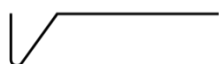


Capacidades estatais em municípios e os riscos ao novo mecanismo equalizador do Fundeb



Izabella Andrade Silva¹

Rogério Schlegel²

Resumo

A Complementação-VAAR, inserida na reforma do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em 2020, foi repassada a estados e municípios pela primeira vez em 2023. Trata-se de um mecanismo equalizador, que representa recursos adicionais para as redes educacionais que cumprirem condicionalidades e mostrarem desempenho relacionados à melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades entre segmentos socioeconômicos ou étnico-raciais de estudantes. O objetivo do artigo é observar como se deram os resultados no primeiro ano de implementação do mecanismo, com atenção especial para assimetrias em termos territoriais ou de características das redes educacionais. A metodologia utilizada foi análise quantitativa a partir dos dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) de 2022. O estudo revela que 66% dos municípios e 12 estados deixaram de receber o VAAR em seu primeiro ano de implementação. A investigação reuniu evidências de que fragilidades relacionadas a capacidades estatais, tanto técnico-administrativas quanto político-relacionais, contribuíram para esse resultado e que a forma como a complementação foi regulamentada no final da gestão Bolsonaro coloca em risco seus objetivos no futuro.

Palavras-chave: educação; Fundeb; VAAR; capacidades estatais; desigualdades educacionais.

¹ Mestra e Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo, e-mail: izabella.silva@usp.br.

² Doutor em Ciência Política e docente credenciado nos Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo e de Gestão de Política Públicas da Universidade de São Paulo, e-mail: rschlegel@unifesp.br.

Abstract

The Complementation-VAAR (Student Value Year Result), included in Fundeb reform in 2020, was received by states and cities for the first time in 2023. It is an equalizing mechanism, which represents additional resources for education departments which complied with conditionalities and indicators related to improving learning by reducing inequalities between socioeconomic or ethnic-racial strata of students. The study reveals that 66% of the Brazilian municipalities and 12 states haven't received the VAAR in its first year of implementation and the way in which complementation was developed at the end of the Bolsonaro government put in risk goals and objectives of the mechanism.

Keywords: education; Fundeb; VAAR; state capacity; educational inequalities.

Introdução

Os fundos da educação, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) – criado em 1996 – e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – seu sucessor a partir de 2006 –, representaram estabilização do financiamento e consolidaram a prioridade orçamentária do setor no Brasil nas últimas décadas. Estudos já apontaram impactos dos fundos no que diz respeito à municipalização das matrículas do Ensino Fundamental, à ampliação da frequência escolar de estudantes, à valorização docente e à melhoria da infraestrutura escolar, entre outras dimensões (Vazquez, 2003; Oliveira *et al.*, 2015; Peres Et Al., 2015). Além disso, ambos os fundos proporcionaram redução da desigualdade de financiamento tanto na comparação entre estados quanto dentro de cada estado. No entanto, o Fundeb ainda tem como grande desafio equalizar o valor aluno-ano entre diferentes redes (Tanno, 2017) e contemplar com mais recursos áreas e estudantes com mais vulnerabilidades e carências. O estímulo à equalização de desempenho explica-se pelas assimetrias educacionais entre diferentes segmentos da população, em um país em que indicadores de evasão, repetência e menor desempenho em testes têm classe social e cor.

Para combater as diferenças, também refletidas na sua distribuição territorial, a participação da União no Fundeb tem sido considerada fundamental (Vazquez, 2007; Peres e Capuchinho, 2022). Por isso, tem sido ampliada. Em 2006, a transformação do Fundef em Fundeb, passando a abarcar a Educação Infantil e o Ensino Médio, foi acompanhada da fixação da contribuição da União para o equivalente a 10% do valor alocado por estados

e municípios. A reforma do fundo em 2020 também apostou na equalização ao trazer como novidade uma parcela a ser distribuída como complementação aos municípios que cumprissem condicionalidades para a melhoria da gestão, dos indicadores de atendimento e da aprendizagem com redução das desigualdades. Trata-se da Complementação-VAAR, equivalente a 2,5 pontos percentuais da contribuição mínima obrigatória da União para o Fundeb, que passou a 23% do valor depositado por estados e municípios.

