complementar as despesas com educação, buscando recursos junto ao setor privado. Assim, a empresa vinculada à Previdência Social deveria recolher porcentagem sobre o salário mínimo, para custear o "ensino primário dos filhos dos seus empregados em idade de escolarização obrigatória e destinado a suplementar as despesas públicas com a educação elementar" (Nunes, 2016, p. 40, 41).

Sobre essa afirmação, Silva e Pereira (2018) fazem uma observação quanto a vinculação desses recursos à educação, quando não explicitava, de forma objetiva, quais impostos comporiam a fonte desses recursos, nas diferentes esferas federativas:

> A Constituição de 1946 determinou, em seu artigo 169, a destinação de nunca menos de 10% pela União para o ensino básico. Quanto aos Estados, Distrito Federal e Municípios, deveriam ser vinculados ao menos 20% dos impostos sem, entretanto, ficar explícito quais impostos seriam atingidos (Silva e Pereira, 2018, p. 187).

Após a entrada em vigor da Constituição de 1946, iniciaram-se os debates sobre uma lei específica para determinar as diretrizes que guiariam a educação. Nesse meio tempo, Anísio Teixeira defendeu a elaboração de um Fundo de Educação que muito se assemelhava ao FUNDEB. Na sua ideia original, cada Estado e Município se transformaria em órgãos autônomos, com orçamentos próprios, organização técnica e autonomia administrativa, para realizar a gestão de recursos para "o educando brasileiro" (Silva e Pereira, 2018, p. 188).

Meio século depois, a CF em vigência trazia no seu contexto, em relação ao financiamento a ser aplicado na educação, no Art. 212, a vinculação de recursos oriundos da arrecadação de tributos, na proporção de 18% da receita resultante de impostos da União e 25% dos estados, Distrito Federal e municípios. Além disso, prevê "como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas" (Brasil, 1988).

De acordo com Castioni, Cerqueira e Cardoso (2021), deve-se considerar que não há uma relação direta entre as atribuições conferidas aos entes federativos para a oferta de serviços públicos e a arrecadação de tributos. As competências tributárias definidas pela Constituição refletem a relação entre o perfil do ente arrecadador e o tipo de tributo a ser recolhido, buscando apenas a eficiência tributária.

A Constituição Federal de 1988 trouxe a "necessidade da regulamentação do financiamento da área educacional" (Rossinholi, 2010, p. 56). Sendo assim, era necessário estabelecer os critérios percentuais aferidos a cada esfera federativa quanto ao percentual investido por estes no atendimento educacional. De acordo com o mesmo documento, em seu art. 212, parágrafo 1:

> A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (Brasil, 1988, 131).

Através da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, foi aprovado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, com posterior regulamentação pela Lei n. º 9.424/1996, como Fundo para financiamento da educação do Ensino Fundamental (sem atender as outras modalidades/etapas da educação básica), com vinculação de arrecadação de impostos para sua subsistência (Brasil, 1996).

> Coube ao Fundef iniciar a distribuição automática dos recursos, de acordo com o total de alunos matriculados. A definição dessa política apresenta, enquanto descentralizadora, características homogêneas para implementação em realidades com especificidades regionais (Ferreira e França, 2013, p. 10).

Ainda sobre esse Fundo, Morais (2022) destaca que o FUNDEF destinava parte dos recursos constitucionalmente vinculados a despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE – para o ensino fundamental e para o pagamento de profissionais do magistério

que atuavam nessa etapa. Tratava-se de uma subvinculação de recursos já vinculados por determinação expressa da CF de 1988.

Dentro desse escopo discursivo sobre a sustentabilidade financeira da educação, atribuindo e definindo as fontes orçamentarias e de natureza contábil que viabilizassem a estrutura financeira para tal, foi criado, após longas discursões e debates no campo político, um Fundo que permitisse tal conjectura institucional.

> Os Fundos acontecem em momentos diferenciados, o Fundef, no período de (1998 a 2006), implementado nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luís Inácio Lula da Silva (Lula), se encaixa na avaliação de resultados (impactos e efeitos). O segundo contexto – o FUNDEB – (2007 a 2014), nos governos de Lula e Dilma Vana Rousseff, se encaixa na avaliação de processo – implementação. (Ferreira, 2014, p. 58).

O Fundo, criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, foi regulamentado pela lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996 e pelo Decreto nº 2.226, de junho de 1997 e modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição de 1988, dando também uma nova versão ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), como assim era denominado, foi criado para atendimento ao ensino fundamental e teve duração de 10 anos.

Ainda sobre o FUNDEF, Bonfim (2022) destaca que a crescente municipalização da rede de ensino fundamental foi uma saída encontrada pelos estados e desejada pelos municípios para diminuir a rede de alunos atendidos, a municipalização do ensino fundamental também implicou transferir à União maior responsabilidade pela educação básica, por meio das complementações.

É importante salientar que, nesse período, os profissionais do magistério que lecionavam na educação infantil, educação de jovens e adultos e ensino médio, tiveram sua valorização profissional comprometida pela exclusão dessas etapas e modalidades da educação básica, ficando a critério de estados e municípios definirem a remuneração desses profissionais. Lembramos que nesse período, enquanto professor da EJA, era comum ficar de fora dos *rateios*, comuns aos professores.

O "rateio" foi uma prática utilizada pelos gestores estaduais/municipais que consistia em dividir em partes iguais, entre os profissionais do magistério, a sobra anual do FUNDEF, do mínimo dos 60%, destinado à remuneração desses. Nesse contexto, profissionais do

magistério que não atuavam no ensino fundamental eram excluídos dessa cota, o que levava a um descontentamento por parte da categoria de professores.

Segundo Oliveira e Santana (2010, p. 23),

> Precedido por uma reforma constitucional, a EC nº 14, foi necessário precisar a distribuição de competências e introduzir mecanismo que "forçasse", senão a colaboração, pelo menos, a solidariedade entre diferentes instâncias da administração pública, na forma de transferência de recursos dos municípios/estados que tivessem proporcionalmente menor atendimento para os que tivessem maior. Tal mecanismo é mantido com o FUNDEB.

Ainda sobre isso, os autores relatam que: em 1995, ao assumir o governo federal, Fernando Henrique Cardoso viu-se ante um dispositivo constitucional crucial para a educação que não era cumprido. Ao mesmo tempo, haviam dois problemas a equacionar: o desequilíbrio existente em relação à maior ou menor presença dos diferentes governos estaduais e municipais no atendimento à demanda pelo ensino fundamental, expresso no atendimento desigual por parte de estados e municípios das diferentes regiões do país; e o atendimento à previsão constitucional de instituição de um piso salarial nacional para o magistério (Oliveira e Santana, 2010).

Corroboramos com os autores e concordamos que a dinâmica em prol de uma educação igualitária deva ser essa, em benefício do fortalecimento e elevação no nível e desempenho dessa educação, a fim de projetar o país na totalidade frente aos demais países, principalmente os da OCDE. Entretanto, em países com dimensões continentais, situações socioeconômicas diferentes em municípios do mesmo porte e quantitativo de habitantes, devido ao poder de arrecadação financeiro de uns em detrimento de outros, situações de vulnerabilidade social extremas em algumas regiões e amenizadas em outras, é possível compreender a irredutibilidade de alguns em favorecer ao todo em prol do bem comum, embora, como já enfatizamos, concordamos na redistribuição de forma igualitária, obedecendo aos critérios do Fundo, buscando um crescimento da qualidade educacional.

Outrossim, é possível notar que, ao longo dos anos de funcionamento do FUNDEF, a União não cumpriu de modo eficaz o seu dever de complementação, o que conduziu as disparidades interestaduais (Bonfim, 2022).

Essa omissão da União gerou diversas ações no âmbito judicial por parte de 18 estados e quase 4.000 municípios, que solicitam o repasse dos valores da complementação à época. Sobre isso, o Ministério Público Federal descreve que: desde 2015, decisão transitada em julgado do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) impôs à União a obrigação de pagar

R$ 90 bilhões a título de precatórios para mais de 3,8 mil municípios brasileiros. A dívida é fruto de um erro no cálculo do valor mínimo anual por aluno repassado aos municípios por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF). A Ação Civil Pública recebida pelo TRF3 foi proposta pelo Ministério Público Federal (MPF), em 1999, e diz respeito à complementação de valores pagos pelo FUNDEF, entre 1998 e 2006 (MPF, 2024).

Importante salientar que com a instituição do FUNDEF, embora com atendimento apenas ao ensino fundamental e as falhas advindas da União em não observar de forma correta e aquém de direito os repasses estabelecidos na legislatura do mesmo, há de se valorizar a importância da criação desse Fundo que substanciava, entre outras coisas, a responsabilidade adotada pelos municípios na contribuição em busca de melhoria na qualidade e na elevação dos índices educacionais do país.

É notório destacar que os avanços decorrentes da criação do FUNDEF para a educação, em um contexto geral, foram fundamentais para a construção de uma política de financiamento nos moldes atuais. A responsabilização dos entes federados por essa política, a possibilidade de compor uma "cesta" de percentuais de impostos arrecadados nos âmbitos municipal, estadual e federal, que garantisse sustentabilidade ao fundo contábil e orçamentário, a valorização dos profissionais do magistério por meio do piso nacional, que oferecia a esses profissionais uma segurança financeira, e a possibilidade de acompanhamento da utilização desses recursos por meio de um conselho instituído para esse fim, são reflexos dos avanços proporcionados pela constituição do FUNDEF como estratégia política de financiamento educacional.

Ainda sobre o FUNDEF, Oliveira e Santana (2010), destacam que nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o Art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

A taxa de analfabetismo é o percentual de pessoas analfabetas com 15 anos ou mais em relação ao total de pessoas do mesmo grupo etário. Entendemos que o que foi proposto em lei com o aumento do percentual dos recursos, objetivando a eliminação do analfabetismo, ainda não foi atingido em sua plenitude. De acordo com o IBGE, em 2016 existia o percentual de 6,7% da população nessa condição. Entretanto, em uma linha decrescente, esse percentual tem diminuído e, em 2023, esse índice caiu para 5,4% (IBGE, 2016). E a taxa de escolarização é o percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequenta a escola em relação ao total de pessoas do

mesmo grupo etário, embora tenha melhorado, ainda não foi universalizada. Segundo o IBGE, em 2023, essa taxa atingiu 99,4% da população (IBGE, 2024).

O FUNDEF teve seu marco temporal por uma década, sendo substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, este como mecanismo de financiamento da educação bem mais amplo, pois atendia toda educação básica, englobando nesse atendimento a educação infantil, o ensino médio e a Educação de Jovens e Adultos – EJA, que outrora tinham sido suprimidas no FUNDEF.

O FUNDEB passou a vigorar em 2007, instituído pela Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006, regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, esta além de definir percentuais para composição dos fundos estaduais, também definia os critérios de recebimento por parte dos entes federados, a metodologia de aplicação desses recursos no âmbito educacional e destacava o percentual a ser aplicado na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica e não somente daqueles que atuavam no ensino fundamental (Brasil, 2006).

> Art. 149. A educação é o direito (um fundo por Estado e Distrito Federal) de um total de 27 fundos, formado, na quase totalidade, por recursos provenientes de impostos e transferências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Haverá a complementação de 10% da União (uma parcela de recursos federais) sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. [...] As principais mudanças da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, em relação ao Fundef foram: validade de 14 anos, em vez de dez; atendimento a todas as matrículas da educação básica, incluindo educação infantil, ensino médio e EJA; aumento do percentual de impostos para 80% dos 25% (ou seja, 20% da arrecadação), incluindo também o IPVA e o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis (ITCD); garantia de montantes crescentes de complementação da União, chegando em 2009 a 10% da receita total dos fundos; implantação do Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (PSPN) definido na forma da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, com recursos do FUNDEB, dos outros impostos (IRRF, IPTU, ISS e ITBI) e do auxílio emergencial do MEC ao ente que comprove sua incapacidade de pagamento (Ferreira e Oliveira, 2021, p. 6).

Ainda, segundo Ferreira (2014) “o eixo norteador dessa política seria o acesso e a permanência à educação básica aliado a uma educação de qualidade, bem como a valorização dos profissionais da educação” (Ferreira, 2014, p. 45). Importante referenciar a criação do FUNDEB em atendimento a educação básica como um todo, atendendo modalidades e etapas de ensino não contempladas no FUNDEF.

> A estratégia das subvinculações, com a criação primeiro do Fundef e, posteriormente, do FUNDEB, é uma novidade no financiamento da educação básica, além de constituir uma vinculação diretamente com o aluno, a partir do custo- aluno-ano. Essas modificações trouxeram consequências concretas na oferta e qualidade da educação, com reflexos nas relações federativas, principalmente, na ampliação e redução da capacidade e do poder de gasto de cada ente federado. O processo de transferência de responsabilidades, para os estados e municípios, configurou-se como um processo de municipalização, desresponsabilizando o Governo Federal da importante participação no financiamento da educação. Além disso a ação supletiva cumprida pelo Governo Federal na educação básica não foi tão intensa quanto aquela reivindicada por vários setores ligados à área educacional. (Ferreira, 2014, p. 296)

Entendemos que a criação dos fundos de financiamento para a educação, embora de forma tardia, considerando a história de lutas, avanços e retrocessos nessa construção, foi deveras importante para a consolidação dessa política no contexto político e social do país. A criação do FUNDEF, mesmo com suas fragilidades, trouxe importantes avanços na construção do debate e da necessidade de avançarmos nesse campo do financiamento educacional, entendemos que esta não é uma discussão finda e nunca será, é preciso aprimorá-la, como aconteceu com o FUNDEB extinto e, atualmente com o FUNDEB permanente.

2.2 As Constituições Brasileiras (de 1934 a 1988) e os marcos legais do financiamento educacional

Importante destacar que o país vivia no contexto político a chamada “Era Vargas”, período compreendido de 1930 a 1945, iniciado com um golpe de Estado encabeçado por Getúlio Vargas, candidato derrotado nas eleições presidenciais de 1930, esse golpe resultou na dissolução do Congresso Nacional, revogação da Constituição Federal de 1981, até então em vigor, intervenção em governos estaduais, entre outras ações. Foi um período nebuloso, de instabilidade política e social, mesmo assim, em 1934 é homologada a terceira CF do Brasil.

Constituição Federal de 1934

Foi na Constituição de 1934 que começou a se delinear uma proposta mais objetiva, no que se refere a financiamento voltado especificamente para a educação. No Art. 5º da referida CF, inciso XIV, enfatiza que: Compete privativamente à União, traçar as diretrizes da educação nacional (Brasil, 1934). Com isso, foi instituída, pela primeira vez em uma Constituição, a estratégia de financiamento que é vista atualmente: a de vincular uma porcentagem mínima de

recursos, provenientes de impostos de todos os níveis de governo, para o custeio da educação (Oliveira, 2022).

De acordo com Nunes (2016, p. 38),

> os movimentos educacionais que foram se destacando no período fariam ecoar suas ideias na elaboração do projeto de Constituição no início da década de 1930; e, mais tarde, no texto definitivo da Constituição de 1934 [...] consagrando-a como *direito de todos*, na contramão do laconismo dos textos constitucionais anteriores. A vinculação de recursos foi prevista no Artigo 156, determinando que a União e os Municípios deveriam resguardar ao menos 10% da receita resultante de impostos, para a manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos; a porcentagem aos Estados e Distrito Federal, era de ao menos 20%. A União teria, ainda, ação supletiva, nas hipóteses de deficiência de recursos - Artigo 150. Ao lado da política vinculatória, exigiu-se a criação, pelos entes federativos, de fundos de educação, compostos por sobras das dotações orçamentárias, porcentagens sobre doação e vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros - Artigo 157.

No Capítulo II, intitulado "Da Educação e da Cultura", uma série de artigos, do 148 ao 158, norteiam ações a serem implantadas relativas à educação, definindo responsabilidades entre os entes federativos União, Distrito Federal, Estados e municípios. O Art. 149 traz o seguinte texto:

> Art. 149. A educação é o direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no país, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana (Brasil, 1934, p. 33).

Oliveira (2022), descreve que o Art. 149, no que lhe concerne, reposicionou a educação enquanto um direito de todos, indicando que essa seria ministrada pela família e pelos Poderes Públicos, que deveriam proporcioná-la tanto a brasileiros quanto a estrangeiros domiciliados no país. O Art. 237 ressaltou a função da educação: possibilitar eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação e desenvolver num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

O art. 150, destacava as atribuições da União, no contexto educacional, dentre elas trazemos com relevância:

> a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país; b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização; c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos; d) manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar deste superior e universitário; e) exercer

> ação supletiva, onde se faça necessária por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o país, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções. Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos artigos. 5, n. XIV, e 39, n 8, letras A e E, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá ás seguintes normas: a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória, extensivo aos adultos; b) tendência á gratuidade do ensino educativo anterior ao primário, afim de o tornar mais accessível; c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual; d) ensino, nos estabelecimentos particulares, ministrado no idioma pátrio, salvo o de línguas estrangeiras; e) limitação da matrícula a capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso; f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem aos seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna (Brasil, 1934, p. 33).

Oliveira (2022) salienta, entretanto, que existe uma contradição no Art. 150, parágrafo único, alínea “a”, que, ao tratar da obrigatoriedade educacional, estabelece o ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória. Com o uso do termo “frequência obrigatória”, abriu-se a margem para a ambígua interpretação de que o determinado se restringia ao público matriculado. Este mesmo artigo trata da repartição das responsabilidades entre os entes federados. Enquanto o Art. 151 destinou aos Estados e ao Distrito Federal o encargo de organizar e manter sistemas educativos nos seus respectivos territórios, respeitando as diretrizes estabelecidas pela União.

Há de destacar, ao analisarmos esse capítulo da Constituição Federal de 1934, a instituição de um Plano Nacional de Educação que nortearia os processos educacionais a serem implantados, designação do Distrito Federal como responsável, na federação, pelo ensino secundário, superior e universitário, reconhecia a insuficiência de recursos para a educação, a limitação e seleção destas através de critérios de mérito, entre outros.

No artigo 156, a legislação traz a responsabilidade dos entes federados ante a educação em seus contextos locais e regionais. Destaca-se no Art. 156:

> A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos (Brasil, 1934, p. 34).

Nesse contexto, se percebe a vinculação e/ou obrigatoriedade e a responsabilização dos entes federados, com percentuais definidos na arrecadação de impostos com vinculação destes na manutenção e desenvolvimento da educação.

> Para além, a questão do financiamento foi endereçada no Art. 156, o qual obrigou a União e os Municípios a aplicar nunca menos de dez por cento e os Estados e o Distrito

> Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos, sendo este um dos mais significativos aspectos relacionados ao campo educacional a serem aprovados pela Constituição de 1934. (Oliveira, 2022, p. 239)

De acordo com Santos Neto (2023), o Artigo 156, parágrafo único, criou uma subvinculação de 20% da alíquota da União para o ensino nas zonas rurais do país. Ao longo da história, o instrumento da vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação, sai de cena e retorna em relação direta com a presença de contextos mais ou menos democráticos (Santos Neto, 2023, p. 39). Por fim o art. 157 define que: "a União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação" (Brasil, 1934). Porém, segundo Bonfim (2022), com a ditadura do Estado Novo, a vinculação dos recursos, incerta na Constituição anterior, foi revogada pela Constituição de 1937 (Bonfim, 2022, p. 26).

A CF de 1934 é um marco histórico na concepção da vinculação de recursos orçamentários para a construção de um Fundo de financiamento para a educação pública, envolvendo os entes federados nessa construção, dando responsabilidades e obrigatoriedades aos mesmos. Dentro desse contexto foram definidos os percentuais e a responsabilização pelas modalidades de ensino a serem atendidas no país.

Constituição Federal de 1937

Segundo Freitas (2020), resultado dessa instabilidade política pela qual o país passava, em 1937, descumprindo a CF vigente, o presidente Getúlio Vargas suprime a vinculação de recursos para o financiamento educacional (Freitas, 2020, p. 92).

Mesmo assim, a Carta Magna, de 1937, faz referência a responsabilidade dos entes com a educação, no art. 129 diz:

> Art. 129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais (Brasil, 1937, p.23).

Santos Neto (2023), descreve que, na Constituição de 1934, a União destinava 10% de seus recursos financeiros para a educação, enquanto os Estados contribuíam com 20%, e os municípios com 10%. No entanto, com a promulgação da Constituição de 1937, esses números foram ajustados, elevando a contribuição dos Estados para 15-20% e a dos municípios para 10-

15%. Entretanto, o mesmo autor destaca que houve um retrocesso na política de financiamento educacional com a desvinculação de receitas ao mesmo (Santos Neto, 2023, p. 39 e 40).

> Em alguns momentos conseguimos vinculação de recursos para a educação, ressaltando a CF de 1934 que define um mínimo de aplicação dos impostos e aplicação em âmbito federal, estadual e municipal. Sofremos reverses no percurso histórico, sobretudo em 1937 e 1967, períodos ditatoriais. Entretanto a fragilidade no acompanhamento desta aplicação e a garantia institucional de um maior percentual para a educação básica irá se reafirmar na CF de 1988. (Santos Neto, 2023, p. 40, 41)

Em 1941, através da Secretaria de Estudos Estatísticos do Ministério da Educação e Saúde, acontece a 1ª Conferência Nacional de Educação. A partir daí, foi criado, em 1942, o Fundo Nacional de Ensino Primário, que autorizava a União a estabelecer convênios com os estados e o Distrito Federal por meio de repasse de recursos para a melhoria do ensino primário.

Constituição Federal de 1946

Com o fim da era Vargas e a promulgação da CF de 1946, a vinculação de aplicação de recursos é restabelecida, com os mesmos percentuais da anterior, entretanto, em relação ao percentual aplicado ao município, ocorre um aumento substancial no percentual, que passou de 10% para 20%, agora com mesmo percentual do Distrito Federal e Estados: “Art. 169 - Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino” (Brasil, 1946, p. 37).

Constituição Federal de 1967

Com o golpe militar, de 1964, mais uma vez a vinculação de impostos federais voltados para a educação foi revogada pela Constituição de 1967, permanecendo, no entanto, nos estados e municípios.

> Se por um lado as competências da União, dos Estados e Municípios com relação à gestão dos sistemas de ensino permaneceram (conforme o Artigo 168, parágrafos e incisos), e apesar da tendência à utilização do aparato privado, por outro lado não há mais a previsão de vinculação de recursos destinados à educação. A retirada da vinculação causou a oposição de educadores e membros do próprio governo, os quais trouxeram propostas de emendas que clamavam por um percentual mínimo de investimento em educação, mas que foram rejeitadas. (Silva e Pereira, 2018, p. 190)

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, (posteriormente revogada pelo Decreto-lei nº 1.422 de 1975) editava o texto da constituição de 1967 e no art. 178, estabelecia:

> As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter o ensino primário gratuito de seus empregados e o ensino dos filhos destes, entre os sete e os quatorze anos, ou a concorrer para aquele fim, mediante a contribuição do salário-educação, na forma que a lei estabelecer. (Brasil, 1969, p.49)

Importante destacar que a Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964 já instituía o chamado *salário educação*, este talvez tenha sido o processo conceitual para uma proposta de política de financiamento educacional (embora não governamental). Essa lei criou o salário educação que arrecada um percentual dos proventos dos salários dos seus funcionários para o custeamento da educação dos seus filhos (Brasil, 1964).

> É importante destacar que a Emenda Constitucional 53/2006 (BRASIL, 2006) criou as quotas municipais do salário-educação (art. 212, §5º) e ampliou a sua aplicação para toda a educação básica (art. 212, § 6º), bem como criou o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) (art. 202, inciso VIII), importante avanço na busca pela equalização de oportunidade e de valorização dos profissionais da educação. Além de definir a complementação de no mínimo de 10% da União para o fundo, vedou a possibilidade do uso do salário-educação para essa complementação e limitou o uso dos recursos vinculados (art. 2012) em, no máximo, 30% (art. 60 ADCT, incisos V, VII e VIII), definindo ainda que o não cumprimento da complementação da União importa em crime de responsabilidade. (Ferreira e Oliveira, 2021, p. 6)

De acordo com Silva e Pereira (2018), o período ditatorial significou um retrocesso quanto aos investimentos reais para a educação pública, não somente pela tendência ao uso de instrumentos privados para a garantia desse direito, mas também pelos próprios interesses dos governos da época, que não entendiam a educação como uma prioridade e que, portanto, não se preocuparam em determinar recursos fixos para seu custeio (Silva e Pereira, 2018, p. 190).

De acordo com Nunes (2016), em 1976, o senador João Calmon (ARENA), apresentou proposta de Emenda à Constituição (PEC), a fim de vincular parte de receitas de impostos à educação, motivado pelos baixos índices de investimento quando comparado ao PIB. Na sua visão, a supressão, havida na Constituição de 1967 e EC n.1/69, tinha sido um equívoco. Após ter o aval do presidente Ernesto Geisel, para garantir o apoio da ARENA no Congresso, viu seu projeto minguar após o governo mudar de posição, ocasião em que o MEC também ficou contra a proposta. Sem quórum suficiente, a PEC foi arquivada (Nunes, 2016, p. 43).

Alguns anos depois, já com o regime militar começando a desmoronar, a Emenda Constitucional n º. 24/1983, denominada Emenda Calmon, em alusão ao seu propositor, o

senador Joao Calmon, previa que: “A União não poderia aplicar menos de 13% e os Estados e Municípios 25%” de sua receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (Pinto, 2000 *apud* Bonfim, 2022, p. 27). Cabe salientar que até então essas proposições não falavam em uma equidade efetiva e objetiva para a educação, nem tão pouco em valorização profissional para os profissionais da educação.

Após esse período, aconteceram avanços e retrocessos na política de financiamento educacional, até que, com o estabelecimento da Carta Magna, de 1988, com nova redação a essa política, com estabelecimento de responsabilidades, recolhimento de impostos e aplicabilidade dos recursos redistribuídos entre os entes federativos, novos percentuais foram definidos na lei.

Constituição Federal de 1988

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a educação é direito de todo cidadão brasileiro, isso é destacado em vários artigos dessa constituição, entre os quais destacamos que: cabe a sua responsabilização ao Estado e a família (art. 205), baseada em princípios a serem seguidos (art. 206) e garantia do aporte financeiro para sua execução (art. 2012). Essa CF trouxe importantes avanços na construção e valorização da educação, na formação, no desenvolvimento educacional e social, na construção do indivíduo enquanto ser reflexivo, ético e preparado para o campo de trabalho. Entretanto, essa construção educacional no país, ao longo de seu curto período enquanto nação, passou por avanços e retrocessos.

> Aprovada ao fim da penúltima década do século XX, a Carta Cidadã de 1988 pode ser considerada, sem dúvida, como regramento jurídico, aquela que mais avançou na garantia de um conjunto de direitos sociais e, de modo especial, o direito à educação, o que faz dela, por isso mesmo, o modelo, mas bem-acabado de Estado de bem-estar social que o país já havia experimentado. (Tripodi, Delgado e Januário, 2022, p. 2)

Fernandes e Santos (2017), descrevem que o artigo 212 da CF/1988 instituiu a estrutura e as fontes de financiamento à educação, para que o Estado pudesse implementar políticas educacionais de forma coerente, vinculando recursos para a educação com vistas a garantir respaldo financeiro à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Fernandes e Santos, 2017, p. 2).

Entendemos que, ao longo desse período, analisando as constituições do período republicano até os dias atuais, o fator financiamento educacional, baseado em fundos específicos e responsabilização dos entes federativos, foi sendo construído em determinados momentos e suprimido em outros, principalmente no que concerne aos percentuais a serem aplicados pelos entes governamentais com aprovação ou não de recursos, as fontes de

arrecadação, as responsabilidades pelo atendimento das esferas políticas, entre outros acontecimentos.

O quadro a seguir descreve, no período republicano após a Era Vargas, os principais avanços e retrocessos observados no Brasil relacionados ao financiamento para a educação.

Quadro 6 – Financiamento educacional nas Constituições democráticas: avanços e retrocessos

AVANÇOS	RETROCESSOS
1934 – Vinculação dos recursos para a educação. A União aplicará 10%, os Estados e o DF 20% e os Municípios também 10% dos recursos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos;	
	1937 – Getúlio Vargas suprime a vinculação de recursos;
1946 – Restauração da vinculação de recursos e ampliação dos índices dos municípios de 10% para 20%;	
1961 – A primeira LDB amplia os percentuais da União de 10% para 12%;	
	1967 – A Constituição Federal da Ditadura elimina a vinculação de recursos;
	1969 – A nova Constituição Ditatorial mantém a não vinculação de recursos, com exceção dos municípios que mantém;
1983 – Aprovação da Emenda Calmon;	
	1984 – A Emenda Calmon, apesar de aprovada, continuava sendo descumprida;
1985 – Sanção da regulamentação da Emenda Calmon;	
	1986 – Prefeitos de São Paulo encaminharam ação ao Supremo Tribunal Federal, alegando a inconstitucionalidade da vinculação;
1988 – Estabelecimento da Constituição Federal da vinculação de recursos com os seguintes percentuais: União 18%, Estados, DF e Municípios 25%;	
1996 – Criação a partir da EC n.º 14/96 do Fundef que instituiu a subvinculação de recursos (focalizando o ensino fundamental regular);	
2007 – Criação a partir da EC nº 53/2006 do FUNDEB que instituiu a subvinculação de recursos (focalizando toda educação básica);	
2020 - Criação a partir da EC n.º 108/2020 e a Lei n.º 14.113/2020 do novo FUNDEB de forma permanente, com 3 complementações VAAF, VAAT e VAAR, e aumento percentual de até 23%.	

Fonte: Freitas (2020) e adaptações do autor.

Essa historicidade na condução do financiamento educacional, dentro das constituições federais, demonstra a fragilidade com que as políticas públicas relacionadas à educação eram conduzidas pelos governantes. Havia um descaso em relação à construção do perfil social, físico e profissional dos alunos, o que era tratado com desprezo pelos principais responsáveis por prover, de forma gratuita e igualitária, a formação educacional adequada a todos os cidadãos.

Ao analisar a introdução do financiamento educacional, a partir da Carta Magna de 1934 até a de 1988, observa-se uma vulnerabilidade e incertezas política, financeira e jurídica relacionadas ao dever e direito do financiamento educacional por parte da União, no que tange ao redimensionamento dos deveres inerentes a ela própria e aos estados e municípios no que diz respeito à educação.

Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) é oriunda de 1961, através da Lei nº 4.024/61, estabelecia o funcionamento do sistema educacional e fixava diretrizes e bases legais a serem implementadas e seguidas em âmbito educacional nacional, organizando o ensino segundo os municípios, sendo estes responsáveis pelo atendimento (Brasil, 1961).

Posteriormente, em 1996, houve a promulgação da nova LDBEN, através da Lei Nº 9.394/96. Esta trouxe importantes avanços à educação, dentre esses se destaca a regulamentação da educação básica, definido etapas e modalidades, como também a regulamentação para o ensino superior. A LDBEN corrobora com o já preconizado na CF/88. No art. 2º, a LDBEN vigente preconiza que: "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, 1996).

Já no Art. 4º, a LDBEN define que é dever do Estado garantir, dentre outros direitos: educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada em pré-escola, ensino fundamental e médio, com educação infantil gratuita às crianças até 05 anos, atendimento a alunos com necessidades educacionais especiais – AEE, educação de jovens e adultos – EJA (Brasil, 1996).

No Art. 9º definia as responsabilidades de cada esfera governamental em relação as modalidades de ensino, sendo que caberia a União:

> III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva (Brasil, 1996).

Art. 10, aos Estados:

> II - Definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público (Brasil, 1996).

Art. 11, e aos municípios:

> V - Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (Brasil, 1996).

No que é pertinente ao financiamento da educação, a LDBEN definia, em seu art. 68, que os recursos públicos destinados à educação são aqueles originários de:

> I - Receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
> II - Receita de transferências constitucionais e outras transferências;
> III - Receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
> IV - Receita de incentivos fiscais;
> V - Outros recursos previstos em lei.

No art. 69. Estavam definidos os percentuais que cada esfera de governo iria aplicar anualmente em suas respectivas redes de ensino: a União 18%, Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25 %.

Colocava-se na LDBEN os percentuais que estariam também na CF de 1988 e, que foram instituídos no FUNDEB extinto, que perdurou por 14 anos, sendo substituído pelo novo Fundo, em 2021.

Plano Nacional de Educação (1962-1970)

Segundo Silva e Lima (2023), o Plano Nacional de Educação, de 1962, foi elaborado na vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Nº 4.024/1961 (Silva e Lima, 2023, p. 217).

Ainda de acordo com Silva e Lima (2023), o Plano Nacional de Educação se caracteriza por ser um documento base e, de acordo com os marcos legais hoje estabelecidos, é o instrumento do planejamento educacional brasileiro que define metas e estratégias a fim de concretizar os objetivos da educação previstos na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Documento que fundamenta a elaboração dos Planos Estaduais e Planos

Municipais de Educação, norteando as políticas públicas educacionais (Silva, Lima, 2023, p. 219).

De acordo com informações obtidas no site do MEC, no ano de 1962, foi aprovado pelo Conselho Federal de Educação o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), elaborado sob a coordenação de Anísio Teixeira, que constitui um conjunto de metas quantitativas e qualitativas para serem cumpridas no prazo de oito anos. Não foi resultado de um projeto de lei, mas de uma iniciativa do MEC já na vigência da LDBEN, de 1961 (Brasil, 1961).

> METAS QUANTITATIVAS. 1. ENSINO PRIMÁRIO, matrícula, até a quarta série, de 100% da população escolar de 7 a 11 anos de idade, e matrícula nas quinta e sexta séries, de 70% da população escolar de 12 a 14 anos. [...] 2. ENSINO MÉDIO, matrícula de 30% da população de 11 e 12 a 14 anos nas duas primeiras séries do ciclo ginasial; matrícula de 50% da população escolar de 13 a 15 anos nas duas últimas séries do ciclo ginasial; e matrícula de 30% da população escolar de 15 a 18 anos nas séries do ciclo colegial. [...] 3. ENSINO SUPERIOR, expansão da matrícula até a inclusão, pelo menos, de metade dos que terminam o curso colegial. [...] METAS QUALITATIVAS. [...] 4. Além de matricular toda a população em idade escolar primária, deverá o sistema escolar contar, até 1970, com professores primários diplomados, sendo 20% em cursos de regentes, 60% em cursos normais e 20% em cursos de nível pós-colegial. [...] 5. As duas últimas séries, pelo menos, do curso primário (5.ª e 6.ª séries) deverão oferecer dia completo de atividades escolares e incluir no seu programa o ensino, em oficinas adequadas, das artes industriais. [...] 6. O ensino médio deverá incluir em seu programa o estudo dirigido e estender o dia letivo a seis horas de atividades escolares, compreendendo estudos e práticas educativas. [...] 7. O ensino superior deverá contar, pelo menos, com 30% de professores e alunos de tempo integral (Brasil, 1961, p. 33-34).

Segundo Amâncio e Castioni (2021), a LDBEN de 1961 (Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961) determinava que a União despendesse recursos para a educação. A referida lei instituiu ainda que os recursos federais destinados ao ensino primário, médio e superior seriam constituídos em parcelas iguais. Também estabeleceu ao Conselho Federal de Educação – CFE, a competência de elaborar o PNE (Brasil, 1961). A relação entre a educação com padrões de qualidade e o desenvolvimento nacional exigiria do Estado um planejamento. Coube então a Anísio Teixeira essa tarefa (Amâncio e Castioni, 2021, p. 728).

> No Plano Nacional de Educação, o diagnóstico do conhecimento da realidade da educação e os elementos que a corroboram foram proporcionados pelo relatório apresentado pela delegação brasileira na Conferência sobre Educação e Desenvolvimento Econômico e Social na América Latina, entre os dias 5 e 19 de março de 1962, em Santiago. O relatório focalizou a situação demográfica e social do Brasil e o programa econômico do governo [...] sobre os ônus do I PNE, Anísio esclarece que seria impossível colocá-los sobre os ombros dos brasileiros, já pagadores de impostos. Em conformidade com os mecanismos já previstos pela Aliança para o Progresso (Alpro), as despesas correriam por meio de empréstimos, feitos pelo governo federal, tomados por 15, 20, 30, 40 anos. Esses recursos já estavam previstos no Plano Nacional e incluídos no custo por aluno. Com base nesse desenho,

> Anísio Teixeira vislumbrava um futuro no qual o PNE ampliaria não apenas as oportunidades educacionais, mas, também, oportunizaria o desenvolvimento de cada localidade tocada por ele. (Amâncio e Castioni, 2021, p. 731; 733)

Dentro desse contexto foi pensado e elaborado o PNE de 1962, baseado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, de 1961, objetivando direcionar as ações educacionais no Brasil, entretanto, suprimido pelas intervenções políticas, em 1964, marcado pelo golpe militar que derrubou a democracia e instituiu a Ditadura Militar.

Plano Nacional de Educação – PNE (2001/2010)

Estabelecido pela Lei nº 10.172, sancionada em 09 de janeiro de 2001, foi aprovado o Plano Nacional de Educação e estabelecia metas a serem alcançadas no decênio de 2001 a 2010, dentro de todas as modalidades da educação, desde o ensino infantil até o ensino superior.

De acordo com Rossinholi (2010, p. 69), "o PNE apresentava a elevação global do nível de escolaridade e redução das desigualdades sociais e regionais na educação... ainda que, destacasse no PNE, a importância da vinculação de recursos para a educação [...]".

O PNE 2001-2010, quando trata na Seção V sobre financiamento e gestão na educação define que:

> Os percentuais constitucionalmente vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino devem representar o ponto de partida para a formulação e implementação de metas educacionais [...], a vinculação é realizada em relação às receitas resultantes de impostos, e não à totalidade dos recursos orçamentários. O imposto é uma espécie do gênero tributo (Brasil, 2001).

O referido PNE destaca que:

> Dada a natureza federativa do Estado brasileiro, a Constituição (1988), definiu uma divisão de responsabilidades entre a União, os estados e os municípios, estabelecendo ainda a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração (Brasil, 2001, p. 69)

E ainda que

> Foi concebido o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que passou a ser conhecido como Fundef. Este é constituído por um conjunto de tributos de recursos equivalentes a 15% de alguns impostos do estado (FPE, ICMS, cota do IPI -Exp.), e dos Municípios (FPM, cota do ICMS, cota do IPI -Exp.), além da compensação referente às perdas com a desoneração das exportações, decorrentes da Lei Complementar nº 87/96 (Brasil, 2001, p. 70)

Por fim, este plano propunha que, num prazo de dez anos, fosse atingido um gasto público equivalente a 7% do PIB, através de aumento contínuo e progressivo de todas as esferas federativas, percentual este que não foi atingido neste, como também no PNE que viria a seguir, o que tem sido uma discussão permanente sobre o PIB aplicado na educação e a dificuldade no aumento desse percentual projetado nos PNE.

Plano Nacional de Educação – PNE (2014/2024)

O terceiro e vigente PNE foi instituído em 2014, com vigência final em 2024, através da Lei nº13.005/2014:

> Art. 1º É aprovado o Plano Nacional de Educação - PNE, com vigência por 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, na forma do Anexo, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 214, da Constituição Federal. O referido PNE traz em sua redação 20 metas 948 estratégias, das quais o cumprimento estabelecido foi mínimo. (Brasil, 2014, p.1)

Neste PNE já se discutia a política de financiamento baseada em resultados a serem alcançados pelos entes federados. De acordo com Gutierres e Farenzena (2024), a gestão gerencial que fomenta os incentivos (inclusive financeiros) por meio da avaliação de desempenho discente e docente, faz parte da política educacional presente no Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2020). A Meta 7, por exemplo, define: "Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB [...]" em que apresenta 36 estratégias, das quais a 7.6 e a 7.36 trazem o seguinte teor:

> 7.6. Associar a prestação de assistência técnica financeira à fixação de metas intermediárias, nos termos estabelecidos conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com IDEB abaixo da média nacional.
> 7.36. Estabelecer políticas de estímulo às escolas que melhorarem o desempenho no IDEB, de modo a valorizar o mérito do corpo docente, da direção e da comunidade escolar (Brasil, 2014, p. 7).

Embora a estratégia 7.6 opere com a perspectiva de utilização do IDEB como parâmetro para prestar assistência técnica e financeira às escolas, priorizando as que apresentem IDEB abaixo da média nacional, contraditoriamente, a estratégia 7.36 traz a possibilidade de criação

de políticas de estímulo às escolas que apresentem os melhores desempenhos no IDEB, na perspectiva de valorização do mérito (Gutierres e Farenzena, 2024, p.15).

De acordo com Machado e Ames (2024, p. 4),

> O Plano estabeleceu metas e estratégias com o objetivo de unir esforços e promover a colaboração de governos e da sociedade para a melhoria da educação brasileira, em todos os níveis. A arquitetura do monitoramento e da avaliação do PNE, assim como foi o processo desafiador de sua elaboração, estabeleceu a participação da sociedade no acompanhamento da sua implementação e a observação periódica com a realização de duas conferências nacionais ao longo da vigência do Plano.

Ainda segundo Machado e Ames (2024, p. 5):

> A Lei n. 13.005/2014, que estabeleceu o PNE, definiu quais seriam as instituições responsáveis pelo monitoramento contínuo e pela realização de avaliações periódicas da execução do Plano e do cumprimento de suas metas, sendo elas: o Ministério da Educação (MEC); a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados; a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; o Conselho Nacional de Educação (CNE); e o Fórum Nacional de Educação (FNE). A mudança de curso dessa arquitetura teve início com o impedimento da presidenta Dilma, em 2016, quando foram desconstituídas as instâncias de participação no âmbito federal, e se acentuou no governo de Jair Bolsonaro, trazendo mais retrocessos às políticas educacionais.
>
> O monitoramento e a avaliação foram também realizados por entidades de pesquisadores do campo da educação. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação publicou relatórios sistemáticos, o balanço anual do PNE. O documento de 2023 apontou retrocessos e poucos avanços. O balanço alerta que as políticas necessárias para o cumprimento das metas do Plano foram substituídas por políticas públicas que vão na contramão dos objetivos do PNE, de articular esforços para melhorar a qualidade da educação básica e superior.

Neste PNE, a meta 20 trata do financiamento da educação e traz em sua redação:

> Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (Brasil, 2014, p. 14).

De acordo com o Novo Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação – PNE, plataforma criada em 2025, que reúne dados dos indicadores referentes ao cumprimento das 20 metas do PNE 2014-20124, é possível observar o quadro resumo desses indicadores com o nível alcançado e a execução dos mesmos, também sendo possível identificar a evolução da Meta 20, que definia o financiamento e investimento público em educação (Brasil, 2025).

Analisando o texto da Meta 20, o país tinha um desafio a cumprir no investimento em financiamento para educação em um período de 10 anos, sendo que no ano de 2021, sétimo ano

a partir da implantação deste PNE, 7% do PIB deveria estar sendo investido na educação pública, e até o término do prazo do PNE, o ano de 2024, o mínimo de 10% do PIB nacional estaria sendo aplicado na educação pública. Porém, é importante destacar que nesse período tivemos algumas situações que, *a priori*, dificultariam a implantação dessa meta. Na sequência iremos pontuar duas dessas ocorrências que trariam dificuldades para isso, aliadas a inércia do Governo Federal em efetivar e fazer cumprir o PNE.