A Complementação-VAAR é distribuída aos entes subnacionais cujas redes atendem condicionalidades ligadas à gestão e à equalização de desempenho entre diferentes grupos socioeconômicos e étnico-raciais. Ela tem caráter de mecanismo contra as desigualdades por configurar uma camada adicional de recursos sobreposta aos repasses regulares do Fundeb e pela sua forma de cálculo. Dessa forma, atendidas as condicionalidades básicas, o valor destinado a cada rede depende apenas de um indicador de melhoria do atendimento e combate à evasão (50% do valor a ser fixado) e de um indicador de “melhoria da aprendizagem com equidade” (os 50% restantes do repasse), construído a partir da diminuição da diferença de desempenho em avaliações nacionais entre grupos socioeconômicos e étnico-raciais³.

Este artigo investiga a implementação do VAAR em seu primeiro ano de aplicação, discute problemas na sua implementação e demonstra como os objetivos desse mecanismo estão ameaçados pela forma como foi regulamentado no último mês da gestão Bolsonaro (2019-2022). O estudo partiu da hipótese de que, por envolver condicionalidades e execução de indicadores complexos, que exigem dos municípios capacidades técnicas e políticas (Pires e Gomide, 2016), o novo mecanismo de equalização de recursos pode ser de difícil operacionalização, sobretudo para os municípios com menos capacidades.

A investigação está centrada nos municípios, porque esses entes representam um nível federativo bastante heterogêneo, ainda que, com Constituição de 1988, tenham se transformado em entes federativos autônomos, plenos e com direitos e deveres similares. O que não significa que não precisem de remédios federativos para equalização das políticas (Abrucio, Franzese e Sano, 2010). Além disso, estudos apontam que é comum encontrar baixa capacidade administrativa no nível local (Grin *et al.*, 2018). Nosso estudo também se

³ Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/PortariaIndicadoresFundeb.pdf>. Acesso em: 23 de outubro de 2023.

enquadra no esforço recente de abordar o tema das capacidades estatais no nível municipal, depois da ênfase anterior no nível federal (Segatto, Euclydes e Abrucio, 2020).

A complementação relativa ao primeiro ano começou a ser distribuída às redes no início de 2023 e seguiu, mensalmente, até janeiro de 2024. No primeiro ano, a Complementação-VAAR correspondeu a R\$ 1,687 bilhão, cerca de 0,75% do total do fundo (FNDE, 2022). Esse valor aumentará nos próximos anos, até chegar ao teto de 2,5 pontos percentuais da contribuição da União para o Fundeb, previsto para 2026.

Os resultados mostram que, em 2023, 66% dos municípios não receberam a Complementação-VAAR. Nenhum dos mais de 850 municípios de Minas Gerais, o estado com maior número de cidades do país, recebeu repasse nesse primeiro ano. O mesmo ocorreu com 12 das 27 redes estaduais. As evidências que reunimos sugerem que fragilidades em capacidades estatais contribuíram para esse resultado e podem ameaçar a implementação do novo mecanismo equalizador no futuro.

Além desta introdução, o artigo tem outras quatro seções. Na próxima, discutimos a importância das capacidades estatais e do desenho federativo para a implementação de políticas públicas. O bloco a seguir descreve a trajetória dos fundos de financiamento da educação brasileira e as características atuais do Fundeb. A seção seguinte apresenta dados sobre a distribuição da Complementação-VAAR em seu primeiro ano. Considerações finais fecham o artigo.

Dinâmicas federativas e relacionadas a capacidades estatais

A compreensão dos objetivos e do lugar ocupado pela Complementação-VAAR envolve o entendimento das dinâmicas fiscais relacionadas à federação e à educação em particular, especialmente a partir da Constituição de 1988. Da mesma forma, discutimos as capacidades estatais dos entes federativos, em especial dos municípios, por partirmos da hipótese de que podem ser decisivas para o sucesso do novo mecanismo para equalização dos resultados na Educação Básica.

A repartição de verbas dos fundos da educação envolve questões fiscais e federativas a tal ponto que a criação do Fundef, em 1996, foi considerada uma minirreforma tributária (Negri, 1997). A Constituição de 1988 descentralizou a implementação de diferentes políticas sociais, embora tenha mantido muito do poder de tomar decisões sobre elas na

esfera federal. Políticas reguladas pelo governo federal tendem a apresentar menos heterogeneidade na distribuição de recursos entre municípios do que aquelas em que é maior a autonomia decisória. Isso acontece por conta de diferentes mecanismos, como imposições da legislação federal sobre os entes subnacionais – caso da obrigatoriedade de alocar um percentual definido da receita em educação – e a indução federal à adesão a programas de interesse usando verbas como contrapartida (Arretche, 2012).

Assim, a Constituição de 1988 determinou o gasto de 25% das receitas de estados e municípios em educação, cabendo à União a vinculação de, no mínimo, 18% para a área. A Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação definiram que etapa cada nível federativo deve priorizar. Os estados e o Distrito Federal ficaram com a responsabilidade de atuarem prioritariamente nos últimos anos do Ensino Fundamental e no Médio, enquanto aos municípios coube a responsabilidade pelos primeiros anos do Ensino Fundamental e pela Educação Infantil. Esse caráter complementar, definido em legislação federal, não significa que a autonomia dos entes subnacionais tenha sido extinta, pois foi largamente preservada em outras questões – na forma de gastar os recursos vinculados, por exemplo.

Embora a federação brasileira tenha caminhado na direção de um arranjo cooperativo, em que os diferentes níveis de governo aceitam o desafio de se coordenar no desenvolvimento de políticas públicas, as assimetrias territoriais seguem sendo um obstáculo para a homogeneidade. As desigualdades aparecem em diferentes dimensões. Levando em conta o objetivo deste estudo, interessam especialmente as heterogeneidades em termos de desigualdades socioeconômicas e étnico-raciais.

As assimetrias territoriais usualmente se refletem em assimetrias em capacidades estatais – entendidas, em um sentido amplo, como os recursos com que contam os governos para desenvolver suas políticas públicas. Discutindo o núcleo do conceito, Gomide *et al.* (2017) observaram que

(...) definições de capacidade estatal difundidas na literatura dizem respeito ao poder de produção de políticas públicas pelas burocracias do Estado. Embora com novas categorias e um leque maior de habilidades sob análise, as novas definições do conceito compartilham da mesma ontologia, trazendo uma variedade de denominações que servem de invólucro para atributos secundários semelhantes.

Ainda assim, a terminologia se define a partir do contexto histórico em que se insere, tornando-se, portanto, diversa e polissêmica (Segatto, Euclides E Abrucio, 2021). Pensando na importância de conciliar perspectivas tradicionais – ligadas à autonomia burocrática – e as contemporâneas – que incluem o arcabouço de múltiplos atores –, Pires e Gomide (2018) propuseram que a terminologia "capacidades estatais" seja compreendida nas seguintes dimensões:

- i. técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada;
- ii. político-relacional, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais.

Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está relacionada às ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos. Destarte, para este trabalho, as capacidades estatais são entendidas enquanto:

Associadas à habilidade dos atores do Estado em expandir os canais de interlocução com a sociedade civil e com os agentes do sistema político-representativo nos processos de produção de políticas públicas (...) capacidade técnico-administrativa, associada à competência da burocracia estatal em formular, coordenar e monitorar estratégias em diferentes níveis de governo (Pires e Gomide, 2014).