A primeira que destacamos é a criação e implantação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1988, que destacava no seu texto: "Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências" (Brasil, 1988, p.1).

Essa foi uma reforma administrativa que, embora não tenha trazido prejuízos de forma direta à educação, promovia alterações significativas ao serviço público, com a prerrogativa que tais mudanças seriam necessárias para tornar esse serviço mais eficiente e transparente, entretanto, essa EC alterou alguns dispositivos, como o regime de contratação de servidores, que poderia afetar a contratação de profissionais da educação, o fim da estabilidade profissional, o que poderia afetar os referidos servidores e a consequente desvalorização do serviço público.

Outro fator importante dessa EC, foi a obrigatoriedade do princípio da "eficiência", que corroborava com cortes no financiamento educacional e afetava diretamente a qualidade do ensino, exemplo disso é observado com os critérios impostos ao VAAR.

Outro importante acontecimento desse período foi o surgimento da pandemia a nível mundial, denominada de COVID-19, que devido a sua gravidade, levou a um *lockdown*[2] sem precedentes no mundo. A ausência de atividade econômica comprometeu significativamente a arrecadação tributária, o que se refletiu negativamente no desempenho do PIB nacional.

Esses acontecimentos, descritos acima, acabaram influenciando a política descrita na meta 20, do PNE (2014-2024). A seguir, trazemos quadro com os investimentos percentuais aplicados a educação no Brasil, nesse período.

Quadro 7 – Investimento projetado para o período 2014/2022, com gasto/investimento público em educação (em R$ bilhões) em proporção ao PIB

[2] O termo *lockdown* refere-se a uma medida de isolamento social rígido, adotada por autoridades governamentais em situações de emergência sanitária – como durante a pandemia de COVID-19 – que implica restrições severas à circulação de pessoas e ao funcionamento de estabelecimentos, com o objetivo de conter a propagação de doenças contagiosas.

GASTO (INVESTIMENTO) PÚBLICO EM EDUCAÇÃO PÚBLICA (EM R$ BILHÕES) E INDICADOR 20ª (EM % DO PIB) – BRASIL – 2015/2022		
Ano	Gasto (investimento) educação pública	Indicador 20 A
2015	487,17	5,1%
2016	464,16	5,1%
2017	442,46	5,0%
2018	467,03	4,9%
2019	467,56	5,0%
2020	455,74	5,0%
2021	470,71	4,5%
2022	543,86	5,1%

Fonte: Fonte: Novo Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (2025), Banco Central do Brasil - Calculadora do Cidadão, INPC/IBGE (2026).

O Quadro 7 evidencia a oscilação do investimento público em educação no Brasil, entre 2015 e 2022, revelando uma estagnação preocupante em relação à meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE), que previa a ampliação progressiva do gasto educacional até atingir, no mínimo, 10% do PIB. Conforme se observa, o indicador 20A manteve-se em torno de 5% ao longo de quase todo o período, com leves variações, sem alcançar o patamar necessário para assegurar a expansão e a melhoria da qualidade da educação básica e superior.

Essa estabilidade num patamar reduzido reforça o diagnóstico de que o financiamento da educação brasileira não acompanhou as demandas sociais e estruturais impostas pela democratização do acesso e pela necessidade de valorização dos profissionais do magistério. Assim, o quadro revela o descompasso entre o que foi projetado nas metas do PNE e a realidade da execução orçamentária nacional. O decréscimo do indicador para 4,5% do PIB, em 2021, o menor do período, expressa os efeitos dessa contenção, agravados pela crise sanitária da COVID-19, que exigiu reorientações emergenciais de recursos, mas não resultou em uma reestruturação sustentável do financiamento educacional.

Em 2022, observa-se um leve aumento no investimento, atingindo R$ 543,86 bilhões e retornando ao índice de 5,1% do PIB. Todavia, esse crescimento pontual não representa uma reversão de tendência, mas sim uma recuperação parcial pós-crise, ainda insuficiente diante das demandas acumuladas. A análise do período 2015-2022 demonstra que o Brasil permaneceu distante de cumprir a meta 20 do PNE, evidenciando uma fragilidade estrutural do sistema de financiamento educacional e a persistência de uma lógica de subfinanciamento que compromete o direito à educação pública, gratuita e de qualidade. O quadro, assim, serve como alerta sobre a necessidade de recompor os investimentos públicos e repensar o modelo de gestão financeira da educação, de modo a torná-lo compatível com os princípios constitucionais e as metas do planejamento nacional.

Dourado, Marques e Silva (2021), em trabalho publicado, através de entrevista, ao questionarem o Dr. Nelson Amaral (FINEDUCA), sobre que proposições e embates se colocavam para a garantia de materialização do PNE, para a certeza de financiamento compatível à efetiva materialização de um FUNDEB, permanente e robusto, este respondeu:

> Faltando apenas três anos para os prazos estabelecidos nas metas do PNE, e considerando que não há nenhum planejamento a ser executado até o final de 2022, acredito que não será possível falar em materialização do Plano. Restam apenas dois anos, de 2023 e 2024, para o fim da vigência deste PNE e um novo governo que, espero, seja de reconstrução. Pode-se afirmar que nesse curto período é impossível efetivar muito progresso no cumprimento das metas e estratégias, sobretudo naquelas que dependem diretamente da elevação do volume de recursos aplicados nos diversos níveis, etapas e modalidades educacionais (Dourado, Marques e Silva, 2021, p. 657, 658).

Também se analisa que nos oito anos iniciais do PNE 2014/2024, não foi possível atingir a Meta projetada em investimento para a educação pública em relação ao PIB, sendo que o maior percentual identificado foi 5,1%, valor que representa um pouco mais da metade do indicado na meta.

A análise do quadro 7 evidencia uma relativa estabilidade nos investimentos públicos em educação no Brasil, entre os anos de 2015 e 2021, com valores oscilando em torno de R$ 460 bilhões. Esse período caracteriza-se por um cenário econômico de retração e contenção orçamentária, sobretudo, a partir de 2016, quando medidas de austeridade fiscal impactaram diretamente as políticas sociais. Observa-se, ainda, que o Indicador 20A do Plano Nacional de Educação (PNE), que representa o percentual do Produto Interno Bruto (PIB) destinado à educação, manteve-se praticamente constante, variando entre 4,5% e 5,1%, revelando que os investimentos não acompanharam as necessidades de expansão e melhoria da qualidade da educação básica no país. Tal constância demonstra que o cumprimento da meta de aplicar o equivalente a 10% do PIB em educação, prevista na Meta 20 do PNE, permanece distante de sua efetivação.

Em 2022, nota-se um aumento expressivo no investimento público, que atingiu R$ 513,4 bilhões, mantendo, contudo, o mesmo percentual de 5,1% do PIB. Esse crescimento nominal pode estar relacionado à retomada gradual das atividades econômicas e à recomposição de gastos públicos após o período de retração provocado pela pandemia da COVID-19. Assim, o gráfico revela a permanência de um desafio estrutural no financiamento educacional brasileiro: a necessidade de vincular o crescimento econômico a políticas de ampliação efetiva dos

investimentos públicos, de modo a assegurar condições adequadas para o cumprimento das metas do PNE.

A seguir, apresenta-se o quadro referente ao gasto (investimento) público em educação, expresso em bilhões de reais, por ente federado, no período de 2015 a 2022, correspondente aos oito primeiros anos de vigência do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Esse recorte temporal permite observar a evolução dos investimentos realizados e avaliar em que medida as metas estabelecidas pelo PNE vêm sendo contempladas pelas políticas de financiamento educacional implementadas no país.

Quadro 8 – Investimento em educação pública entre 2015/2020

GASTO (INVESTIMENTO) PÚBLICO EM EDUCAÇÃO PÚBLICA (EM R$ BILHÕES) POR ENTE FEDERADO – BRASIL – 2015/2022								
Responsável pela despesa (investimento)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Governo Federal	125,50	124,68	120,35	117,85	118,70	113,92	119,97	124,61
Governos estaduais e do DF	166,23	159,86	144,95	144,52	145,19	160,08	159,95	172,83
Governos municipais	192,79	178,46	180,98	188,30	202,98	201,93	214,84	244,33
Total	484,52	463,00	446,28	450,67	466,87	475,93	494,76	541,77

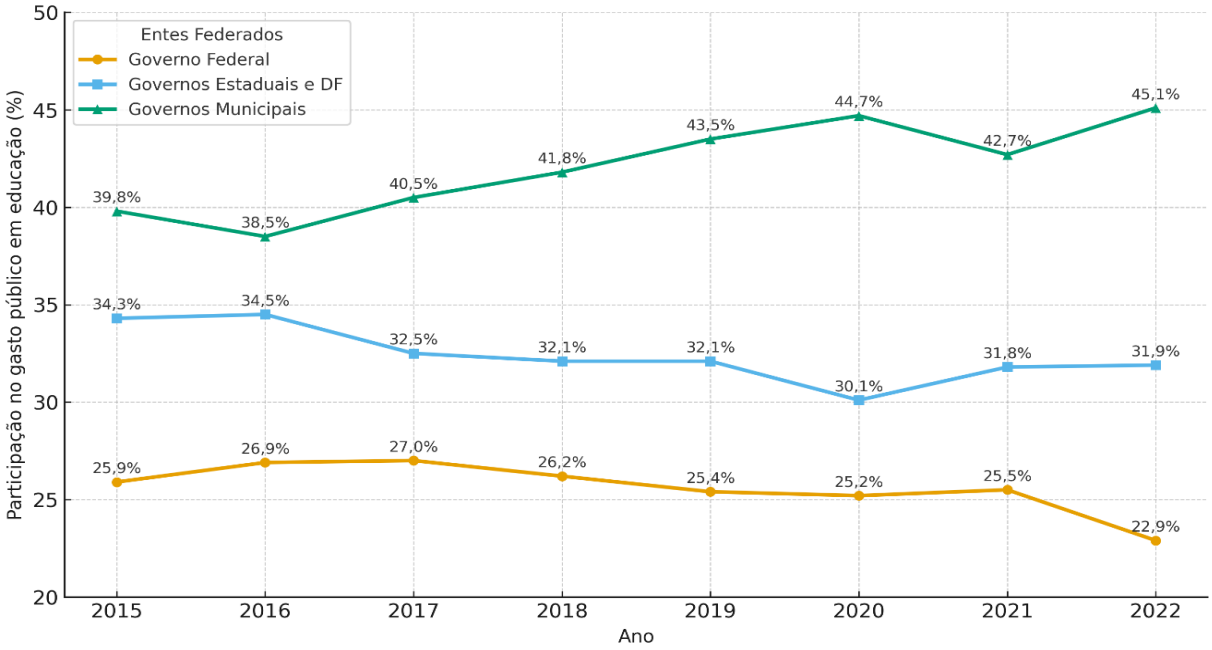
Fonte: Novo Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (2025), Banco Central do Brasil - Calculadora do Cidadão IPCA/IBGE (2026).

Nesse quadro se observa uma desproporcionalidade de investimento entre os entes, diante dos proventos arrecadados, embora os governos municipais seja responsáveis por um percentual de atendimento maior de alunos da rede pública, em detrimento, por exemplo, do governo federal, o seu investimento não tem aumentado de forma significativa junto aos alunos atendidos, o que inviabiliza o atingimento das metas propostas no PNE, seja na expansão de matrículas, seja no atendimento desses alunos em tempo integral, por exemplo.

No quadro é possível observar, em alguns períodos, uma diminuição do montante de investimentos na educação por parte da União. Essa oscilação compromete a qualidade da educação no país de forma significativa. Nos estados, essa diminuição também fica evidenciada, principalmente no ano de 2020, obviamente, a pandemia influenciou negativamente nessa situação. Já nos municípios, a linha de investimentos no período é bem mais similar em relação a estados e União.

O Gráfico 1 apresenta a distribuição percentual do gasto público em educação entre os entes federados União, estados, Distrito Federal e municípios, no período de 2015 a 2022, permitindo visualizar de forma comparativa a participação de cada esfera governamental no financiamento da educação pública brasileira.

Gráfico 2 – Participação dos entes federados no gasto público em educação (2015–2022)



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com base em dados do Novo Painel de Monitoramento do PNE.

O Gráfico 1 evidencia a variação da participação dos entes federados no financiamento da educação pública brasileira entre 2015 e 2022, demonstrando a predominância crescente dos municípios na destinação de recursos ao setor. Nota-se que, nesse período, a contribuição municipal aumentou gradualmente, passando de 39,8%, em 2015, para 45,1% em 2022, enquanto a participação dos estados e do Distrito Federal apresentou relativa estabilidade, com leve tendência de redução, e a da União declinou de 25,9% para 22,9%. Esses dados refletem o processo de descentralização do financiamento educacional consolidado pela Constituição Federal de 1988, que atribuiu aos entes subnacionais, especialmente aos municípios, a maior responsabilidade pela oferta da educação básica.

Por outro lado, a diminuição da participação da União no período analisado demonstra um movimento de redução de seu papel redistributivo, o que acentua as desigualdades regionais e limita a capacidade de investimento de entes federativos com menor poder arrecadatório. Nesse contexto, o fortalecimento de mecanismos como o FUNDEB permanente e suas complementações – VAAF, VAAT e VAAR – torna-se essencial para garantir a equidade e a qualidade na educação pública. Portanto, a análise do gráfico revela que, embora os municípios tenham assumido uma posição central no financiamento da educação básica, essa sobrecarga federativa reforça a urgência de repensar a atuação da União como ente supletivo e indutor de políticas de redistribuição.

Documentos norteadores

Na construção de uma proposta de financiamento educacional sustentável, foi necessário que vários documentos oficiais fossem discutidos e construídos ao longo do período para que surgisse o fundo financeiro contábil a partir das discussões dentro do contexto político e social. A partir da leitura e análise desses documentos, é possível compreender a discussão e construção do FUNDEB permanente como está posto hoje, bem como a criação das complementações a esse Fundo, desde a destinação de um percentual específico do VAAT para a Educação Infantil, modalidade da educação básica preterida no FUNDEF, a percentual específico nessa complementação para o gasto com capital, e a metodologia de recebimento do VAAR, vinculada a condicionalidades, estas baseadas em critérios determinantes.

A **PEC 15/2015** – Proposta de Emenda à Constituição, de 07 de abril de 2015, de autoria da deputada Raquel Muniz, PSC-MG. Alterava a CF/1988, para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), essa proposta foi transformada posteriormente na EC 108/2020 (Brasil, 2015).

Durante sua tramitação, houve forte embate entre diferentes concepções da política partidária e da educação, envolvendo intelectuais, governos e organizações da sociedade civil. Questões como a ampliação da complementação da União, o financiamento do ensino privado com recursos do FUNDEB, a adoção de estímulos por desempenho, o fim da vinculação de recursos para o pagamento de salários de professores, as possibilidades da utilização de recursos para o cumprimento de despesas previdenciárias, fizeram parte das discussões.

Após a análise das discussões na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, com audiências públicas sobre a PEC nº 15/2015, utilizando uma leitura flutuante do material encontrado nos sites das duas casas legislativas, percebemos, ao analisar a representatividade dos atores envolvidos, a amplitude dessa discussão, que se estendeu à sociedade organizada em diversos contextos. Essa representatividade abrange desde a participação política, sindical, dirigentes municipais e estaduais de educação, Associações, Ministérios, Bancos, Universidades públicas, representantes de alunos, organizações não governamentais, entre

outros. Essa pauta foi motivo de vários eventos e debates até atingir sua forma final, em 2020 (Brasil, 2024).

Quadro 09 – Breve histórico da discussão da PEC 15/2015 na Câmara dos Deputados

DATA	EVENTO	ASSUNTO	CONVIDADOS	INSTITUIÇÃO
15/12/2016	Audiência Pública	debater a PEC nº 15 de 2015	José Mendonça Bezerra Filho	MEC
18/05/2017	Processo formal	Comissão especial destinada a proferir parecer à proposta de Emenda à Constituição nº 15-a, de 2015		
07/11/2017	Audiência Pública	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	Gilda Cardoso Araújo	UFES
			Daniel Bregman	BNDES
21/11/2017	Audiência Pública	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	Úrsula Peres	USP
			Maria Tereza Paschoal	DM – Londrina/PR
			Salomão Ximenes	UFABC
			Thiago Alves	UFPR
24/04/2018	Audiência Pública	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	Rubens Barbosa de Camargo	FINEDUCA
			Daniel Cara	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
			Pedro Lucas Gorki	UBES
08/05/2018	Audiência Pública	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	Caio Callegari	Movimento Todos pela Educação
			Nelson Cardoso Amaral	UFG
			Fabricio rodrigues Magalhães	UNICAMP
			Nelton Carlos Conte	UPF/RS
15/05/2018	Audiência Pública	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	Elias Diniz	FNP
			Heleno Manoel Gomes Araújo Filho	CNTE
22/05/2018	Audiência Pública	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	Haroldo Corrêa Rocha	CONSED
			Márcio Bastos Medeiros	CONSEPLAN
29/05/2018	Audiência Pública	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	Aléssio Costa Lima	UNDIME
			Mariza Abreu	CNM
			Frederico da Costa Amâncio	CONSED
05/06/2018	Audiência Pública	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	Marcos Mendes	Ministério da Fazenda
			Júlio Alexandre Menezes da Silva	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
12/06/2018	Audiência Pública	Discussão da PEC nº 15 de 2015: análise do texto e sugestões para o seu aprimoramento	Marcos Mendes	Ministério da Fazenda
			Fabio Ribeiro Servo	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

13/05/2019	Processo formal	Comissão especial destinada a proferir parecer à proposta de emenda à constituição nº 15-a, de 2015	João Marcelo	Todos pela Educação
			Ricardo Paes de Barros	INSPER
			Izolda Cela	Vice-governadora/CE
			Mauricio de Holanda	Câmara dos Deputados
			Sylvia Toledo	FNDE
			Aléssio Costa Lima	UNDIME
19/06/2018	Reunião	Reunião interna para discutir o parecer da relatora		

Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

Importante destacar que, de acordo com o quadro 9, no período compreendido de 2016 a 2019, várias audiências públicas foram realizadas na Câmara Federal dos Deputados, com o intuito de discutir a PEC nº 15/15, com a participação de várias entidades governamentais e não governamentais, Universidades Federais Públicas e as associações que discutem financiamento educacional no país e seus representantes, destaca-se a participação de Nelson Amaral, Heleno Manoel Gomes Araújo Filho, Caio Callegari, Daniel Cara, Úrsula Peres, Salomão Ximenes, Thiago Alves e Rubens Barbosa de Camargo, que muito têm contribuído, através de seus escritos e suas falas, em defesa do financiamento educacional no Brasil. Essa discursividade trouxe elementos importantes para a construção do documento que iria nortear o novo Fundo de financiamento da educação a partir de 2021.

Quadro 10 – Breve histórico da discussão da PEC 15/2015 no Senado Federal

Audiência pública sobre o Dia Nacional de Mobilização pelo Novo FUNDEB, uma mobilização coordenada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Audiência cancelada				
DATA	EVENTO	ASSUNTO	REQUERENTES	INSTITUIÇÃO
27/11/2019	Audiência Pública interativa	Audiência pública sobre o Dia Nacional de Mobilização pelo Novo FUNDEB	Jean Paul Prates	Senado Federal
			Zenaide Maia	Senado Federal
Por preposição legislativa do Senador Jean Paul Prates, PT/RN, através do requerimento 03/2020.				
DATA	EVENTO	ASSUNTO	CONVIDADOS	INSTITUIÇÃO
18/02/2020	Audiência Pública	Debater a importância da aprovação imediata do novo FUNDEB no parlamento brasileiro.	Heleno Araújo	CNTE
			Daniel Cara	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
			Nalú Farenzena	FINEDUCA
			Pedro Lucas Gorki	UBES
			Dorinha Seabra	Câmara dos Deputados
			Flavio Arns	Senado Federal
			Fatima Bezerra	Governadora do Estado do Rio Grande do Norte
6ª Reunião extraordinária –Comissão de Educação/CE Debater a importância da aprovação imediata do novo FUNDEB no parlamento brasileiro, na perspectiva do relatório da PEC nº 15, de 2015, apresentado pela Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende.				

DATA	EVENTO	ASSUNTO	CONVIDADOS	INSTITUIÇÃO
11/03/2020	Audiência Pública interativa	Debater a importância da aprovação imediata do novo FUNDEB no parlamento brasileiro, na perspectiva do relatório da PEC nº 15	Fatima Bezerra	Governadora do Estado do Rio Grande do Norte
			Rosa Neide	Câmara dos Deputados
			Nalú Farenzena	FINEDUCA
			Heleno Araújo	CNTE
			Catarina almeida	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
			Pedro Lucas Gorki	UBES

Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

Ainda sobre a discussão na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, percebe-se a atuação de representantes de partidos de esquerda ao propor o debate de uma temática importante para a educação. Destacam-se, nesse contexto, no Senado Federal, representantes do Estado do Rio Grande do Norte, como a Governadora do Estado, Fátima Bezerra, que foi a primeira relatora do FUNDEB (enquanto Deputada Federal), Jean Paul Prates e Zenaide Maia, senadores pelo RN, e outros estudiosos e defensores da política educacional como: Heleno Araújo, Nalú Farenzena, Pedro Lucas Gorki, Dorinha Seabra e Catarina Almeida.

As audiências na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, nas tratativas da Discussão da PEC nº 15 de 2015, objetivando analisar o texto da proposta e sugerir melhorias ao mesmo, tiveram uma importância fundamental nessa construção, pois envolveram inúmeros atores relevantes nesse processo, desde sociedades não governamentais, preocupadas com as causas educacionais, representantes sindicais de alunos e professores, políticos e universidades, a grande maioria preocupados em assegurar condições adequadas para melhoramento do financiamento educacional, a partir do texto da PEC.

Dentre as discussões propostas, o aumento no percentual redistributivo repassado pela União a estados e municípios, modificação da política de fundos em uma política permanente e a criação das complementações ao Fundo (VAAT e VAAR), foram primordiais nas melhorias na então nova proposta, ressalvando-se a metodologia de redistribuição de fundos do VAAR a critérios que, a grande maioria dos municípios, principalmente aqueles mais pobres, não poderiam cumprir. Entretanto é, preciso compreender que, num cenário histórico, podemos considerar que a busca por um financiamento que supra as necessidades dos entes federativos por uma educação igualitária e equitativa é perene, por isso é importante destacar o papel que esses atores tiveram e terão no processo contínuo de melhoramento.

Outros importantes documentos norteadores do financiamento educacional a partir da CF/88 são:

- Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 – instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério;

- Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 – regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério;

- Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 – documento também relacionado a criação do FUNDEF;

- Lei nº 11.494/2007 de 20 de junho de 2007, regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB;

- Emenda Constitucional – EC, nº 108, de 26 de agosto de 2020, Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências.

- Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.

De acordo com Tripodi, Delgado e Januário (2022), "com a aprovação do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), pela Emenda Constitucional nº 108/2020, a equidade foi retomada, constando agora no art. 2011, § 4º, que trata do federalismo educacional e das responsabilidades de cada ente federado no que tange aos respectivos sistemas de ensino" (Tripodi; Delgado; Januário, 2022, p. 2). "§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório" (Brasil, 2020).

Todo processo de criação e implantação de um Fundo que substanciasse a política educacional no Brasil, foi elaborado e discutido amplamente, muitos foram os retrocessos e os avanços nessa construção, possivelmente, precisamos avançar mais nessa discussão: a real

efetivação do percentual do PIB a ser aplicado à educação, como previsto em Lei, a consolidação do Custo Aluno Qualidade (CAQ), como previsto na Lei nº 9.394/96 (LDBEN), Art. 4º, inciso IX:

> **Padrões mínimos de qualidade do ensino**, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante, inclusive mediante a provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados (Brasil, 1996, grifo nosso).

Ainda nessa perspectiva a CF (1988), definiu no Art. 211, como aconteceria essa política de qualidade na educação:

> § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e **padrão mínimo de qualidade do ensino** mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;
> § 7º **O padrão mínimo de qualidade** de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência **o Custo Aluno Qualidade (CAQ)**, pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição (Brasil, 1988, grifo nosso).

Ainda, as inserções de novas fontes contributivas ao Fundo, entre outros, deverão nortear a constante discussão sobre financiamento educacional, em busca do fortalecimento e melhoria dos índices educacionais frente a outros países.

2.3 A transição do FUNDEF ao FUNDEB e a institucionalização dos Fundos

A instituição do FUNDEF ocorreu em 12 de setembro de 1996 e foi regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Sua implantação se deu em 1° de janeiro de 1998, quando passou a vigorar em todo o país, exceto no Pará, onde a implantação ocorreu em julho de 1997 por força de lei estadual (Brasil, 2006, p. 3). Nesse sentido, se procurava direcionar a política educacional brasileira de forma a atender um déficit estrutural e histórico por falta de um Fundo que definisse responsabilidades distintas aos entes federados no recolhimento e utilização dos impostos arrecadados, sendo um percentual destes utilizado para subsidiar o referido Fundo orçamentário, ficando a cargo da União a redistribuição do equivalente arrecadado aos estados e municípios de acordo com os critérios estabelecidos em lei.

De acordo com Tripodi, Delgado e Januário (2022), a partir da segunda metade dos anos 1990, com a criação do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental (FUNDEF), seguido pelo FUNDEB, de 2007, o aporte de recursos destinados à educação apresentou uma melhora, embora não possa ser considerado uma fonte nova de recursos, na medida em que a maior parte de contribuição para os fundos é proveniente dos próprios estados e municípios, com a complementação da União para o fundo com o percentual de 10% do montante, mas apenas para um conjunto de nove estados brasileiros (Tripodi, Delgado, Januário, 2022, p. 6).

Entretanto, o FUNDEF foi criado, deixando de fora do seu contexto uma das principais modalidades de atendimento do ensino básico brasileiro (apesar de aqui considerarmos que todas as modalidades do ensino brasileiro têm sua importância e o seu valor), a Educação Infantil. Além desta, o Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos – EJA também ficaram de fora do financiamento do FUNDEB.

Importante salientar que os valores do FUNDEF, repassados aos entes federativos, levavam em conta o quantitativo de alunos atendidos nas esferas administrativas estaduais e municipais no ensino fundamental, localizados na zona urbana e rural, ou seja, pelo quantitativo de matricula dessa modalidade de ensino era repassado ao estado/município o valor correspondente, obedecendo o fator de ponderação designado. Diferente do FUNDEB permanente, esse repasse, por exemplo, não estava associado a política de resultados. Os fatores de ponderação definiam a localização, as etapas, e as formas do atendimento, bem como as necessidades educacionais especiais, todas de acordo com o informado no censo educacional realizado no ano anterior. No FUNDEB 2007-2020, as ponderações eram somente para o VAAF (Farenzena e Pinto, 2024, p. 6).

Farenzena e Pinto (2024, p. 2), descrevem que com o FUNDEB

> consolidou-se um processo de transferência para os municípios das matrículas estaduais no ensino fundamental e daquelas ainda remanescentes na educação infantil, de tal forma que a participação da rede municipal na matrícula pública da educação básica saiu de um patamar histórico de 38%, em 1996, passando a 53%, em 2007, primeiro ano de vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, chegando a 62%, em 2023, já na vigência do FUNDEB permanente.

Destacam também que:

> Por outro lado, com o FUNDEB vigente de 2007 a 2020, graças à ampliação efetiva da complementação federal (promessa descumprida pela União no Fundef), os dados apontam para uma maior equalização dos valores de gastos por estudante, seja no

> interior dos estados, seja entre as unidades da federação. (Farenzena; Pinto, 2024, p. 2)

Importante salientar que a proposta para criação de um fundo para financiamento da educação que envolvesse a participação dos entes federados com responsabilidades específicas, e pertinentes a estes, como também a definição de percentuais a serem aplicados na educação a partir do recolhimento de impostos por estes mesmos entes, acontece com a Proposta de Emenda à Constituição nº 15, apresentada em 07 de abril de 2015, de autoria da deputada Raquel Muniz – PSC/MG, objetivava tornar o FUNDEB instrumento permanente de financiamento da educação básica pública.

> Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências (Brasil, 2015).

Transformar o FUNDEB em uma política permanente de financiamento educacional, visando seu aprimoramento ao longo dos anos após a implantação do fundo, já era uma discussão em pauta desde 2015, com a PEC nº 15. Nesse contexto, Morais (2022, p. 84) afirma:

> O intuito era de não ocasionar maiores resistências para a aceitação e aprovação da PEC, tanto do parlamento quanto da sociedade civil, diante de uma sistemática já em vigor há 14 anos. Assim, manteve-se o caráter contábil dos fundos estaduais, com a mesma composição tributária e percentual de complementação da União, sem alteração no mecanismo de redistribuição de recursos e no percentual destinado ao pagamento dos profissionais do magistério. Basicamente, e não menos importante, a principal inovação foi tornar o Novo FUNDEB perene, retirando-o das Disposições Constitucionais Transitórias e colocando-o no corpo permanente da Carta Magna, de modo a torná-lo uma política de Estado e não mais de governo".

Portanto, com a constituição do FUNDEB, para atendimento de toda educação básica, almeja-se uma melhoria na qualidade educacional oferecida aos educandos, acompanhada pela valorização dos profissionais que atuam na instrução pública do país, com condições adequadas e dignas para o desenvolvimento do trabalho, em escolas mais adequadas e condizentes para o desenvolvimento, tanto fisicamente quanto em termos de equipamentos e materiais apropriados para esse fim. Além disso, a fiscalização do uso desses recursos, por meio de um conselho mais participativo e independente, com maior envolvimento da sociedade civil, possibilitará uma maior transparência sobre os gastos públicos relacionados ao Fundo.

Abaixo é apresentado um quadro de como era composta a arrecadação de impostos e o percentual do FUNDEF e do FUNDEB permanente.

Quadro 11 – Impostos que compunham a cesta FUNDEF e FUNDEB

COMPOSIÇÃO FUNDEF 15%		**COMPOSIÇÃO FUNDEB 20%**	
FPE	Fundo de Participação dos Estados	FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios	FPM	Fundo de Participação dos Municípios
ICMS	Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços	ICMS	Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços
LC	Lei Complementar n° 87/96	ITCD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos
IPlexp	Imposto sobre produtos industrializados, proporcional às exportações	IPlexp.	Imposto sobre produtos industrializados, proporcional às exportações
CU	Complemento da União	IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
		ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
			Parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir

Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

Com a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, foram estabelecidas as bases constitucionais para a implementação da política educacional responsável pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (Brasil, 2006).

A implantação do FUNDEB pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentada pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, com vigência estabelecida para o período 2007-2020, veio atendendo à educação básica em sua essência. Por 14 anos o FUNDEB norteou a política para a educação básica do país, com investimentos na área educacional advindos de recolhimento de impostos municipais, estaduais e federais, formando um pacote de impostos, ficando na responsabilidade do governo federal a redistribuição aos entes federados de acordo com o quantitativo de alunos atendidos em cada rede de ensino, observando o fator de ponderação do alunado (o aluno é identificado por modalidade de ensino, por localização de moradia, por atendimento). Além disso, foi determinado que quando o valor arrecadado dos impostos ficar abaixo do valor de ponderação indicado na lei (aluno do ensino fundamental, séries iniciais, morador da zona urbana), deverá haver uma complementação por parte da União.

De acordo com Tripodi, Delgado e Januário (2022, p. 6), foi

> a partir da segunda metade dos anos 1990, com a criação do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental (Fundef), seguido pelo FUNDEB, de 2007, o aporte de recursos destinados à educação apresentou uma melhora, embora não possa ser considerado uma fonte nova de recursos, na medida em que a maior parte de contribuição para os fundos é proveniente dos próprios estados e municípios, com a complementação da União para o fundo com o percentual de 10% do montante, apenas para um conjunto de nove estados brasileiros.

O FUNDEF e o FUNDEB tiveram uma importância relevante para a educação brasileira, a partir do aporte financeiro destinado aos municípios, foi um avanço significativo na concepção histórica de descaso com a educação de *desesperança*. Com o contributo desses Fundos podia-se pensar em avanços no campo educacional, com melhorias estruturais, valorização profissional, aporte formativo, equidade e qualidade na educação.

3 O FUNDEB PERMANENTE E A COMPLEMENTAÇÃO VAAR

Em 25 de dezembro de 2020, instituido pela Lei nº 14.113/2020 (posteriormente alterada pela Lei nº. 14.276, de 27 de dezembro de 2021), e regulamentado pela Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, surge agora como política pública permanente o Novo FUNDEB, com aumento gradativo do valor repassado aos municípios, com maior participação social no Conselho de Acompanhamento e Controle Social, denominado CACS-FUNDEB, com complementaçoes do Fundo, denominadas Valor Anual por Aluno – VAAF, Valor Anual Total por Aluno – VAAT e Valor Anual por Aluno Resultado/Rendimento – VAAR[3] todas com critérios definidos, prazo para implementação e aplicações definidas dos recursos pertinentes.

O novo FUNDEB permanente tem como premissa que todo cidadão brasileiro tem direito a educação de qualidade e de forma igualitária, independentemente de onde mora, de seu nível socioeconômico ou de sua cor/raça, garantindo que o financiamento educacional esteja sendo aplicado em todas as modalidades e etapas da educação básica, por meio de fatores de ponderação, estabelecidos na lei e atualizados anualmente, de forma equitativa e adequada.

> A definição das ponderações cabe à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF), embora as ponderações VAAF e VAAT de 2021 a 2023 tenham sido fixadas pela Lei nº 14.113/2020. Já as ponderações de 2024 foram fixadas pela CIF. (Farenzena e Pinto, 2024, p. 6)

A Lei nº 14.113/2020, que regulamentou o Novo FUNDEB, traz em sua constituição os elementos que nortearam o financiamento da educação no Brasil, a partir de 2021, incluindo suas aplicações, formas de composição do fundo, acompanhamento fiscalizador e cooperação federativa. No Art. 1º, fica instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de natureza contábil (Brasil, 2020).

Corroborando com a Lei nº 14.113/2020, o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos e a Diretoria de Estudos Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (CGEE/INEP), emitiu a Nota Técnica nº 17/ 2023, que define o FUNDEB como Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios

[3] Valor Anual por Aluno Resultado/Rendimento – VAAR, embora a Lei nº 14.113/2020, não utilize a nomenclatura resultado/rendimento, essa foi a definição utilizada devido as condicionalidades impostas aos entes federativos para o recebimento dessa complementação

vinculados à educação, conforme disposto nos Art. 212 e 212-A da Constituição Federal (NT Nº 17, INEP, 2023).

A composição financeira do novo FUNDEB permanente é proveniente da arrecadação de impostos por parte da União, estados e municípios, de encargos fiscais, estes definidos em lei e, percentuais aplicados aos governos subnacionais que, após recolhidos, são redistribuídos obedecendo aos critérios e especificidades de cada rede de ensino e do quantitativo de alunos atendidos por cada unidade federativa. Quando da impossibilidade de atendimento de determinado ente federativo, tendo em vista o valor arrecadado no estado/município ficar abaixo do valor mínimo a ser aplicado por aluno naquele período específico, cabe a União fazer a complementação do valor ao ente federativo. Sobre isso a referida lei define que:

> Art. 3º Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita: I - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD); II - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS); III - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); IV - parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída; V - parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), relativamente a imóveis situados nos Municípios; VI - parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); VII - parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e do IPI devida ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM); VIII - parcela do produto da arrecadação do IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal; IX - Receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes (Brasil, 2020, p.1).

Ainda de acordo com a Nota Técnica nº 17, CGEE/INEP, de 2023, além das fontes de receita de impostos e de transferências constitucionais dos Estados, Distrito Federal e Municípios, integram a composição do FUNDEB os recursos provenientes da União a título de complementação aos entes federados que não atingiram o valor mínimo por aluno/ano definido nacionalmente (parcelas VAAF e VAAT) ou que efetivaram as condicionalidades de melhoria de gestão e alcançaram a evolução dos indicadores sobre atendimento e melhoria de aprendizagem com a redução das desigualdades (parcela VAAR).

Os recursos oriundos do FUNDEB são destinados aos Estados, Distrito Federal e Municípios para o financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, levando-se em consideração os respectivos âmbitos de atuação prioritária. Para a distribuição dos recursos, é considerado o número de matrículas em cada ente federado,

respeitando-se as diferenças e ponderações do valor anual por aluno entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino (NT Nº 17, INEP, 2023).

Sobre a valorização profissional, o FUNDEB, que vigorou de 2007 a 2020, assegurava vinculação do mínimo de 60% de seus recursos para a remuneração e o aperfeiçoamento de profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. Atualmente, o novo FUNDEB, a partir da Lei nº 14.113/2020, alterou esse percentual para 70%, como também definiu que os profissionais da educação estariam dentro dessa vinculação.

No novo FUNDEB, foram mantidos os 27 fundos estaduais de natureza contábil, com a mesma carga de recursos e ampliação da redistribuição conforme a matrícula presencial na educação básica pública, respeitadas as áreas de atuação prioritária dos entes federados. Os municípios ficaram, prioritariamente, com a educação infantil e o ensino fundamental, e os estados, com o ensino fundamental e o ensino médio.

De acordo com Bonfim (2022), na época das discussões para a aprovação do novo FUNDEB, após a apresentação da minuta de substitutivo pela deputada Dorinha Rezende, que previa o aumento da complementação da União para 23% em um período de cinco anos (de 2021 a 2026), o Ministério da Educação indicou que a proposta não teria apoio do governo (à época, o presidente do Brasil era Jair Messias Bolsonaro - PSL). O ministro da pasta (Milton Ribeiro, que substituiu o então ministro da Educação, Abraham Weintraub) defendia que a participação da União passasse de 10% para 15% até o ano de 2026, o que, felizmente, não prosperou (Bonfim, 2022, p. 59).

É importante destacar que, no momento da aprovação do novo FUNDEB como política permanente de governo, o país enfrentava uma severa instabilidade fiscal, marcada por incertezas no contexto político e social, e por uma crise humanitária mundial sem precedentes até então, denominada COVID-19 (pandemia do Corona vírus 2019), agravada pelo *negacionismo* à vida, propagado e defendido pelo governo da época, então presidido por Jair Bolsonaro. Este governo propagou a desobediência às medidas de segurança estabelecidas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e não tomou as medidas sanitárias e de saúde necessárias no combate à doença, ao contrário, promoveu uma propaganda com a distribuição de medicamentos para o combate ao vírus, sem comprovação científica.

Essa situação agravou muito a arrecadação tributária no país, o que para a classe política conservadora funcionava como pretexto para postergar a discussão de aprovação do novo FUNDEB para outro momento, esses ladeados pelo Ministro Paulo Guedes (ministro da economia), sob orientação do presidente Jair Bolsonaro, capitaneavam essa proposta, com a

alegação de que posteriormente voltariam a discussão, tendo em vista que o contexto não permitia uma segurança financeira para o Fundo, entretanto, foram derrotados por pressão exercida pelas entidades não governamentais, pelos políticos engajados nessa campanha, por profissionais da educação, pelas universidades, pelas representações sindicais da educação, entre outros, que não mediram esforços pela aprovação da PEC nº 15/15, e a garantia da nova política de fundos como permanente. Mesmo assim, diante de um contexto tão desfavorável, foi possível realizar a votação e implementação do novo fundo, com maior investimento e melhores perspectivas para uma educação equitativa e de melhor qualidade para todos.

O FUNDEB permanente representa 63% do investimento público em educação básica (Bonfim, 2022, p. 63). Portanto, é inegável a importância desse fundo, nos moldes em que foi criado, para a qualificação da educação básica no país, sendo necessária a continuidade dessa política conforme proposta e o acompanhamento de sua implementação progressiva até 2026.

Ainda segundo Bonfim (2022), o desafio que se delineia para o futuro gira em torno da estabilização do regime jurídico do FUNDEB e do cumprimento das novas disposições acerca da progressividade fiscal e operacional da sistemática de financiamento do ensino público, além do foco na redução das desigualdades regionais e com novos incentivos à evolução e aprimoramento dos indicadores de qualidade educacional (Bonfim, 2022, p. 35).

Cabe agora aos municípios se adequarem a essa nova política educacional, instituída pelo novo FUNDEB, pois, para que o aumento gradativo nos repasses financeiros possa acontecer, mudanças estruturais, sociais e filosóficas precisam ser implantadas, e foi nesse contexto que muitos municípios se depararam com uma triste realidade: o aumento dos repasses do FUNDEB não aconteceria de forma tão elementar.

Para o recebimento da complementação VAAF, essa acontece quando o estado/municípios não alcançam o valor mínimo nacional por aluno, no ano:

> I – Complementação – VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos da alínea a do inciso I do **caput** do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente (Brasil, 2020, p. 2).

Já para a complementação VAAT, de acordo com o Art. 13º, da Lei nº 14.113/2020, "A complementação-VAAT será distribuída com parâmetro no valor anual total mínimo por aluno (VAAT-MIN), definido nacionalmente, na forma do Anexo desta Lei" (Brasil, 2020). Sendo assim, para fazer jus ao recebimento, além do critério do valor mínimo para essa complementação, como acontece no VAAF, o município precisa estar em conformidade com

as informações inseridas e fazer prestação de contas nos sistemas de controle, como o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONF e o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE. Caso feitas fora do prazo, essas informações podem inabilitar o município para a complementação VAAT.

> A complementação a fundos contábeis de unidades federativas (UF) continua funcionando no molde anterior, contudo a complementação pelo Valor Aluno Ano Total (VAAT) pode beneficiar qualquer ente, independentemente da UF em que se localiza. Há também a complementação Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), também chamada de Valor Aluno Ano Redução de Desigualdades, uma espécie de bônus concedido a entes que atendam a certas condições (Farenzena e Pinto, 2024, p. 2).

O VAAR é uma complementação do FUNDEB e foi a última a ser implantada. Essa complementação trouxe dentro do seu contexto um sequencial de critérios, nos quais estavam intrínsecas mudanças sociais, educacionais, econômicas, dentre outras, que os municípios precisavam se adaptar, ou seja, precisavam se enquadrar para serem postulantes contemplados com esse benefício.

> Art. 14. A complementação – VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do caput do art. 5º desta Lei (Brasil, 2020, p. 7).

Em relação ao VAAR, como descrito na Lei nº 14. 113/2020, no Art. 14, que apresenta as Condicionalidades, cabe aos municípios apresentarem resultados qualificáveis e quantificáveis, dentro do seu contexto, que viabilizassem, após criteriosa aferição, o seu enquadramento enquanto ente habilitado. Dentre todos os critérios, a III condicionalidade, relacionada a melhoria educacional e ao nível socioeconômico dos estudantes, talvez seja a mais complexa de atender e a mais difícil de atingir, sendo que essa em sua completitude, está condicionada a participação de outras esferas públicas, alinhados a uma política de melhoramento social.

Sobre isso Ferreira e Oliveira (2021), já discorriam que, quando da discussão do FUNDEB enquanto política de financiamento permanente, a FINEDUCA apresentou relatório descrevendo neste:

> [...] Outro ponto colocado no relatório que merece bastante atenção e que foi muito criticado é a distribuição de recursos a partir de critérios de desempenho, ou seja, relacionando o financiamento da educação aos resultados produzidos pelos entes federados, considerado como inaceitável, tendo em vista que as consequências dessa relação têm um alcance duvidoso na perspectiva da garantia da evolução significativa

> dos indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, como também a dificuldade que será mensurar dados de desempenho anualmente no nível dos Municípios. Essa perspectiva pode prejudicar as redes de ensino das localidades cujos estudantes têm situação socioeconômica mais desfavorável, o que vai na contramão da promoção da equidade" (Ferreira e Oliveira, 2021, p. 9).

O Ministério da Educação tem classificado os municípios em habilitados e/ou inabilitados, utilizando os questionários aplicados nas avaliações externas de larga escala, mais especificamente, aos testes padronizados pelo sistema SAEB, junto aos alunos, utilizando dados de avaliações aplicados na avaliação do ano anterior, para comparação. A aplicação das avaliações em larga escala, objetivando monitorar a qualidade do ensino ofertado nas escolas brasileiras, iniciou em 1990. Depois, com a criação da Prova Brasil, em 2005, essa aferição tomou proporções maiores, passando a acontecer a cada 02 (dois) anos, com metas a serem atingidas por escolas e entes federativos, observando as etapas de ensino avaliadas, sendo aplicada no 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio (Qedu, 2024).

De acordo com Bonfim (2022, p. 39):

> a repartição e a fiscalização dos recursos para a educação no Brasil são processos extremamente complexos, uma vez consideradas as disparidades geográficas, econômicas e culturais das diversas regiões do país, pretensamente abarcadas por um sistema de federalismo cooperativo, que precisa ainda amadurecer, mas que contém avanços importantes para o alcance da equalização das oportunidades educacionais.

O FNDE emitiu comunicado, através da Resolução nº 5, de 11 de novembro de 2022, que aprovava a metodologia de aferição da condicionalidade, prevista no inciso III, § 1º, art. 14, da Lei nº 14.113/2020, para vigência no exercício de 2023, e que esta era de competência da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade que aferia as normas para habilitação dos municípios ao VAAR para 2023 (CIF, 2023).

A inabilitação dos municípios aconteceu pelo não cumprimento de condicionalidades de melhoria de gestão, previstas no Art. 14, § 1º, incisos I a V, da Lei n. º 14.113/2020:

> I - Provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;
> II - Participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica;
> III - Redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades;

> IV - Regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020;
> V - Referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino (Brasil, 2020, p.7).

Para a condicionalidade I, o município precisa instituir ou adaptar, se já houver, através de lei, portaria ou decreto, critérios técnicos específicos, que descrevam, no processo de escolha de gestores escolares, parâmetros de mérito e desempenho, ou através de consulta à comunidade escolar, dentre candidatos submetidos anteriormente a esse processo. Na condicionalidade II, é obrigatório a participação de pelo 80% dos alunos da rede na aplicação da avaliação SAEEB, do ano anterior à aferição.

Para a medição do inciso III, é computado o resultado das avaliações do SAEB do ano anterior, aplicações estas que acontecem em anos ímpares. Observa-se se ocorreram melhorias educacionais e socioeconômicas entre os diversos grupos econômicos apresentados nas escolas, equalizando a aprendizagem dos menos favorecidos com os mais abastados financeiramente, também deve ser observado esse critério com alunos considerados brancos a alunos de cor/indígenas. Esses resultados de uma aferição anterior para a seguinte, nos questionários socioeconômicos aplicados junto às provas de proficiência de língua portuguesa e matemática, habilita o município federativo nessa condicionalidade para o VAAR.

> Vive-se numa sociedade cada vez mais performativa, em que a obtenção de resultados académicos se apresenta como um mecanismo regulador do sistema educativo e as escolas adotam a meritocracia como estratégia primordial de seleção e estratificação dos alunos. (Ferreira, Alves e Palmeirão, 2023, p. 13)

Alves e Ferrão (2019), ao analisarem os dados verificados na avaliação SAEB, em 2017, destacam que:

> Para todos os subgrupos examinados sem reprovação, a percentagem de alunos que atingiram pelo menos o nível adequado supera os 50%, exceto no subgrupo formado por alunos de cor preta e Nível Socioeconômico (NSE) baixo. Para estes, a trajetória escolar regular (sem reprovação) não parece suficiente para compensar as desvantagens associadas à pobreza e ao preconceito racial. (Alves e Ferrão, 2019, p. 710)

Já para Tripodi, Delgado e Januário (2022, p. 5):

> O breve inventário de resultados de pesquisa apresentado permite afirmar, de um lado, que houve avanços nas desigualdades educacionais raciais, a exemplo do acesso e do fluxo; de outro, que a permanência de baixa aprendizagem dos alunos negros põe em

> xeque o modelo de Estado brasileiro e, principalmente, a sua inação ou suposta indiferença à raça, que Bonilla-Silva caracteriza como Estado com "cegueira de cor" (2006). Nesse sentido, há uma negação sistemática da existência de uma sociedade que aloque recursos materiais e simbólicos por raça e cor de pele e que determine, no caso da educação, os percursos escolares, em larga medida, e assume a meritocracia abstraída das condições concretas em que vivem os indivíduos para legitimar as desigualdades educacionais existentes.

De acordo com Alves e Soares (2009, p. 08), "assume-se que o NSE das famílias é um construto teórico, que não pode ser diretamente medido, mas que se manifesta na educação, ocupação e renda dos responsáveis pela família", ou seja, essa medida de qualificação utilizada pelo Governo Federal para aferição de habilitação dos entes federados apresenta imprecisão em suas medições, podendo ser incongruente em relação a algum município.

> A preocupação com a coleta de dados sobre a renda dos indivíduos e das famílias também é usual nos questionários das pesquisas sociais, mas a forma de medi-lo está longe de ser padronizada entre os estudos. Porém, obter respostas fidedignas para uma pergunta sobre a renda nem sempre é possível, mesmo quando apresentada em forma de categorias (faixas de rendimento). Se a pergunta for respondida por membros da família que não são seus responsáveis principais, a frequência de respostas inválidas costuma ser bem elevada. Mas, mesmo entre os responsáveis, há muitos que não respondem a esta questão, por exemplo, aqueles que têm uma inserção precária no mercado de trabalho, os que têm um rendimento muito variado, ou mesmo os que preferem não revelar a renda. Além disso, os economistas alertam para a distinção entre a renda do trabalho e a renda do capital, sendo que os detentores de mais capital tendem muito mais a omitir a própria renda (Alves e Soares, 2009, p. 8).

Por ser um dado que não apresenta informações fidedignas quanto a sua credibilidade, corroboramos com a ideia de associações e estudiosos que analisam a redistribuição do VAAR, condicionada a resultados medidos por critérios que não apresentam uma confiabilidade real e que contribuem para a exclusão de municípios com uma maior vulnerabilidade e que, ao invés de promover a equidade, aumenta-se a desigualdade, ou ainda por não terem alcançado evolução em indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades previstas no Art. 14, § 2º da Lei nº 14.113/2020, o que deixa claro para apreciação pelo município sobre a causa específica:

> § 2º A metodologia de cálculo dos indicadores referidos no **caput** deste artigo considerará obrigatoriamente:
> I - O nível e o avanço, com maior peso para o avanço, dos resultados médios dos estudantes de cada rede pública estadual e municipal nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, ponderados pela taxa de participação nesses exames e por medida de equidade de aprendizagem;
> II - As taxas de aprovação no ensino fundamental e médio em cada rede estadual e municipal;

> III - As taxas de atendimento escolar das crianças e jovens na educação básica presencial em cada ente federado, definido de modo a captar, direta ou indiretamente, a evasão no ensino fundamental e médio (Brasil, 2020, p 7).

A Resolução nº 1, de 28 de julho de 2023, publicada pelo Ministério da Educação, aprova as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão e dos indicadores para fins de distribuição da complementação – VAAR, às redes públicas de ensino, para vigência no exercício de 2024. Na seção destinada ao FUNDEB, a relação dos municípios inabilitados à complementação apontava as redes de ensino inabilitadas pelo não cumprimento de condicionalidades de melhoria de gestão previstas no mesmo artigo citado anteriormente, ou seja, o Art. 14, § 1º, incisos I a V, da Lei nº 14.113/2020, ou por não terem alcançado evolução em indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades previstos no Art. 14, § 2º da referida Lei (Brasil, 2023).

Sobre essas desigualdades, em artigo publicado em 2022, intitulado "Ação afirmativa na educação básica: subsídios à medida de equidade do FUNDEB", de autoria de Tripodi, Delgado e Januário, fazem importante afirmação quando descrevem que:

> Após mais de quinze anos da criação do FUNDEB e quase três décadas do Fundef, não verifica-se uma equidade entre aprendizado de alunos brancos e negros no país, sendo observada uma persistência da desigualdade racial que o aporte de recursos trazido pelas políticas de fundo não foi capaz de reverter. Esse cenário permite afirmar que são necessárias políticas mais assertivas, que fomentem a inclusão racial qualificada, para que o princípio de equidade posto na Constituição Federal se torne uma realidade. (Tripodi, Delgado e Januário, 2022, p.14).

Sobre as condicionalidades IV e V, é necessário convênio entre os municípios e o Estado onde estão inseridos, pois requer-se criação de legislação específica para ação colaborativa na utilização dos recursos do ICMS, com a criação do ICMS-Educação e a aplicação dos referenciais curriculares utilizados no contexto local, de acordo com a Base Nacional Comum Curricular – BNCC.

3.1 Formas de complementação da União: VAAF, VAAT e VAAR

O Novo FUNDEB traz em sua estrutura organizacional três complementações ao Fundo denominadas Valor Aluno Ano – VAAF, Valor Aluno Ano Total –VAAT e Valor Aluno Ano (resultado) – VAAR, conforme detalhado na seção anterior. Cada ente federativo recebe os recursos provenientes da arrecadação de impostos do estado onde está inserido e de sua própria arrecadação, consoante o quantitativo de alunos atendidos, localização geográfica das escolas,

etapas e formas de atendimento e as necessidades específicas destes. Esses percentuais redistribuídos pela União, foram definidos na Lei nº 14.113/2020 com aplicação imediata a partir do primeiro mês do ano subsequente, com projeção de que esse aumento percentual pudesse contemplar os entes federativos, em até 23%, até o ano de 2026.

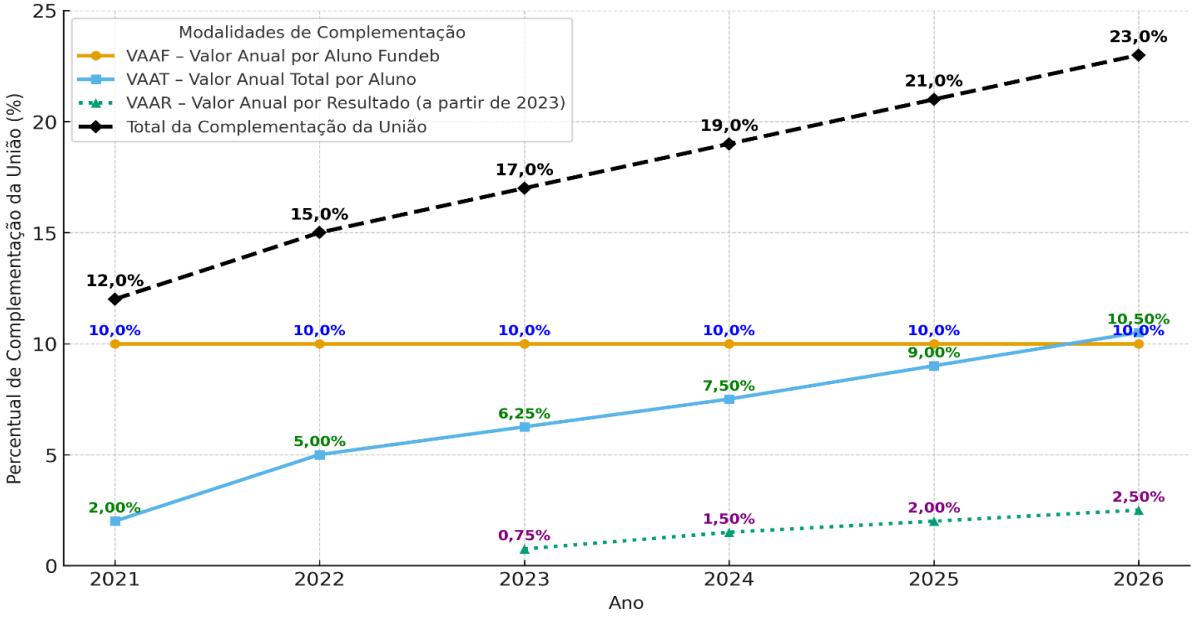
Importante observar que, para obtenção desses percentuais, que incluem a complementação VAAR, os municípios precisam estar habilitados, cumprindo as condicionalidades impostas pela Lei nº 14.113/2020. O que não será possível com um grande percentual de municípios no estado do Rio Grande do Norte, no recorte temporal 2023/2024, como identificado nessa pesquisa.

A Lei nº 14.113/2020 define as complementações da União/FUNDEB da seguinte forma:

> Art. 5º A complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o art. 3º desta Lei, nas seguintes modalidades:
> I - complementação-VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos da alínea a do inciso I do **caput** do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
> II - complementação-VAAT: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), nos termos da alínea a do inciso II do **caput** do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
> III - complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei (Brasil, 2020, p. 2).

O Gráfico 3 apresenta a evolução da Complementação da União ao FUNDEB, no período de 2021 a 2026, distribuída entre as três modalidades de repasse: VAAF (Valor Anual por Aluno FUNDEB)**,** VAAT (Valor Anual Total por Aluno) e VAAR (Valor Aluno Anual por Resultado).

Gráfico 2 – Evolução da Complementação da União ao FUNDEB (2021/2026)



Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com base na Lei nº 14.113/2020.
Observação: O VAAR (Valor Anual por Resultado) foi instituído em 2023, conforme previsto na Lei nº 14.113/2020.

O VAAF usa como referência em sua composição redistributiva a arrecadação de impostos do Fundo estadual, dividido pelo quantitativo de alunos atendidos nas respectivas redes de ensino, tendo como base o Educacenso do ano anterior. Quando não atingido o valor mínimo nacional por aluno, estipulado anualmente, obedecendo ao fator de ponderação (aluno do Ensino Fundamental I, rede urbana), e as matrículas, a União faz a complementação do VAAF.

Segundo Gutierres e Farenzena (2024), em 2021, a COUN (complementação), prevista foi de 12% do total da contribuição dos entes subnacionais (10 pontos percentuais pelo VAAF e 2 pelo VAAT). A COUN VAAF tem índice fixo de 10%, pois equivale à mesma que já vinha ocorrendo na versão anterior do FUNDEB, contemplando os estados mais pobres da federação. E que a complementação da União VAAF equivale a pelo menos 10% do total da contribuição dos entes subnacionais ao FUNDEB e deve ser distribuída tendo como parâmetro o VAAF mínimo definido no âmbito da União, o qual resulta da própria distribuição do valor disponível para esta COUN.

> Cabe ressaltar que a COUN VAAF segue a mesma sistemática do antigo FUNDEB, para a qual nem todos os fundos estaduais se habilitavam a receber a complementação por estarem com um valor aluno ano acima do valor definido como o mínimo nacional (Gutierres e Farenzena, 2024, p. 8).

> Art. 12. A complementação-VAAF será distribuída com parâmetro no valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN) definido nacionalmente, na forma do Anexo desta Lei.

> § 1º O valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN) constitui valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, observadas as diferenças e as ponderações de que tratam os Arts. 7º e 10 desta Lei, e será determinado contabilmente a partir da distribuição de que trata o art. 11 desta Lei e em função do montante destinado à complementação-VAAF, nos termos do inciso I do caput do art. 5º desta Lei.
> § 2º Definidos os Fundos beneficiados, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, com a complementação-VAAF, os recursos serão distribuídos entre o governo estadual e os seus Municípios segundo a mesma proporção prevista no art. 11 desta Lei, de modo a resultar no valor anual mínimo por aluno - VAAF-MIN (Brasil, 2020, p. 6).

De acordo com a Portaria Interministerial nº 7, de 29 de dezembro de 2022, 11 estados receberam a complementação VAAF em 2023, sendo 01 da Região Sudeste - Rio de Janeiro, 02 da Região Norte - Amazonas e Pará, e 08 da Região Nordeste - Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte (Brasil, 2022).

A Portaria Interministerial MEC/MF Nº 9, de 28 de agosto de 2024, alterou a Portaria Interministerial MEC/MF nº 6, de 28 de dezembro de 2023, e estabeleceu as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, para o exercício de 2024, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF, Valor Anual Total por Aluno - VAAT, e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação Valor Aluno Ano Regular - VAAR. Sendo assim ao analisarmos a referida Portaria identificamos que o único estado não beneficiado com a complementação VAAF em 2024, em detrimento aos de 2023, foi o Rio Grande do Norte, sem acréscimo de nenhum outro estado da federação, sendo assim Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio de Janeiro, permaneceram como contemplados por essa complementação (Brasil, 2024).

Farenzena e Pinto (2024, p. 7) descrevem que:

> A complementação da União VAAF deve ser destinada a fundos contábeis que não atingem o VAAF mínimo nacional e corresponde a 10% dos recursos de todos os fundos das UF. Em 2024, a estimativa é de transferência de R$ 24,2 bilhões, os quais beneficiarão os Fundos de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio de Janeiro [...], o VAAF/ano desses estados, com a complementação, fica em R$ 5.361,92, o que corresponde a ínfimos R$ 387,12 por mês.

A complementação VAAT tem um direcionamento de 50% para educação infantil, procurando atender e corrigir um *déficit* observado nessa etapa de ensino, principalmente quando do período de existência do FUNDEF, quando atendeu especificamente o Ensino

Fundamental. Outra causa para essa aplicabilidade seria reduzir a vulnerabilidade social e econômica na faixa etária de 0 a 5 anos, promovendo a totalidade de atendimento, de forma parcial e integral, atendendo ao descrito no Plano Nacional de Educação (PNE, 2014).

A Lei nº 13.2005/2014, na sua Meta 1 descreve que: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos e ampliar a oferta de educação infantil, em creches, para atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. Ademais, 15% dessa subvinculação deve ser utilizada para despesas com capital (PNE, 2014).

Ainda segundo Gutierres e Farenzena (2022, p.11):

> O VAAT apresenta, ainda, algumas especificidades importantes que visam direcionar os recursos de forma estratégica e coerente com as necessidades das redes de ensino beneficiadas. A primeira especificidade é a obrigação de alocar, no mínimo, 15% do valor da complementação em despesas de capital na rede de ensino que está recebendo o auxílio financeiro. Isso significa que parte desses recursos deve ser direcionada para investimentos em infraestrutura, como a construção e aprimoramento de instalações escolares.

As referidas autoras destacam que

> a segunda especificidade se refere à obrigatoriedade de destinar, no mínimo 50% do valor da complementação para a Educação Infantil na rede de ensino beneficiada. Além disso, a aplicação desses recursos na Educação Infantil deve seguir critérios específicos estabelecidos, como: i) a avaliação do déficit de cobertura, calculado com base na relação entre a oferta atual e a demanda por vagas na Educação Infantil; e ii) a consideração da vulnerabilidade socioeconômica da população atendida, garantindo que as crianças em situação de maior fragilidade social tenham acesso prioritário a uma educação de qualidade nessa fase importante de desenvolvimento" (Gutierres e Farenzena, 2022, p.11).

De acordo com a Nota Técnica da Confederação Nacional dos Municípios – CNM, Edição Nº 03/2024, essa modalidade de complementação permite que o recurso federal seja destinado diretamente às redes de ensino com baixa disponibilidade fiscal, contribuindo para maior equalização na distribuição dos recursos do FUNDEB. O VAAT olha para a realidade e a capacidade de investimento de cada rede de ensino, isso quer dizer que nem todos os municípios no Estado que têm complementação VAAF receberão complementação VAAT. Por outro lado, entes subnacionais mais pobres em Estados que não recebem a complementação VAAF podem receber a complementação VAAT e ser beneficiados com esses recursos federais. Além dos recursos do FUNDEB, o cálculo do VAAT considera todas as receitas disponíveis vinculadas à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino (MDE) em cada ente federado. Nessa modalidade, cada Estado e cada município tem o seu próprio VAAT calculado,

isso quer dizer que a complementação não é realizada por Unidade da Federação, como na complementação VAAF (CNM, 2024).

De acordo com a Lei nº 14.113/2020, em seu art. 13, §4º e §5º:

> § 4º Somente são habilitados a receber a complementação-VAAT os entes que disponibilizarem as informações e os dados contábeis, orçamentários e fiscais, nos termos do art. 163-A da Constituição Federal e do art. 38 desta Lei.
> § 5º Para fins de apuração dos valores descritos no inciso II do caput do art. 15 e da confirmação dos registros de que trata o art. 38 desta Lei, serão considerados as informações e os dados contábeis, orçamentários e fiscais, de que trata o § 4º deste artigo, que constarem, respectivamente, da base de dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), ou dos sistemas que vierem a substituí-los, no dia 31 de agosto do exercício posterior ao exercício a que se referem os dados enviados. Redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021 (Brasil, 2020, p. 7).

Com base no comunicado conjunto emitido pelo STN/FNDE sobre a complementação VAAT-2023, em agosto de 2023, haviam 350 entes federativos inabilitados a essa complementação no Brasil. De acordo com o comunicado, os procedimentos necessários para habilitação são: transmitir ou retificar as informações da matriz de saldos contábeis de 2021, via SICONFI e encaminhar as informações referentes ao Anexo da Educação do RREO para o SIOPE/FNDE. Para essa habilitação, os municípios devem inserir ou corrigir as informações orçamentarias até a data limite de 31/08, do respectivo ano (STN/FNDE, 2023).

De acordo com Farenzena e Pinto (2024, p. 8):

> A complementação da União VAAT é destinada a qualquer ente cujo valor aluno ano total seja inferior ao mínimo nacional. A apuração do VAAT de cada ente abrange uma cesta maior de recursos: os recursos do FUNDEB (incluída a complementação da União VAAF, onde houver); receitas de impostos vinculadas à Manutenção e ao Desenvolvimento de Ensino que não compõem o FUNDEB; Salário Educação; programas universais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e royalties recebidos pela exploração de petróleo e gás natural vinculados a despesas com educação.

Ainda de acordo com Farenzena e Pinto (2024), a complementação da União VAAT foi estimada em R$ 18,1 bilhões para 2024, ano em que deve corresponder a 7,5% dos recursos estaduais, municipais e distrital dos 27 fundos. Esse valor deve garantir um VAAT mínimo estimado em R$ 8.422,12 em 2024 (R$ 781,84/mês), beneficiando 2.173 municípios, a maioria deles localizada nos estados que recebem a complementação VAAF.

Para Santos Neto (2023), essa progressão gradual reflete o compromisso de aprimorar o financiamento da educação ao longo do tempo, permitindo que as redes de ensino se adaptem às novas diretrizes e garantam um financiamento adequado para a oferta de uma educação de

qualidade em todo o país. Essa abordagem gradativa ajuda a equilibrar as mudanças necessárias no financiamento da educação com a capacidade das redes de ensino de se ajustarem a essas transformações de forma eficaz (Santos Neto, 2023, p. 60).

O VAAR é a complementação associada a critérios estabelecidos pela União ao ente federativo, que busca habilita-se para o recebimento dos recursos provenientes desta. A Lei nº 14.113/2020, define em seu Art. 14, as condicionalidades a serem implantadas ou implementadas pelo ente federativo para sua habilitação.

> Art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do caput do art. 5º desta Lei. § 1º As condicionalidades referidas no caput deste artigo contemplarão: I - Provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho; II - Participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica; III - Redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades; IV - regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional n.º 108, de 26 de agosto de 2020; V - Referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino. § 2º A metodologia de cálculo dos indicadores referidos no caput deste artigo considerará obrigatoriamente: I - O nível e o avanço, com maior peso para o avanço, dos resultados médios dos estudantes de cada rede pública estadual e municipal nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, ponderados pela taxa de participação nesses exames e por medida de equidade de aprendizagem; II - As taxas de aprovação no ensino fundamental e médio em cada rede estadual e municipal; III - As taxas de atendimento escolar das crianças e jovens na educação básica presencial em cada ente federado, definido de modo a captar, direta ou indiretamente, a evasão no ensino fundamental e médio. § 3º A medida de equidade de aprendizagem, prevista no inciso I do § 2º deste artigo: I – Será baseada na escala de níveis de aprendizagem, definida pelo Inep, com relação aos resultados dos estudantes nos exames nacionais referidos no inciso I do § 2º deste artigo; II - Considerará em seu cálculo a proporção de estudantes cujos resultados de aprendizagem estejam em níveis abaixo do nível adequado, com maior peso para a) os estudantes com resultados mais distantes desse nível; b) as desigualdades de resultados nos diferentes grupos de nível socioeconômico e de raça e dos estudantes com deficiência em cada rede pública. § 4º Em situação de calamidade pública, desastres naturais ou excepcionalidades de força maior em nível nacional que não permitam a realização normal de atividades pedagógicas e de aulas presenciais nas escolas participantes do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) durante a aplicação dessa avaliação, ficará suspensa a condicionalidade prevista no inciso II do § 1º deste artigo, para fins de distribuição da complementação-VAAR (Brasil, 2020, p. 7).

Portanto, a política de habilitação do VAAR visa, melhoria nos indicadores de atendimento e de aprendizagem. Esses aferidos nas avaliações de larga escala, do SAEB,

redução das desigualdades socioeconômicas dos alunos e o cumprimento das condicionalidades, em sua integralidade, previstas na lei que regulamentou o FUNDEB como política de governo, agora de forma permanente.

> A complementação da União VAAR é destinada a qualquer ente que cumpra condicionalidades de gestão e evolução em indicadores de atendimento e de aprendizagem, com redução de desigualdades (CIF, 2022). Deve corresponder, a partir de 2026, a 2,5% dos recursos de todos os fundos das UF. Começou a ser implementada em 2023. No ano de 2024, a estimativa é que ela atinja R$ 3,6 bilhões (1,5% dos recursos dos fundos) para 2.537 entes – 2.525 municípios e 12 governos estaduais (Farenzena e Pinto, 2024, p. 9).

Freitas (2007), faz uma inferência sobre esse tipo de política voltada para a inserção de condicionalidades de melhoria no âmbito educacional. Em vez de promover estratégias e ações que facilitem essa perspectiva, busca-se encontrar culpados e responsabilizar pelo não cumprimento dessas condicionalidades. Entre as condicionalidades impostas está a melhoria nos indicadores de aprendizagem e, sobre isso, o autor adverte que o monitoramento do desempenho escolar por meio de avaliação externa não implica que os alunos tenham acesso aos conteúdos importantes para sua formação, tampouco assegura igualdade de resultados. O sistema de avaliação monitora o desempenho global dos estudantes, mas não o que cada um aprende.

Ainda sobre a responsabilização dos municípios e escolas por essa busca desenfreada por melhorias frente a resultados negativos e/ou incompatíveis para a obtenção do prêmio ou bonificação proposta pelas avaliações externas relacionadas ao VAAR, Freitas (2014) destaca que pesquisas demonstram que a responsabilização educacional gera consequências não controladas no processo educativo, podendo romper a confiança que sustenta as relações entre os profissionais e entre estes e os estudantes. A concorrência por resultados pode comprometer o coletivo, enfraquecendo a confiança dos envolvidos, que podem recorrer a fraudes para alcançar os resultados desejados.

No que se refere ao sistema, há o alerta para a possibilidade de manipulação de notas, rebaixamento dos níveis dos testes e fraudes por parte das empresas que constroem, aplicam e corrigem os exames, entre outros problemas. No âmbito escolar, ressalta-se o risco de restrição do currículo ao conteúdo nacional, o treino de estudantes apenas para os exames e a atenção dos professores direcionada aos alunos próximos ao nível de proficiência, devido ao tempo limitado para atendimento individualizado, o que leva ao descompromisso com os estudantes que estão muito acima ou abaixo dessa faixa (Freitas, 2014).

Entende-se que promover uma política educacional baseada em critérios que ofereçam bonificação apenas para aqueles que atingirem metas de melhoria a curto prazo, em municípios com realidades econômicas, sociais, culturais e políticas muito distintas – entre regiões que apresentam desigualdades e vulnerabilidades sociais – não promove nem melhora a equidade, tampouco a eficiência e a qualidade educacional.

Embora não em sua plenitude ou não como estipulado na lei, é inegável que o aumento do aporte de investimento na educação tem contribuído e irá colaborar com a melhoria na qualidade da educação brasileira. Programas como o Plano de Ações Articuladas – PAR, tem auxiliado, dentro de suas ações, a estados e municípios, na melhoria da infraestrutura das escolas, seja em reforma, ampliação ou construção, também a plataforma disponibiliza, através de convênio, formação continuada para profissionais da educação, em parceria com o FNDE/MEC e instituições autorizadas para esse fim, aquisição de transporte escolar, através do *Programa Caminho da escola*, aquisição de utensílios, equipamentos, mobiliário, material esportivo, instrumentos musicais, entre outros, através de convênio com o FNDE, emendas parlamentares ou recursos próprios, o que tem possibilitado aos entes federados melhoria na qualidade estrutural e no atendimento aos alunos na promoção de uma educação qualitativa e igualitária.

3.2 A construção do FUNDEB permanente: disputas, consensos e atores políticos

A Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação – FINEDUCA

A Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA), tem feito críticas substancias ao FUNDEB permanente, na forma em que foi aprovado, principalmente aos critérios estabelecidos em lei, relacionados ao recebimento do VAAR. Sobre isso, em manifesto publicado pela referida Associação, através da Nota Técnica com o título “” (2020), Alves *et al.* descrevem que alguns segmentos, em especial aqueles ligados ao mercado, têm divulgado a falsa informação de que o “R” do termo VAAR significa Resultados dos estudantes em testes padronizados, pois, segundo a lógica subjacente, não se admite colocar mais dinheiro nas redes sem que haja evidências de melhoria de desempenho dos estudantes em provas. A complementação VAAR, porém, contempla também Atendimento e Redução de desigualdades, como citado acima (Alves *et al*., 2022).

Nesse contexto, a Associação entende e questiona que a habilitação ao VAAR baseada em *resultados*, que seria a descrição para a letra “R”, na sigla, estaria sendo distorcida para

atender o mercado e as grandes instituições (como Banco Mundial, UNESCO, Fundação Lemann, Instituto Natura, dentre outros) que interferem na política educacional do país.

Ainda que a COUN (expressão usada comumente pela FINEDUCA para complementação da União), VAAR deve ser destinada a redes públicas que cumprirem algumas condicionalidades de gestão e apresentarem evidências de evolução em indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem, com redução das desigualdades, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, sistema este ainda não criado. Este Sistema não deve ser confundido com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), pois pressupõe dimensões de avaliação bem mais amplas (FINEDUCA, 2022).

A Associação entende que a habilitação de um ente federativo ao recebimento do VAAR baseada apenas na aplicação das avaliações periódicas do SAEB, não seriam suficientes para medir as aferições propostas na lei, o que corroboramos com a Associação, entendendo que da forma como está posta, essa aferição se torna mais punitiva aos municípios.

Ademais nesse mesmo manifesto, publicado em 2022, pós instituição do FUNDEB permanente, a FINEDUCA entende que o texto da lei seria inconstitucional ao se contrapor a CF de 1988:

> A redação da Lei nº 14.113/2020 choca-se frontalmente com o que consta no art. 212-A da Constituição Federal (inserido pela Emenda à Constituição nº 108/2020), em que, explicitamente, são determinados os critérios de (1) atendimento e (2) melhoria da aprendizagem, ambos levando em conta a redução das desigualdades: Ora, como pode haver aprendizado para os milhões que estão fora da escola? Ademais: atendimento não se resume a taxa de escolarização, envolve também condições de oferta que precisam ser definidas e avaliadas no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Sinaeb. (Fineduca, 2022)

Ainda no mesmo manifesto, a FINEDUCA propõe que a complementação VAAR contemple, nos primeiros cinco anos, a evolução em taxas de atendimento e que seja definida uma metodologia de apuração dos indicadores de atendimento e aprendizagem com redução de desigualdades e com ampla participação dos setores da sociedade civil da área da educação.

A FINEDUCA destaca o seu posicionamento enquanto instituição não governamental e sem fins lucrativos, mas que desde 2011 pesquisa financiamento em educação: Reiteramos que a complementação VAAR contemple, nos primeiros cinco anos, a evolução em taxas de atendimento e que seja definida uma metodologia de apuração dos indicadores de atendimento e aprendizagem com redução de desigualdades com ampla participação dos setores da sociedade civil da área da educação, como falado anteriormente. Isso vale também para a

formulação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, pois o VAAR depende dele (FINEDUCA, 2022).

Além disso, as metas de taxas de atendimento estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE, Lei nº 13.005/2014) para as etapas e modalidades da educação básica, não estão sendo cumpridas, conforme tem sido apurado pelo INEP e Campanha Nacional pelo Direito à Educação (INEP, 2022; CNDE, 2022).

> Vincular recursos a desempenho escolar das redes de ensino é penalizar os que já são penalizados e premiar os premiados pelas condições econômicas, uma vez que é nos pequenos municípios do país e nas regiões mais remotas, marcadas pela ruralidade, que o desempenho é pior, indicador de 'resultado' [...].

Entendemos que, analisando essa prerrogativa legal, instituída na EC nº 108/2020, o posicionamento da FINEDUCA seria que era preciso de fato criar um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, a partir da Instituição da EC, o que inviabilizaria a aferição da condicionalidade do VAAR, a partir da utilização dos dados do SAEB já existentes.

Alves *et al.* (2020, p.18) descrevem sobre o que:

> Desfiguram o nome dessa complementação federal, denominando-a de VAAR, onde a letra **R** representa **Resultado**. Ora, a Constituição Federal fala em atendimento, aprendizagem e redução da desigualdade. Ademais, resultado é diferente de aprendizagem, pode haver resultado sem aprendizagem (quando se frauda um exame, ou se treina os alunos para provas, por exemplo) e haver aprendizado mesmo quando as notas são mais baixas. Considerando que, como mostram os estudos internacionais e no Brasil, 70% da nota de uma estudante está associada à escolaridade e nível socioeconômico de seus pais, escolas de regiões mais pobres e periféricas, mesmo quando fazem um bom trabalho, tendem a apresentar notas mais baixas.

Portanto, Alves *et al*. (2020), através de publicação na revista FINEDUCA, defendem que, na regulamentação da complementação dos 2,5% (VAAR – conforme consta no PL do Senado – atendimento; aprendizagem; equidade), os recursos dessa complementação sejam destinados inicialmente para os municípios que se comprometam a ampliar o atendimento, tendo como referência as metas do PNE, pré-condição para a equidade e para a aprendizagem que deve se pautar não pelos "resultados" em testes padronizados, mas pelos indicadores balizados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Alves *et al.*, 2020).

Há de se destacar ainda que a FINEDUCA criou, em uma iniciativa conjunta com a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Laboratório de Dados Educacionais, o aplicativo Simulador FUNDEB, que é um aplicativo utilizado para estimar o funcionamento do Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação de

acordo com diferentes parâmetros a serem definidos pelo usuário. A ferramenta utiliza dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para calcular o montante distribuído para cada ente nacional e a complementação da União (FINEDUCA, 2020).

Acreditamos que a Associação descreve bem os equívocos existentes na lei de criação do novo Fundo, mais especificamente a aplicação das condicionalidades de habilitação do VAAR aos municípios mais pobres, com menor poder de arrecadação, fragilizados por décadas de indicadores de pobreza e desigualdades.

Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE)

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, juntamente com a FINEDUCA, emitiu NT conjunta, denominada PL da Câmara, sobre o FUNDEB: "retirando recursos de Estados, DF e Municípios e rasgando a Constituição", onde reconhecem os avanços da EC nº 108/2020, como: o aumento da complementação da União; a constitucionalização do Custo Aluno-Qualidade (CAQ); a incorporação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB); sua distribuição pelo sistema híbrido; a destinação de pelo menos 70% dos recursos à remuneração dos profissionais da educação básica; o uso de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino proibido para aposentadorias; em uso do recurso público exclusivamente para a educação pública. Entretanto, a nota traz críticas quando da discussão de implantação do FUNDEB permanente sobre a possibilidade de repasse dos recursos do Fundo a instituições da iniciativa privada.

Movimento Todos Pela Educação

O movimento *Todos pela Educação*, organização da sociedade civil, emitiu NT (2019) intitulada: "Análise da relação entre investimento por aluno e qualidade do ensino". A proposta do *Todos Pela Educação* contemplava um redesenho das fórmulas distributivas dessa política pública de modo a beneficiar os entes federativos com menores disponibilidades fiscais, tanto por meio de uma maior cooperação financeira entre os entes federativos de cada Unidade da Federação, quanto por meio de uma participação complementar do Governo Federal direcionada a quem mais precisa. Em outras palavras, busca-se reduzir as desigualdades entre os entes federativos, apoiando aqueles que ainda contam com pouco recursos para investimento por aluno da Educação Básica.

Já em outra NT, denominada *Fontes de recursos para a ampliação da complementação da União ao FUNDEB*, emitida em 2020, o movimento *Todos pela Educação*, apresentava um estudo de fontes que viabilizavam a exequibilidade e a ampliação da complementação da União de 10% para 20%-25%, valores que estavam em debate no Congresso Nacional. Vale lembrar que tal aumento é fundamental para erradicar condições críticas de subfinanciamento no país e permite também inovações no desenho do Fundo, tornando-o mais redistributivo e indutor de qualidade educacional.

Já em uma análise do movimento sobre a regulamentação do novo FUNDEB, publicada em 2020, o entendimento sobre o VAAR é que é clara a associação do VAAR a resultados de aprendizagem que combinem avanço na qualidade e na equidade – está entendida como a diminuição das desigualdades entre grupos socioeconômicos e étnico-raciais. Tais inclusões devem ser comemoradas pois colocam o FUNDEB no sentido correto de aliar a indução de resultados educacionais ao enfrentamento de desigualdades, fruto de um amplo entendimento entre os parlamentares.

Sobre essa posição discordamos, pois, como já discutido nesse trabalho em outros momentos, induzir os resultados obtidos nas avaliações externas ao enfrentamento das desigualdades encobrem ou disfarçam o real objetivo do financiamento educacional no que tange a igualdade e equidade entre os entes federativos.

Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE

Em publicação intitulada “Educação básica e o novo FUNDEB em tempos de pandemia debates em educação”, pela ANPAE (2020), a Associação afirma que restringir a distribuição de recursos pelo Modelo VAAR a uma estreita concepção de desempenho na aprendizagem (exames nacionais anuais) e ao alinhamento de referências curriculares à BNCC, desconhecendo um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, é promover uma lógica equivocada de dar mais recursos a quem tem melhores resultados, ampliando desigualdades. Nessa concepção, equidade e igualdade ficam aquém da proposta distributiva do Fundo, gerando mais desigualdades, tendo em vista a impossibilidade de muitos municípios em se adequarem às condicionalidades previstas em lei.

A ANPAE tem se consolidado como uma das entidades que mais significativamente vêm fomentando o debate relativo à constitucionalização e ao aperfeiçoamento dos mecanismos de aplicação do Fundo no âmbito municipal. Nesse movimento de interlocução pública, a

associação busca instituir um diálogo amplo e qualificado acerca dos aspectos que carecem de revisão e aprimoramento, com vistas a robustecer a participação dos entes federados no financiamento da educação.

Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação – ANPED

A ANPED, em publicação (2020), demonstrava preocupação com a instiuição do novo FUNDEB permanente. Na publicação "Anped na luta por recursos do FUNDEB para educação pública e valorizaçao dos profissionais da educaçao", a entidade demonstrava preocupação com o texto da lei aprovado, em primeira instância no Congresso Nacional e enviado ao Senado Federal. Entre essas preocupaçoes estava a relacionada ao VAAR:

> A orientação central do FUNDEB precisa ser de redistribuição equalizadora de condições de qualidade. O uso de avaliações em larga escala como parâmetro de distribuição dos recursos atua numa direção contrária a este propósito, ferindo o papel de propiciar igualdade e equidade da oferta de condições de qualidade e obliterando objetivos da educação escolar e do trabalho docente (ANPED, 2020).

Em outra nota pública em 2020, sobre a regulamentação do FUNDEB, a ANPED se posiciona de forma contrária a instituições de condicionalidades atreladas a resultados. Sobre isso, o texto da nota diz:

> Restringe a distribuição de recursos pelo Modelo VAAR a uma estreita concepção de desempenho na aprendizagem (exames nacionais anuais) e ao alinhamento de referências curriculares à BNCC, desconhecendo um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, promovendo uma lógica equivocada de dar mais recursos a quem tem melhores resultados, ampliando desigualdades; não delineia critérios de equidade que, realmente, enfrentem desigualdades e promovam a inclusão de estudantes em situação de vulnerabilidade (por exemplo considerando indicadores de desigualdade educacional racial de cada rede estadual e municipal na distribuição de recursos), não priorizando que as modalidades de complementação sejam destinadas prioritariamente para os entes que se comprometam a ampliar o atendimento, tendo como referência as metas do PNE (ANPED, 2020).

Concordamos com a Associação por entendemos que a supressão de recursos para a educação, baseada numa concepção de resultados, pune municípios com falta de estrutura física e humana, e com pouco tempo hábil na resolução de problemas que necessitariam de médio e longo prazo para sua resolução, penalizando o município que, por sua condição social, geográfica e cultural, já é penalizado.

União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação – UNDIME

A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, é uma associação civil sem fins lucrativos, fundada em 1986 e com sede em Brasília/ DF. A UNDIME é constituída por Dirigentes Municipais de Educação (DME) em exercício. Isto é, aqueles que exercem a função de secretários(as) municipais de educação. A UNDIME tem acento representativo na Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF).

A UNDIME emitiu Nota Técnica nº 1, de 2023, que relatava as estimativas de valores para as subvinculações e a obrigatoriedade de os municípios cumprirem as condicionalidades do VAAR, sem as quais não seria possível a habilitação ao VAAR. Ao analisarmos a referida nota não encontramos nenhuma aferição ou recomendação em defesa daqueles municípios que não conseguiriam a habilitação, tendo em vista a entidade citada ser a representante dos municípios. A pesquisa foi realizada no portal da UNDIME nacional.

Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED

O Conselho Nacional de Secretários de Educação é uma associação fundada em 1986, que reúne as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal. Assim como a UNDIME, o CONSED também integra a Comissão Intergovernamental de financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Em 2019, através de NT, juntamente com a UNDIME, o CONSED emitiu seu posicionamento em relação a continuidade do FUNDEB de forma permanente:

> O conselho nacional de secretários de educação – Consed, e a união nacional de dirigentes municipais de educação – Undime, defendem a transformação do FUNDEB em instrumento permanente de financiamento da educação básica pública. O Consed e a Undime propõem ainda, de imediato, a adoção do patamar mínimo de 20% para a complementação da união, no primeiro ano de vigência da emenda constitucional, ampliada progressivamente por acréscimo de 2 pontos percentuais a cada ano, até alcançar, gradativamente o valor equivalente a, no mínimo, 40% do total dos recursos. Pelo exposto, Consed e Undime acreditam que as mudanças propostas se traduzem em um salto considerável na busca por equidade (CONSED, 2019).

Ainda em 2019, o CONSED emitiu a NT 7/2019, denominada “Um FUNDEB melhor para todo o Brasil: permanente, mais equitativo e com maior participação da União”. Nesta NT, estabelecia posição a respeito do Substitutivo da PEC nº 15/2015, e sobre a desigualdade social, tão latente na sociedade brasileira, consequentemente, na educação.

> Essa desigualdade não se explica apenas pelo efeito da condição socioeconômica desses estudantes, mas se relaciona também ao fato de que boa parte dos entes federativos – incluindo algumas redes estaduais – dispõe de recursos muito insuficientes para investir na educação básica (CONSED, 2019).

Nesse sentido, o posicionamento apresentado pelo CONSED era em apoio aos principais pontos do Substitutivo da Deputada Dorinha Seabra Rezende, tornado o FUNDEB permanente no texto da Constituição Federal, ampliando para 40% a complementação da União, e por um modelo mais redistributivo, sem perdas para os Estados que atualmente recebem complementação da União, mediante um modelo de transição (CONSED, 2019).

Tanto a UNDIME quanto o CONSED ressaltam nesses posicionamentos uma cobrança por uma participação maior da União em referência aos percentuais repassados aos entes federativos.

Comissão Especial da Educação

A PEC nº 15 foi apresentada pela Deputada Raquel Muniz, em 2015 e, posteriormente, em 2016, foi constituída a primeira Comissão Especial responsável pela análise do documento, durante a 55ª legislatura, com designação da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM16 -TO) como relatora. Em 2017, foi realizada a primeira audiência pública, de muitas que viriam em diante (Morais, 2022, p. 84).

> Na Câmara dos Deputados, foi criada Comissão Especial para apreciação da PEC, em julho de 2015. Até o fim da 55ª legislatura, foram realizadas dezenas de audiências públicas e reuniões técnicas, retomadas na 56ª legislatura, quando a PEC foi desarquivada e se criou novamente a Comissão Especial. (Farenzena e Pinto, 2024, p. 4)

Ainda sobre essa discussão na Comissão Especial, responsável pela análise da PEC 15/15, que viabilizava as mudanças para tornar o fundo de financiamento com maior proposta no valor repassado e mecanismos que promovessem, na redistribuição dos recursos aos entes federativos, um maior poder equitativo, Morais (2022, p. 84) destaca que

> a proposta inicial não trouxe mudanças substanciais em relação ao desenho do FUNDEB anterior. [...] manteve-se o caráter contábil dos fundos estaduais, com a mesma composição tributária e percentual de complementação da União, sem alteração no mecanismo de redistribuição de recursos e no percentual destinado ao pagamento dos profissionais do magistério. Basicamente, e não menos importante, a principal inovação foi tornar o Novo FUNDEB perene.

Ainda segundo Morais (2022), foi a partir de 2017, que se iniciou um intenso processo de discussão na Câmara dos Deputados, com participação de vários representantes da sociedade civil, das organizações sindicais e estudantis, dos governos estaduais e municipais e pesquisadores acadêmicos. O governo federal pouco esteve presente (Morais, 2022, p. 85).

Morais (2022), destaca ainda que com o encerramento da 55ª Legislatura (2015-2019), a PEC nº 15/2015 foi arquivada. No início da 56ª Legislatura (2019-2023), com o desarquivamento da PEC, nova Comissão Especial foi constituída, mantendo-se a Deputada professora Dorinha como relatora. Há de se destacar o empenho e compromisso desta na aprovação da PEC 15, tendo em vista as dificuldades em aprovar uma política que viabilizasse um aumento efetivo no percentual destinado ao fundo responsável pelo financiamento da educação (Morais, 2022, p. 87).

Por fim, segundo Morais (2022), Diante de distintas propostas, a Comissão Especial ainda redigiu o 3º substitutivo, em setembro de 2019, e o 4ª substitutivo, em fevereiro de 2020, o que demonstra a complexidade para se chegar a consensos. Com a proximidade do fim do FUNDEB, finalmente a PEC nº 15/2015 foi aprovada no plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, transformando-se na Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020 (Morais, 2022, p. 87).

> O Parecer da relatora da PEC nº 15/2015 foi publicado em 17 de julho de 2020, e a votação no plenário da Câmara ocorreu quatro dias depois. A proposta seguiu para o Senado, onde foi votada e aprovada por unanimidade no dia 25 de agosto de 2020, com a promulgação da EC nº 108 no dia seguinte (Farenzena e Pinto, 2024, p. 4)

Analisando o posicionamento das instituições citadas, percebe-se uma preocupação da maioria em relação ao financiamento educacional previsto na lei, principalmente em relação ao VAAR. O VAAR, inserido dentro da diretriz educacional do FUNDEB, agora como política permanente, condicionado a metas ou ajustes que os entes subnacionais precisam promover, especialmente na correção das desigualdades educacionais e sociais, tem sido tratado pelo governo como um aumento de recursos para quem adota, quando, na verdade, os intelectuais da área envolvidos nessa discussão acreditam que seja uma punição aos entes que não conseguem atender às condicionalidades propostas em lei para tal.

Cumpre ressaltar o posicionamento da FINEDUCA, a Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, ANPAE e ANPED no que tange à subvinculação do VAAR, tendo em vista as dificuldades encontradas pelos municípios para habilitação ao referido recurso, bem como a falta de clareza de como esses critérios são apresentados a esses municípios. Essas Associações

têm sido persistentes em criticar a forma como o governo tem redistribuído essa complementação, afirmando que não existe equidade entre os municípios, o que inviabiliza melhorias para aqueles mais pobres, com condições sociais e econômicas adversas.

Posicionamento oposto tem a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), representante dos municípios a nível local, que defende uma postura estatal. O seu posicionamento é o de que os municípios, independentemente das condições adversas já relatadas e sem observância dos contextos locais, devam se submeter aos critérios e condicionalidades propostas na Lei nº 14.113/2020, modificando, a curto prazo, suas legislações e procurando metodologias de aferição, sem planejamento, na obtenção dos resultados propostos, numa disputa do município contra si mesmo, em busca de resultados definidos pelo MEC.

Ao analisarmos as críticas advindas dos intelectuais e das instituições envolvidas nesse processo, corrobora-se com os mesmos em relação ao VAAR, por entendermos que todo e qualquer recurso que deixa de ser disponibilizado para o desenvolvimento e melhoria educacional é prejudicial para a educação. Acreditamos que estabelecer uma política de financiamento baseada em resultados não prioriza nem eleva os índices educacionais deficitários da nossa nação. Ademais, é preciso que essa forma de habilitação dos municípios seja revisada a curto prazo e que as entidades não governamentais, universidades, sociedade civil, entre outros, dialoguem com o governo de forma objetiva e parceira, em busca de solucionar essa política excludente.

Cabe destacar ainda a importância que essas instituições tiveram na construção da política de financiamento do novo FUNDEB permanente, para que o mesmo fosse aprovado da forma como está, se não da maneira como essas instituições defendiam, como seus intelectuais sustentavam, mas da forma que foi possível para o momento, em detrimento de várias outras imposições rechaçadas, que trariam prejuízos significativos à política em questão (principalmente as promovidas pelo setor privado e pelos organismos internacionais), devido à participação das entidades citadas.

3.3 O VAAR e a lógica da vinculação por resultados na política educacional

Um dos desafios aplicados a Lei nº 14.1130/2020, é a redução das desigualdades socioeconômicas dos estudantes da educação básica no Brasil, condicionada a critério para recebimento de recursos do VAAR.

De acordo com Vale, Pereira e Santos (2025), foi a partir da redemocratização do país, que teve como marco a Constituição Federal de 1988 (CF/88), seguida da reforma do Estado brasileiro, na década de 1990, que o financiamento da Educação Básica passou por algumas metamorfoses, que foram sendo refinadas até os dias atuais, com destaque para os aspectos relacionados à meritocracia como exigência fundante para que as escolas recebam o financiamento – o qual, antes de tudo, é um direito.

Sobre isso, Peres e Tripodi (2022, p.10), em matéria publicada sobre a implementação do VAAR, ressaltavam que:

> Além disso, a lei nº 14.113/2020, dispõe, no mesmo artigo 14, que deverá ser produzida, no âmbito do sistema nacional de avaliação da educação básica, uma medida de equidade (§ 3˚), para a mensuração das condicionalidades previstas, especialmente, a III, que devem considerar, obrigatoriamente, as desigualdades de resultados nos diferentes grupos de nível socioeconômico e de raça e dos estudantes com deficiência em cada rede pública.

Segundo as mesmas autoras, acreditava-se ser urgente a discussão dos critérios em pauta, da operacionalização de equidade por meio de indicadores, das dificuldades dos municípios em apresentarem propostas para cumprir as condicionalidades e de proporem soluções que apoiem, especialmente, as redes municipais que dispõem de menores recursos para que não fiquem inabilitadas ao recebimento do VAAR, em 2023.

Nessa perspectiva de cumprimento das condicionalidades propostas os entes federativos, têm procurado a habilitação ao recebimento da complementação FUNDEB/VAAR.

> Motivo pelo qual realizam toda forma de determinação que possibilite barganhar recursos para execução das políticas públicas educacionais, sem analisar ou mesmo ignorando aspectos subjacentes aos modos de complementação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino. Tudo isso é levado a cabo em busca da pretensa qualidade traduzida em índices, metas, padrões numéricos, méritos, competição e seus correlatos. (Vale, Pereira e Santos, 2025, p. 3)

Entretanto, há de se convir que uma grande parte dos municípios, a despeito dos esforços apresentados, não tem conseguido “enquadrar-se” nessa lista de habilitados, a cada ano, para o recebimento dessa complementação do financiamento educacional. Aspectos estruturais precárias de anos não são resolvidas em pouco espaço de tempo e a falta desse financiamento, mas pune do que valoriza aqueles que não o percebem, na sua grande maioria, estes municípios vulneráveis política e socioeconomicamente, não tem encontrado aporte para tal.

> Sem financiamento, as condições reais para a melhoria da qualidade ficam fragilizadas, porque, dentro do sistema capitalista, aquele é a base material que implica os aspectos pedagógicos, estruturais e organizacionais, ou seja, sem recurso adequado não se pode pensar em qualidade. (Vale, Pereira e Santos, 2025, p. 07)

Pensar em melhoria e qualidade educacional, baseadas em conceitos meritocráticos, obtidos no interior das escolas e que possibilitem aos municípios obterem índices educacionais compatíveis com os determinados pelo Governo Federal, através do MEC, não são parâmetros na medicação dessa qualidade. De acordo com Guindani, Borges e Koga (2024, p. 6), "numa concepção meritocrática, o aluno que tem boas notas passa a ser visto como detentor de um dom, inteligente e dedicado, raciocínio este que justifica e ofusca o papel determinante do contexto social e cultural no espaço escolar".

Oliveira *et al.* (2013, p. 4) destacam que os resultados obtidos pelos alunos em avaliações em larga escala devem ser compreendidos apenas como um retrato parcial das aprendizagens construídas no contexto escolar, não podendo ser confundidos com o conjunto efetivo dessas aprendizagens.

De acordo com Marcato e Conti (2017, p. 69),

> A meritocracia, vista desse modo, apresenta-se como um fator de *crueldade*, segundo Dubet, pois quando o aluno fracassa é imputado a ele mesmo a responsabilidade do fracasso, de modo que o problema deixa de ser social e passa a ser individual. E isso implica uma questão motivacional.

Em consonância com as opiniões supracitadas, a FINEDUCA, após leitura do manifesto publicado em 2022, faz críticas à forma como as condicionalidades do VAAR estão sendo aplicadas aos municípios, sem considerar as condições locais inerentes a cada um, especialmente aqueles em maior vulnerabilidade econômica:

> [...] O desempenho de um estudante medido através da nota de uma prova em uma avaliação padronizada é um péssimo indicador do trabalho de uma escola ou de uma rede de ensino, tendo em vista que mais de 70% desse desempenho é explicado pelo nível socioeconômico das famílias. Vincular recursos a desempenho escolar das redes de ensino é penalizar os que já são penalizados e premiar os premiados pelas condições econômicas, uma vez que é nos pequenos municípios do país e nas regiões mais remotas, marcadas pela ruralidade, que o desempenho é pior. Indicador de 'resultado' (palavra que não consta na EC 108/2020) que não leve em conta o nível socioeconômico (NSE) das famílias é uma fraude com os entes federados mais pobres e com maior população rural. O próprio MEC e entidades, como a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), admitem os equívocos da regulamentação feita por uma lei, pasme-se, aprovada no dia 25 de dezembro, sem a devida participação dos principais interessados. A EC 108/2020 menciona explicitamente, como pré-condição para o estabelecimento do VAAR, a existência de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, que deve ser criado por lei e que ainda não o foi (FINEDUCA, 2022).

Entendemos que será um desafio, pois envolve situações de melhoria da qualidade socioeconômica dos alunos, fora do contexto escolar, o que impacta diretamente na forma como esses alunos chegam à escola. Nesse contexto, os entes federados deverão promover ações que melhorem o bem-estar do aluno no seu contexto local e não só no seu contexto escolar. É notório que a qualidade no contexto escolar e no atendimento a essa educação deva ser melhorado e ampliado, objetivando que seja estendido a toda comunidade.

Gluz, Mosna e Farenzena (2024), em publicação na revista FINEDUCA, com o título "Valor Aluno Ano Redução de Desigualdades VAAR (!)", onde o R de resultado é substituído por *redução de desigualdades*, trazem uma conotação mais aproximada do que essa política financeira representa atualmente aos municípios, descrevendo o VAAR como real ferramenta de redução das desigualdades e não de medição de resultados.

> É importante lembrar que as avaliações de larga escala, um dos instrumentos presentes nas condicionalidades da COUN-VAAR e no indicador de melhoria de aprendizagem, têm uma matriz de origem empresarial, os conceitos de eficiência e produtividade são oriundos do mundo dos negócios [...] A sua lógica se pauta pela competição, lógica esta que contrasta com os conceitos estabelecidos na legislação educacional brasileira de democratização da educação e do conhecimento. (Gluz, Mosna e Farenzena, 2024, p. 8)

As avaliações em larga escala do SAEB são padronizadas e atendem a critérios meritocráticos, sem considerar as diversidades estruturais e educacionais do Brasil. Sua aplicação segue uma lógica mecânica, em que as escolas são utilizadas como laboratórios de aplicação e os alunos são submetidos a uma mera aferição de saberes, aos quais, em muitos casos, não tiveram acesso. Nesse contexto competitivo, porém, sem condições igualitárias, esses alunos e escolas acabam sendo reprimidos em seu contexto local.

Gluz, Mosna e Farenzena (2024, p. 8), ainda destacam que

> as avaliações de larga escala desconsideram as condições de oferta educativa, estrutura, insumos e processos. Há produções acadêmicas e levantamentos sobre precárias condições materiais das redes de ensino públicas, ocorrendo também condições extremamente desiguais, tanto em termos regionais quanto interestaduais. Estas produções apontam que muitas escolas apresentam condições deploráveis, faltam materiais pedagógicos, laboratórios, falta até água potável e sanitários, além da desvalorização e falta de formação continuada docente. É comum que instituições com mais precariedade em termos materiais encontrem-se em regiões de vulnerabilidade social e concentrem os estudantes em situação mais desfavorecida. Outrossim, resultados de testes precisam ser cotejados com condições de oferta e desigualdades de oportunidades educacionais.

Com efeito, a repartição e a fiscalização dos recursos para a educação, no Brasil, são processos extremamente complexos, uma vez consideradas as disparidades geográficas, econômicas e culturais das diversas regiões do país (Bonfim, 2022, p. 39). Ainda nessa perspectiva de pensamento, Guindani, Borges e Koga (2024) destacam que, em pesquisa realizada pelo IBGE (2020), PNUD (2020), e MEC (2020), que analisou o PIB, IDHM, taxas de reprovação, distorção e abandono escolar nos estados brasileiros e Distrito Federal, os dados revelaram as contradições do discurso meritocrático. Demonstram que "uma criança nascida em um Estado com menor PIB e menor IDH não possui as mesmas condições de aprendizagem de uma criança proveniente de um Estado mais privilegiado economicamente" (Guindani, Borges e Koga, 2024, p. 10).

E ainda que a análise desses indicadores também contribua para uma reflexão acerca da avaliação em larga escala, o IDEB e outros indicadores podem levar à culpabilização de gestores escolares, uma vez que a correlação entre esses indicadores demonstra que escolas situadas em regiões economicamente mais vulneráveis não podem ser avaliadas da mesma forma que aquelas localizadas em regiões economicamente mais privilegiadas.

A continuidade de aumento dos recursos a serem investidos na educação e as fontes que confiram sustentabilidade a esse financiamento, devem ser preocupações constantes para o governo e a estrutura organizacional da educação na totalidade. Nesse contexto, a responsabilidade dos entes federativos com a implantação das políticas públicas na educação, que promovam a melhoria educacional e socioeconômica dos alunos, é fundamental para o aumento dos índices educacionais no país, na totalidade, destacando, também, a participação dos órgãos de controle e execução fiscal e do conselho de acompanhamento e controle do FUNDEB, como parceiros na investigação da aplicação do recursos recebidos pelos entes federados, dando, assim, transparência social na execução desses recursos.

Para Vale, Pereira e Santos, (2025, p. 10), há de se destacar que

> Dessa forma a premissa de que cada município e/ou gestor deve labutar para conseguir os resultados exigidos a partir de seus próprios esforços e das competências que conseguir desenvolver, acirrando a competição para o alcance da complementação que está posta como oportunidade para todos. Dessa feita, são desconsideradas as realidades existentes de cada região, estado, município, escola da nação brasileira, engessada pelos ditames da padronização.

Segundo essa proposta, essa medida aproximaria as diferentes realidades sociais, econômicas e culturais do país. A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, representada por seu presidente Heleno Araújo, destaca que a proposta é um processo

de meritocracia que não contribui para reduzir a desigualdade, como é um dos objetivos do FUNDEB. “Quando você premia que faz melhor, (só) quem faz melhor, você não reduz a desigualdade, pelo contrário (CNTE, 2020).

Garcia, Algebaile e Morais (2023), ao citarem Freitas (2005), descrevem que para ele as avaliações externas não devem ter a finalidade de premiar ou punir, mas orientar políticas e ações, bem como fomentar reflexão no interior das unidades. As escolas devem validar os resultados das avaliações externas e encontrar formas de melhorá-los por meio da autoavaliação institucional. Nesse sentido, punir um município que, dependendo da posição geográfica que ocupa, tem pouca possibilidade de arrecadação tributária, inabilitando-o ao recebimento da subvinculação do VAAR, desqualifica a proposta de equidade em relação a outras cidades com populações equivalentes, mas com melhores condições de competitividade no Fundo.

Garcia, Algebaile e Morais (2023, p. 46) descrevem que “segundo essa lógica, os resultados de avaliações externas às escolas e a criação de índices educacionais passam a expressar o padrão de qualidade alcançado pela instituição”. Entretanto, os mesmos autores, ao citarem Freitas (2016), destacam que o mesmo entende que testes não conseguem avaliar adequadamente o desempenho das escolas, pois avaliar todo o trabalho educativo implicaria grande dispêndio de recursos e de tempo, além de que existem objetivos formativos (criatividade, afetividade, capacidade artística, desenvolvimento corporal, entre outros) que, dificilmente, seriam captados por meio de testes. Pondera, ainda, que a associação dos testes a recompensas busca induzir a escola a focar seu trabalho nos aspectos por eles enfatizados, produzindo estreitamento curricular e exacerbando o preparo para os exames em detrimento dos processos educativos (Garcia, Algebaile, Morais, 2023, p. 49).

Outro importante articulador de uma política de financiamento que realmente atenda a critérios de equidade entre os subnacionais, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) aponta, em publicação de dezembro de 2020, erros gravíssimos contidos no relatório ao projeto de Lei nº 4.372/2020, regulamentador do novo FUNDEB, cujo autor era o deputado Felipe Rigoni (PSB-ES), que conflitavam com a Constituição Federal. O primeiro desses erros seria vincular parâmetros para remunerar redes com melhores resultados educacionais, na prática, beneficiando as redes mais ricas.

Entretanto, a Lei nº 14.113/2020, trouxe em seu escopo, condicionalidades que inviabilizam, para uma grande parte dos municípios, o recebimento do VAAR, como veremos mais adiante. Tendo em vista os critérios propostos, essa situação não aproxima os municípios

de realidades educacionais, financeiras e sociais distintas, mas, ao contrário, os distanciam cada vez mais.

Ademais, como em todo processo educacional, é necessário acompanhar e avaliar periodicamente se os objetivos estabelecidos pela Lei nº 14.113/2020, que implementou o Novo FUNDEB, bem como as resoluções, portarias, decretos e outros normativos que complementaram essa lei após sua publicação, estão sendo cumpridos, promovendo de fato melhorias na educação no país.

Esse acompanhamento é fundamental para verificar se as previsões de melhoria na qualidade, de elevação dos índices e de crescimento socioeconômico dos alunos atendidos – especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade social acentuada – estão realmente sendo alcançadas. Em resumo, é necessário analisar e avaliar se os recursos financeiros provenientes do Fundo estão efetivamente favorecendo essas ações educacionais no contexto local dos entes federados.

3.4 Critérios e exigências para habilitação dos municípios ao VAAR

O VAAR surge de uma política de estímulos e resultados, sendo, portanto, consequência dessa estratégia educacional. Tendo em vista sua natureza focada em resultados a curto prazo e a partir deste contexto, excludente, tendo em vista que em um país com uma diversidade multidimensional, tanto na área econômica quanto cultural, como imaginar uma paridade entre municípios com características tão distintas? Comparar, por exemplo, um município com um total X de habitantes da região norte/nordeste com um município com o mesmo total de habitantes do eixo sul/sudeste do Brasil, com perspectivas tão diferentes social e economicamente, delimitando os mesmos critérios socioeconômicos, raciais, educacionais e, porque não dizer culturais, inviabiliza de forma contundente a absorção de resultados equivalentes entre ambos?

Essa é uma pergunta pertinente quando nos aprofundamos na pesquisa sobre a necessidade (ou obrigatoriedade) que o município tem em apresentar resultados positivos de mudanças sociais e educacionais em um curto espaço de tempo, para serem elegíveis a receber um recurso financeiro para a educação, que prioriza a equidade educacional. Mas até que ponto essa busca por equidade não se torna punitiva para aqueles que não conseguem a habilitação?

Castro (2007) *apud* Freitas (2020) enfatiza que essa nova formatação da organização administrativa ao exigir o cumprimento de metas quantitativas vai gerar, tanto entre as

instituições públicas em geral, como entre as escolas em particular, uma certa competição, um certo ranqueamento, impulsionado a partir da criação de sistemas de avaliação de desempenho organizacional, da descentralização das ações, do controle social dos gastos públicos e do incentivo a gestão por resultados, "[...] utilizando-se [desses] resultados para penalizar ou premiar os responsáveis pelas ações" (Freitas, 2020, p. 89).

Sendo assim, entendemos que a formalização de uma política de repasses de proventos para a educação baseada em exigências administrativas, sociais, logísticas, comportamentais, dentre outros impedimentos, restringem e impedem a construção de uma melhoria na educação em cenários locais, além de promover uma disputa desigual entre as escolas, sem observar os contextos onde as mesmas estão inseridas e as realidades socioeconômicas desiguais, encontradas em um país com dimensões e realidades adversas.

4 A INABILITAÇÃO AO VAAR NO RN: UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS

O Rio Grande do Norte

O Rio Grande do Norte é um dos 09 estados que compõem a região Nordeste do Brasil. Na divisão do Brasil em capitanias hereditárias pelo rei de Portugal, Dom João III, em 1530, as terras que hoje correspondem ao Rio Grande do Norte foram entregues para João de Barros e Aires da Cunha. O Estado é dividido em 167 municípios e faz divisas com o Oceano Atlântico ao norte e a leste, o estado da Paraíba ao sul e o Ceará ao oeste, tendo por capital a cidade de Natal, e sua área total é de 52.809,599km², comparando aos outros estados da federação, o RN ocupa a 17ª posição territorial, com uma densidade demográfica de 62,54 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2022).

Figura 1 – Mapa do Rio Grande do Norte

Fonte: IBGE (2022)

De acordo com o censo populacional (2022), a população do Rio Grande do Norte é de 3.302.729 habitantes, ocupando a 17ª entre os estados brasileiros. Considerando apenas as unidades de federação nordestinas, o estado reúne 6,04% da população regional. Atualmente, a densidade demográfica é de 62,59 hab./km², tendo aumentado em função do aumento populacional de 134.379 habitantes, entre 2010 e 2022, conforme indicam os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022).

A maior parcela da população potiguar vive nas cidades, sendo a sua taxa de urbanização de 77,8%. Natal, a capital, é o município mais populoso do Estado e o 24º do Brasil, com 751.300 habitantes. Logo na sequência, está Mossoró, que conta com 264.577 habitantes. Destacam-se, também, Parnamirim e São Gonçalo do Amarante. Conforme o Censo de 2022, pouco mais da metade da população potiguar (50,9%) se autodeclara parda; 39,5%, branca; 9,2%, preta; e 0,3%, indígena. O quadro a seguir distingue essa população por raça e cor:

Quadro 12 – População do RN por raça e cor (2022)

COR/RAÇA	NÚMERO
Branca	1.304.317
Preta	302.749
Amarela	5.237
Parda	1.680.960
Indígena	9.385

Fonte: IBGE (2022)

Ainda de acordo com o IBGE (2022), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Rio Grande do Norte é de 0,728, o 14º entre os estados brasileiros. A expectativa de vida no estado é de 76,7 anos, a mais elevada da região Nordeste. A divisão geográfica do Rio Grande do Norte inclui as seguintes regiões: Agreste potiguar, Central potiguar, Leste potiguar e Oeste potiguar. Abaixo apresentamos um quadro com os municípios pertencentes a cada região.

Quadro 13 – Divisão geográfica do RN

REGIÃO	MUNICÍPIOS
Agreste Potiguar	Barcelona, Bento Fernandes, Bom Jesus, Brejinho, Campo Redondo, Coronel Ezequiel, Ielmo Marinho, Jaçanã, Jandaíra, Januário Cicco, Japi, João Câmara, Jundiá, Lagoa d'Anta, Lagoa de Pedras, Lagoa de Velhos, Lagoa Salgada, Lajes Pintadas, Monte Alegre, Monte das Gameleiras, Nova Cruz, Parazinho, Passa e Fica, Passagem, Poço Branco, Presidente Juscelino, Riachuelo, Ruy Barbosa, Santa Cruz, Santa Maria, Santo Antônio, São Bento do Trairi, São José do Campestre, São Paulo do Potengi, São Pedro, São Tomé, Senador Elói de Souza, Serra de São Bento, Serrinha, Sítio Novo, Tangará, Várzea, Vera Cruz
Central Potiguar	Acari, Afonso Bezerra, Angicos, Bodó, Caiçara do Norte. Caiçara do Rio do Vento, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Cruzeta, Currais Novos, Equador, Fernando Pedroza, Florânia, Galinhos, Guamaré, Ipueira, Jardim de Angicos, Jardim de Piranhas, Jardim do Seridó, Lagoa Nova, Lajes, Macau, Ouro Branco, Parelhas, Pedra Preta, Pedro Avelino, Santana do Matos, Santana do Seridó, São Bento do Norte, São Fernando, São João do Sabugi, São José do Seridó, São Vicente, Serra Negra do Norte, Tenente Laurentino Cruz, Timbaúba dos Batistas.
Leste Potiguar	Arês, Baía Formosa, Canguaretama, Ceará-Mirim, Espírito Santo, Extremoz, Goianinha, Macaíba, Maranguape, Montanhas, Natal, Nísia Floresta, Parnamirim, Pedra Grande, Pedro Velho, Pureza, Rio do Fogo, São Gonçalo do Amarante, São José de Mipibu, São Miguel de Touros, Senador Georgino Avelino, Taipu, Tibau do Sul, Touros, Vila Flor.
Oeste Potiguar	Assú, Água Nova, Alexandria, Almino Afonso, Alto do Rodrigues, Antônio Martins, Apodi, Areia Branca, Augusto Severo, Baraúna, Caraúbas, Carnaubais, Coronel João Pessoa, Doutor Severiano, Encanto, Felipe Guerra, Francisco Dantas, Frutuoso Gomes, Governador Dix-Sept Rosado, Grossos, Ipanguaçu, Itajá, Itaú, Janduís, João Dias, José da Penha, Jucurutu, Lucrécia, Luís Gomes, Major Sales, Marcelino Vieira, Martins, Messias Targino, Mossoró, Olho-d'água do Borges, Paraná, Paraú, Patu, Pau dos Ferros, Pendências, Pilões, Portalegre, Porto do Mangue, Rafael Fernandes, Rafael Godeiro, Riacho da Cruz, Riacho de Santana, Rodolfo

	Fernandes, São Francisco do Oeste, São Miguel, São Rafael, Serra do Mel, Serrinha dos Pintos, Severiano Melo, Taboleiro Grande, Tenente Ananias, Tibau, Triunfo Potiguar, Umarizal, Upanema, Venha-Ver, Viçosa.

Fonte: IBGE (2022)

4.1 O Rio Grande do Norte no contexto do FUNDEB e do VAAR

A Constituição Estadual do RN, em seu art. 135 (Rio Grande do Norte, 1989), explicita que o ensino será ministrado baseado nos seguintes princípios: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V – valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso, exclusivamente, por concurso público de provas e títulos (Ferreira, 2014, p. 131).

De acordo com o Censo Escolar 2023, o RN e seus municípios atendiam em matrículas do Ensino Infantil 148.932 crianças, sendo 62.429 na creche e 86.503 na pré-escola, já no Ensino Fundamental, 437.133 matrículas foram registradas e no Ensino Médio, 127.507, num total de 4.957 escolas. O cálculo do valor estimado do FUNDEB nos municípios norte-rio-grandenses é derivado de informações provenientes do censo escolar do ano anterior. Sobre isso o art. 7, da Lei nº 14.113/2020 define que:

> Art. 7º A distribuição de recursos que compõem os Fundos, nos termos do art. 3º desta Lei, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal e da complementação da União, conforme o art. 5º desta Lei, dar-se-á, na forma do Anexo desta Lei, em função do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, observadas as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno (VAAF, VAAT ou VAAR) entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino e consideradas as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade, bem como o disposto no art. 10 desta Lei (Brasil, 2020).

A logística processual de redistribuição do FUNDEB e suas complementações por parte da União, sofrem variações de acordo com o número de alunos atendidos, etapas e modalidades de atendimento. Essa redistribuição é normatizada anualmente, de forma quadrimestral, através de portarias emitidas pelo Ministério da Educação, para isso é observado o fator de ponderação de matrículas.

A Portaria Interministerial Nº 7, publicada em 29 de dezembro de 2022, estabeleceu as estimativas, valores, aplicações e cronogramas de desembolso das complementações da União

ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, para o exercício de 2023. Também definiu o valor anual por aluno estimado, no âmbito do Distrito Federal e dos Estados, e estimativa de receita do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – VAAF – 2023, por etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica (Art. 16, III, da Lei nº 14.113/2020) – R$ 1,00 (Brasil, 2022). Abaixo apresentamos os valores estimados para o estado do RN, na rede pública de ensino.

Quadro 14 – Valor/aluno 2023 (RN)[4]

Educação Infantil				
Creche/pré-escola integral*	Creche parcial	Pré-escola parcial		
R$ 6.771,00	R$ 6.250,15	R$ 5.729,31		
Ensino Fundamental				
Series iniciais urbana	Series iniciais rural	Series finais urbana	Series finais rural	Educação Integral
R$ 5.208,46	R$ 5.989,73	R$ 5.729,31	R$ 6.250,15	R$ 6.771,00
Ensino Médio				
Urbano	Rural**	Tempo Integral	Educação Profissional	
R$ 6.510,58	R$ 6.771,00	R$ 6.771,00	R$ 6.771,00	
Modalidades da Educação Básica				
Necessidades Educacionais Especiais (AEE)***	Indígenas	Quilombolas	Educação de Jovens e Adultos/EJA	
R$ 6.250,15	R$ 6.250,15	R$ 6.250,15	R$ 4.166,77	

Fonte: Elaborado pelo autor (2025) baseado na Portaria Interministerial Nº 7/2023.

Para o ano de 2024, a Portaria interministerial nº1, de 23 de fevereiro de 2024, alterou a Portaria Interministerial nº6, de 28 de dezembro de 2024, que estabelecia as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, para o exercício de 2024, nas modalidades Valor Anual por Aluno – VAAF, Valor Anual Total por Aluno – VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR - VAAR (Brasil, 2024).

Quadro 15 – Valor/aluno 2024 (RN)

Educação Infantil			
Creche	Pré-escola	Creche	Pré-escola parcial

[4] O atendimento em tempo integral ocorre quando os alunos permanecem na unidade escolar por, no mínimo, sete horas diárias ou 35 horas semanais, sendo os valores de repasse idênticos entre si. Observa-se que, no caso do ensino médio rural, integral e profissional, o valor destinado por aluno é o mesmo. Além disso, o valor aluno referente ao Atendimento Educacional Especializado (AEE), à Educação Indígena e à Educação Quilombola também apresenta equivalência.

integral	integral	parcial		
R$ 8.751,74	R$ 8.168,29	R$ 7.293,11	R$ 6.709,67	
Ensino Fundamental				
Series iniciais urbana	Series iniciais rural	Series finais urbana	séries finais rural	Educação Integral
R$ 5.834,49	R$ 6.709,67	R$ 6.417,94	R$ 7.001,39	R$ 8.168,29
ensino médio				
Urbano	Rural	Tempo Integral	Educação Profissional	
R$ 7.293,11	R$ 7.584,84	R$ 8.168,29	R$ 7.584,84	
Modalidades da Educação Básica				
Necessidades Educacionais Especiais (AEE)	Indígenas	Quilombolas	Educação de Jovens e Adultos/EJA	
R$ 8.168,29	R$ 8.168,29	R$ 8.168,29	R$ 5.834,49	

Fonte: Elaborado pelo autor (2025) baseado na Portaria interministerial nº 1/2024.

Segundo o portal Qedu, o Estado do Rio Grande do Norte apresenta problemas na educação como, por exemplo, 27% dos alunos no nível insuficiente em língua portuguesa, no 5º ano, 157 municípios têm menos de 20% dos alunos com aprendizado adequado em matemática no 9º ano, além disso, mais de 85% dos professores identificaram que seus alunos possuem problemas de aprendizagem (Qedu, 2025). Esses fatores levarão os municípios a não avançarem no desenvolvimento dos indicadores de aprendizagem, exigência da condicionalidade III do VAAR, o que impossibilitará a habilitação destes à complementação, por isso, é imprescindível que os municípios melhorem os índices educacionais em seus contextos locais, para pleitearam a sua qualificação.

A Portaria Interministerial nº6, de 28 de dezembro de 2022, trazia as matrículas da educação básica confirmadas no Educacenso, em 2022, e consideradas para o FUNDEB, a estimativa da receita anual do Fundo e coeficientes de distribuição dos recursos para os municípios e o governo do RN no exercício 2023. Já a Portaria Interministerial nº 7, de 29 de dezembro de 2023, trazia as matrículas da educação básica confirmadas no Educacenso, em 2023, e consideradas para o FUNDEB, a estimativa da receita anual do Fundo e coeficientes de distribuição dos recursos para os municípios e o governo do RN, no exercício 2024.

Quadro 16 – Estimativa do FUNDEB para o estado do RN e municípios de 2023 e 2024

	ANO DE 2023	**ANO DE 2024**	**PERCENTUAL DE CRESCIMENTO**
ENTE FEDERATIVO	**VALORES PREVISTOS**	**VALORES PREVISTOS**	

Rio Grande do Norte	R$ 1.333.028.553,86	1.397.209.873,06	4,82%
Municípios	R$ 2.277.457.067,55	2.457.279.068,88	7,89%
Total	R$ 3.610.485.621,41	3.854.488.941,94	6,76%

Fonte: Elaborado pelo autor (2025) baseado na Portaria Interministerial nº 6/22 e na Portaria Interministerial nº 7/23.

Ao analisarmos os quadros 16 e 17, fazendo um comparativo das estimativas orçamentárias das receitas do FUNDEB, na Unidade federativa, percebemos que o aumento percentual previsto, do ano de 2023, para o ano de 2024, para o Estado é de apenas 64.181.319,20 (sessenta e quatro milhões, cento e oitenta e um mil, trezentos e dezenove reais e vinte centavos), e para os municípios 179.822.001,33 (cento e setenta e nove milhões, oitocentos e vinte e dois mil, um real e trinta e três centavos), então, entendemos as dificuldades pelas quais passa o Estado e seus municípios em promover a manutenção e desenvolvimento da educação, tendo em vista o valor limitado de repasses disponibilizado aos entes federativos, o que acarreta estruturas precárias, falta de equipamento e utensílios e, em muitos casos, o descumprimento de pagamento do piso salarial dos professores. Essas dificuldades se agravam quando 65,26% desses municípios ficaram inabilitados a complementação VAAR, nesse período.

De acordo com a Portaria Interministerial Nº7, de 29 de dezembro de 2022, que estabeleceu as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao FUNDEB, para o exercício de 2023, 84 (50,30%) municípios do RN, estariam inabilitados a receber a complementação VAAR, em 2023, por não cumprirem as condicionalidades da complementação, em sua totalidade, previstas na Lei nº 14.113/2020, deixando de receber recursos primordiais para investimento na educação pública, visando equidade e qualidade educacional “A falta de equidade no financiamento educacional resulta em um ciclo de desigualdade, onde as oportunidades educacionais são negadas a muitos brasileiros, perpetuando assim a disparidade de oportunidades ao longo da vida” (Santos Neto, 2023, p. 17).

Ainda segundo Ferreira (2014, p. 135),

> Considerando uma maior disponibilidade de recursos, os Estados mais ricos pressupõem que apresentam uma maior capacidade para financiar sua educação, com melhores condições e ampliação do padrão de qualidade, como também mais investimento na valorização do magistério. Os estados do Norte e Nordeste, ou seja, os mais pobres, apresentam maiores dificuldades, tanto na perspectiva da arrecadação, quanto na sua capacidade de investimento em educação. O Rio Grande do Norte se insere no conjunto de Estados da região Nordeste, com menor capacidade de arrecadação e, comumente, com menor investimento em educação.

Entendemos que cercear a munícipios, em sua maioria, vulneráveis, qualquer repasse financeiro para a manutenção e desenvolvimento da educação, no contexto local, traz inúmeras restrições aos alunos inseridos nessa rede. Essa foi a realidade de muitos entes federativos no país quanto ao não repasse da complementação do FUNDEB baseada em resultados, o VAAR.

No quadro a seguir, apresentamos as redes de ensino inabilitadas à complementação VAAR/2023 pelo não cumprimento das condicionalidades de melhoria da gestão previstas no art. 14, § 1º, incisos I a V, da Lei nº 14.113/2020.

Quadro 17 – Municípios do RN inabilitados a complementação FUNDEB/VAAR em 2023 e o motivo

	ENTE FEDERADO	**VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES**	**MOTIVO**
01	Afonso Bezerra	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
02	Antônio Martins	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
03	Augusto Severo	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
04	Baía Formosa	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação ao critério socioeconômico
05	Barcelona	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
06	Bodó	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
07	Bom Jesus	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
08	Brejinho	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
09	Caiçara do Norte	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação ao critério socioeconômico
10	Campo Redondo	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
11	Canguaretama	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
12	Ceará-Mirim	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
13	Cerro Corá	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
14	Doutor Severiano	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação ao critério racial
15	Equador	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
16	Espírito Santo	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
17	Felipe Guerra	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
18	Florânia	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
19	Francisco Dantas	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
20	Goianinha	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios

21	Governador Dix-sept Rosado	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
22	Grossos	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I e III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação ao critério racial/Sem preenchimento
23	Ielmo Marinho	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação ao critério socioeconômico
24	Ipanguaçu	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
25	Itaú	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
26	Jaçanã	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
27	Janduís	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação ao critério racial
28	Japi	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
29	José da Penha	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação ao critério socioeconômico
30	Jundiá	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
31	Lagoa Danta	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação ao critério racial
32	Lagoa de Velhos	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
33	Lajes Pintadas	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação ao critério socioeconômico
34	Lucrécia	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
35	Luís Gomes	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
36	Macaíba	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
37	Macau	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação ao critério racial
38	Major Sales	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
39	Marcelino Vieira	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
40	Messias Targino	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
41	Monte Alegre	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
42	Nísia Floresta	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
43	Olho D'agua do Borges	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
44	Ouro Branco	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação ao critério racial
45	Paraná	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
46	Parazinho	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
47	Parelhas	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
48	Passagem	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação ao critério racial
49	Patú	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios

50	Pau dos Ferros	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
51	Pedro Avelino	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
52	Pedro Velho	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I, III e V da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios/Sem preenchimento
53	Pendências	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
54	Pilões	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação ao critério socioeconômico
55	Poço Branco*	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
56	Rafael Fernandes	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
57	Rafael Godeiro	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação ao critério socioeconômico
58	Riacho da Cruz	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
59	Riacho de Santana	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação ao critério socioeconômico
60	Rio do Fogo	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
61	Santa Cruz	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
62	Santana do Seridó	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III e V da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios/ Não anexou o Referencial Curricular e nem o Parecer de Homologação
63	São Bento do Norte	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
64	São Bento do Trairi	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
65	São Fernando	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação ao critério socioeconômico
66	São Francisco do Oeste	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
67	São João do Sabugi	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
68	São José de Mipibu	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
69	São José do Seridó	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
70	São Tomé	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
71	São Vicente	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação ao critério racial
72	Serra Negra do Norte	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
73	Sítio Novo	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
74	Taboleiro Grande	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
75	Taipú	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação ao critério socioeconômico
76	Tenente Laurentino Cruz	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação ao critério racial
77	Tibau do Sul	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios

78	Timbaúba dos Batistas	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
79	Touros	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
80	Triunfo Potiguar	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
81	Umarizal	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação ao critério socioeconômico
82	Várzea	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação ao critério socioeconômico
83	Vera Cruz	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios
84	Vila Flôr	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020	Não reduziu em relação a ambos os critérios

Fonte: Portaria Interministerial Nº 7, de 29 de dezembro de 2022.
*O município consta como inabilitado na relação divulgada, porém, ao analisarmos o mesmo na plataforma do SIOPE[5] consta que no exercício de 2023 recebeu recursos do VAAR, no valor de 10.736,04.
Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Ao analisar o quadro acima percebemos que dos 84 municípios (50,30%), inabilitados a complementação VAAR, em 2023, um total de 81 (48,5%), não cumpriram especificamente a III condicionalidade: redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades (Brasil, 2020).

Essa condicionalidade destaca a redução de desigualdades educacionais, socioeconômicas e raciais nos alunos das redes, averiguadas nos questionários aplicados aos alunos, quando da aferição das avaliações do SAEB. Ainda de acordo com o quadro, se percebe que em Grossos, Pedro Velho e Santana do Seridó, os entes federativos não preencheram, no SIMEC, as informações pertinentes a condicionalidade I e V:

> I - Provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;
> V - Referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino (Brasil, 2020).

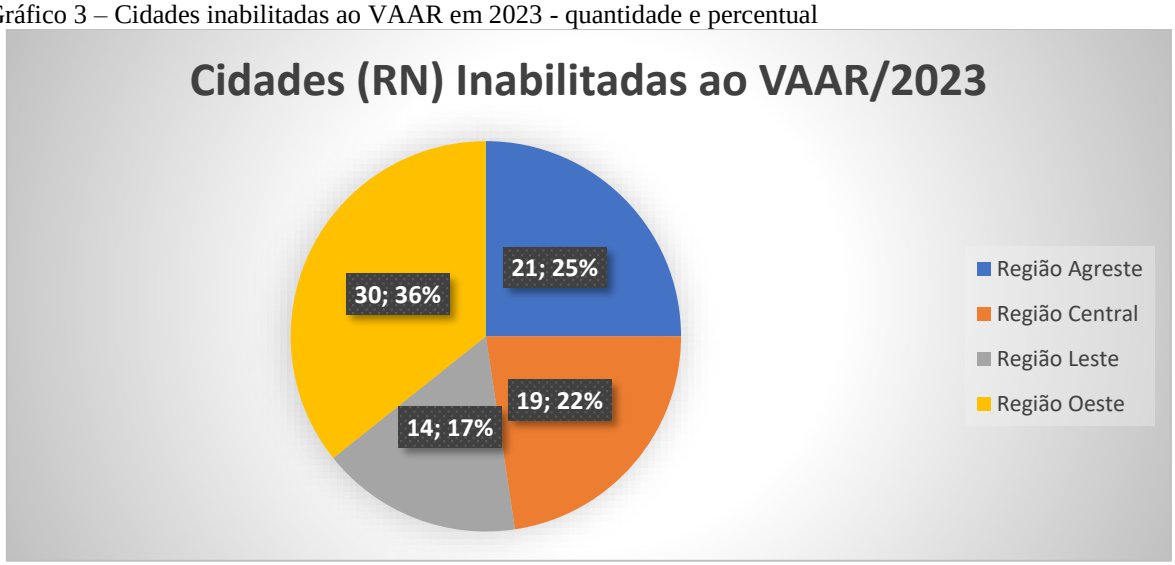
Essa informação deveria ser alocada pelos municípios no SIMEC, módulo Plano de Ações Articuladas 4 (PAR4), aba Diagnóstico, a legislação que referendava a escolha de diretores escolares, baseada em critérios de mérito e desempenho e o edital concernente a esse

[5] O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) é uma ferramenta eletrônica instituída para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas.

processo, como também as informações referentes a condicionalidade V, sobre o Referenciais Curriculares da educação infantil e do ensino fundamental, utilizados nos municípios que deveriam estar alinhados a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), referendadas pelo Conselho Municipal de educação (CME), como também o documento oficial que norteava os referenciais.

Ainda é possível observar, após análise do quadro das cidades inabilitadas em 2023, comparando com as regiões geográficas do RN, uma paridade no quantitativo das cidades, obedecendo a proporcionalidade, não havendo uma discrepância exagerada de uma região para outra, sendo que, na região do Oeste potiguar, encontramos 30 cidades inabilitadas, sendo esta a com maior número, depois a região Agreste potiguar, com 21 municípios inabilitados, em seguida a Central potiguar, com 19 municípios e a região Leste potiguar, com 14 municípios.

Gráfico 3 – Cidades inabilitadas ao VAAR em 2023 - quantidade e percentual



Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

Compreender os fatores que dificultam a habilitação dos municípios para o recebimento do Valor Aluno Ano Resultado (VAAR) é fundamental, pois esse indicador reflete diretamente a capacidade das redes municipais de atender às condicionalidades estabelecidas pela Lei nº 14.113/2020**,** que regulamenta o FUNDEB permanente. O entendimento desses entraves permite identificar falhas estruturais, administrativas e pedagógicas que impactam a gestão educacional e, consequentemente, o financiamento da educação básica. Dessa forma, analisar os motivos que levam à inabilitação dos municípios contribui para o aprimoramento das políticas públicas locais e para o fortalecimento da equidade na distribuição dos recursos. Conforme dados publicados pelo FNDE, a permanência de um grande número de municípios potiguares entre os inabilitados demonstra a necessidade de ações mais efetivas voltadas à

qualidade da educação e à superação das desigualdades locais, o que permitiria, do ponto de vista do Fundo, avançar em resultados educacionais em busca da equidade (Brasil, 2023).

Para a habilitação ao VAAR, em 2024, a realidade observada em 2023 não sofreu muitas alterações, ao contrário, o cenário permaneceu quase igual, havendo a diminuição do quantitativo observado, em 2023, de apenas três municípios. Após publicação, na página do FNDE, na seção destinada ao FUNDEB, da relação dos entes inabilitados à complementação VAAR do FUNDEB 2024, no RN, observa-se, assim, que os municípios não conseguiram, nesse marco temporal e observadas as informações colhidas nos questionários socioeconômicos das avaliações externas, uma melhoria positiva na qualidade socioeconômica e de aprendizagem desses alunos, nos seus contextos locais, tendo em vista que a grande maioria dos entes federativos inabilitados ao VAAR, em 2024, também o foram, em 2023 (Brasil, 2023).

Importante observar que a condicionalidade III está relacionada à redução de desigualdades socioeconômicas, educacionais, étnicas e raciais, aferidas e à responsabilização da escola, condicionalidade que os municípios têm como desafio superar em curto espaço de tempo, objetivando a habilitação à complementação citada. É preciso compreender que, na maioria dos entes federativos, a cobrança por essas condicionalidades é um desafio, principalmente aquelas associadas a diminuição das desigualdades sociais extensivas às escolas. Entendemos que, para superar esses problemas estruturais, é preciso investimento em várias áreas sociais, a educação é uma delas, e não será suprimindo recursos dos municípios com máxima vulnerabilidade social, que trazem essa problemática estrutural em seus contextos, por anos, que irá melhorar a qualidade educacional e diminuir as desigualdades encontradas.

Quando da publicação, o FNDE trouxe, de forma detalhada, os motivos da inabilitação do município, trazendo uma transparência maior às causas da inabilitação, como visto no quadro abaixo.

Quadro 18 – Municípios do RN inabilitados a complementação FUNDEB/VAAR em 2024 e o motivo

	ENTE FEDERADO	**MOTIVO**	**MOTIVO DETALHADO**
01	Assú	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática.
02	Água Nova	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática.
03	Alexandria	Não apresentou melhoria em nenhum dos indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, conforme metodologia constante da Portaria MEC nº 975, de 13 de dezembro de 2022.	Não apresentou melhoria nem nos indicadores de atendimento, nem nos indicadores de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.

04	Antônio Martins	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
05	Arês	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática.
06	Augusto Severo	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
07	Baía Formosa	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
08	Barcelona	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
09	Bom Jesus	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
10	Canguaretama	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
11	Carnaúba dos Dantas	Não apresentou melhoria em nenhum dos indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, conforme metodologia constante da Portaria MEC nº 975, de 13 de dezembro de 2022.	Não apresentou melhoria nem nos indicadores de atendimento, nem nos indicadores de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.
12	Cerro Corá	Não apresentou melhoria em nenhum dos indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, conforme metodologia constante da Portaria MEC nº 975, de 13 de dezembro de 2022.	Não apresentou melhoria nem nos indicadores de atendimento, nem nos indicadores de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.
13	Cruzeta	Não apresentou melhoria em nenhum dos indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, conforme metodologia constante da Portaria MEC nº 975, de 13 de dezembro de 2022.	Não apresentou melhoria nem nos indicadores de atendimento, nem nos indicadores de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.
14	Equador	Não apresentou melhoria em nenhum dos indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, conforme metodologia constante da Portaria MEC nº 975, de 13 de dezembro de 2022.	Não apresentou melhoria nem nos indicadores de atendimento, nem nos indicadores de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.
15	Espírito Santo	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
16	Extremoz	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática.
17	Felipe Guerra	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I, V da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática, nem comprovou a homologação de Referenciais Curriculares alinhados à BNCC.
18	Fernando Pedroza	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática.
19	Francisco Dantas	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
20	Grossos	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I, III, V da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática, nem apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais, tampouco comprovou a homologação de Referenciais Curriculares alinhados à BNCC.
21	Guamaré	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática.

22	Ielmo Marinho	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
23	Ipanguaçu	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
24	Itajá	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática.
25	Itaú	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
26	Jaçanã	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I, III da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática, nem apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
27	Janduís	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
28	Januário Cicco	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, V da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a homologação de Referenciais Curriculares alinhados à BNCC.
29	Japi	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
30	José da Penha	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
31	Lagoa Danta	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
32	Lagoa de Velhos	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
33	Lagoa Nova	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática.
34	Luís Gomes	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
35	Macaíba	Não apresentou melhoria em nenhum dos indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, conforme metodologia constante da Portaria MEC nº 975, de 13 de dezembro de 2022.	Não apresentou melhoria nem nos indicadores de atendimento, nem nos indicadores de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.
36	Major Sales	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
37	Marcelino Vieira	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática.
38	Messias Targino	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I, III da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática, nem apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
39	Nova Cruz	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática.
40	Ouro Branco	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática.
41	Paraná	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
42	Paraú	Não apresentou melhoria em nenhum dos indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, conforme metodologia constante da Portaria MEC nº 975, de 13 de dezembro de 2022.	Não apresentou melhoria nem nos indicadores de atendimento, nem nos indicadores de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.
43	Parelhas	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
44	Passa e Fica	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática.

45	Passagem	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
46	Patú	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I, III, V da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática, nem apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais, tampouco comprovou a homologação de Referenciais Curriculares alinhados à BNCC.
47	Pedra Grande	Não apresentou melhoria em nenhum dos indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, conforme metodologia constante da Portaria MEC nº 975, de 13 de dezembro de 2022.	Não apresentou melhoria nem nos indicadores de atendimento, nem nos indicadores de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.
48	Pedro Avelino	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
49	Pedro Velho	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I, III, V da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática, nem apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais, tampouco comprovou a homologação de Referenciais Curriculares alinhados à BNCC.
50	Poço Branco	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I, III, V da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática, nem apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais, tampouco comprovou a homologação de Referenciais Curriculares alinhados à BNCC.
51	Rafael Fernandes	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais
52	Rafael Godeiro	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I, III da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática, nem apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
53	Riacho de Santana	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
54	Rodolfo Fernandes	Não apresentou melhoria em nenhum dos indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, conforme metodologia constante da Portaria MEC nº 975, de 13 de dezembro de 2022.	Não apresentou melhoria nem nos indicadores de atendimento, nem nos indicadores de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.
55	Santa Cruz	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
56	Santana do Matos	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática.
57	Santana do Seridó	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, V da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a homologação de Referenciais Curriculares alinhados à BNCC.
58	Santo Antônio	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I, V da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática, nem comprovou a homologação de Referenciais Curriculares alinhados à BNCC.
59	São Bento do Norte	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
60	São Fernando	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
61	São Francisco do Oeste	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.

62	São João do Sabugi	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
63	São José de Mipibu	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
64	São José do Seridó	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
65	São Paulo do Potengi	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática.
66	São Pedro	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática.
67	São Rafael	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática.
68	São Tomé	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática.
69	São Vicente	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
70	Senador Elói de Souza	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I, V da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática, nem comprovou a homologação de Referenciais Curriculares alinhados à BNCC.
71	Senador Georgino Avelino	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática.
72	Serra Negra do Norte	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
73	Sitio Novo	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
74	Taipú	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
75	Tenente Laurentino Cruz	Não apresentou melhoria em nenhum dos indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, conforme metodologia constante da Portaria MEC nº 975, de 13 de dezembro de 2022.	Não apresentou melhoria nem nos indicadores de atendimento, nem nos indicadores de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.
76	Tibau	Não apresentou melhoria em nenhum dos indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, conforme metodologia constante da Portaria MEC nº 975, de 13 de dezembro de 2022.	Não apresentou melhoria nem nos indicadores de atendimento, nem nos indicadores de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades.
77	Tibau do Sul	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I, III da Lei nº 14113/2020.	Não comprovou a implementação da gestão democrática, nem apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
78	Timbaúba dos Batistas	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
79	Triunfo Potiguar	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
80	Umarizal	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.
81	Vila Flôr	Não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, III da Lei nº 14113/2020.	Não apresentou redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

Embora as principais causas da inabilitação ainda continue sendo o não cumprimento do disposto no art. 14, § 1º, I, III e V da Lei nº 14.113/2020, a publicação traz um enfoque de que vários municípios inabilitados não cumpriram o previsto na Portaria MEC nº 975, de 13 de dezembro de 2022 (Brasil, 2022).

Nesse contexto, se observa que 27 municípios não comprovaram, com informações pertinentes no SIMEC, a escolha de gestores escolares através de critérios de mérito e desempenho:

> I - Provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho (Brasil, 2020, p. 7).

Importante salientar que essa condicionalidade foi desconsiderada para o ano de 2023, sendo obrigatória sua aferição para o exercício de 2024. Essa comprovação deveria ser identificada através de Lei, portaria ou decreto pelo município, com edital de publicação das normas dessa escolha.

A Portaria MEC nº 975, de 13 de dezembro de 2022, aprovou a metodologia de cálculo dos indicadores de atendimento e de melhoria de aprendizagem, com redução de desigualdades, consoante o art. 5º, inciso III, o art. 14, caput e §§ 2º e 3º, e o art. 15, inciso III, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento (da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, para o exercício financeiro de 2023 (Brasil, 2022).

> Art. 1º Aprovar, na forma do Anexo desta Portaria, para o exercício financeiro de 2023, a metodologia de cálculo dos indicadores de atendimento e de melhoria de aprendizagem, com redução de desigualdades, que serão parâmetros para a definição das redes públicas de ensino que serão habilitadas para recebimento da Complementação do Valor Aluno Ano por Resultados - VAAR da União, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, e dos valores que serão disponibilizados para cada rede, conforme o art. 5º, inciso III, o art. 14, caput e §§ 2º e 3º, e o art. 15, inciso III, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (Brasil, 2022, p. 7).

A Portaria traz como exigência legal a melhoria no atendimento e na aprendizagem, observada a taxa de participação dos alunos na avaliação SAEB, na medida apresentada de equidade na aprendizagem baseada na taxa de aprovação, sendo que, para os recursos distribuídos, 50% estariam voltados para o atendimento e 50% para aprendizagem, sempre

observando “as desigualdades de resultados nos diferentes grupos de nível socioeconômico e de raça e dos estudantes com deficiência em cada rede pública” (Brasil, 2022).

A seguir, trazemos quadro com a relação de municípios do RN inabilitados ao VAAR em 2023, com as receitas recebidas do FUNDEB e complementações do VAAF e do VAAT, com os valores do rendimento resultante da aplicação e as despesas informadas no SIOPE.

Quadro 19 – Municípios[6] do RN inabilitados a complementação FUNDEB/VAAR em 2023, com receitas do FUNDEB, complementações VAAF e VAAT, rendimentos e despesas no período.

	ENTE	**FUNDEB[7]**	**COMPLEMENTAÇÃO VAAF**	**COMPLEMENTAÇÃO VAAT**	**TOTAL DE RECEITAS**	**RENDIMENTO / FUNDEB**	**DESPESA DO FUNDEB**
01	Afonso Bezerra	R$ 9.805.335,06	R$ -2.206,67	R$ 1.946.640,63	R$ 11.749.769,02	R$ 0,00	R$ 12.441.702,08
02	Antônio Martins	R$ 4.715.907,92	R$ 2.275,42	R$ 240.608,09	R$ 4.958.791,43	R$ 0,00	R$ 5.769.440,67
03	Augusto Severo	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 623.007,98	R$ 8.208.194,50	R$ 14.864,25	R$ 9.319.678,61
04	Baía Formosa	R$ 8.088.606,69	R$ 7.610,04	R$ 481.158,82	R$ 8.657.991,02	R$ 80.615,47	R$ 8.657.691,02
05	Barcelona	R$ 5.621.751,22	R$ 0,00	R$ 433.723,20	R$ 6.055.474,42	R$ 0,00	R$ 5.787.613,13
06	Bodó	R$ 4.428.767,26	R$ 2.990,52	R$ 48.798,62	R$ 4.493.576,34	R$ 13.019,94	R$ 4.404.965,76
07	Bom Jesus	R$ 11.529.605,89	R$ 0,01	R$ 2.977.152,68	R$ 14.569.013,05	R$ 62.254,47	R$ 14.408.599,76
08	Brejinho	R$ 10.122.277,43	R$ 0,01	R$ 1.775.115,26	R$ 11.923.741,77	R$ 20.275,63	R$ 13.530.295,28
09	Caiçara do Norte	R$ 4.923.831,59	R$ 0,00	R$ 562.781,92	R$ 5.486.613,51	R$ 0,00	R$ 5.486.613,51
10	Campo Redondo	R$ 15.047.024,33	R$ 0,00	R$ 367.488,86	R$ 15.414.513,19	R$ 0,00	R$ 16.749.604,14
11	Canguaretama	R$ 38.243.858,45	R$ 842.644,27	R$ 3.752.349,47	R$ 42.838.852,19	R$ 0,00	R$ 40.036.722,70
12	Ceará-Mirim	R$ 67.063.114,74	R$ 0,00	R$ 8.445.208,86	R$ 76.207.432,82	R$ 699.109,22	R$ 75.898.774,93

[6] O município de Poço Branco consta como inabilitado na relação divulgada, porém, ao analisarmos o mesmo na plataforma do SIOPE, consta que, no exercício de 2023, recebeu recursos do VAAR, por essa razão achamos desnecessário citá-lo.

[7] De acordo com o Art. 20, da Lei nº 14.113/20, as contas para aplicação dos recursos oriundos do FUNDEB devem ser abertas nas agências do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal.

13	Cerro Corá	R$ 10.833.542,67	R$ 10.205,15	R$ 262.723,18	R$ 11.115.939,37	R$ 9.468,37	R$ 11.801.675,18
14	Doutor Severiano	R$ 9.459.185,46	R$ 0,00	R$ 2.994.345,18	R$ 12.510.602,29	R$ 57.071,65	R$ 12.498.575,51
15	Equador	R$ 5.817.431,07	R$ 0,00	R$ 246.535,31	R$ 6.092.450,03	R$ 28.483,65	R$ 6.163.279,28
16	Espírito Santo	R$ 8.411.256,50	R$ 0,00	R$ 1.803.043,38	R$ 10.233.030,32	R$ 18.730,44	R$ 12.837.923,11
17	Felipe Guerra	R$ 5.481.045,01	R$ 0,00	R$ 25.816,16	R$ 5.518.523,71	R$ 11.662,54	R$ 5.473.446,54
18	Florânia	R$ 5.881.713,45	R$ 5.537,41	R$ 978.080,24	R$ 6.865.331,10	R$ 0,00	R$ 6.810.486,65
19	Francisco Dantas	R$ 2.651.020,31	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 2.651.020,31	R$ 0,00	R$ 2.651.020,31
20	Goianinha	R$ 39.420.529,35	R$ 0,01	R$ 6.884.967,04	R$ 46.474.652,41	R$ 169.156,01	R$ 47.441.980,72
21	Governador Dix-sept Rosado	R$ 9.834.700,09	R$ 0,01	R$ 138.419,44	R$ 10.014.200,43	R$ 41.080,89	R$ 10.014.200,43
22	Grossos	R$ 8.034.330,35	R$ 7.561,23	R$ 1.187.402,49	R$ 9.236.367,56	R$ 7.073,49	R$ 9.243.478,12
23	Ielmo Marinho	R$ 15.738.985,88	R$ 0,00	R$ 2.960.082,49	R$ 18.699.068,37	R$ 0,00	R$ 19.082.680,52
24	Ipanguaçu	R$ 14.191.993,82	R$ 0,00	R$ 2.093.242,74	R$ 16.285.236,56	R$ 0,00	R$ 18.088.866,45
25	Itaú	R$ 4.989.182,39	R$ 2.348,04	R$ 370.174,58	R$ 5.402.024,28	R$ 40.319,27	R$ 5.309.580,06
26	Jaçanã	R$ 6.941.183,50	R$ 6.532,53	R$ 270.486,40	R$ 7.260.218,39	R$ 42.015,96	R$ 6.481.719,13
27	Janduís	R$ 4.677.315,19	R$ 0,00	R$ 1.603.933,43	R$ 6.376.960,56	R$ 95.711,94	R$ 6.191.724,26
28	Japi	R$ 5.270.886,24	R$ 82.599,07	R$ 999.718,99	R$ 6.400.251,03	R$ 47.046,73	R$ 5.396.151,60
29	José da Penha	R$ 7.056.619,09	R$ 6.471,12	R$ 1.992.512,24	R$ 9.157.350,87	R$ 101.748,42	R$ 9.126.859,34
30	Jundiá	R$ 4.275.728,18	R$ 0,00	R$ 140.102,07	R$ 4.426.403,74	R$ 10.573,49	R$ 4.405.598,66
31	Lagoa Danta	R$ 6.996.354,75	R$ 0,00	R$ 1.858.479,45	R$ 8.908.726,01	R$ 0,00	R$ 8.999.070,63
32	Lagoa de Velhos	R$ 4.321.000,08	R$ 2.214,21	R$ 1.611.599,15	R$ 5.962.001,64	R$ 27.188,20	R$ 6.387.911,66

33	Lajes Pintadas	R$ 7.491.999,77	R$ 0,00	R$ 2.979.221,33	R$ 10.558.300,80	R$ 87.079,70	R$ 10.557.692,80
34	Lucrécia	R$ 3.267.071,26	R$ 0,00	R$ 99.345,36	R$ 3.411.870,07	R$ 45.453,45	R$ 3.292.724,20
35	Luís Gomes	R$ 9.894.778,73	R$ 0,00	R$ 1.856.572,79	R$ 11.776.752,54	R$ 25.401,02	R$ 13.396.811,86
36	Macaíba	R$ 54.362.817,04	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 55.254.088,34	R$ 327.899,66	R$ 53.604.400,16
37	Macau	R$ 17.267.629,36	R$ 17.270,11	R$ 165.284,12	R$ 17.478.047,74	R$ 27.864,15	R$ 17.542.292,51
38	Major Sales	R$ 6.119.552,45	R$ 0,00	R$ 1.531.369,28	R$ 7.816.825,49	R$ 165.903,76	R$ 6.675.715,92
39	Marcelino Vieira	R$ 5.141.549,14	R$ 0,00	R$ 58.132,69	R$ 5.220.214,57	R$ 20.532,74	R$ 5.015.983,03
40	Messias Targino	R$ 3.277.083,01	R$ 0,01	R$ 16.885,49	R$ 3.303.947,94	R$ 9.979,43	R$ 3.484.893,68
41	Monte Alegre	R$ 29.573.923,84	R$ 0,01	R$ 5.378.857,72	R$ 36.842.973,92	R$ 90.475,66	R$ 37.956.318,23
42	Nísia Floresta	R$ 35.164.438,72	R$ 0,01	R$ 11.472.931,71	R$ 47.079.531,98	R$ 442.161,55	R$ 48.517.944,42
43	Olho D'agua dos Borges	R$ 3.160.696,18	R$ 2.266,86	R$ 148.589,31	R$ 3.311.587,67	R$ 35,32	R$ 3.313.484,52
44	Ouro Branco	R$ 3.988.150,36	R$ 3.758,44	R$ 572.194,29	R$ 4.626.251,76	R$ 62.148,67	R$ 4.793.554,11
45	Paraná	R$ 4.308.102,33	R$ 4.059,70	R$ 33.947,02	R$ 4.356.633,03	R$ 10.523,98	R$ 4.356.517,09
46	Parazinho	R$ 5.958.134,28	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 5.958.134,28	R$ 0,00	R$ 5.958.134,28
47	Parelhas	R$ 12.778.841,93	R$ 0,00	R$ 1.482.591,91	R$ 14.261.433,84	R$ 0,00	R$ 14.163.326,72
48	Passagem	R$ 4.571.889,22	R$ 0,00	R$ 912.418,55	R$ 5.497.123,68	R$ 12.815,91	R$ 5.509.577,46
49	Patú	R$ 7.542.693,59	R$ 0,00	R$ 52.868,91	R$ 7.597.633,31	R$ 2.070,81	R$ 7.597.633,31
50	Pau dos Ferros	R$ 14.128.057,45	R$ 2.587,22	R$ 1.408.334,87	R$ 15.538.979,54	R$ 0,00	R$ 15.418.595,34
51	Pedro Avelino	R$ 6.395.111,09	R$ 0,01	R$ 107.826,26	R$ 6.510.369,13	R$ 7.431,77	R$ 7.745.865,37
52	Pedro Velho	R$ 16.605.930,00	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 16.651.718,22	R$ 45.788,22	R$ 16.651.512,84
53	Pendências	R$ 10.685.140,44	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 10.709.324,14	R$ 24.183,70	R$ 10.499.195,56

54	Pilões	R$ 3.816.231,32	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 3.839.622,33	R$ 23.391,01	R$ 4.552.711,09
55	Rafael Fernandes*	-	-	-	-	-	-
56	Rafael Godeiro	R$ 4.650.611,16	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 4.650.611,16	R$ 0,00	R$ 4.662.202,49
57	Riacho da Cruz	R$ 3.249.049,39	R$ 0,00	R$ 228.807,89	R$ 3.491.444,40	R$ 13.587,12	R$ 3.331.019,13
58	Riacho de Santana	R$ 3.829.208,13	R$ 0,00	R$ 53.362,66	R$ 3.891.997,20	R$ 9.426,41	R$ 3.891.997,20
59	Rio do Fogo	R$ 13.805.778,70	R$ 0,00	R$ 998.977,63	R$ 14.834.761,81	R$ 30.005,48	R$ 14.790.024,73
60	Santa Cruz	R$ 24.846.432,63	R$ 0,00	R$ 5.093.883,25	R$ 30.274.662,37	R$ 334.346,49	R$ 33.077.162,70
61	Santana do Seridó	R$ 2.026.498,69	R$ 1.494,52	R$ 0,00	R$ 2.027.993,21	R$ 0,00	R$ 2.026.498,69
62	São Bento do Norte *	R$ 5.929.193,60	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 5.942.732,15	R$ 13.538,55	R$ 5.939.483,15
63	São Bento do Trairi	R$ 4.162.346,93	R$ 1.020,17	R$ 193.256,52	R$ 4.357.058,09	R$ 434,47	R$ 4.309.964,29
64	São Fernando *	R$ 3.135.648,48	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 3.141.437,64	R$ 5.789,16	R$ 3.107.015,24
65	São Francisco do Oeste	R$ 5.695.547,41	R$ 5.357,12	R$ 1.315.360,08	R$ 7.016.264,61	R$ 0,00	R$ 7.915.290,73
66	São João do Sabugi	R$ 4.419.240,86	R$ 0,00	R$ 438.177,71	R$ 4.889.159,86	R$ 31.741,29	R$ 4.804.255,01
67	São José de Mipibu	R$ 51.475.395,61	R$ 0,00	R$ 13.164.516,39	R$ 65.337.487,20	R$ 697.575,20	R$ 71.165.051,16
68	São José do Seridó	R$ 4.741.291,71	R$ 0,00	R$ 354.092,68	R$ 5.151.284,83	R$ 55.900,44	R$ 4.946.238,39
69	São Tomé	R$ 15.704.986,84	R$ 0,01	R$ 1.806.561,70	R$ 17.569.024,34	R$ 37.475,79	R$ 17.562.715,00
70	São Vicente	R$ 4.467.055,08	R$ 0,00	R$ 132.166,80	R$ 4.599.221,88	R$ 0,00	R$ 4.599.221,88
71	Serra Negra do Norte	R$ 5.533.078,66	R$ 0,00	R$ 14.532,15	R$ 5.567.041,67	R$ 19.430,86	R$ 5.562.693,11
72	Sitio Novo	R$ 6.242.390,65	R$ 0,00	R$ 1.361.789,94	R$ 7.652.569,72	R$ 48.389,13	R$ 7.652.110,93
73	Taboleiro Grande	R$ 2.914.364,48	R$ 0,00	R$ 16.445,29	R$ 2.951.060,64	R$ 20.250,87	R$ 2.951.060,64
74	Taipu	R$ 11.031.235,61	R$ 0,00	R$ 283.938,87	R$ 11.315.174,48	R$ 0,00	R$ 12.113.829,82
75	Tenente Laurentino Cruz	R$ 8.119.441,10	R$ 0,00	R$ 1.733.591,18	R$ 9.871.497,87	R$ 18.465,59	R$ 9.008.340,46

76	Tibau do Sul	R$ 17.405.799,82	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 17.446.542,54	R$ 40.742,72	R$ 18.463.552,76
77	Timbaúba dos Batistas	R$ 2.062.181,18	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 2.068.285,68	R$ 6.104,50	R$ 2.047.955,21
78	Touros	R$ 36.873.947,39	R$ -8.297,21	R$ 5.280.948,01	R$ 42.369.371,72	R$ 214.476,32	R$ 42.144.557,78
79	Triunfo Potiguar	R$ 4.446.162,22	R$ 0,01	R$ 0,00	R$ 4.455.064,04	R$ 8.901,81	R$ 4.455.064,04
80	Umarizal	R$ 5.085.551,92	R$ 0,00	R$ 278.290,61	R$ 5.419.082,56	R$ 55.240,03	R$ 5.190.707,36
81	Várzea	R$ 3.802.247,99	R$ 0,00	R$ 455.067,05	R$ 4.257.315,04	R$ 0,00	R$ 4.251.806,75
82	Vera Cruz	R$ 15.194.917,31	14.318,66	R$ 3.634.703,63	R$ 18.843.939,60	R$ 0,00	R$ 19.396.122,29
83	Vila Flôr	R$ 3.980.626,41	3.750,56	R$ 596.606,18	R$ 4.597.387,44	R$ 16.404,29	R$ 4.472.867,27

*Ausência de transmissão de dados no SIOPE
Fonte: Elaborado pelo autor (2025) de acordo com dados do SIOPE.

O quadro acima apresenta, de acordo com publicação divulgada pela União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, a relação de 83 municípios do RN. Esses municípios foram considerados inabilitados à complementação do FUNDEB VAAR para o ano de 2023, tendo em vista que, segundo a publicação, não cumpriram uma ou mais das condicionalidades previstas na Lei nº 14.113/2020, inviabilizando, dessa forma, o recebimento dos recursos provenientes dessa complementação.

Com base nas informações desses municípios inabilitados, pesquisamos quais receitas foram percebidas por eles no exercício de 2023, buscando compreender como essas receitas se comportaram no contexto local. Ao analisarmos o quadro, identificamos que 48 municípios não receberam a complementação VAAF; outros 10 municípios receberam apenas R$ 0,01 referentes a essa complementação; e outros 02 tiveram valores negativados. Sendo assim, apenas 22 municípios receberam efetivamente a complementação VAAF.

Sobre a complementação FUNDEB/VAAF a Lei nº 14.113/20, Art. 4, diz que:

> § 3º A União poderá utilizar, no máximo, 30% (trinta por cento) do valor de complementação ao FUNDEB previsto no **caput** deste artigo para cumprimento da aplicação mínima na manutenção e no desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal (Brasil, 2020, p.1).
> Art. 12. A complementação-VAAF será distribuída com parâmetro no valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN) definido nacionalmente, na forma do Anexo desta Lei.
> § 1º O valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN) constitui valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, observadas as diferenças e as ponderações de que tratam os Arts. 7º e 10 desta Lei, e será determinado

> contabilmente a partir da distribuição de que trata o art. 11 desta Lei e em função do montante destinado à complementação-VAAF, nos termos do inciso I do **caput** do art. 5º desta Lei.
> § 2º Definidos os Fundos beneficiados, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, com a complementação-VAAF, os recursos serão distribuídos entre o governo estadual e os seus Municípios segundo a mesma proporção prevista no art. 11 desta Lei, de modo a resultar no valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN).

E, ainda que:

> Art. 6º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se, na forma do seu Anexo:
> I - Valor anual por aluno (VAAF):
> a) decorrente da distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal: a razão entre os recursos recebidos relativos às receitas definidas no art. 3º desta Lei e o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, nos termos do art. 8º desta Lei;
> b) decorrente da distribuição de recursos de que trata a complementação-VAAF: a razão entre os recursos recebidos relativos às receitas definidas no art. 3º e no inciso I do **caput** do art. 5º desta Lei e o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, nos termos do art. 8º desta Lei (Brasil, 2020, p.6).

Na sequência, passamos a analisar o VAAT. Dos 83 municípios, 12 não receberam a complementação VAAT, o que possivelmente está relacionado a alguma incoerência na prestação de contas no SIOPE. Observa-se, por exemplo, que o município de Rafael Fernandes não teve os valores do FUNDEB divulgados na plataforma SIOPE, esse fato se dá quando o município não faz a transmissão dos dados em tempo hábil. Importante destacar que a complementação FUNDEB/VAAT, de acordo com o quadro, representa um aporte financeiro significativo, principalmente, para os pequenos municípios, com baixo poder arrecadatório.

Dando continuidade à análise, comparamos os valores recebidos das complementações com as despesas informadas. Dos 82 municípios analisados (considerando que 01 não teve os valores divulgados), 31 apresentaram despesas superiores aos valores recebidos; 10 apresentaram valores idênticos de receitas e despesas e, em 41 municípios, as despesas foram menores que as receitas. Isso nos leva a entender que, para esses municípios, os valores do VAAR não teriam influenciado significativamente suas políticas educacionais, uma vez que não foi possível investir integralmente na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, na promoção da equidade e na melhoria da qualidade educacional, nem mesmo com os valores recebidos no exercício.

Para os municípios que não utilizaram toda a receita do FUNDEB, existe na lei a prerrogativa de reprogramar até 10% para o exercício seguinte, sendo necessário utilizar esse valor no primeiro quadrimestre, de acordo com o Art. 25, da Lei nº 14.113/2020:

> § 3º Até 10% (dez por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União, nos termos do § 2º do art. 16 desta Lei, poderão

> ser utilizados no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional. (Brasil, 2020, p. 13)

Há de se observar no quadro que municípios que recebem um montante maior acabam também com despesas maiores, enquanto municípios que recebem valores percentuais menores, não investem na educação toda a receita recebida. Se, para os municípios que recebem valores menores, não seria adequado que todo o valor recebido fosse investido na educação? O que nos leva a perguntar o porquê isso não acontece.

Mesmo não concordando com o não repasse da complementação FUNDEB/VAAR e o que esse valor poderia implicar positivamente na educação local, há de se considerar que em muitos municípios, o valor recebido no exercício, mesmo sem a complementação VAAR, não está sendo executado em sua totalidade. Seria falta de planejamento por parte dos entes federados? Porque ainda reprogramar para o exercício posterior, sendo que é necessário o investimento para promover igualdade e equidade?

Para o ano de 2024 ocorreu uma diminuição no número de municípios inabilitados à complementação do FUNDEB/VAAR, no estado do RN, de acordo com publicação da UNDIME, em comparação com essa mesma relação, observadas as informações do SIOPE, pois alguns municípios constantes na relação da UNDIME aparecem como beneficiados com a complementação VAAR, quando pesquisados no SIOPE. Sendo assim, listamos abaixo os entes federativos do RN inabilitados, após essa consulta, e os proventos recebidos do Fundo no exercício de 2024, como também seus rendimentos e suas despesas.

Quadro 20 – Municípios do RN inabilitados a complementação FUNDEB/VAAR em 2024, com receitas do FUNDEB, complementações VAAF e VAAT, rendimentos e despesas no período

	ENTE	**FUNDEB**	**COMPLEMENTAÇÃO VAAF**	**COMPLEMENTAÇÃO VAAT**	**RECEITAS FUNDEB**	**RENDIMENTO**	**DESPESAS**
01	Água Nova	R$ 4.550.319,60	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 4.550.319,60	R$ 0,00	R$ 4.209.175,83
02	Alexandria	R$ 12.139.298,35	R$ 0,00	R$ 2.568.949,59	R$ 14.708.247,94	R$ 0,00	R$ 14.708.247,94
03	Antônio Martins	R$ 5.729.282,06	R$ 0,00	R$ 864.549,92	R$ 6.593.831,98	R$ 0,00	R$ 6.261.855,07
04	Augusto Severo	R$ 8.181.501,00	R$ 0,00	R$ 1.124.572,62	R$ 9.366.757,34	R$ 60.683,72	R$ 9.188.024,76
05	Baía Formosa	R$ 11.240.492,84	R$ 0,00	R$ 3.804.918,36	R$ 15.250.149,07	R$ 204.737,87	R$ 13.819.643,89

06	Barcelona	R$ 5.583.823,58	R$ 0,00	R$ 122.556,51	R$ 5.950.205,12	R$ 9.445,91	R$ 5.814.759,60
07	Bom Jesus	R$ 11.995.870,72	R$ 0,00	R$ 2.813.806,77	R$ 14.835.048,38	R$ 25.370,89	R$ 14.831.434,07
08	Canguaretama	R$ 43.667.129,97	R$ 0,00	R$ 12.717.394,86	R$ 56.643.476,07	R$ 258.951,24	R$ 54.577.026,30
09	Carnaúba dos Dantas	R$ 8.180.549,71	R$ 0,00	R$ 3.359.950,91	R$ 11.767.776,43	R$ 227.275,81	R$ 12.986.697,88
10	Cerro Corá	R$ 12.077.008,11	R$ 0,00	R$ 1.535.706,79	R$ 14.061.275,23	R$ 448.560,33	R$ 14.061.275,23
11	Cruzeta	R$ 7.943.045,43	R$ 0,00	R$ 2.444.065,65	R$ 10.389.963,56	R$ 2.852,48	R$ 10.079.600,72
12	Equador	R$ 6.409.313,69	R$ 0,00	R$ 559.180,07	R$ 6.995.187,88	R$ 26.694,12	R$ 7.023.873,77
13	Espírito Santo*	-	-	-	-	-	-
14	Felipe Guerra	R$ 5.556.344,29	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 5.570.664,35	R$ 14.320,06	R$ 5.570.664,35
15	Fernando Pedroza*	-	-	-	-	-	-
16	Francisco Dantas	R$ 3.039.923,04	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 3.039.923,04	R$ 0,00	R$ 3.039.923,04
17	Grossos	R$ 8.474.838,31	R$ 0,00	R$ 226.609,10	R$ 8.703.547,41	R$ 2.100,00	R$ 8.701.709,87
18	Ielmo Marinho	R$ 19.467.822,66	R$ 0,00	R$ 5.676.732,53	R$ 25.276.199,17	R$ 131.643,98	R$ 25.580.501,13
19	Ipanguaçu	R$ 14.095.387,99	R$ 0,00	R$ 1.132.633,18	R$ 15.250.024,25	R$ 22.003,08	R$ 17.135.173,00
20	Itaú	R$ 5.683.702,62	R$ 0,00	R$ 1.112.553,26	R$ 6.868.765,33	R$ 72.509,45	R$ 6.307.364,11
21	Jaçanã	R$ 7.697.891,13	R$ 0,00	R$ 1.504.763,19	R$ 9.258.518,90	R$ 55.864,58	R$ 8.817.329,72
22	Janduís	R$ 4.269.740,06	R$ 0,00	R$ 3.477.125,14	R$ 7.749.065,20	R$ 2.200,00	R$ 7.735.974,83
23	Japi	R$ 5.473.682,41	R$ 0,00	R$ 974.307,42	R$ 6.477.278,82	R$ 29.288,99	R$ 5.251.729,65
24	José da Penha	R$ 6.553.550,96	R$ 0,00	R$ 1.848.747,06	R$ 8.455.087,84	R$ 52.789,82	R$ 8.923.580,88
25	Lagoa Danta	R$ 7.527.540,76	R$ 0,00	R$ 1.934.764,94	R$ 9.544.495,10	R$ 82.189,40	R$ 9.134.336,05

26	Lagoa de Velhos	R$ 5.017.573,21	R$ 0,00	R$ 1.497.946,77	R$ 6.517.986,13	R$ 2.466,15	R$ 6.093.883,07
27	Lagoa Nova*	-	-	-	-	-	-
28	Luís Gomes	R$ 11.160.586,24	R$ 0,00	R$ 3.013.894,68	R$ 14.251.641,30	R$ 77.160,38	R$ 14.154.772,21
29	Macaíba	R$ 57.547.441,14	R$ 0,00	R$ 5.068.820,67	R$ 62.616.261,81	R$ 0,00	R$ 61.906.244,35
30	Major Sales	R$ 6.888.231,05	R$ 0,00	R$ 1.932.893,17	R$ 8.841.493,37	R$ 20.369,15	R$ 7.700.513,48
31	Marcelino Vieira	R$ 6.086.794,03	R$ 0,00	R$ 612.712,38	R$ 6.721.907,11	R$ 22.400,70	R$ 6.554.496,95
32	Messias Targino	R$ 3.746.480,36	R$ 0,00	R$ 341.851,47	R$ 4.099.263,34	R$ 10.931,51	R$ 4.085.826,38
33	Nova Cruz	R$ 30.050.467,48	R$ 0,00	R$ 4.340.471,60	R$ 34.502.497,31	R$ 111.558,23	R$ 34.481.845,54
34	Ouro Branco	R$ 4.180.962,03	R$ 0,00	R$ 324.120,44	R$ 4.522.047,15	R$ 16.964,68	R$ 4.598.610,79
35	Paraná*	-	-	-	-	-	-
36	Paraú	R$ 2.718.154,77	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 2.719.501,70	R$ 1.346,93	R$ 2.719.501,70
37	Parelhas	R$ 14.111.635,82	R$ 0,00	R$ 2.495.069,60	R$ 16.609.227,54	R$ 2.522,12	R$ 16.542.733,07
38	Passagem *	-	-	-	-	-	-
39	Patú	R$ 8.387.419,39	R$ 0,00	R$ 939.134,49	R$ 9.328.063,19	R$ 1.509,31	R$ 9.328.063,19
40	Pedra Grande	R$ 5.829.761,82	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 5.837.219,08	R$ 7.457,26	R$ 5.837.218,78
41	Pedro Avelino	-	-	-	-	-	-
42	Pedro Velho	R$ 17.188.209,79	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 17.193.171,71	R$ 4.961,92	R$ 17.370.331,31
43	Poço Branco*	-	-	-	-	-	-
44	Rafael Fernandes *	-	-	-	-	-	-
45	Rafael Godeiro	R$ 5.489.734,76	R$ 0,00	R$ 653.757,71	R$ 6.143.492,47	R$ 0,00	R$ 6.139.261,28
46	Riacho de Santana	R$ 4.778.472,83	R$ 0,00	R$ 864.001,22	R$ 5.642.474,05	R$ 0,00	R$ 5.579.616,76

47	Rodolfo Fernandes	R$ 5.108.486,02	R$ 0,00	R$ 726.691,30	R$ 5.859.414,85	R$ 24.237,53	R$ 5.323.124,23
48	Santa Cruz	28.434.419,74	R$ 0,00	6.130.637,19	34.933.161,50	368.104,57	32.034.213,92
49	Santana do Matos	R$ 9.795.785,49	R$ 0,00	R$ 153.737,17	R$ 9.985.043,98	R$ 35.521,32	R$ 9.684.345,56
50	Santana do Seridó	R$ 2.214.545,71	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 2.214.545,71	R$ 0,00	R$ 2.214.545,65
51	São Bento do Norte	R$ 6.055.834,50	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 6.061.748,41	R$ 5.913,91	R$ 6.024.724,72
52	São Fernando	R$ 4.107.132,66	R$ 0,00	R$ 998.625,64	R$ 5.157.646,80	R$ 51.888,50	R$ 4.854.993,62
53	São Francisco do Oeste	R$ 6.664.511,62	R$ 0,00	R$ 975.541,65	R$ 7.640.053,27	R$ 0,00	R$ 7.613.677,04
54	São João do Sabugi	R$ 5.077.716,95	R$ 0,00	R$ 994.906,29	R$ 6.105.431,33	R$ 32.808,09	R$ 6.257.035,96
55	São José de Mipibu*	-	-	-	-	-	-
56	São José do Seridó	R$ 5.087.329,37	R$ 0,00	R$ 668.110,17	R$ 5.820.859,68	R$ 65.420,14	R$ 5.548.089,90
57	São Rafael*	-	-	-	-	-	-
58	São Tomé*	-	-	-	-	-	-
59	São Vicente	R$ 4.947.025,99	R$ 0,00	R$ 295.604,48	R$ 5.243.322,65	R$ 692,18	R$ 5.242.892,54
60	Senador Elói de Souza	-	-	-	-	-	-
61	Senador Georgino Avelino	R$ 6.115.796,93	R$ 0,00	R$ 636.889,96	R$ 7.085.439,00	R$ 332.752,11	R$ 6.811.200,57
62	Serra Negra do Norte	R$ 6.910.674,46	R$ 0,00	R$ 1.312.854,55	R$ 8.250.445,04	R$ 26.916,03	R$ 8.247.702,83
63	Sítio Novo	R$ 7.551.315,89	R$ 0,00	R$ 2.735.464,40	R$ 10.308.524,49	R$ 21.744,20	R$ 10.308.247,08
64	Taipu*	-	-	-	-	-	-
65	Tenente Laurentino Cruz	R$ 9.115.549,12	R$ 0,00	R$ 2.524.914,79	R$ 11.681.355,53	R$ 40.891,62	R$ 10.932.257,58
66	Tibau	R$ 4.350.811,90	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 4.364.886,39	R$ 14.074,49	R$ 4.544.346,88
67	Tibau do Sul	R$ 19.544.165,79	R$ 0,00	R$ 949.619,90	R$ 21.489.202,76	R$ 995.417,07	R$ 20.496.282,83

68	Timbaúba dos Batistas	R$ 2.498.483,95	R$ 0,00	R$ 0,00	R$ 2.508.761,24	R$ 10.277,29	R$ 2.468.110,88
69	Triunfo Potiguar	R$ 4.446.138,52	R$ 0,00	R$ 22.165,90	R$ 4.474.525,72	R$ 6.221,30	R$ 4.466.819,08
70	Umarizal	R$ 6.120.481,07	R$ 0,00	R$ 1.409.062,04	R$ 7.539.543,11	R$ 10.000,00	R$ 7.584.471,64
71	Vila Flor	R$ 4.518.158,96	R$ 0,00	R$ 772.415,53	R$ 5.340.243,89	R$ 49.669,40	R$ 5.283.519,54

*Cidades que não transmitiram o SIOPE no exercício de 2024
Fonte: Elaborado pelo autor (2025) de acordo com dados do SIOPE.

Identifica-se que, no exercício de 2024, os municípios citados no quadro não tiveram valor da complementação VAAF, isso acontece quando o estado e seus municípios conseguem atingir o valor mínimo por aluno, definido nacionalmente, para o exercício, conforme o Art. 12, da lei do FUNDEB:

> A complementação-VAAF será distribuída com parâmetro no valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN) definido nacionalmente, na forma do Anexo desta Lei.
> § 1º O valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN) constitui valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, observadas as diferenças e as ponderações de que tratam os Arts. 7º e 10 desta Lei, e será determinado contabilmente a partir da distribuição de que trata o art. 11 desta Lei e em função do montante destinado à complementação-VAAF, nos termos do inciso I do **caput** do art. 5º desta Lei.
> § 2º Definidos os Fundos beneficiados, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, com a complementação-VAAF, os recursos serão distribuídos entre o governo estadual e os seus Municípios segundo a mesma proporção prevista no art. 11 desta Lei, de modo a resultar no valor anual mínimo por aluno - VAAF-MIN (Brasil, 2020, p.6).

Observa-se também que 10 municípios do RN, inviabilizados na complementação VAAR, também não receberam a complementação VAAT, no exercício 2024. De acordo com Castioni, Cardoso e Cerqueira (2021) *apud* Santos Neto (2023, p. 59,60):

> O VAAT representa uma inovação significativa na nova Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Anteriormente, se um município não atingisse o mínimo nacional de investimento por aluno, mas seu estado tivesse alcançado esse patamar, o município não recebia a complementação da União. Agora, com a implementação do VAAT, se após a complementação do Fundo estadual/distrital (VAAF), a rede de ensino municipal (juntamente com a rede estadual/distrital) ainda não alcançar o mínimo nacional estipulado, ela passará a receber a complementação do VAAT.

Ressaltamos que qualquer valor oriundo do financiamento da educação deve ser utilizado de forma responsável, com foco na melhoria da qualidade educacional, na evolução

da aprendizagem dos alunos, na identificação dos fatores que dificultam essa aprendizagem, na ampliação do acesso à escola e na promoção de condições dignas para os alunos dentro e fora do ambiente escolar, por meio de ações que promovam o bem-estar desse público-alvo. Há de se observar que, mesmo não recebendo a complementação VAAR, o que aumentaria o valor das receitas do Fundo, mais de 50% dos municípios concluíram o ano sem executar em sua totalidade a receita recebida das outras complementações.

Nessa discussão, é preciso entender como esses municípios estão utilizando os recursos disponibilizados pelo FUNDEB e as complementações que estão recebendo. Mesmo não recebendo a complementação VAAR, por não conseguirem atender uma ou mais condicionalidades, esses municípios não investiram o recurso recebido na educação em seu contexto local, o que nos leva a refletir sobre o funcionamento dessa rede de ensino, sua estrutura física, de material e equipamentos, e se esta é adequada para a melhoria do ensino. Existe equidade entre as escolas da rede? A valorização dos profissionais da educação está acontecendo a contento? O piso salarial dos professores é cumprido em sua integralidade? São questionamentos a serem respondidos diante das dificuldades apresentadas na educação, principalmente em municípios com pouco poder arrecadatório e, mesmo assim, não conseguem utilizar o recurso recebido no exercício.

4.2 Perfil dos municípios inabilitados: indicadores educacionais e socioeconômicos.

Dentro da pesquisa realizada procuramos conhecer a realidade populacional, de matrículas e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das cidades inabilitadas nos anos de 2023 e 2024, procurando identificar similaridades entre elas, que possibilitem uma melhor análise dos dados encontrados e padrões identificados na pesquisa.

Apresentamos, a seguir, um quadro com as cidades inabilitadas a complementação FUNDEB/VAAR, nos dois anos iniciais de repasse dessa complementação (2023-2024), com a população aferida no Censo IBGE, em 2022, traz também o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O IDH é um índice que mede o desempenho socioeconômico em três dimensões básicas: renda, educação e saúde (IBGE, 2019) e, por fim, o quantitativo das matrículas, identificadas no Qedu, dos municípios inabilitados.

Quadro 21 – Cidades inabilitadas ao VAAR 2023/2024, população, IDH e Matrículas

	CIDADES INABILITADAS AO VAAR 2023/2024	**POPULAÇÃO (CENSO 2022)**	**IDH (2010)**	**MATRÍCULAS (EDUCACENSO 2023/2024)**
01	Afonso Bezerra	10.839	0,585	1670/1581

02	Água Nova	2.946	0,616	580/573
03	Alexandria	13.640	0,606	1.800/1.825
04	Antônio Martins	6.577	0,578	838/861
05	Arês	13.251	0,606	2.708/2.631
06	Açu	56.496	0,661	6.141/6.141
07	Campo Grande/ Augusto Severo	9.730	0,621	1.203/1.187
08	Baía Formosa	8.825	0,609	1.504/1.400
09	Barcelona	3.986	0,566	830/761
10	Bodó	2.306	0,629	677/625
11	Bom Jesus	9.952	0,584	677/625
12	Brejinho	12.202	0,592	1.573/1.527
13	Caiçara do Norte	6.293	0,574	844/836
14	Campo Redondo	10.215	0,626	2.366/2.015
15	Canguaretama	29.668	0,579	6.158/6.122
16	Carnaúba dos Dantas	7.992	0,659	1.243/1.208
17	Ceará Mirim	79.115	0,616	10.819/10.517
18	Cerro Corá	11.000	0,606	1.832/1.762
19	Cruzeta	8.005	0,654	1.116/1.114
20	Doutor Severiano	7.044	0,621	1.510/1.453
21	Equador	5.360	0,623	976/932
22	Espírito Santo	10.620	0,558	1.400/1.335
23	Extremoz	61.635	0,660	8.086/8.791
24	Felipe Guerra	5.944	0,636	870/948
25	Fernando Pedroza	2.938	0,597	425/419
26	Florânia	10.196	0,642	997/1.081
27	Francisco Dantas	2.700	0,606	380/381
28	Goianinha	26.741	0,638	6.542/6.483
29	Governador Dix-sept Rosado	11.938	0,592	1.551/1.526
30	Grossos	9.924	0,664	1.276/1.314
31	Guamaré	15.295	0,626	3.699/3.406
32	Ielmo Marinho	11.615	0,550	2.828/2.691
33	Ipanguaçu	14.131	0,603	1.988/1968
34	Itajá	7.292	0,624	1.293/1.265
35	Itaú	5.320	0,614	773/763
36	Jaçanã	7.834	0,604	1.176/1.257
37	Janduís	4.746	0,615	939/974
38	Januário Cicco	9.051	0,574	1.696/1.762
39	Japi	5.117	0,569	872/895
40	José da Penha	5.803	0,608	893/901
41	Jundiá	3.739	0,595	688/681
42	Lagoa Danta	6.654	0,602	1.082/1.093
43	Lagoa de Velhos	2.567	0,589	698/653
44	Lagoa Nova	15.573	0,585	2.974/2.916
45	Lajes Pintadas	4.787	0,625	1.352/1.100
46	Lucrécia	3.490	0,646	533/543
47	Luís Gomes	9.070	0,608	1.587/1.482
48	Macaíba	82.249	0,640	8.749/8.723
49	Macau	27.369	0,665	2.968/2.733
50	Major Sales	3.924	0,617	913/868
51	Marcelino Vieira	7.896	0,609	932/893
52	Messias Targino	4.274	0,644	568/576
53	Monte Alegre	23.031	0,609	4.504/4.325
54	Nísia Floresta	31.942	0,622	5.542/5.356
55	Nova Cruz	34.269	0,629	4.518/4.362
56	Olho D'agua do Borges	3.905	0,585	530/550
57	Ouro Branco	4.913	0,645	658/671
58	Paraná	3.934	0,589	708/609

59	Paraú	3.579	0,603	437/402
60	Parazinho	4.801	0,549	1.015/1.082
61	Parelhas	21.499	0,676	2.087/2.152
62	Passa e Fica	10.896	0,606	2.699/2.716
63	Passagem	3.115	0,589	784/737
64	Patú	11.007	0,618	1.295/1.216
65	Pau dos Ferros	30.479	0,678	2.225/2.212
66	Pedra Grande	3.618	0,559	860/885
67	Pedro Avelino	6.242	0,583	1.063/998
68	Pedro Velho	13.824	0,568	2.625/3.045
69	Pendências	12.278	0,631	1.680/1.668
70	Pilões	2.965	0,614	403/378
71	Poço Branco	12.390	0, 587	1.829/1.824
72	Rafael Fernandes	5.432	0,608	510/502
73	Rafael Godeiro	2.934	0,654	874/675
74	Riacho da Cruz	2.701	0,584	505/497
75	Riacho de Santana	4.127	0,591	644/593
76	Rio do Fogo	10.351	0,569	2.355/2.257
77	Rodolfo Fernandes	4.242	0,604	758/776
78	Santa Cruz	37.313	0,635	4.239/4.292
79	Santana do Matos	12.456	0,591	1.405/1.458
80	Santana do Seridó	2.696	0,642	328/344
81	Santo Antônio	22.177	0,620	2.540/2.274
82	São Bento do Norte	3.304	0,555	942/962
83	São Bento do Trairi	3.792	0,595	641/650
84	São Fernando	3.492	0,608	566/535
85	São Francisco do Oeste	4.161	0,628	870/798
86	São João do Sabugi	5.956	0,655	746/742
87	São José de Mipibu	47.286	0,611	8.680/8.922
88	São José do Seridó	4.558	0,694	785/768
89	São Paulo do Potengi	16.786	0,622	2.969/2.786
90	São Pedro	5.776	0,589	984/945
91	São Rafael	7.711	0,611	696/687
92	São Tomé	9.972	0,585	2.727/2.225
93	São Vicente	6.310	0,642	760/787
94	Senador Elói de Souza	5.965	0,583	1.069/1.033
95	Senador Georgino Avelino	4.065	0,570	852/897
96	Serra Negra do Norte	7.597	0,597	895/837
97	Sítio Novo	4.654	0,572	1.035/994
98	Taboleiro Grande	2.338	0,612	474/424
99	Taipú	11.422	0,569	1.627/1.647
100	Tenente Laurentino Cruz	5.891	0,623	1.390/1.340
101	Tibau	5.382	0,635	707/798
102	Tibau do Sul	16.929	0,645	2.901/2.871
103	Timbaúba dos Batistas	2.348	0,640	375/340
104	Touros	33.035	0,572	6.088/6.238
105	Triunfo Potiguar	3.376	0,602	672/673
106	Umarizal	10.078	0,618	1.591/903
107	Várzea	5.233	0,626	662/650
108	Vera Cruz	10.735	0,587	2.620/2.611
109	Vila Flôr	3.174	0,576	716/718
		1.310.316		1670/1581

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), baseado em dados do IBGE (2010, 2022), Qedu (2025) e AtlasBrasil (2021)

Sobre os municípios pesquisados, é possível identificar que, em 2024, 25 cidades aparecem inabilitadas, porém, não apareciam em 2023, sendo elas: Assú, Água Nova,

Alexandria, Ares, Carnaúba dos Dantas, Cruzeta, Extremoz, Fernando Pedroza, Guamaré, Itajá, Januário Cicco, Lagoa Nova, Nova Cruz, Paraú, Passa e Fica, Pedra Grande, Rodolfo Fernandes, Santana do Matos, Santo Antônio, São Paulo do Potengi, São Pedro, São Rafael, Senador Elói de Souza, Senador Georgino Avelino e Tibau.

Sobre isso, após análise, entende-se que esses municípios tiveram perda do recurso VAAR, tendo em vista o descumprimento de alguma condicionalidade aferida pelo Governo Federal, no período, o que compromete o planejamento que o município pretendia fazer para a educação no ano seguinte, tendo em vista essa instabilidade financeira proporcionada pela União para com o ente federativo.

Já para o ano de 2024, 27 cidades inabilitadas, em 2023, foram habilitadas, sendo elas: Afonso Bezerra, Bodó, Caiçara do Norte, Campo Redondo, Ceará Mirim, Doutor Severiano, Florânia, Goianinha, Governador Dix-sept Rosado, Jundiá, Lajes Pintadas, Lucrécia, Macau, Monte Alegre, Nísia Floresta, Olho D'agua do Borges, Parazinho, Pau dos Ferros, Pendências, Pilões, Riacho da Cruz, Rio do Fogo, São Bento do Trairi, Taboleiro Grande, Touros, Várzea e Vera Cruz.

Nesse contexto, as referidas cidades tiveram as condicionalidades impostas pela Lei nº 14.113 e resoluções posteriores, atendidas. Sendo assim, esses municípios foram habilitados ao recebimento da complementação FUNDEB/VAAR, o que leva esses entes a um aumento percentual no financiamento educacional em seu contexto local.

Sobre o IDH, de acordo com o IBGE, ele varia de 0 até 1 e, nesta lista, é dividido em cinco categorias: IDH muito alto (0,800 – 1,000), IDH alto (0,700 – 0,799), IDH médio (0,600 0,699), IDH baixo (0,500 – 0,599) e IDH muito baixo (0,000 – 0,499) (IBGE, 2010). Observando os municípios inabilitados para a complementação FUNDEB/VAAR, no RN, nos anos de 2023 e 2024, é possível identificar que, dos 109 municípios analisados, 68 estão na categoria de IDH médio e 41 estão na categoria de IDH baixo, conforme descrito no quadro.

Por fim, o IBGE disponibiliza no seu site, a divisão das cidades obedecendo a critérios populacionais específicos. Após análise, foi possível identificar que, das cidades do RN constantes no quadro e alinhadas ao critério do IBGE, temos a seguinte situação: até 4.558 pessoas (31 cidades), até 7.896 pessoas (27 cidades), até 13.091 pessoas (27 municípios), mais que 13.091 pessoas (24 municípios).

Nesse contexto, após análise do material apresentado, é possível identificar que a grande maioria das cidades inabilitadas ao recebimento da complementação FUNDEB/VAAR, no estado do Rio Grande do Norte, é composta de municípios pequenos, com vulnerabilidade

social expressiva, como aponta os seus IDH, com um número expressivo de atendimento à educação básica dos seus munícipes, e que estão sendo penalizados por não atenderem condicionalidades do VAAR, o que impede melhorias no investimento educacional, tendo em vista a supressão de recursos em suas redes de ensino.

4.3 Desafios enfrentados pelos municípios para atender aos critérios do VAAR: perspectivas e obstáculos no RN.

Entender como funciona a metodologia de habilitação ao VAAR, no cumprimento das condicionalidades impostas, cumprindo o prazo determinando por cada uma, executando as obrigatoriedades previstas na Lei e acompanhando a execução das atividades e movimentações advindas do planejamento proposto para a aptidão, são ações necessárias e obrigatórias para que o município possa ser contemplado com os recursos do VAAR, sem o cumprimento dessas movimentações, a habilitação não acontece.

A complementação FUNDEB/VAAR, baseada em condicionalidades, tem resultado em ampla discussão entre a sua objetividade entre pesquisadores e pensadores da área sobre a sua eficácia, ante a busca por equidade, primazia da lei de fundos instituída para a educação como avanço econômico e social.

> Todavia, na perspectiva de um princípio de justiça como equidade, que busque distribuir os bens (materiais ou simbólicos) de modo desigual, dando mais aos que têm menos e atuando sobremaneira nos mais desfavorecidos, o financiamento da tem ainda um longo caminho a percorrer. (Tripodi, Delgado e Januário, 2022, p. 6)

De acordo com Farenzena e Pinto (2024, p. 9):

> A complementação da União VAAR é destinada a qualquer ente que cumpra condicionalidades de gestão e evolução em indicadores de atendimento e de aprendizagem, com redução de desigualdades (CIF, 2022). Deve corresponder, a partir de 2026, a 2,5% dos recursos de todos os fundos das UF. Começou a ser implementada em 2023. No ano de 2024, a estimativa é que ela atinja R$ 3,6 bilhões (1,5% dos recursos dos fundos) para 2.537 entes – 2.525 municípios e 12 governos estaduais.

Autores como Castioni, Cerqueira e Cardoso (2021, p. 8) consideram que

> a inclusão do VAAR no FUNDEB estabelece condições de gestão que as redes de ensino devem cumprir, condicionando o acesso a esses recursos adicionais à melhoria da qualidade do ensino e ao desenvolvimento social. Isso contribui significativamente para a redução das disparidades entre grupos socioeconômicos, criando um estímulo

> para que todas as redes de ensino busquem aprimorar seus indicadores de atendimento e aprendizagem.

Para o ano de 2023, o percentual a ser aplicado na complementação VAAR era de 0,75% do valor do FUNDEB correspondente ao ente federativo. Diante disso, procuramos identificar, com base nas receitas informadas, que cada município recebeu do Fundo, fazendo uma simulação, qual seria o valor numérico correspondente a esse percentual, caso o repasse da complementação financeira tivesse ocorrido efetivamente (mesmo entendendo que o cálculo do percentual de perda da complementação FUNDEB/VAAR para um município é complexo, pois depende do cruzamento de dados do próprio município com a metodologia nacional, mesmo assim, produzimos esse quadro com os percentuais disponíveis).

Utilizou-se uma simulação hipotética com o objetivo de estimar valores próximos às perdas reais da complementação por município pesquisado. Para cada município, o Ministério da Educação (MEC) define um coeficiente específico de distribuição da complementação. No entanto, para fins de cálculo, considerando o disposto na Portaria Interministerial nº 2, de 19 de abril de 2023 (CNM, 2023), verificou-se a inexistência de dados de recebimento para os municípios não habilitados. Diante disso, adotou-se como procedimento metodológico a divisão do valor do VAAR recebido no exercício pelo número de alunos atendidos, utilizando-se como referência o município de Natal, por ser habilitado ao VAAR e apresentar o maior contingente de matrículas do estado.

No ano de 2023, o município de Natal recebeu R$ 4.403.301,18 referentes à complementação VAAR e atendeu, em sua rede urbana e rural, alunos das etapas da educação infantil (creche e pré-escola), do ensino fundamental (anos iniciais e finais), bem como das modalidades de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e educação especial, totalizando 60.198 estudantes. A razão entre o valor recebido e o número de alunos atendidos resultou em um valor aproximado de R$ R$ 73,14 por aluno. Sendo assim elaboramos o quadro a seguir, com os valores hipotéticos, que cada ente federativo inabilitado ao VAAR em 2023 deixou de receber no RN, utilizando o valor referência do município de Natal.

Quadro 22 – Estimativa de perda de valores do VAAR 2023, em municípios potiguares inabilitados

	MUNICÍPIO	**FUNDEB 2023**	**MATRICULAS EDUCACENSO 2022**	**VAAR/2023 - VALOR HIPOTÉTICO ESTIMADO DE 0,75%**
01	Afonso Bezerra	R$ 9.805.335,06	1.731	R$ 126.605,34
02	Antônio Martins	R$ 4.715.907,92	777	R$ 56.829,78

03	Augusto Severo	R$ 7.570.322,27	1.226	R$ 89.669,64
04	Baía Formosa	R$ 8.088.606,69	1.381	R$ 101.006,34
05	Barcelona	R$ 5.621.751,22	968	R$ 70.799,52
06	Bodó	R$ 4.428.767,26	727	R$ 53.172,78
07	Bom Jesus	R$ 11.529.605,89	1.830	R$ 133.846,20
08	Brejinho	R$ 10.122.277,43	1.665	R$ 121.778,10
09	Caiçara do Norte	R$ 4.923.831,59	826	R$ 60.413,64
10	Campo Redondo	R$ 15.047.024,33	2.524	R$ 184.605,36
11	Canguaretama	R$ 38.243.858,45	5.940	R$ 434.451,60
12	Ceará Mirim	R$ 67.063.114,74	10.968	R$ 802.199,52
13	Cerro Corá	R$ 10.833.542,67	1.827	R$ 133.626,78
14	Doutor Severiano	R$ 9.459.185,46	1.472	R$ 107.662,08
15	Equador	R$ 5.817.431,07	971	R$ 71.018,94
16	Espírito Santo	R$ 8.411.256,50	1.448	R$ 105.906,72
17	Felipe Guerra	R$ 5.481.045,01	926	R$ 67.727,64
18	Florânia	R$ 5.881.713,45	958	R$ 70.068,12
19	Francisco Dantas	R$ 2.651.020,31	381	R$ 27.866,34
20	Goianinha	R$ 39.420.529,35	6.587	R$ 481.773,18
21	Governador Dix-sept Rosado	R$ 9.834.700,09	1.633	R$ 119.437,62
22	Grossos	R$ 8.034.330,35	2.072	R$ 151.546,08
23	Ielmo Marinho	R$ 15.738.985,88	2.562	R$ 187.384,68
24	Ipanguaçu	R$ 14.191.993,82	2.117	R$ 154.837,38
25	Itaú	R$ 4.989.182,39	780	R$ 57.049,20
26	Jacanã	R$ 6.941.183,50	1.159	R$ 84.769,26
27	Janduís	R$ 4.677.315,19	802	R$ 58.658,28
28	Japi	R$ 5.270.886,24	870	R$ 63.631,80
29	José da Penha	R$ 7.056.619,09	1.053	R$ 77.016,42
30	Jundiá	R$ 4.275.728,18	693	R$ 50.686,02
31	Lagoa Danta	R$ 6.996.354,75	1.156	R$ 84.549,84
32	Lagoa de Velhos	R$ 4.321.000,08	758	R$ 55.440,12
33	Lajes Pintadas	R$ 7.491.999,77	1.424	R$ 104.151,36
34	Lucrécia	R$ 3.267.071,26	528	R$ 38.617,92
35	Luís Gomes	R$ 9.894.778,73	1.646	R$ 120.388,44
36	Macaíba	R$ 54.362.817,04	9.032	R$ 660.600,48
37	Macau	R$ 17.267.629,36	2.840	R$ 207.717,60
38	Major Sales	R$ 6.119.552,45	894	R$ 65.383,16
39	Marcelino Vieira	R$ 5.141.549,14	872	R$ 63.778,08
40	Messias Targino	R$ 3.277.083,01	558	R$ 40.812,12
41	Monte Alegre	R$ 29.573.923,84	4.478	R$ 327.520,92
42	Nísia Floresta	R$ 35.164.438,72	5.747	R$ 420.335,58
43	Olho D'agua do Borges	R$ 3.160.696,18	544	R$ 39.788,16
44	Ouro Branco	R$ 3.988.150,36	678	R$ 49.588,92
45	Paraná	R$ 4.308.102,33	680	R$ 49.735,20
46	Parazinho	R$ 5.958.134,28	973	R$ 71.165,22
47	Parelhas	R$ 12.778.841,93	2.090	R$ 152.862,60
48	Passagem	R$ 4.571.889,22	771	R$ 56.390,94
49	Patú	R$ 7.542.693,59	1.280	R$ 93.619,20
50	Pau dos Ferros	R$ 14.128.057,45	2.058	R$ 150.522,12
51	Pedro Avelino	R$ 6.395.111,09	1.097	R$ 80.234,58
52	Pedro Velho	R$ 16.605.930,00	2.877	R$ 210.423,78
53	Pendências	R$ 10.685.140,44	1.764	R$ 129.018,96
54	Pilões	R$ 3.816.231,32	430	R$ 31.450,20
55	Rafael Fernandes*	-	507	R$ 37.081,98
56	Rafael Godeiro	R$ 4.650.611,16	879	R$ 64.290,06
57	Riacho da Cruz	R$ 3.249.049,39	503	R$ 36.789,42
58	Riacho de Santana	R$ 3.829.208,13	626	R$ 45.785,64
59	Rio do Fogo	R$ 13.805.778,70	2.255	R$ 164.930,70

60	Santa Cruz	R$ 24.846.432,63	4.164	R$ 304.554,96
61	Santana do Seridó	R$ 2.026.498,69	329	R$ 24.063,06
62	São Bento do Norte	R$ 5.929.193,60	1.013	R$ 74.090,82
63	São Bento do Trairi	R$ 4.162.346,93	606	R$ 44.322,84
64	São Fernando	R$ 3.135.648,48	521	R$ 38.105,94
65	São Francisco do Oeste	R$ 5.695.547,41	871	R$ 63.704,94
66	São João do Sabugi	R$ 4.419.240,86	722	R$ 52.807,08
67	São José de Mipibu	R$ 51.475.395,61	8.478	R$ 620.080,92
68	São José do Seridó	R$ 4.741.291,71	780	R$ 57.049,20
69	São Tomé	R$ 15.704.986,84	2.941	R$ 215.104,74
70	São Vicente	R$ 4.467.055,08	740	R$ 54.123,60
71	Serra Negra do Norte	R$ 5.533.078,66	926	R$ 67.727,64
72	Sitio Novo	R$ 6.242.390,65	1.000	R$ 73.140,00
73	Taboleiro Grande	R$ 2.914.364,48	486	R$ 35.546,04
74	Taipu	R$ 11.031.235,61	1.627	R$ 118.998,78
75	Tenente Laurentino Cruz	R$ 8.119.441,10	1.370	R$ 100.201,80
76	Tibau do Sul	R$ 17.405.799,82	2.871	R$ 209.984,94
77	Timbaúba dos Batistas	R$ 2.062.181,18	363	R$ 26.549,82
78	Touros	R$ 36.873.947,39	5.957	R$ 435.694,98
79	Triunfo Potiguar	R$ 4.446.162,22	753	R$ 55.074,42
80	Umarizal	R$ 5.085.551,92	839	R$ 61.364,46
81	Várzea	R$ 3.802.247,99	678	R$ 49.588,92
82	Vera Cruz	R$ 15.194.917,31	2.431	R$ 177.803,34
83	Vila flor	R$ 3.980.626,41	684	R$ 50.027,76
Total				R$ 10.968.728,66

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com base nos dados do SIOPE (2023)
*Município não teve valor divulgado porque não fez transmissão do SIOPE, no exercício de 2023.

Ao analisar o quadro acima, percebemos os valores que os municípios citados deixaram de receber por estarem inabilitados às condicionalidades do VAAR e não atenderem o prescrito na Lei nº 14.113/20 para essa complementação. Reiteramos o nosso posicionamento de que todo recurso destinado para a educação é importante para o melhoramento desta em contexto local e que colocar condicionantes a municípios para receberem esses recursos, funciona como ação punitiva e não agregadora, até porque entendemos que algumas dessas condicionalidades, a partir dos investimentos, acontecerão em um espaço de tempo com a adequação de políticas públicas orientadas para esse fim.

Ao somar-se os valores que esses municípios deixaram de receber por não estarem habilitados às condicionalidades da complementação do FUNDEB/VAAR, se chega ao valor total de 10.968.728,66 não repassados pela União aos municípios, no ano de 2023.

Os municípios, se tivessem recebido os percentuais do VAAR, teriam condições mais sustentáveis de promover equidade e qualidade aos seus alunos no atendimento e expansão de suas redes e melhoria nas condições educacionais dos seus educandos, mesmo sabendo que o que está posto na lei deverá ser cumprido, fazemos ressalvas sobre como esses critérios ou condicionalidades foram determinados em discursões no âmbito federal e impostos aos municípios.

De acordo com a Portaria Interministerial nº 01, de 23 de fevereiro de 2024 (CNM, 2024), no ano de 2024, o município de Natal recebeu R$ 8.521.786,89 referentes à complementação VAAR e atendeu, em sua rede urbana e rural, alunos das etapas da educação infantil (creche e pré-escola), do ensino fundamental (anos iniciais e finais), bem como das modalidades de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e educação especial, totalizando 59.084 estudantes. A razão entre o valor recebido e o número de alunos atendidos resultou em um valor aproximado de R$ 144,00 por aluno. Esse valor foi, então, utilizado como parâmetro para estimar a complementação hipotética dos municípios não habilitados do Rio Grande do Norte, conforme o número de alunos matriculados em suas respectivas redes de ensino.

Assim, fizemos um quadro com os valores que os municípios inabilitados a complementação FUNDEB/VAAR, fariam jus, no exercício de 2024, observando os valores recebidos do FUNDEB, de acordo com o informado no SIOPE por esses municípios, observando o percentual de 1,5%, que era o destinado para o ano.

Quadro 23 – Estimativa de perda de valores do VAAR 2024, em municípios potiguares inabilitados

	MUNICÍPIO	**FUNDEB 2024**	**MATRICULAS EDUCACENSO 2023**	**VAAR/2023 - VALOR HIPOTÉTICO ESTIMADO DE 1,50%**
01	Água Nova	R$ 4.550.319,60	580	R$ 83.520,00
02	Alexandria	R$ 12.139.298,35	1.800	R$ 259.200,00
03	Antônio Martins	R$ 5.729.282,06	838	R$ 120.672,00
04	Augusto Severo	R$ 8.181.501,00	1.203	R$ 173.232,00
05	Baía Formosa	R$ 11.240.492,84	1.504	R$ 216.576,00
06	Barcelona	R$ 5.583.823,58	830	R$ 119.520,00
07	Bom Jesus	R$ 11.995.870,72	677	R$ 97.488,00
08	Canguaretama	R$ 43.667.129,97	6.158	R$ 886.752,00
09	Carnaúba dos Dantas	R$ 8.180.549,71	1.243	R$ 178.992,00
10	Cerro Corá	R$ 12.077.008,11	1.832	R$ 263.808,00
11	Cruzeta	R$ 7.943.045,43	1.116	R$ 160.704,00
12	Equador	R$ 6.409.313,69	976	R$ 140.544,00
13	Espírito Santo*	-	1.400	R$ 201.600,00
14	Felipe Guerra	R$ 5.556.344,29	870	R$ 125.280,00
15	Fernando Pedroza*	-	425	R$ 61,200,00
16	Francisco Dantas	R$ 3.039.923,04	380	R$ 54.720,00
17	Grossos	R$ 8.474.838,31	1.276	R$ 183.744,00
18	Ielmo Marinho	R$ 19.467.822,66	2.828	R$ 407.232,00
19	Ipanguaçu	R$ 14.095.387,99	1.988	R$ 286.272,00
20	Itaú	R$ 5.683.702,62	773	R$ 111.312,00
21	Jaçanã	R$ 7.697.891,13	1.176	R$ 169.344,00
22	Janduís	R$ 4.269.740,06	939	R$ 135.216,00
23	Japi	R$ 5.473.682,41	872	R$ 125.568,00
24	José da Penha	R$ 6.553.550,96	893	R$ 128.592,00
25	Lagoa Danta	R$ 7.527.540,76	1.082	R$ 155.808,00
26	Lagoa de Velhos	R$ 5.017.573,21	698	R$ 100.512,00
27	Lagoa Nova*	-	2.974	R$ 428.256,00
28	Luís Gomes	R$ 11.160.586,24	1.587	R$ 228.528,00
29	Macaíba	R$ 57.547.441,14	8.749	R$ 1.259.856,00

30	Major Sales	R$ 6.888.231,05	913	R$ 131.472,00
31	Marcelino Vieira	R$ 6.086.794,03	932	R$ 134.208,00
32	Messias Targino	R$ 3.746.480,36	568	R$ 81.792,00
33	Nova Cruz	R$ 30.050.467,48	4.518	R$ 650.592,00
34	Ouro Branco	R$ 4.180.962,03	658	R$ 94.752,00
35	Paraná*	-	708	R$ 101.952,00
36	Paraú	R$ 2.718.154,77	437	R$ 62.928,00
37	Parelhas	R$ 14.111.635,82	2.087	R$ 300.528,00
38	Passagem	-	784	R$ 112.896,00
39	Patú	R$ 8.387.419,39	1.295	R$ 186.480,00
40	Pedra Grande	R$ 5.829.761,82	860	R$ 123.840,00
41	Pedro Avelino*	-	1.063	R$ 153.072,00
42	Pedro Velho	R$ 17.188.209,79	2.625	R$ 378.000,00
43	Poço Branco*	-	1.829	R$ 263.376,00
44	Rafael Fernandes*	-	510	R$ 73.440,00
45	Rafael Godeiro	R$ 5.489.734,76	874	R$ 125.856,00
46	Riacho de Santana	R$ 4.778.472,83	644	R$ 92.736,00
47	Rodolfo Fernandes	R$ 5.108.486,02	758	R$ 109.152,00
48	Santa Cruz	R$ 28.434.419,74	4.239	R$ 610.416,00
49	Santana do Matos	R$ 9.795.785,49	1.405	R$ 202.320,00
50	Santana do Seridó	R$ 2.214.545,71	328	R$ 47.232,00
51	São Bento do Norte	R$ 6.055.834,50	942	R$ 135.648,00
52	São Fernando	R$ 4.107.132,66	566	R$ 81.504,00
53	São Francisco do Oeste	R$ 6.664.511,62	870	R$ 125.280,00
54	São João do Sabugi	R$ 5.077.716,95	746	R$ 107.424,00
55	São José de Mipibu*	-	8.680	R$ 1.249.920,00
56	São José do Seridó	R$ 5.087.329,37	785	R$ 113.040,00
57	São Rafael*	-	696	R$ 100.224,00
58	São Tomé*	-	2.727	R$ 393.688,00
59	São Vicente	R$ 4.947.025,99	760	R$ 109.440,00
60	Senador Elói de Souza*	-	1.069	R$ 153.936,00
61	Senador Georgino Avelino	R$ 6.115.796,93	852	R$ 122.688,00
62	Serra negra do Norte	R$ 6.910.674,46	895	R$ 128.880,00
63	Sitio Novo	R$ 7.551.315,89	1.035	R$ 149.040,00
64	Taipu*	-	1.627	R$ 240.048,00
65	Tenente Laurentino Cruz	R$ 9.115.549,12	1.390	R$ 200.160,00
66	Tibau	R$ 4.350.811,90	707	R$ 101.808,00
67	Tibau do Sul	R$ 19.544.165,79	2.901	R$ 417.744,00
68	Timbaúba dos Batistas	R$ 2.498.483,95	375	R$ 54.000,00
69	Triunfo Potiguar	R$ 4.446.138,52	672	R$ 92.768,00
70	Umarizal	R$ 6.120.481,07	1.591	R$ 229.104,00
71	Vila Flor	R$ 4.518.158,96	716	R$ 103.104,00
				R$ 15.313.536,00

Fonte: Elaborado pelo autor (2025), com base nos dados do SIOPE (2024).
*Municípios não tiveram dados divulgados no SIOPE

O Quadro 23 evidencia a dimensão das perdas financeiras enfrentadas pelos municípios potiguares inabilitados a receberem a complementação da União via Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), em 2024, demonstrando o impacto direto dessa condição sobre o financiamento da educação básica. As estimativas apresentadas, calculadas a partir de 1,5% dos valores do FUNDEB 2024, revelam que dezenas de municípios deixaram de receber montantes significativos, que poderiam reforçar suas políticas educacionais, especialmente no que tange à

melhoria da infraestrutura escolar, à valorização docente e à promoção da equidade educacional. Municípios como Macaíba**,** com perda estimada em R$ 1.259.856,00, São José do Mipibu com R$ 1.249.920,00 e Canguaretama**,** com R$ R$ 886.752,00, figuram entre os mais prejudicados, o que evidencia que mesmo redes municipais de médio porte, com estrutura administrativa consolidada, enfrentam desafios para atender aos critérios de habilitação estabelecidos pela Lei nº 14.113/2020.

A análise do quadro permite observar que a inabilitação para o VAAR não é um fenômeno restrito a localidades de pequeno porte ou com menor arrecadação, mas atinge também municípios com receitas expressivas, demonstrando que a dificuldade de cumprimento das condicionalidades transcende aspectos financeiros. O VAAR**,** instituído como instrumento de indução de qualidade e equidade, exige dos entes federados o cumprimento de metas relacionadas a resultados de aprendizagem, redução das desigualdades socioeducacionais e transparência na aplicação dos recursos. Assim, as perdas observadas não apenas representam a ausência de recursos adicionais, mas também indicam limitações na gestão educacional, no acompanhamento das políticas pedagógicas e na capacidade administrativa de planejar e monitorar indicadores educacionais.

Além do impacto financeiro, a não habilitação ao VAAR reforça desigualdades históricas entre os municípios potiguares, sobretudo, aqueles localizados em regiões com menores índices de desenvolvimento socioeconômico. A perda de recursos complementares tende a acentuar a dificuldade dessas redes em implementar políticas voltadas à formação continuada de professores, à ampliação do tempo escolar e à melhoria das condições de ensino e aprendizagem. Essa situação cria um ciclo de exclusão: municípios com piores indicadores deixam de receber recursos que poderiam justamente impulsionar a superação de suas fragilidades estruturais.

Portanto, compreender as causas das perdas e as razões da inabilitação é essencial para que os municípios potiguares possam avançar rumo à habilitação ao VAAR, assegurando não apenas o incremento de recursos, mas também o fortalecimento da qualidade e da equidade da educação pública no Rio Grande do Norte. Uma dessas cobranças mais desafiadoras é a melhoria do nível socioeconômico dos alunos atendidos nas redes de ensino, com etapas e modalidades distintas e tipos de atendimento específicos, considerando a localização e o público atendido nessas escolas, considerando alunos por gênero, sexo, cor/raça e atendimento educacional especializado – AEE.

Ainda sobre o nível socioeconômico, de acordo com a Nota Técnica nº 17 CGEE/DIRED (2023), A partir do exercício de 2024, o indicador de nível socioeconômico, passa a compor os fatores de ponderação para fins de distribuição dos recursos de cada Fundo e das complementações da União, mediante as parcelas VAAF e VAAT. O que corrobora cada vez mais a necessidade dos entes federados promoverem ações de equidade social e educacional, dentro da política meritocrática de fundos definida pela União (NT Nº 17, INEP, 2023).

Entre essas ações, poderíamos destacar um atendimento eficaz a alunos em situação de vulnerabilidade social, com a distribuição de fardamento e material escolar; a criação de programas de alfabetização; a expansão das matrículas para alunos da Educação de Jovens e Adultos; a estruturação das escolas para esse atendimento e a ampliação das matrículas em tempo integral; a expansão da educação infantil, possibilitando o acesso a todas as crianças; o cumprimento da Lei do Piso Nacional do Magistério por todos os entes federativos; a oferta de educação profissional e qualificada para os alunos do ensino médio; programas de qualificação profissional para os profissionais da educação; e a transparência nos gastos com os recursos da educação, por parte do poder público.

4.4 O VAAR na perspectiva dos agentes educacionais: condicionalidades, limites e avanços necessários a educação local

Apresentamos a seguir, a discussão e as análises dos dados obtidos a partir das 05 entrevistas realizadas com os 03 secretários(as) municipais de educação e os 02 presidentes do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS/FUNDEB), em três municípios, escolhidos através de critérios de inabilitação a complementação FUNDEB/VAAR, no Estado do Rio Grande do Norte, em 2023 e 2024. Salientamos que, embora seja um recorte amostral, essa pesquisa nos leva a compreender, por aproximação, o entendimento dos sujeitos responsáveis pela gestão desta política, nos municípios, e como eles se colocam diante dos desafios que a pesquisa consegue destacar a partir dos documentos. Por óbvio, tem a ciência da insufiência da amostra para uma generalização sobre os resultados aqui registrados, haja vista, que isto envolveria um diálogo com um percentual maior de municípios inabilitados.

A pesquisa, inicialmente, intentava dialogar com 07 sujeitos nesses três municípios. Em outubro de 2025, começamos os contatos iniciais com os sujeitos, previamente escolhidos,

através de e-mails. Estes e-mails foram encontrados no site do portal de transparência dos municípios selecionados e no site do portal dos SISCACS/FUNDEB, ambos de domínio público. Dos 07 sujeitos contatados, tivemos a devolutiva positiva de 04 representantes, 02 não deram devolutiva e o outro se comprometeu com a entrevista, porém, alegou que não poderia naquele momento.

Na inviabilidade da entrevista com os sujeitos do terceiro município, tendo em vista a impossibilidade de contato, sem respostas aos e-mails enviados, tentativas de contato telefônico, como também a tentativa de contato pelo aplicativo de mensagens *whatsapp*, redefiniu-se buscar um outro município, com as mesmas características do município anterior em relação a população, IDH e também inabilitado ao VAAR no período desta pesquisa. Feito o contato com a Secretaria Municipal de Educação e a presidente do CACS/FUNDEB, elas aceitaram o convite para a entrevista, desde que fosse realizada de forma presencial, o que de pronto concordamos.

Sendo assim, os sujeitos que participam da entrevista foram: 02 secretários(as) municipais de educação e 02 presidentes(as) do CACS/FUNDEB, de forma presencial, e 01 secretária municipal de educação, via plataforma Google Meet. A escolha do DM de educação, aqui chamado de SM, é primordial para entender como o responsável pela pasta da educação, em contexto local, percebe a inabilitação do seu município ao VAAR, como a supressão desse recurso impacta na melhoria da rede de ensino e quais ações estão sendo planejadas e executadas para superação dessas condicionalidades.

Pinheiro (2025, p.13), descreve o perfil do Secretário Municipal de Educação no Brasil, destaca que:

> O Dirigente Municipal de Educação (DME), é um agente político, no qual ao longo dos anos sua escolha tem sido baseada na indicação do gestor municipal, no caso, o prefeito. Este dirigente é quem está à frente da secretaria municipal de educação que consequentemente integra-se as demais secretarias que fazem parte da gestão municipal, desse modo, ele terá que seguir de forma hierárquica o chefe do executivo local.

De acordo com a autora, a posição do secretário municipal de educação, por ser uma indicação do chefe do poder executivo, assume uma função estatal, o que pode comprometer as ações desenvolvidas e seu posicionamento frente a situações complexas na pasta, independente do seu vínculo empregatício e formação profissional.

Para Souza (2024), O DME é o responsável por coordenar todas as atividades relacionadas à educação em uma cidade. Trata-se de um membro do poder executivo local, e

sua função inclui articular políticas e programas educacionais, gerir a rede de escolas municipais, contratar professores e funcionários, além de administrar o orçamento da educação (Souza, 2024, p. 8). O DME, ao assumir o cargo público, precisa ter o conhecimento necessário pertinente a função, dentre estes, os relacionados ao Fundo de financiamento da educação e suas complementações, em contexto local.

Souza ainda destaca que:

> Em suma, o DME precisa ter conhecimentos em gestão educacional, políticas públicas para a educação, legislação educacional, financiamento da educação, avaliação educacional, formação de professores, planejamento pedagógico, tecnologia educacional, entre outros temas relacionados à educação (Souza, 2024, p. 8).

Sobre o perfil do presidente do CACS/FUNDEB, aqui chamado de PF, a escolha se deu, partindo do pressuposto de que é o sujeito responsável por direcionar o Conselho que acompanha e monitora os gastos exercidos pelo executivo municipal na educação. Tecnicamente, esse presidente não deve ser representante do poder executivo, de acordo com a Lei nº 13.113/2020, Art. 34. Sendo assim, se pensou na autonomia ante ao ente federativo.

> § 6º O presidente dos conselhos previstos no caput deste artigo será eleito por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Brasil, 2020, p. 18).

Há de se destacar que, de acordo com Nogatz, Cristofoli e Trevisol, quando da importância do CACS e sua atuação no acompanhamento dos recursos do FUNDEB, que estas refletem o valor da participação social nas políticas públicas, na qual a inclusão de representantes da sociedade civil no Conselho visa deliberar sobre o uso dos recursos da educação no país, por uma gestão democrática de forma igualitária (Nogatz, Cristofoli e Trevisol, 2025, p. 6).

Durante as entrevistas, os respondentes demonstraram serenidade e um relativo conhecimento em relação a complementação VAAR, como também apontaram ações a serem desenvolvidas no município para uma futura habitação. Em um único caso, o entrevistado PF2 apresentou nervosismo ante a aplicação do instrumento, alegando desconhecer a complementação e também o fato de que, pela primeira vez, está sendo perguntada sobre fatos relacionados a educação municipal.

O objetivo dessa entrevista foi compreender como esses municípios entendem as 03 primeiras condicionalidades do VAAR, tendo em vista que são as que mais têm inabilitado os

municípios, embora todas sejam pertinentes, o intuito foi saber qual o conhecimento inicial sobre essa complementação, quais os desafios para a habilitação no contexto local e quais as possibilidades que eles entendem ser possíveis implantar na perspectiva de que, nos anos seguintes, esses entes federativos possam ser habilitados ao VAAR e, assim, receberem os recursos financeiros disponíveis a estes.

Os dados obtidos nas entrevistas foram organizados previamente em 03 eixos temáticos: O VAAR como política de resultados, Condicionalidades do VAAR e Desafios para habilitação dos municípios no VAAR, estes, utilizados também como categorias *a priori*, de acordo com a técnica da análise de conteúdo, desenvolvida por Bardin (1977). Os eixos foram definidos quando da construção do instrumento de pesquisa, relacionados com as condicionalidades que inabilitaram os municípios ao recebimento da complementação FUNDEB VAAR, nos dois primeiros anos de seu repasse.

Esses eixos fizeram uma relação do que foi analisado nos documentos oficiais, tanto da implantação do VAAR, quanto da inabilitação dos municípios, com as falas dos respondentes sobre as dificuldades encontradas por estes na habilitação dos municípios e as perspectivas e planejamentos futuros na resolução dessa temática no seu contexto local. Nessa conjectura, foram destacadas nas falas as unidades de registro, referenciadas pela análise de conteúdo de Bardin (2011), de acordo com as interpretações que os entrevistados tinham sobre estas. Em seguida o pesquisador fez algumas aferições sobre o entendimento demonstrado pelo respondente, com relação às condicionalidades do VAAR.

Inicialmente, ao analisarmos o perfil dos respondentes, se identificou que a maioria são pessoas do gênero feminino, sendo a maioria efetivos, com formação superior e especialização. Destes, os que assumem a função de secretários municipais de educação, em sua totalidade, estão no primeiro mandato.

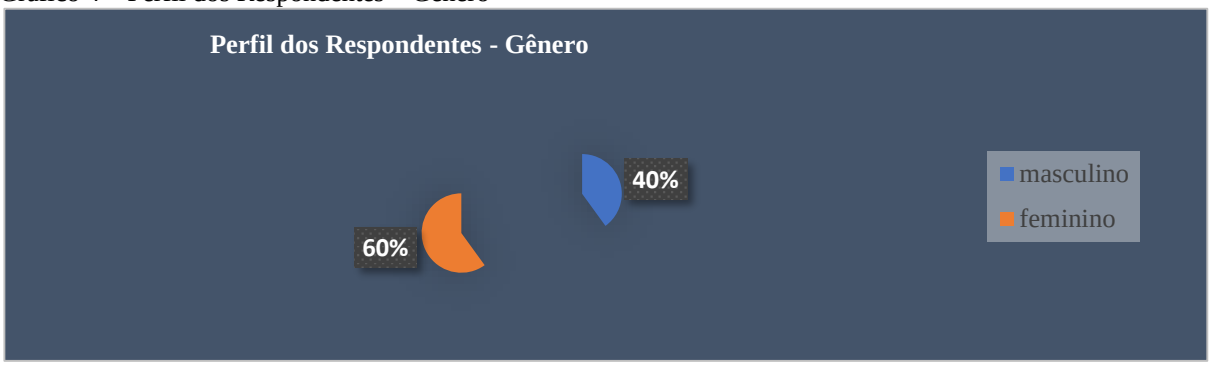
Quadro 24 – Descritivo com o perfil dos respondentes da entrevista

RESPONDENTE	**GÊNERO**	**FAIXA ETÁRIA**	**VÍNCULO**	**NÍVEL DE ESCOLARIDADE**	**CURSO**	**TEMPO NA FUNÇÃO/ ANOS**
SM 1	M	56 +	Efetivo	Especialização	Pedagogia/ Matemática	- 03
SM 2	F	46 a 55	Efetivo	Especialização	Letras	- 03
SM 3	F	36 a 45	Efetivo	Especialização	Pedagogia	- 03
PF1	M	36 a 45	Efetivo	Especialização	Pedagogia	- 03
PF2	F	36 a 45	Efetivo	Especialização	Pedagogia	- 03

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

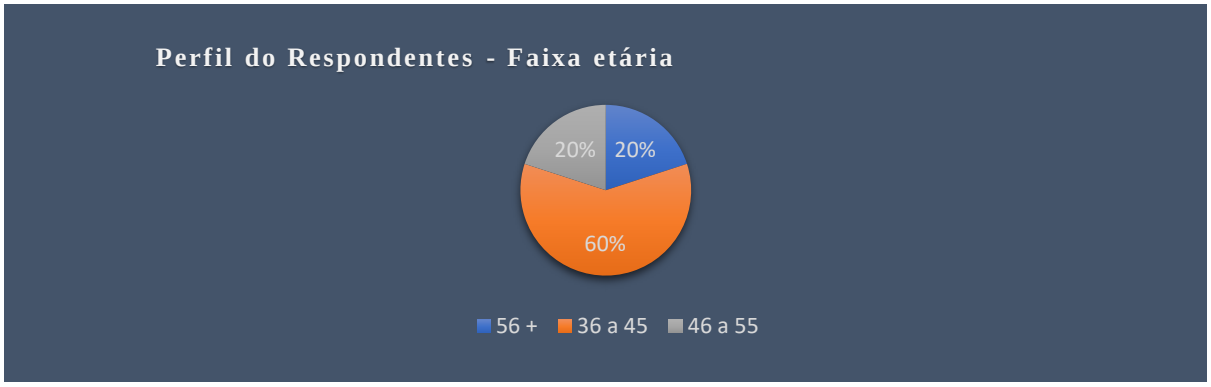
Analisando o quadro acima, observamos a predominância do sexo feminino entre os respondentes da pesquisa, 60%, enquanto os respondentes do sexo masculino, 40%. Com relação a faixa etária, 60% responderam que tem entre 36 a 45 anos, 20% têm de 46 a 55 anos e 20% têm mais de 56 anos. Todos têm vínculo efetivo com os municípios analisados e, em relação ao nível de escolaridade, possuem graduação e especialização, entretanto, todos apresentam menos de 03 anos na função em que ocupam.

Gráfico 4 – Perfil dos Respondentes – Gênero



Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nas informações do perfil dos entrevistados obtidas na aplicação do instrumento (2025)

Gráfico 5 – Perfil dos Respondentes – Faixa etária



Fonte: Elaborado pelo autor, baseado nas informações do perfil dos entrevistados obtidas na aplicação do instrumento (2025)

O gráfico 5 apresenta o percentual dos entrevistados, identificados por gênero, no qual percebemos um índice maior de pessoas do sexo feminino. O gráfico 6 identifica os entrevistados por faixa etária, sendo a de 36 a 45 anos predominante entre os entrevistados.

Após análise das categorias definidas *a priori* relacionando-as as falas dos entrevistados, foi possível identificar a implantação dos critérios de mérito e desempenho na escolha dos diretores escolares, a criação de estratégias por parte do município no que concerne ao cumprimento da participação mínima de 80% dos alunos na avaliação de larga escala do SAEB,

já sobre a melhoria dos indicadores educacionais, considerando desigualdades sociais, étnicas e raciais, os entrevistados demonstraram preocupação em atingirem essa condicionalidade, sem, contudo, definirem estratégias específicas para tal.

De acordo com as perguntas relacionadas no instrumento de pesquisa aplicado aos respondentes, as categorias *a priori* estavam definidas, seguindo qual o conhecimento dos mesmos sobre a complementação VAAR e quais os impactos e resultados que essa política poderia causar ao município, como estava sendo trabalhadas as condicionalidades do VAAR, ante a inabilitação dos entes subnacionais e o que estava sendo proposto para adequação a Lei nº 14.113/2020 e, por fim, quais os desafios encontrados por estes na habilitação e cumprimento da Lei.

Quadro 25 – Categorias da entrevista definidas *a priori*.

Categorias *a priori*	**Perguntas**
O VAAR E A POLÍTICA DE RESULTADOS.	1, 2, 3, 4
CONDICIONALIDADES DO VAAR	5, 6, 7, 8
DESAFIOS PARA HABILITAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO VAAR	9, 10, 11, 12, 13

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Importante destacar que as escolha dessas categorias e o seu posicionamento no escopo do instrumento de pesquisa, teve como embasamento o posicionamento das condicionalidades do FUNDEB/VAAR, descritas na Lei nº 14.113/2020, sendo as perguntas relacionadas as 03 primeiras condicionalidades, sendo estas as que mais inabilitam os municípios potiguares, que tambem é o caso dos inabilitados na amostragem, por critérios, dessa entrevista.

4.4.1 O VAAR e a política de resultados

Os entrevistados foram codificados no intuito de preservar suas identidades, sendo os 03 secretários municipais de educação identificados por SM1, SM2 e SM3. Os 02 presidentes de Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS/FUNDEB), foram codificados por PF1 e PF2. Sendo assim, iniciamos as análises das respostas.

De acordo com a opinião dos participantes da pesquisa, é possível fazer algumas aferições sobre a compreensão dos mesmos relacionadas às condicionalidades impostas pela Lei nº 14.113/2020, para habilitação dos municípios a complementação VAAR. Nesse contexto, percebemos que, apesar da inabilitação dos municípios, existem dados que apontam para aprovação e discordância desses requisitos, conforme ponderações dos sujeitos.

Sobre o VAAR, como complementação financeira, os entrevistados concordam que esta deve ser condicionada a melhoria de resultados, pois, para alguns deles, os municípios com essa medida, saem do comodismo e irão procurar melhorar seus índices ante a exigência posta, portanto, reproduzem a lógica do gerencialismo.

A entrevistada SM2 destaca em sua fala sobre a complementação VAAR, que essa obrigatoriedade em cumprir critérios para o seu recebimento obriga o município a "melhorar para poder manter o recurso" e destaca ainda que "é uma faca de dois gumes... pra gente receber, a gente tem que melhorar, e a gente só recebe se a gente melhorar".

> Eu acho tão complicado, porque é o que a gente poderia chamar de uma faca de dois gumes, né? Para a gente receber, a gente tem que melhorar. E a gente só recebe se a gente melhorar, alguma coisa assim. Mas eu acho que a gente não tem condições de que isso seja mudado, não. Eu acho que é isso... E muitas vezes a gente precisa ser obrigado a melhorar o nosso trabalho. Entendo. Se isso não é imposto, a gente...eu acho que é a questão do funcionalismo público mesmo. Quando a gente tem uma situação confortável e às vezes a gente não se cuida um pouco, eu acho que é importante. Eu acho que ainda não temos maturidade para que isso não vire algo (SM2).

Para a entrevistada, o VAAR funciona como uma política ambígua, ao mesmo tempo que fomenta a busca por resultados, pode responsabilizar quem não atinge os índices, o que se reflete uma meritocracia aplicada ao município, em seu contexto de financiamento municipal. Portanto, ao mesmo tempo em que é necessário que o índice educacional, no contexto local, seja melhorado, também é possível que a falta dos recursos do VAAR aumente as desigualdades nesse mesmo contexto.

Para o entrevistado PF1 e SM1, respectivamente, a compreensão do VAAR, enquanto política de financiamento é que: "...é um valor acrescido aos recursos do FUNDEB, que são medidos e verificados a partir dos índices de qualidade..." e "Esse valor aluno ano resultado o VAAR, ele é a complementação do FUNDEB, cujo objetivo é promover a melhoria da gestão e a redução da desigualdade social" (PF1; SM1).

Entendemos que, os dois entrevistados têm um conhecimento conceitual e técnica do que seja a complementação FUNDEB/VAAR. Conhecem a legislação como está posta e suas particularidades em relação a obtenção desta através de critérios, e entendem que essas regras objetivam a melhoria da gestão educacional e a diminuição das desigualdades encontradas na educação.

Para a entrevistada SM3, quando questionada sobre o VAAR, ela respondeu que "É uma complementação do FUNDEB, que começou a ser paga em 2023 para os municípios que

atingissem determinados critérios impostos pela lei". Nesse sentido, se percebe que a respondente tem uma compreensão técnica em relação a complementação, entendendo que esta integra o Fundo de financiamento, portanto, centrada na legislação, sem destacar quais os impactos dessa complementação no administrativo e pedagógico da rede de ensino.

A entrevistada PF2, quando também perguntada sobre o que conhecia da complementação VAAR, respondeu que "É um trabalho que é feito em equipe, onde o resultado é relevante às condições apresentadas pelo aluno, onde é feito o trabalho e gera recursos para o município. Dependendo do valor positivo, o município só tende a ganhar". Entendemos que a entrevistada ressalta que a habilitação do município ao VAAR trará benefícios orçamentários e possíveis melhorias na área educacional, entretanto, ela destaca que é preciso fazer um trabalho coletivo na rede de ensino, o que acaba responsabilizando esse segmento para a habilitação. Nesse sentido, o conhecimento demonstrado pela respondente é mais empírico do que propriamente técnico sobre a potencialidade da complementação VAAR.

Quadro 26 – O VAAR como política de resultados

ENTREVISTADO	O QUE ENTENDE POR VAAR	ASPECTOS POSITIVOS IDENTIFICADOS	ASPECTOS NEGATIVOS IDENTIFICADOS
SM1	"Esse valor aluno ano resultado o VAAR, ele é a complementação do FUNDEB, cujo objetivo é promover a melhoria da gestão e a redução da desigualdade social."	Recursos que serão utilizados com o processo de ensino e aprendizagem dos alunos.	
SM2	"É um indicador do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica... ofertar recursos para melhorar a educação básica. Obrigando a melhorar para poder manter o recurso."	É preciso melhorar para poder a habilitação para o recurso	Considera o VAAR uma política ambígua, pois para receber a complementação tem que se adequar as condicionalidades.
SM3	"É uma complementação do FUNDEB, que começou a ser paga em 2023 para os municípios que atingissem determinados critérios impostos pela lei."		Entende que a metodologia de recebimento do VAAR deva ser revista, tendo em vista as peculiaridades de cada município, e as condicionalidades associadas a questões que não dependem da educação.
PF1	"É um valor acrescido aos recursos do FUNDEB, que são medidos e verificados a partir dos índices de qualidade"	reconhece a importância do VAAR como política de melhoria na qualidade da educação.	A Lei é obscura em relação aos critérios de habilitação dos municípios.

PF2	"Um mecanismo coletivo voltado a resultados educacionais que impactam o financiamento do município"	Entende o VAAR como um recurso financeiro importante para o município	

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Ao analisarmos o quadro 27, percebemos que os entrevistados têm conhecimento conceitual em relação a complementação VAAR e a maioria expressão opinião positiva em relação a ela, sem, contudo, pontuar o porquê dessa percepção. Sobre os aspectos negativos da complementação, 03 dos 05 entrevistados relataram situações distintas dessa negatividade para os municípios.

Quadro 27 – O VAAR como política de resultados 2

	ENTENDIMENTO CONCEITUAL	**ANÁLISE**
SM1	Demonstra entendimento conceitual sobre o VAAR, relacionando-o à redistribuição de recursos e redução de desigualdades na educação.	Apresenta conhecimento técnico da política e condiciona o recebimento da complementação com a melhoria do ensino e consequente redução de desigualdades na educação.
SM2	Entende que o recebimento do VAAR pelo município, possibilitará investimentos na educação e consequente melhoria nos índices educacionais.	O VAAR assume a função de equalizador da melhoria da qualidade educacional loca, em detrimento de outros recursos aplicado na educação e, que a melhoria na qualidade educacional e a redução das desigualdades está condicionada a essa vinculação.
SM3	Demonstra compreensão técnica e normativa do VAAR, como parte do FUNDEB permanente, condicionado ao cumprimento de critérios pelo município.	Tem conhecimento técnico e objetivo sobre a complementação VAAR e as condicionalidades impostas na Lei.
PF1	Conhece o VAAR enquanto parte do FUNDEB, e que está vinculado a critérios específicos de recebimento.	Tem uma compreensão razoável sobre a complementação e alguns critérios de redistribuição.
PF2	Compreende **o** VAAR como modo operacional e financeiro, dependente de ações coletivas a serem desenvolvidas nas escolas do município.	Compreende o conceito do VAAR enquanto política financeira, e não em sua finalidade educacional. Indica que o conhecimento sobre o programa é mais empírico do que técnico.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

No quadro 28, procuramos identificar, de forma conceitual, qual o entendimento dos entrevistados e fizemos a nossa interpretação sobre esses conceitos. Entendemos que o entendimento sobre o conceito do VAAR é considerado de razoável para bom, sendo que os entrevistados conhecem a complementação e sua relação com o FUNDEB, além de perceberem se esta complementação é condicionada a critérios para recebimento por parte dos municípios. Embora entendamos que a complementação é necessária para os municípios, as condicionalidades impostas a ela não o são, ou se as fossem, com metodologia que não imputassem penalidades aos esses municípios.

4.4.2 Condicionalidades do VAAR

Sobre a necessidade de se estabelecer condicionalidades aos municípios para que estes possam receber a complementação FUNDEB/VAAR, ao serem questionados, os entrevistados expuseram suas opiniões sobre essas. Quando perguntado sobre a sua percepção de conhecimento sobre as condicionalidades do FUNDEB/VAAR, a entrevistada SM2, alegou que, apesar de estar a pouco tempo assumindo o cargo de dirigente municipal de educação, que "Conheço teoricamente... acho que são necessárias para o momento... meu sonho é que daqui a alguns anos elas não sejam necessárias..." (SM2). O entrevistado PF1, ao ser perguntado sobre essas condicionalidades relatou que "a proposta conceitual é uma boa alternativa... os critérios ainda são frágeis... deixa aberto para interpretações" (PF1).

Nesse contexto, ao analisar as falas desses respondentes, entendemos que, para a entrevistada SM2, aceitar as condicionalidades impostas aos municípios para a habilitação ao recebimento da complementação VAAR, poderia ser caracterizado como um "mal inevitável", tendo em vista que essa penalização possibilitará ao município rever sua política educacional e melhorar seus índices num futuro próximo. A entrevistada ainda coloca que espera que, no futuro, a metodologia da complementação seja revista e as condicionalidades inexistam. Para o segundo entrevistado, o PF1, embora a metodologia do VAAR seja boa para os municípios, ela ainda apresenta fragilidades em sua execução, deixando aberto para outras interpretações, que não as determinadas na Lei e, nesse contexto de incertezas, os municípios acabam reféns dos seus próprios erros.

As entrevistadas SM3 e PF2, descreveram as 03 primeiras condicionalidades de forma objetiva, sem, contudo, fazerem um detalhamento técnico de sua aplicação ou funcionalidade. Para a primeira, quando perguntada o que conhecia sobre as condicionalidades do VAAR, respondeu: "A condicionalidade I, que é a escolha de gestores. A II, a participação mínima de 80%... e a redução das desigualdades sociais, étnicas e raciais", já a segunda entrevistada respondeu que, "A primeira é a eleição da direção das escolas. A segunda é mobilizar os alunos para a prova do SAEB, com 80% ou mais de participação".

Para o entrevistado PF1, sobre a condicionalidade I, o município criou uma Lei específica para a escolha de gestores escolares, contendo critérios técnicos de mérito e desempenho, porém, ao estabelecer ampla concorrência entre profissionais efetivos e não efetivos à rede municipal de ensino, deixou de garantir compromisso com a categoria efetiva da rede, como também possibilitou a ingerência e influência político-partidária no processo.

"...a proposta conceitual é uma boa alternativa...os critérios ainda são frágeis... deixa aberto para interpretações... lançar um edital focado apenas no servidor efetivo" (PF1).

O entrevistado SM1, respondendo sobre a mesma condicionalidade, corrobora com o entrevistado PF1 e destaca que umas das suas prioridades em relação a essa condicionalidade é modificar a lei vigente no processo de escolha de diretor escolar, que restringe a participação de escolha a servidores efetivos da rede.

> Antes era por eleições... e com esse critério que foi criado nós observamos que deixa abertura para que outras pessoas, que não são do quadro efetivo, participem desse processo... voltar às eleições com a escolha de toda a comunidade escolar e, nesse sentido, porque a participação será dos professores efetivos da rede (SM1).

Portanto, percebe-se na fala dos entrevistados, uma discordância em relação ao que foi posto na lei de escolha dos seus municípios, como critério de participação dos candidatos, na escolha de diretores escolares e, no caso o entrevistado SM1, também a forma dessa escolha não ser por eleição envolvendo a comunidade escolar. Nesse sentido, convém esclarecer que a Lei nº 14.113/2020, no Art. 14, Parágrafo 1, Inciso I, define a escolha, mas não proíbe a eleição.

> I - Provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho **ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar** dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho (Brasil, 2020, grifo nosso).

Embora existam questionamentos dos entrevistados sobre o documento constituído pelo município para escolha de diretor escolar, buscando atender a condicionalidade I do VAAR, não foram feitas outras observações sobre o processo ou sobre as qualificações desses candidatos.

Já a entrevistada SM2, ao ser questionada sobre a condicionalidade I, respondeu que: "Eu acho que é positivo... é muito positivo que exista essa condicionalidade... acho válido... E eu não acho que seja difícil que ela seja implantada, não. Eu acho que um trabalho sério é importante. Eu acho que é válido" (SM2). Portanto, a entrevistada considera justa essa condicionalidade e apropriada a exigência de critérios de mérito e desempenho aos candidatos a gestor escolar, pois, de acordo com ela, valoriza o profissionalismo na gestão escolar.

Sobre a condicionalidade I, na fala da entrevistada SM3, "O diretor tem que ter perfil administrativo, experiência e formação na área... A eleição é feita de dois em dois anos, com comissão, plano de governo e participação da comunidade". Nesse sentido, ela corrobora com a escolha de gestores escolares baseado em critérios de mérito, pois enfatiza a competência

como primordial, destacando que na escolha realizada, através de eleições diretas dentro da comunidade escolar, é preciso que os candidatos tenham formação na área, sem, contudo, destacar qual seria está.

Segundo a entrevistada PF2, que além de ser presidente do CACS/FUNDEB em contexto local, também é diretora escolar, a condicionalidade I, quando aplicada no município "É interessante, porque deixa que a sociedade em si escolha pessoas que vejam que têm potencial para gerir uma escola…Também existem as indicações feitas pelos gestores municipais, que em alguns momentos vêm a desejar". Ela também se posiciona a favor de que, para participar do processo de escolha de diretor escolar no município, é preciso que o candidato possua o mérito para tal, sendo favorável ao critério imposto na condicionalidade, ao mesmo tempo, critica as indicações feitas para essa função pelo executivo municipal, quando da vacância de candidatos, o que, segundo ela, compromete a administração escolar em casos específicos. Nesse caso, há um *tensionamento* entre o que ela entende que seria mérito e indicação política.

Na II condicionalidade, os entrevistados SM1 e SM2, tem opiniões similares, pois entendem que o percentual de 80% de alunos na aplicação das avaliações do SAEB é exequível e ao mesmo tempo essencial, "Eu acho importante... é uma maneira da gente observar como anda o nosso processo de aprendizagem..." (SM1) e "Eu concordo. Porque acho que isso deveria ser o normal da escola... tornou-se necessário" (SM2). Com o que também concordamos, que a frequência máxima de alunos à escola (salvo algumas exceções de impedimento), deveria ser normalizada e não condicionada a obtenção de uma aferição meritocrática.

Entretanto, o entrevistado PF1, não concorda com o percentual aplicado a essa condicionalidade, pois entende que, principalmente em escolas periféricas, a frequência baixa de alunos é uma prerrogativa recorrente durante o ano letivo, e as bonificações para um aumento efetivo desse alunado só acontece quando da aplicação da prova SAEB, destacando a predominância de mérito que o município estabelece para essa avaliação, "...acho esse critério injusto... porque a logística posta pelo SAEB não lê essa realidade... frequência de quase 90%... na periferia 75% é um grande desafio..." (PF1).

"Eu acredito que deve ser revista, temos alunos de comunidades distantes, foi feito um trabalho de pegar alunos em casa, mas na zona rural fica inviável". Para estimular essa participação, a entrevistada destaca que "A estratégia é oferecer brindes, certificados como incentivo". A fala da entrevistada PF2, descreve a sua insatisfação diante da II condicionalidade do VAAR. Para ela a cobrança de 80% de participação dos alunos é inviável devido as escolas

contarem com alunos que moram distantes, ademais, as escolas são obrigadas a promover estratégias de compensação junto aos alunos, no sentido de mitigar as dificuldades operacionais, e assim cumprir a condicionalidade imposta.

A respondente SM3 destacou que concorda integralmente com a segunda condicionalidade e destacou que o município na qual ela é DM na pasta da educação, promoveu recentemente ações para fazer cumprir este critério. “Eu concordo... para uma aferição correta da qualidade, mas essa aferição deve ocorrer durante todo o ano. Fizemos propaganda em rádio, redes sociais, visitas, mobilização... conseguimos 100% dos alunos”. Sendo assim, de acordo com a fala dela, o município fez um plano de mobilização estratégico, com utilização de mídias sociais e visitas *in loco*, atingindo assim, participação total dos alunos da rede. Percebemos aí, uma corrida desenfreada em cumprir a frequência mínima exigida sem considerar outros fatores sociais, como aprendizagem, fatores socioeconômicos, vulnerabilidade social, o foco principal é o cumprimento da condicionalidade.

A condicionalidade III é a que mais tem inabilitado os municípios do RN à complementação do FUNDEB/VAAR no período pesquisado (2023/2024), conforme constatado na análise apresentada na seção 04, com base nos dados do SIOPE. No ano de 2023, dos 84 municípios inabilitados ao VAAR no RN, todos descumpriram algum dos critérios dessa condicionalidade. Já em 2024, dos 81 entes inabilitados no estado, 58 não conseguiram atender a pelo menos um dos critérios dessa condicionalidade, que consiste em não apresentar aumento nas desigualdades educacionais, socioeconômicas e raciais, aferidas pelas avaliações SAEB, em relação à aplicação do ano anterior.

Quando questionado sobre essa condicionalidade, o entrevistado SM2 relatou: “Eu acho essa condicionalidade mais complexa... isso é muito complexo... mas é um caminho”. Já o entrevistado PF1, ao ser indagado sobre a condicionalidade III, respondeu: “Eu acho esse critério o mais difícil de os municípios atenderem... porque envolve tirar pessoas da linha da pobreza, permitir que as pessoas tenham mobilidade social para que os índices melhorem... o MEC ainda não consegue explicar que índices são esses...”. O entrevistado SM1 também destacou: “Essa condicionalidade não depende só da Secretaria de Educação; é preciso que outras instituições participem desse processo”.

Com base nas falas, entende-se que, para o entrevistado SM2, há uma dificuldade na implementação dessa condicionalidade devido à sua complexidade e à exigência de cumprimento em curto prazo. Ainda assim, ele acredita que o percurso para sua implantação deve ser seguido, pois considera essencial a efetivação dessa política financeira.

O entrevistado PF1 analisa essa condicionalidade como a mais complexa em termos de cumprimento, pois entende que tais exigências não dependem apenas da área da educação, mas de um movimento de ajustes intersetoriais que possibilitem melhorias na vida do educando. Destaca, ainda, a existência de obscuridade na compreensão dessa condicionalidade – percepção compartilhada por SM1, que reforça a necessidade de estabelecer parcerias com outros segmentos da administração pública para viabilizar seu cumprimento.

A entrevistada PF2, quando perguntada sobre a III condicionalidade, discordou e destacou que dificilmente o município irá conseguir atingir essa meta. Segundo ela, um dos principais empecilhos está relacionado com a diminuição da desigualdade racial, tendo em vista que alunos pardos e pretos, quando da aplicação do questionário socioeconômico do SAEB, não se identificam como tal, "O próprio aluno não quer se identificar, talvez por constrangimentos. Ele se sente constrangido com as condições da família". Opinião parecida da com a da respondente SM3, que também considera difícil o cumprimento da condicionalidade, pois, para ela "Deveria ser só em melhorar os indicadores. Essa condicionalidade não depende exclusivamente da educação... há entraves na infraestrutura, assistência social e saúde".

No quadro a seguir, os entrevistados, representantes das secretarias municipais de educação, demonstraram a sua percepção sobre as 03 primeiras condicionalidades impostas aos municípios para habilitação ao VAAR, destacando os aspectos positivos e negativos destas e sua compressão de como estas estão sendo executadas no contexto local.

Quadro 28 – As condicionalidades do VAAR na percepção dos dirigentes municipais de educação: aspectos positivos e negativos

SMI	**ASPECTOS POSITIVOS/ NEGATIVOS**	**SM2**	**ASPECTOS POSITIVOS/ NEGATIVOS**	**SM3**	**ASPECTOS POSITIVOS/ NEGATIVOS**
Condic. I		**Condic. I**		**Condic. I**	
"Antes era por eleições... e com esse critério que foi criado nós observamos que deixa abertura para que outras pessoas que não são do quadro efetivo participem desse processo".	Possibilidade de participação de profissionais não efetivos à rede de ensino municipal	"Eu acho que é positivo, é muito positivo que exista essa condicionalidade acho válido, e eu não acho que seja difícil que ela seja implantada, não. Eu acho que um trabalho sério é importante. Eu acho que é válido".	A entrevistada não apontou pontos positivos ou negativos específicos para essa condicionalidade	"Eu acredito que realmente deva haver, e o diretor tem que ter pelo menos o perfil administrativo, de gestão, experiência e uma formação também na área da educação".	Concorda com os critérios de mérito e desempenho na escolha de diretor(a) escolar.

Condic. II "Eu acho importante... é uma maneira da gente observar como anda o nosso processo de aprendizagem... tentando melhorar nesse dia, através de sorteios, de brindes, valorizando o estudante para que ele venha participar".	O percentual de alunos permite uma aferição do nível de aprendizagem	**Condic. II** "Eu concordo. Porque acho que isso deveria ser o normal da escola, tornou-se necessário, se a gente já tivesse realmente uma educação de qualidade, isso não seria uma condicionalidade, isso não seria uma exigência".	Considera positiva a participação mínima exigida e pontua que essa deveria ser corriqueira.	**Condic. II** "Eu concordo. Eu acho que para que a gente tenha realmente uma... uma aferição correta de como é que está a qualidade e a atualização dos alunos, a gente tem que ter essa porcentagem, no mínimo essa porcentagem, mas eu acho que também deve ser, essa aferição deve ser feita durante todo o ano, não só para a prova de SAEB".	Concorda com o percentual de participação dos alunos mas discorda da aferição unicamente nas provas SAEB, segundo ela, deveria existir outros mecanismos para isso durante o ano.
Condic. III "Essa condicionalidade... não depende só da Secretaria de Educação, nós temos de ter outras instituições para participar desse processo".	Pontua que a secretaria de educação não é a única responsável pela execução da condicionalidade, sendo necessário um trabalho intersetorial.	**Condic. III** "Eu acho essa condicionalidade mais complexa, isso é muito complexo, mas é um caminho."	Aponta a dificuldade em atingir os índices da condicionalidade III, mas que existe possibilidades para tal.	**Condic. III** "Deveria ser só em melhorar os indicadores e resultados na aprendizagem".	Discorda dos critérios existentes na condicionalidade e que para essa aferição deveria ser observada só o aumento percebido na aprendizagem e IDEB das escolas.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

O quadro 29 apresenta as percepções dos dirigentes municipais de educação em relação as 03 primeiras condicionalidades do VAAR, e os aspectos positivos e negativos desses critérios. Ao analisarmos as respostas, percebemos que, em relação a condicionalidade I, há uma concordância em relação aos critérios estabelecidos, embora uma contestação sobre a participação, nesse processo, de funcionários não efetivos da rede de ensino local. Para a condicionalidade II, se percebe uma unanimidade em relação ao percentual de participação de 80% na prova SAEB. Na condicionalidade III, todos concordam com os obstáculos impostos e relatam a complexidade em cumpri-la.

4.4.3 Desafios para habilitação dos municípios no VAAR

Fizemos indagações aos entrevistados sobre os desafios enfrentados pelo município para superar as condicionalidades não atingidas no recorte temporal pesquisado (2023/2024) e quais estratégias estão sendo planejadas para esse fim. Os entrevistados relataram que ações pontuais estão sendo adotadas visando à futura habilitação do município. O respondente SM1 enfatiza que o município tem desenvolvido um trabalho intersetorial na busca pela habilitação e complementação do VAAR: "Trabalhamos com todos os segmentos... para que possamos realmente cumprir com essa legislação". Diante disso, entende-se que, para o entrevistado, esse trabalho cooperativo, envolvendo os segmentos da administração pública municipal, possibilitará a superação dos problemas que, inicialmente, inabilitaram o município.

Quando questionado sobre como o município lida com a inabilitação e quais ações estão sendo planejadas e executadas com o objetivo de solucionar as pendências apresentadas, o entrevistado SM2 faz referência específica à III condicionalidade. Nesse sentido, percebe-se uma responsabilização direcionada às escolas para o atingir os critérios. Ao destacar esse posicionamento, a entrevistada afirma: "A gente precisa melhorar em todos os patamares... gestor, coordenador, professor... o aluno precisa se sentir parte da escola... A equipe é nova... estamos aprendendo com nossos erros... aplicamos questionários e revisamos fichas de matrícula". Sendo assim, a respondente reconhece as limitações da rede municipal de ensino como um todo e aponta algumas metodologias adotadas para que correções possam ser efetivadas.

Para a entrevistada PF2, o município, na tentativa de buscar a habilitação à complementação FUNDEB/VAAR deve ter "Trabalho em conjunto, melhorar a estrutura da escola, reuniões, rodas de conversa, palestras com as famílias". Para a entrevistada, é preciso desenvolver estratégias dentro da escola, sem considerar as peculiaridades que a condicionalidade exige, com a instituição de uma política estruturante, que dê suporte para as ações que serão desenvolvidas *a posteriori* na rede de ensino.

Nesse mesmo contexto, a entrevistada SM3, demonstra uma certa frustação em relação aos esforços já feitos no intuito de habilitar seu município à complementação VAAR, segundo ela a gestão democrática já foi implantada. Quando da aplicação SAEB, são realizadas reuniões, mobilização com pais, visitas, uso de rádio e redes sociais, simulados com alunos para preparação, entre outros. "Seria um recurso muito bem-vindo, porém as exigências frustram,

porque não dependem só da educação" (SM3). Nesse contexto, entendemos a frustação daqueles municípios, na maioria pobres, que fazem um esforço conjunto para buscar a habilitação à complementação, mas não conseguem, superar as desigualdades existentes.

Sobre isso, Pinheiro (2025), ao discorrer sobre a dimensão financeira em secretarias de educação, destaca que, entre as dificuldades encontradas pelos dirigentes municipais de educação, a gestão das finanças é uma das mais presentes no seu cotidiano.

> A ausência de recursos financeiros poderá vir a dificultar a implementação das políticas educacionais no território, assim como, a valorização profissional dos servidores [...] o que ocasionará maiores dificuldades na execução da política e consequentemente de sua gestão. (Pinheiro, 2025, p. 89, 90)

Entretanto, o entrevistado PFI**,** que também é servidor da rede municipal de ensino, observa que as ações não podem ser planejadas de forma específicas e que não percebe o município desenvolvendo um trabalho sistematizado com vistas à habilitação ao VAAR. Para ele, há, no município, uma política de responsabilização por parte da Secretaria Municipal de Educação, que transfere às escolas a responsabilidade pela melhoria das aprendizagens e pela redução das desigualdades educacionais, socioeconômicas e raciais. Segundo suas palavras: "É preciso tirar pessoas da linha da pobreza... não existe estratégia específica..."

Abaixo, trazemos um quadro com as falas dos entrevistados em relação aos desafios encontrados pelos municípios em relação à habilitação à complementação VAAR, está, cada vez mais desafiadora, tendo em vista que esses municípios, apesar dos esforços executados, não terem conseguido essa qualificação no período de 2023 e 2024.

Quadro 29 – Desafios para habilitação dos municípios ao VAAR no entendimento dos entrevistados

ENTREVISTADO	DESAFIOS PARA HABILITAÇÃO DO MUNICÍPIO	INTERPRETAÇÃO
SM1	"Trabalhamos com todos os segmentos para que possamos realmente cumprir com essa legislação".	Percebe a cooperação intersetorial como estratégia para habilitação do município ao VAAR.
SM2	"Eu estou aqui na secretaria há pouco tempo. Então, eu acho que em todos os patamares, a gente precisa melhorar. Que a estratégia é essa. A gente precisa melhorar na ação gestor, a gente precisa melhorar no relacionamento com o coordenador-aluno, com o ordenador-professor. O aluno precisa estar mais pertencente à escola, se sentir mais parte da escola. A escola precisa realmente ser a segunda casa do aluno. Ele tem que ter prazer em estar na escola. Eu acho que a gente tem que buscar essas estratégias. A gente precisa de um trabalho de busca ativa mais efetivo. E essas condicionalidades, elas nos obrigam a isso. Porque, como eu disse antes, se a gente não cuida bem, a	A entrevistada reconhece que o município tem desafios de natureza administrativa em suas escolas, no que concerne a organização e relação pessoal, e destaca a necessidade de superar essas questões. Entende que essas mudanças devem ocorrer independente da busca pela habilitação, embora para essa habilitação são necessárias, e espera que no futuro não seja preciso esses critérios para recebimento da complementação.

	gente chega ao que a gente chegou. Essas condicionalidades não deveriam ser necessárias. Mas aconteceu que elas se tornaram necessárias. Por isso que eu acho que ainda é necessário que elas existem. Mas eu acho que algum dia elas não vão ser mais necessárias.	
SM3	"Gestão democrática já implantada... reuniões, mobilização com pais, visitas, uso de rádio e redes sociais. Simulados com alunos para preparação"	A secretaria pontua que o município vem gradativamente se adequando a cobrança das condicionalidades o que evidencia um planejamento, criação de estratégias e mobilização no cumprimento dos critérios propostos na Lei.
PF1	"...é necessário um trabalho intersetorial... tirar pessoas da linha da pobreza... não existe estratégia específica..."	O entrevistado aponta que percebe, por parte do município, falta ações que possibilitem melhoria na redução das desigualdades sociais, por exemplo, o que impossibilitará a habilitação ao VAAR, e que só as escolas estão sendo responsabilizadas por isso.
PF2	"Acho que é um trabalho em conjunto. Esse trabalho também deve oferecer aos alunos uma melhor qualidade para que eles se sintam incentivados, de certa forma, um chamativo de alguma coisa para que eles se sintam mais envolvidos na situação. Isso se aplica também na estrutura da escola. É, na estrutura da escola. Algo que chame a atenção para que eles se sintam a vontade naquele ambiente e se sintam acolhedores".	Para a entrevistada é necessário o município desenvolver um trabalho coletivo e intersetorial, priorizando o aluno, através de ações colaborativas atrativas a eles e melhorias estruturais nas escolas. Nessa perspectiva os índices serão melhorados e ao ente será possível a habilitação ao VAAR.

Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

No contexto geral das inabilitações, entendemos que a III condicionalidade tem trazido inúmeras complicações para seu cumprimento por parte dos municípios, tendo em vista que muitos critérios são postos, a melhoria da aprendizagem aferida de uma edição da prova SAEB para a seguinte, associada a diminuição das desigualdades sociais, étnicas e raciais, considerando nível e o avanço dos alunos, entre outros, tem dificultado para os municípios, em curto espaço de tempo, a promoção das melhorias previstas. Embora entendamos que elas sejam necessárias, na busca de equidade nas redes de ensino, é preciso buscar outras estratégias que favoreçam essa melhoria, suprimir recursos financeiros de municípios que não conseguem atingir a meta, devido a fatores sociais, financeiros e estruturais, não é a solução.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dissertação teve como objetivo analisar como os municípios do Rio Grande do Norte enfrentaram o desafio da habilitação à complementação FUNDEB/VAAR nos dois primeiros anos de sua implantação (2023/2024). Com a implementação do FUNDEB, a partir de 2021, agora como política de financiamento educacional permanente, foram agregadas a este, duas novas complementações, com vinculações específicas e critérios de recebimento por parte dos entes subnacionais. Esse novo modelo de redistribuição de recursos por parte da União imputou aos municípios condicionalidades a serem cumpridas em prazo pré-estabelecido, o que inviabilizou a habilitação de muitos municípios. No caso do Estado do Rio Grande do Norte, entre 2023 e 2024, 109 municípios foram inabilitados para essa complementação.

Essas condicionalidades, além de exigirem o cumprimento por parte dos municípios, também demandavam planejamento, estruturação e monitoramento de critérios de desempenho e gestão, de acordo com as vinculações estabelecidas. Nesse contexto, surgiu a pergunta de partida que norteou a pesquisa desenvolvida nesta dissertação: quais são os desafios que impedem os municípios do Rio Grande do Norte de se habilitarem ao recebimento da complementação VAAR e quais ações podem ser desenvolvidas para reverter esse quadro?

Para responder essa pergunta, o pesquisador utilizou como abordagem metodológica a análise documental, realizada nas legislações pertinentes à criação de fundos de financiamento para a educação – o FUNDEF, o FUNDEB extinto e o FUNDEB permanente e suas complementações – bem como levantamento bibliográfico de publicações pertinentes à temática, de 2020 a 2024, utilizando a técnica de pesquisa do Estado do Conhecimento, em plataformas digitais específicas (BDTD e Periódicos CAPES), em dissertações, artigos acadêmicos e no repositório da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, o POSEDUC/UERN. Também foi utilizado como recurso metodológico para obtenção de dados, a aplicação de instrumento de entrevista por amostragem em três municípios inabilitados à complementação VAAR, no marco temporal de 2023/2024.

Por meio desse percurso metodológico, foi possível compreender como a legislação vigente do FUNDEB permanente tem sido aplicada em municípios potiguares e quais impactos financeiros corroboram para a melhoria – ou não – da aprendizagem nesses municípios, bem como a perspectiva quanto à equidade pretendida e preconizada na Lei nº 14.113/2020, a chamada Lei do FUNDEB. A interpretação das complementações VAAF, VAAT e VAAR tem

sido motivo de discussão, e sua aplicabilidade no contexto educacional também tem gerado preocupação aos municípios.

Os resultados identificados na pesquisa, principalmente no SIOPE, trazem preocupações, uma vez que não houve diminuição substancial no número de municípios inabilitados à complementação VAAR, de 2023 (84), em relação a 2024 (81), sendo que um número expressivo desses não conseguiu a habilitação no ciclo bianual, o que causa inquietação quanto à resolução das condicionalidades impostas. Dos 167 entes subnacionais, 109 foram inabilitados no período, correspondendo a mais de 60% deles.

A investigação buscou responder a essa indagação por meio do cruzamento de dados metodológicos, possibilitando compreender tanto os fundamentos legais e conceituais que regem o novo FUNDEB e suas complementações – VAAT, VAAR e VAAF – quanto as interpretações, percepções e práticas cotidianas dos gestores e profissionais responsáveis pelo cumprimento das condicionalidades que habilitam ou inabilitam os municípios.

Esses números evidenciam que os municípios apresentam dificuldades sociais, econômicas, estruturais, técnicas e de planejamento, que, com a inabilitação, corroboram para a manutenção ou agravamento desse cenário, em contexto local. É possível observar que a lógica de redistribuição do VAAR, baseada em condicionalidades impositivas, introduz uma lógica de melhoramento aos entes na implementação desses critérios, exigindo, em curto prazo, competência técnica e administrativa na resolução dessa problemática.

Observa-se que, das cinco condicionalidades da complementação VAAR, a condicionalidade III – que trata da redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais, medidas nos exames nacionais do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades – destaca-se como o critério que mais tem inabilitado municípios potiguares ao adicional VAAR e ao posterior recebimento deste, independentemente da localização geográfica, do nível populacional ou das características socioeconômicas do ente federativo.

Os municípios relatam dificuldades em atingir essa condicionalidade, chegando a ter dificuldades para compreendê-la em sua plenitude. Relatam também que a consideram injusta e até punitiva, diante de um histórico de vulnerabilidade social e econômica que se estende por décadas. Demonstrar, por meio de dados, que esses índices foram melhorados tem sido e continuará sendo um desafio, pois é necessário compreender, de forma aprofundada e considerando os contextos sociais, a aferição desses dados. Acredita-se que isso não será possível se a metodologia de aferição não for descrita, de forma clara, aos municípios.

Os gestores da educação municipal entendem que é preciso clareza na metodologia aplicada para a medição dos dados. Discordam da mensuração realizada pelas avaliações externas do SAEB e complementam que é necessário mais tempo para a formação e capacitação das equipes técnicas, permitindo uma melhor compreensão da política federal e da ação governamental desenvolvida em contexto local.

Compreende-se que, apesar do FUNDEB permanente ter representado um avanço significativo no financiamento educacional do país – com aumento do percentual de repasse da União aos entes federativos de 10% para 23% e a vinculação das complementações VAAF, VAAT e VAAR, objetivando equidade entre as redes de ensino e consequente melhoria nos índices educacionais – municípios com melhor estrutura física e administrativa tendem a ter facilitada a habilitação ao VAAR, pois possuem capacidade para atender às condicionalidades da complementação. Ao mesmo tempo, municípios com desafios estruturais, administrativos e financeiros enfrentam dificuldades extremas em atender aos mesmos critérios. Assim, discute-se em que medida é possível promover equidade entre as redes com políticas que, ao invés de reduzir e equacionar desigualdades, tendem a aprofundá-las.

Durante a aplicação do instrumento de pesquisa, foi possível observar que a compreensão da legislação do FUNDEB permanente e das complementações tem sido encarada pelos municípios como um desafio, sendo detectadas obscuridades quanto aos critérios e ao entendimento destes. Observa-se também preocupação relacionada à aplicação das avaliações externas na obtenção do cumprimento da condicionalidade II – participação de pelo menos 80% dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino – enquanto não se verifica a mesma preocupação com a participação durante o ano letivo ou em períodos sem aplicação dessas avaliações, o que desvirtua a promoção da melhoria na qualidade da educação municipal.

A investigação evidenciou preocupação dos municípios em atingir e superar essas condicionalidades, concordando, inclusive, com certo merecimento para aqueles que as atingem. Esse aspecto se assemelha ao entendimento meritocrático instituído pela União para o recebimento da complementação VAAR.

Diante das aferições observadas nesta pesquisa, fica evidenciado que é necessário superar os desafios impostos para a habilitação dos municípios ao VAAR. Para isso, ações integradas e metodologias precisam ser criadas e gerenciadas pelos municípios na busca por essa qualificação. Nesse sentido, cabe ao município observar suas especificidades e os recursos disponíveis para essa resolução, analisando exemplos de municípios próximos ou com

características estruturais e institucionais semelhantes, que obtiveram a habilitação, para replicarem, em seus contextos, experiências exitosas.

Entende-se que este trabalho contribui para o fortalecimento da discussão sobre o financiamento educacional, FUNDEB permanente, valorização das complementações enquanto instrumentos de melhoramento da educação e equidade nas redes de ensino, e para a busca da habilitação ao VAAR em municípios do RN, considerando as dificuldades e desafios enfrentados por estes para o cumprimento das condicionalidades, principalmente, no que tange à condicionalidade III.

Em 2023, dos 167 municípios potiguares 83 (49,7%), conseguiram atender as exigências condicionantes impostas à complementação VAAR e foram contemplados com os repasses financeiros desta, distribuídos pela União. Deixaram de receber os recursos 84 municípios, correspondendo a 50,3%, do total.

Em 2024 percebemos uma leve melhora nos percentuais de municípios habilitados, 86 (51,5%), enquanto 81 (48,5%), desses entes ainda continuaram não atingindo as condicionalidades necessárias para sua habilitação ao recebimento do recurso no Estado do RN. Destes municípios inabilitados, observa-se que os principais motivos foram as condicionalidades que tratam: a) do provimento do cargo ou função de gestor escolar, considerando os critérios técnicos de mérito e desempenho; b) da participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica – SAEB; e c) da condicionalidade que trata da redução das desigualdades educacionais, socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do SAEB.

A pesquisa evidencia que esses são os desafios postos aos municípios não habilitados, que devem construir estratégias de superação desta realidade, para que futuramente cumpram as exigências para sua habilitação junto aos órgãos competentes.

Por fim, ao analisarmos de forma breve as publicações referentes a habilitação dos entes subnacionais potiguares para o ano de 2025, embora este não seja o recorte temporal desta pesquisa, muitos destes, 74 municípios (44,31%), permanecem inabilitados à complementação VAAR (MEC, 2025). Para 2026, 58 entes (41%), não cumpriram todas as condicionalidades e foram inabilitados. (MEC, 2026), embora o percentual de inabilitados do RN tenha diminuído ao longo desse período, um número substancial de municípios ainda é punido com a falta desses

recursos por não conseguir atender as condicionalidades impostas. Nesse sentido, estudos futuros deverão der produzidos para analisar esses contextos futuros.

REFERÊNCIAS

ALVES, Thiago; *et al.* FUNDEB: ponderar com mais racionalidade para redistribuir com mais Equidade. **Fineduca**, 2020.

ALVES, Maria Tereza Gonzaga; SOARES, José Francisco. Medidas de nível socioeconômico em pesquisas sociais: uma aplicação aos dados de uma pesquisa educacional. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 15, nº 1, junho, 2009, p.1-30.

ALVES, Maria Tereza Gonzaga; FERRÃO, Maria Eugénia. Uma década da Prova Brasil: evolução do desempenho e da aprovação. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 30, n. 75, p. 688-720, 2019.

AMÂNCIO, Márcia Helena; CASTIONI, Remi. Anísio Teixeira e o Plano Nacional de Educação de 1962 – qualidade social na construção da pessoa humana e da sociedade. **Rev. Bras. Estud. Pedag.**, Brasília, v. 102, n. 262, p. 723-741, set./dez. 2021.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BONFIM, Daiesse Quênia Jaala Santos. **O custo da educação pública no Brasil**: uma visão contemporânea sobre investimento e qualidade. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022.

BOMFIM, Daiesse Quênia Jaala Santos. **O investimento público enquanto vetor da qualidade do ensino**. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito - Universidade Nove de Julho – UNINOVE, São Paulo, 2021.

BRASIL. **Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 25 mai. 2024.

BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824**. Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Majestade o Imperador. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1824]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 25 mai. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007**. Brasília, DF: Presidência da República, [2007b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm. Acesso em: 20 mai. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2020b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm. Acesso em: 01 jun. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. º 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, [1996]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm. Acesso em: 20 mai. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 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: 02 mai. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº. 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 25 de jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14. 276, de 27 de dezembro de 2021**. Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14276.htm. Acesso em: 12 de dez. 2024.

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, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n o 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2007a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm. Acesso em: 02 mai. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm. Acesso em: 20 mai. 2024.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 6, de 28 de dezembro de 2024**. Altera a Portaria Interministerial nº 11, de 24 de dezembro de 2021, do Ministério da Educação - MEC e do Ministério da Economia - ME, que estabelece os parâmetros referenciais anuais do Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB para o exercício de 2022, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF e Valor Anual Total por Aluno - VAAT. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e programas/financiamento/FUNDEB/legislacao/2022/portaria-interministerial-no-6-de-28-de-dezembro-de 2022/view#:~:text=Altera%20a%20Portaria%20Interministerial%20n%C2%BA,FUNDEB%20para%20o%20exerc%C3%ADcio%20de. Acesso em: 25 mai. 2024.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 7, de 29 de dezembro de 2022**. Estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação para o exercício de 2023, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF, Valor Anual Total por Aluno - VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR - VAAR. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e programas/financiamento/FUNDEB/legislacao/2022/portaria-interministerial-no-7-de-29-de-dezembro-de2022/view#:~:text=Estabelece%20as%20estimativas%2C%20os%20valores,Valor%20Anual%20Total%20por%20Aluno. Acesso em: 25 mai. 2024.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 1, de 23 de fevereiro de 2024**. Altera a Portaria Interministerial nº 6, de 28 de dezembro de 2023, que estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício de 2024, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF, Valor Anual Total por Aluno - VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR - VAAR. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2024/portaria-interm-no-1-de-23-de-fevereiro-de-2024.pdf. Acesso em: 13 de fevereiro de 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930**. Cria uma Secretária de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19402-14-novembro-1930-515729-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 31 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 16.782-a, de 13 de janeiro de 1925**. Estabelece o concurso da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundário e o superior e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d16782a.htm. Acesso em: 31 dez. 2025.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 31 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964**. Institui o Salário-Educação e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4440.htm. Acesso em: 31 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997.** Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2264.htm. Acesso em: 31 dez. 2025.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 31 dez. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em: 31 dez. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975.** Dispõe sobre o Salário-Educação. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1422.htm. Acesso em: 31 dez. 2025.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Disponível em: https://pt.scribd.com/document/775970873/PNE-1962. Acesso em: 31 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 31 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 31 dez. 2025.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 31 dez. 2025.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 2015**. Insere parágrafo único no art. 193; inciso IX, no art. 206 e art. 212-A, todos na Constituição Federal, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação básica pública, incluir o planejamento na ordem social e inserir novo princípio no rol daqueles com base nos quais a educação será ministrada, e revoga o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: https://static.congressoemfoco.com.br/2019/10/PEC-15-2015.pdf. Acesso em: 31 dez. 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, na forma prevista

no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm. Acesso em: 31 dez. 2025.

BRASIL. **Portaria Interministerial MEC MF nº 9, de 28 de agosto de 2024**. Estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação para o exercício de 2024, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF, Valor Anual Total por Aluno - VAAT, e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação Valor Aluno Ano Regular - VAAR. Disponível em: file:///C:/Users/cfaca/Downloads/Portaria%20Interm%20MEC%20MF%20n%C2%BA%209,%20de%2028%20de%20Agosto%20de%202024.pdf. Acesso em: 31 dez. 2025.

BRASIL. **Projeto de Lei no 4.372, de 27 de agosto de 2020**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2261121. Acesso em: 31 dez. 2025.

BRASIL. **Portaria nº 975, de 13 de dezembro de 2022**. Aprova a metodologia de cálculo dos indicadores de atendimento e de melhoria de aprendizagem, com redução de desigualdades, consoante o art. 5º, inciso III, o art. 14, caput e §§ 2º e 3º, e o art. 15, inciso III, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício financeiro de 2023. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/phocadownload/fnde/legislacao/portarias/2022/PORTARIA%20N%20975%20DE%2013%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202022.pdf. Acesso em: 31 dez. 2025.

BRASIL. **Resolução CNE/CP nº 1, de 16 de agosto de 2023**. Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares da Pedagogia da Alternância na Educação Básica e na Educação Superior. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/pdf/rcp001_23.pdf. Acesso em: 31 dez. 2025.

BRASIL. **Resolução nº 05, de 27 de junho de 2022**. Estabelece os procedimentos para a transferência de recursos financeiros aos Entes Executores – EEx do estado de Alagoas e para o pagamento de bolsas aos voluntários que atuem no Programa Brasil Alfabetizado no ciclo piloto do ano de 2022. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2022/resolucao-no-5-de-27-de-junho-de-2022. Acesso em: 31 dez. 2025.

BRASIL. **Nota Técnica Nº 17/2023/CGEE/DIRED**. Proposta metodológica de incorporação do nível socioeconômico (NSE) das escolas de educação básica brasileiras como fator de ponderação para fins de distribuição de recursos, no âmbito dos Fundos de cada Estado e do Distrito Federal e das complementações da União referentes às parcelas VAAF e VAAT, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Disponível em: https://download.inep.gov.br/areas_de_atuacao/fundeb/nota_tecnica_17_2023.pdf. Acesso em: 31 dez. 2025.

CASTIONI, Remi; CERQUEIRA, Leandro de Borja Reis; CARDOSO, Monica Aparecida Serafim. Novo FUNDEB: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 271-289, jan./abr. 2021.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **FUNDEB:** 3 grandes erros do relatório de Felipe Rigoni que precisam ser corrigidos urgentemente. Disponível em: https://campanha.org.br/noticias/2020/12/10/FUNDEB-3-grandes-erros-do-relatorio-de-felipe-rigoni-que-precisam-ser-corrigidos-urgentemente. Acesso em: 29 out. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Página oficial da Câmara dos Deputados**. Disponível em: https://www.camara.leg.br. Acesso em: 28 out. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Conheça o novo FUNDEB, que amplia gradualmente os recursos da educação**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/687499-conheca-o-novo-FUNDEB,-que-amplia-gradualmente-os-recursos-da-educacao. Acesso em: 10 set. 2024.

CASTIONI, Remi; CERQUEIRA, Leandro de Borja Reis; CARDOSO, Monica Aparecida Serafim. Novo Fundeb: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 280-298, jan./abr. 2021.

CELLARD, André. **A análise documental**. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Tradução de Ana Cristina Nasser. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

CNTE. **CNTE luta contra proposta de colocar meritocracia no relatório final do novo FUNDEB**. Disponível em: https://cnte.org.br/noticias/cnte-luta-contra-proposta-de-colocar-meritocracia-no-relatorio-final-do-novo-FUNDEB-e3db. Acesso em: 29 out. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Nota Técnica Edição Nº 03/2024. **Regras da complementação: VAAF, VAAT e VAAR da União ao FUNDEB.** Confederação Nacional de Municípios. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2024/Notas_tecnicas/202404_NT032024_EDUC_Regras_complementacao_vaar_vaat.pdf Acesso em: 03 de abri de 2025.

COUTO, Maria Emília; TAVARES, Elisabeth dos Santos; COSTA, Michel da. Financiamento da Educação Básica no Brasil – desconstrução e reconstrução político-histórica. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 172-187, jan./abr. 2021.

DOURADO, Luiz Fernandes; MARQUES, Luciana Rosa; SILVA, Maria Vieira. FUNDEB e os desafios para a garantia do direito à educação básica. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 15, n. 33, p. 645-660, set./dez. 2021.

FARENZENA, Nalú; PINTO, José Marcelino de Rezende. Potenciais e limites do FUNDEB para financiar as metas do Plano Nacional de Educação. Dossiê Financiamento da Educação, Políticas Educativas e Garantias de Direito. **Educ. Soc.** 45, 2024.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; SANTOS, Maria de Fátima Martins dos. A Meta 20 do PNE 2014-2024: Compromissos e desafios para o contexto do financiamento educacional. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 7, n. 3, 2017.

FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos. OLIVEIRA, Ramon Igor da Silveira. O FUNDEB como política permanente e a aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020. **Revista Educação e Políticas em Debate**. v. 10, n. 1, p. 262-279, jan./abr. 2021.

FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos. **O FUNDEF e o FUNDEB como política de financiamento para a valorização do magistério**: efeitos na carreira e na remuneração dos professores da rede pública estadual de ensino do RN. Tese (Programa de Pós-graduação em Educação) Centro de Educação/ Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos; FRANÇA, Magna. **Financiamento da educação básica e a aplicação dos recursos do Fundef e do FUNDEB na valorização dos profissionais do magistério do RN**. Eixo 1- Políticas públicas, financiamento, avaliação e gestão da educação. Pesquisa nacional "Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas", pesquisa coordenada pela USP e financiada pelo Edital nº. 001/2008 da CAPES/INEP/SECAD, 2013.

FERREIRA, Marylin Regal; ALVES, José Matias; PALMEIRÃO, Cristina. Meritocracia, excelência e exclusão escolar: uma Scoping review. **Educação básica, cultura, currículo. Cad. Pesq.** São Paulo, v.53, e10250, 2023, e-ISSN 1980-5314. Disponível em: file:///C:/Users/cfaca/Downloads/PORTARIA%20FNDE%20N%20808%20DE%2029DEZ22%20-%20CADASTRO%20CONSELHOS%20DO%20FUNDEB%20(1).pdf. Acesso em: 05 nov. 2024.

FREITAS, Carmen Laenia Almeida Maia de. **A Política de Financiamento da Educação no Brasil**: uma análise dos programas federais a partir de Morada Nova no Ceará. 1a. ed. Curitiba: Appris, 2020.

FREITAS, Luiz Carlos de. **Eliminação adiada**: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 965-987, out. 2007.

FREITAS, Luiz Carlos de. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1085-1114, out./dez., 2014.

GARCIA, Luciane Terra dos Santos; ALGEBAILE, Eveline Bertino; MORAIS, Arécia Susã. As políticas de avaliação e a qualidade educacional no Brasil sob a perspectiva de Luiz Carlos de Freitas. **Cad. CEDES**, Campinas, v. 43, n. 121, p. 44-54, set.-dez., 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GLUZ, Micaela Passerino; MOSNA, Rosa Maria; FARENZENA, Nalú. Valor Aluno Ano Redução de Desigualdades VAAR (!). **FINEDUCA Revista de Financiamento da Educação**, v. 14, n. 29, 2024.

GOMES NETO, José Mário Wanderley; ALBUQUERQUE, Rodrigo Barros de; SILVA, Renan Francelino da. **Estudos de caso**: manual para a pesquisa empírica qualitativa. Petrópolis: Vozes, 2024.

GOUVEIA, Andrea Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Moura Tais. **Conversas sobre financiamento da Educação no Brasil**. Curitiba: Editora da UFPR, 2006.

GUINDANI, Evandro Ricardo; BORGES, Fernanda Goulart; KOGA, Yáscara. Contradições da meritocracia: análise de indicadores educacionais e sociais no Brasil. **Revista Uruguaiana**, Goiânia. v. 19, nº 2. mai./ago. 2024.

GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães. FARENZENA, Nalú. O Novo FUNDEB e a sistemática de redistribuição dos recursos. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 14, n. 17, 2024. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/128908/90577. Acesso em: 18 de mai. 2025.

GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães; FARIAS, Laurimar de Matos; TERTO, Daniela Cunha. Financiamento da educação no contexto do federalismo: limites e possibilidades do regime de colaboração. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 46-62, jan./abr. 2021.

JACCAUD, Mylene; MAYER, Robert **A observação direta e a pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Tradução de Ana Cristina Nasser. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MACHADO, Maria Goreti Farias; AMES, Josicler. A Meta 19 do PNE e a complementação do Fundeb categoria VAAR. **Est. Aval. Educ**., vol. 35, e10559. Epub 21-Jun-2024.

MAINARDES, Jefferson. Metapesquisa no campo da política educacional: elementos conceituais e metodológicos. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 72, p. 303-319, nov/dez. 2018.

MARCATO, Célio Tiago; CONTI, Celso Luiz Aparecido. Justiça e igualdade na escola: A falácia da meritocracia. **Devir educação**, v.1, n.1, p. 66-74, 2017.

MILLS, Charles Wright. **Sobre o artesanato intelectual e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar ed., 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINAYO, Maria Cecilia de Souza. **Análise qualitativa**: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, 17(3), 621-626, 2011.

MORAIS, Ana Letícia Bandeira. **A construção do novo FUNDEB**: os projetos em disputa para o financiamento da educação brasileira. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

NOGATZ, Elizete Jankoski; CRISTOFOLI, Maria Silvia; TREVISOL, Joviles Vitório**.** Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB: uma análise das deliberações sociais a partir das reuniões no município de União da Vitória/PR. **FINEDUCA** – Revista de Financiamento da Educação, v. 15, n. 7, 2025.

NUNES, Alynne Nayara Ferreira Nunes. Financiamento da educação básica no Brasil: uma análise dos arranjos jurídicos adotados ao longo do período republicano. **Revista Digital de Direito Administrativo**, vol. 4, n. 1, 2016, p. 32-58.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; BAUER, Adriana; FERREIRA, Maria Paula; MINUCI, Elaine Garcia; LISAUSKAS, Fabio; CARVALHO, Malena Xavier; CASSETTARI, Nathalia; ZIMBARG, Renata; GALVÃO, Fernando Vizotto; GASTALDO, Brunno; CALDEIRA, Carolina; MAZZARELLO, Carolina; TAKAYA, Carolina Mie; VIANNA, Gabriela Rossi; FAZOLLI, Marcelo; SILVA, Maria Gabriela da. BIELA, Patrício; KOSLAKOWSKI, Marina Tais. **Análise das desigualdades intraescolares no Brasil.** Projeto de pesquisa desenvolvido pelo Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação (CEPPPE) – da Faculdade de Educação da USP com o apoio da Fundação Victor Civita. 2013.

OLIVEIRA, Nerivaldo Lopes de; CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. Financiamento da educação básica de qualidade: os caminhos e descaminhos até o novo Fundeb. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, p. 207-221, jan./abr. 2021.

OLIVEIRA, Ramon Igor da Silveira. **Inventário das políticas de financiamento da educação profissional no brasil e de suas fontes de recursos**: um estudo do Período Colonial à Segunda República (1530-1937). Dissertação (Mestrado em Educação Profissional), Programa de Pós-graduação em Educação Profissional - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, Natal, 2022.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

PERES, Ursula. TRIPODI, Zara Figueiredo. **FUNDEB equidade**: a implementação do VAAR. Disponível em: https://pp.nexojornal.com.br/opiniao/2022/11/21/FUNDEB-equidade-a-implementacao-do-vaar. Acesso em: 02 nov. 2024.

PINHEIRO, Márcia Adriana Regis Alves. **Perfil dos Dirigentes Municipais de Educação no RN**: dimensões política, administrativa e pedagógica. Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-graduação em Educação). Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, Mossoró, 2025.

POUPART, Jean *et al*. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Tradução de Ana Cristina Nasser. 3ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

QEDU. **Qualidade na Educação**. Disponível em: https://qedu.org.br. Acesso em: 27 out. 2024.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, LucVan. **Manual de investigação em ciências sociais**. Tradução João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Maria Carvalho. Departamento de Sociologia da Universidade de Lisboa. Gradiva, 1998.

RIO GRANDE DO NORTE. **Constituição Estadual nº 1, de 03 de outubro de 1989**. Dispõe sobre Constituição do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: https://www.al.rn.leg.br/documentos/Constituicao_Estadual_versao_final_2023.pdf. Acesso em: 31 jan. 2025.

ROCHA, Décio; DAHER, Maria Del Carmem; SANT´ANA, Vera Lúcia de A. A entrevista em situação de pesquisa acadêmica: reflexões numa perspectiva discursiva. **Polifonia**. v. 8, n. 8. 2004.

ROGGERO, Rosemary; SILVA, Adriana Zanini da. A disputa dos recursos públicos da educação básica, os arranjos do estado com o mercado e seus impactos na gestão democrática e participativa da educação no âmbito dos municípios. **Eccos - Revista Científica**, São Paulo, n. 58, p. 1-17 e20847, jul./set. 2021.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de financiamento na educação básica no Brasil**: do FUNDEF ao FUNDEB. Brasília: Liber livro Editora, 2010.

SANTOS NETO, Manoel Barbosa. **Reflexões sobre o efeito do novo FUNDEB na equidade da educação básica nos municípios de Goiás**. Dissertação (Mestrado em Educação), Programa de Pós-graduação em Stricto Sensu em Educação. Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2023.

SANTOS, Morgana Brazil. **Financiamento da educação básica no Brasil**: uma análise das propostas para a complementação da união na definição do novo FUNDEB. Dissertação (Mestrado em Educação), Programa de Pós-graduação em Educação - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2021.

SANTOS, Alexsandro do Nascimento; CALLEGARI, Caio de Oliveira; CALLEGARI, Antonio Cesar Russi. Avaliação da Equidade Redistributiva da Complementação da União no Novo FUNDEB. AAPE – EPAA, Arizona State University. **Education Policy Analysis Archives**, vol. 30, nº. 46, 2022.

SANTOS, Morgana Brazil. NOGUEIRA, Silvia Cristina Conde. Políticas Públicas para o financiamento da educação básica: mapeando pesquisas sobre o Fundeb. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 11, e425101119804, 2021.

SANTOS, Priscila Kohls; MOROSINI, Marília Costa. O revisitar da metodologia do estado do conhecimento para além de uma revisão bibliográfica. **Revista Panorâmica**, v. 33, maio/ago. 2021.

SILVA, Ana Carolina da. **O impacto das transferências do FUNDEB nos gastos com educação nos municípios brasileiros**. Dissertação (Mestrado em Economia) Universidade Federal de Pernambuco, Centro Acadêmico do Agreste, Caruaru, 2022.

SILVA, Camila Vieira Genkawa; LIMA, Paulo Gomes. O Plano Nacional de Educação (PNE): origem e concepções. Políticas, Gestão e Avaliação Pós-LDBEN. **Anais do IV Colóquios de Política e Gestão da Educação**, n.4, 2023, p. 215-224.

SILVA, Maria Stela Campos da; PEREIRA, Bianca Araújo de Oliveira. O financiamento da Educação Básica no Brasil: análise dos papéis dos entes federados da República Velha aos dias atuais. **R. Dir. Gar. Fund.**, Vitória, v. 19, n. 2, p. 181-214, maio/ago. 2018.

SOUZA, Allan Solano. As contribuições da Dirigente Municipal de Educação para o desenvolvimento do município. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 13, n. 1, p. 1-18, jan./abr. 2024.

SOUZA, Thais Cidade de. **A Educação Básica após a abertura política no Brasil**: Um estudo sobre a importância do financiamento educacional. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento), Programa de Pós-graduação em Economia do Desenvolvimento - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2023.

SOUZA, Fábio Araújo de. Os novos e velhos problemas do "Novo Fundeb": análise da Emenda Constitucional 108/2020. **VÉRTICES**, Campos dos Goytacazes/RJ, v.23, n.3, p. 788-802, set./dez. 2021.

SZYMANSKI, Heloisa (org.); ALMEIDA, Laurinda Ramalho de; PRANDINI, Regina Célia Almeida Rego. **A entrevista na educação**: a prática reflexiva. 4a ed. Brasília: Liber livro editora, 2011.

VALE, Cassio; PEREIRA, Maria do Socorro Vasconcelos; SANTOS, Emina Márcia Nery dos. A Meritocracia na Gestão Escolar como Pilar do Financiamento Educacional no Estado do Pará. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 15, n. 4, 2025.

YIN, Robert Kuo-zuir. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Tradução: Daniel Bueno. Porto Alegre: Penso, 2016.

TRIPODI, Zara Figueiredo; DELGADO, Victor Maia Senna; JANUÁRIO, Eduardo. Ação afirmativa na educação básica: subsídios à medida de equidade do FUNDEB. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 43, e254823, 2022.

TRIPODI, Zara Figueiredo; PERES, Ursula Dias; ALVES, Thiago. Os Desafios do Financiamento da Educação Básica no Brasil em Perspectiva Multidisciplinar. **Arquivos de Análise de Políticas Educativos**, vol. 30, nº 45, 2022.

APÊNDICE A – DOCUMENTOS NORMATIVOS QUE FORMAM O *CORPUS* DA ANÁLISE DOCUMENTAL

Quadro 30 – Documentos normativos que formam o *corpus* da análise documental

ORDEM	**DOCUMENTOS**	**DESCRITIVO**	**ÂMBITO**
1	Constituição Politica do Imperio do Brazil de 1824	Manda observar a Constituição Politica do Imperio, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador.	Imperial
2	Constituiçao da Republica dos Estados Unidos do Brasil de 1934	Assembléia Nacional Constituinte organiza um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico	Federal
3	Constituiçao da Republica dos Estados Unidos do Brasil de 1946	A Mesa da Assembléia Constituinte promulga a Constituição dos Estados Unidos do Brasil e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos dos seus arts. 218 e 36, respectivamente, e manda a todas as autoridades, às quais couber o conhecimento e a execução desses atos, que os executem e façam executar e observar fiel e inteiramente como neles se contêm	Federal
4	Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988	Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL	Federal
5	Lei nº 9. 394/96	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional - LDB	Federal
6	Lei nº 9. 424/96	Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.	Federal
7	EC nº 14/96	Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Federal
8	EC nº 53/06	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.	Federal
9	Lei nº 11.494/07	Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n º 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n os 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.	Federal
10	Lei nº 13.2005/14	Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.	Federal
11	PEC 15/15	Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do	Federal

		planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências	
12	Lei nº 14.113/20	Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.	Federal
13	EC nº 108/20	Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências.	Federal
14	Resolução nº 1/23	Aprova as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão e dos indicadores para fins de distribuição da complementação VAAR às redes públicas de ensino, para vigência no exercício de 2024, e aprova o indicador da Educação Infantil para aplicação do VAAT.	Federal

Fonte: Elaborado pelo autor (2025)

APÊNDICE B – ENTREVISTA APLICADA COM O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, PRESIDENTE DO CACS/FUNDEB E REPRESENTANTE DO SINTE/RN

FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO – DE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – POSEDUC

Entrevista a ser aplicada ao Secretário Municipal de Educação, Presidente do CACS/FUNDEB e ao representante do sindicato de profissionais da educação – SINTE/RN.

Temos como objetivo deste trabalho analisar os desafios enfrentados pelos municípios do Rio Grande do Norte para se habilitarem ao recebimento dos recursos do Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), no contexto do novo FUNDEB permanente, considerando os anos de 2023 e 2024.

A pesquisa tem como pesquisador responsável o mestrando Clodoaldo Farias de Andrade, Orientando da professora Doutora Ciclene Alves da Silva, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUC), da Faculdade de Educação – (FE), da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN), *Campus* Central, Mossoró/RN. O processo desta entrevista está resguardado pelo Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

Eixo I

1. **Perfil do respondente**:

1.1- Identidade de gênero: Masculino ( ) Feminino ( ) Não binário ( ) Prefiro não declarar ( )

1.2 - Faixa etária em anos: 18 a 25 ( ) 26 a 35 ( ) 36 a 45 ( ) 46 a 55 ( ) 56+ ( )

1. 3 - Forma de vínculo institucional: Efetivo ( ) Contratado ( ) Comissionado ( )

1.4 - Nível de escolaridade: ( ) Superior Licenciatura ( ) Superior Bacharelado Pós Graduação: ( )Não ( )sim :

1.5 - Formação superior: Curso_____

1.6 Se possui Especialização, qual:_____

( ) Mestrado, área:_____

( ) Doutorado, área:_____

1.7 - Tempo de exercício na educação: ( ) menos de 5 anos ( ) 5 e 10 anos ( ) mais de 10 anos

1.8 - Tempo de exercício no cargo em Secretaria Municipal de Educação: ( ) menos de 3 anos ( ) entre 3 e 5 anos ( ) entre 5 e 10 anos ( ) mais que 10 anos

Perguntas norteadoras do objeto analisado

Eixo II – O VAAR como política de resultados.

1. O que você compreende sobre o Valor Aluno Ano baseada em resultados (VAAR)?

2. Você conhece as condicionalidades do VAAR impostas ao município para que possa receber os recursos dessa vinculação? Cite exemplos.

3. Como você avalia os critérios de mérito e desempenho para a escolha de diretores escolares previstos na condicionalidade I do VAAR, e o que, na sua opinião, pode dificultar seu cumprimento?

4. Na sua opinião, essa política de redistribuição do VAAR, associada a política de resultados/desempenho, deve continuar ou ser revista? Por quê?

Eixo III - Condicionalidades do VAAR.

5. Você concorda com a exigência de 80% de participação dos alunos nas avaliações do SAEB, posta como condicionalidade II, para o município se habilitar ao VAAR? Por quê?

6. Como você vê a exigência, na III condicionalidade, de melhorar os indicadores educacionais considerando desigualdades sociais, étnicas e raciais apontadas pelo SAEB?

7. Quais das condicionalidades impostas para o recebimento do VAAR pelo município você considera justa, ou seja, que deve está mesmo posta?”

8. E quais das condicionalidades, na sua opinião, não é justa, não deveria ser exisigida para o recebimento do VAAR e por quê?

Eixo IV - Desafios para habilitação dos municípios no VAAR.

9. Como o município, na sua opinião, pode se organizar tecnicamente para atender os critérios de elegibilidade ao VAAR? Existe uma estratégia específica para isso?

10. Quais estratégias o município deveria adotar para a implementação da condicionalidade I?

11. Seria possível o município promover ações que possibilitasse a frequência mínima de alunos na avaliação SAEB, como exige a condicionalidade II? Poderia descrever qual ou quais?

12. Considerando que a condicionalidade III é a que mais tem inabilitado municípios, o que eles podem fazer para cumpri-la, na sua opinião?

13. Gostaria de acrescentar algo sobre a complementação FUNDEB/VAAR?

APÊNDICE C – TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA USO DE ÁUDIO

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – UERN
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO – DE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – POSEDUC
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA USO DE ÁUDIO

Eu _____, depois de conhecer e entender os objetivos, procedimentos metodológicos, riscos e benefícios da pesquisa, bem como de estar ciente da necessidade da gravação de áudio produzido por mim, especificados no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), AUTORIZO, através do presente termo, os pesquisadores Mestrando Clodoaldo Farias de Andrade e a Prof.ª Dra. Ciclene Alves da Silva, do projeto de pesquisa intitulado "**O FUNDEB PERMANENTE E O VALOR ALUNO ANO RESULTADO (VAAR): DESAFIOS PARA A HABILITAÇÃO DOS MUNICIPIOS DO RIO GRANDE DO NORTE**" a realizar captação de áudios que se façam necessários sem quaisquer ônus financeiros a nenhuma das partes. Ao mesmo tempo, libero a utilização destes áudios (e suas respectivas cópias) para fins científicos e de estudos — como livros, artigos, monografias, TCCs, dissertações, teses, slides e transparências — em favor dos pesquisadores desta pesquisa, conforme as normas legais vigentes que resguardam o direito à privacidade e à proteção de dados pessoais, em especial o que está disposto na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD – Lei nº 13.709/2018).

Santa Cruz - RN, _____ de _____ de 2025

Assinatura do participante da pesquisa

_____

Assinatura do pesquisador responsável

_____

APÊNDICE D – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – UERN
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FE
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO – DE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – POSEDUC
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Este é um convite para você participar da pesquisa do trabalho de dissertação submetido e aprovado no Programa de Pós-graduação em Educação (POSEDUC), com título, **"O FUNDEB PERMANENTE E O VALOR ALUNO ANO RESULTADO (VAAR): DESAFIOS PARA A HABILITAÇÃO DOS MUNICIPIOS DO RIO GRANDE DO NORTE"** que está sendo desenvolvido pelo Mestrando Clodoaldo Farias de Andrade, aluno do Curso de Pós-graduação em Educação da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte/UERN *Campus* Central, Mossoró/RN, sob a orientação da professora doutora Ciclene Alves da Silva.

Sua participação é voluntária, o que significa que você poderá desistir a qualquer momento, retirando seu consentimento, sem que isso lhe traga nenhum prejuízo ou penalidade.

Essa pesquisa tem o objetivo de analisar a inabilitação, de 109 municípios do Rio Grande do Norte, a complementação do FUNDEB, chamada de Valor Aluno Ano Resultado – VAAR, no biênio 2023/2024. Essa complementação passou a ser repassada aos munícios em 2023, porém, para ser habilitado a receber esse recurso o município precisa cumprir 05 condicionalidades, previstas no art. 14, da lei nº 14.113/2020. Nesse contexto, foi identificado nessa pesquisa que nos anos de 2023 e 2024 um grande número de municípios do RN (109), não cumpriram uma ou mais dessas condicionalidades.

Sendo assim essa pesquisa pretende contribuir na perspectiva identificar quais as condicionalidades não foram cumpridas pelos entes e quais ações estão sendo desenvolvidas em loco, objetivando mitigar e consequentemente habilitar o município para a habilitação deste *a posteriori*.

Você foi convidado (a) para participar da pesquisa por ser secretário municipal de educação/presidente do CACS/FUNDEB local, de um dos municípios inabilitados a complementação FUNDEB/VAAR no biênio 2023/2024. Sendo assim, seu consentimento livre e esclarecido para participar da pesquisa representará uma atitude ético-política importante e os riscos serão mínimos, senão inexistentes, visto que a coleta será feita junto a senhor (a), através de realização de uma entrevista, sendo que você tem a inteira liberdade de recusar a responder qualquer pergunta. As entrevistas serão gravadas em áudio somente como forma de registro e subsídio da pesquisadora, sendo vedada a publicação e/ou divulgação da voz em qualquer meio.

Caso decida aceitar o convite, você será submetido (a) aos seguintes procedimentos: responder a uma entrevista, com perguntas fechadas (sobre a inabilitação a complementação FUNDEB/VAAR) em dias previamente estabelecidos de comum acordo.

Seu nome não será identificado em nenhum momento. Os dados serão guardados em local seguro e a divulgação dos resultados será feita de forma a não identificar os voluntários.

Você ficará com cópia deste Termo e toda a dúvida que você tiver a respeito desta pesquisa, poderá perguntar diretamente para Clodoaldo Farias de Andrade no endereço: Rua São Joaquim, 37 – Conjunto Cônego Monte, Santa Cruz (RN), pelo e-mail: clodoaldo20241003519@alu.uern.br ou pelo telefone (84) 99914 8355.

Consentimento Livre e Esclarecido

Declaro que compreendi os objetivos desta pesquisa, como ela será realizada, os riscos e benefícios envolvidos e concordo em participar voluntariamente das etapas da pesquisa bem como autorizo a utilização das informações contidas nas entrevistas e nos recursos como e gravações em áudio.

Participante da pesquisa:

Nome: _____

Assinatura: _____

Pesquisador responsável:

_____

Clodoaldo Farias de Andrade

Rua São Joaquim, 37 – Conjunto Cônego Monte

Santa Cruz (RN), telefone (84) 999148355

Santa Cruz (RN) _____ de _____ 2025.