No caso dos municípios, há particular heterogeneidade nessas dimensões. Apenas gerenciar suas redes educacionais já representa um esforço diante das capacidades técnicas reduzidas de muitas cidades. No campo da educação, a fragilidade dos municípios em diferentes dimensões de capacidades estatais tem sido detectada por estudos recentes. Segatto, Euclides e Abrucio (2021) analisaram as capacidades técnico-administrativas e político-relacionais e seus efeitos em políticas educacionais em quatro pares de municípios semelhantes e comparáveis em seus contextos e resultados educacionais a partir de uma clusterização. Os autores apontaram que em ambas as dimensões de capacidades os municípios têm deficiências. A capacidade técnico-administrativa, que envolve recursos

humanos, financeiros, instrumentos, processos, entre outros, é mediana e sensível. Da mesma forma, a capacidade político-relacional, também fragilizada, se expressa nas relações focalizadas na tratativa da Secretaria Municipal da Educação com as escolas e no baixo grau de relacionamento da secretaria com outros setores e frentes.

A discussão das capacidades estatais dos municípios é central para o entendimento das dinâmicas em torno da implementação do VAAR. As condicionalidades cobradas exigem, por exemplo, conhecimentos técnicos, manutenção e consulta a bancos de dados, além de formalização de procedimentos burocráticos. Como já demonstrado em outros estudos, para obter apoio orçamentário federal, os municípios, muitas das vezes, precisam de capacidades particularmente técnicas (Callegari, 2020). No caso do VAAR, também é indispensável a articulação entre diferentes níveis governamentais, especialmente estados e municípios, configurando a demanda por capacidades político-relacionais.

Outra dimensão a ser observada diz respeito aos próprios desafios de implementação de uma nova política pública. O simples regramento não é suficiente para permitir entender as dinâmicas de implementação (Peres; Pereira; Capuchinho, 2021; Canato e Bichir, 2021). Faz-se necessário também analisar o local, o momento, o contexto⁴ e a própria forma de implementação. A interpretação da legislação, por exemplo, implica um esforço que não está livre de ambiguidades, que têm potencial, inclusive, para gerar distorções no uso dos recursos (Peres, 2007).

Reformas no desenho dos fundos educacionais

Igualmente relevante para entender as dinâmicas relacionadas ao VAAR é localizar o desenho federativo em que está inserido. A política de fundos de educação é parte central do modelo de vinculação de recursos para a educação previsto constitucionalmente e intensificado a partir da segunda metade dos anos 1990, além de representar esforço de municipalização das políticas públicas em sintonia com o arcabouço federativo originado a partir da Constituição de 1988.

⁴ O contexto não deve ser interpretado como um fator externo que condiciona resultados, mas parte que integra, essencialmente, a implementação de políticas (Canato e Bichir, 2021).

Nesse contexto, há a introdução da política de fundos aqui representado pelo Fundef, instituído a partir da Emenda Constitucional 14/1996. O Fundef constituiu-se enquanto um sistema contábil por meio do qual eram repassados recursos oriundos de uma cesta de impostos dos estados e municípios. O financiamento a partir desse fundo destinava-se exclusivamente ao Ensino Fundamental.

No contexto pré-Fundef, observava-se um cenário de distorção ainda maior no financiamento do Ensino Fundamental, com diferenças na qualidade de ensino oferecido pelas escolas de um município dependendo do sistema de ensino e da capacidade fiscal do ente em que a escola se localizasse.

Em síntese, o Fundef propunha-se a redistribuir os gastos educacionais sem praticamente ampliar a quantidade de recursos destinados pelo governo central à educação, haja visto que apenas realocava recursos dos estados e municípios já existentes e vinculados constitucionalmente. A União ficou responsável pela complementação dos recursos do fundo quando determinado estado não atingisse o valor mínimo que ela própria definia.

Tudo isso, a partir da distribuição dos recursos do fundo que considerava um cálculo de proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas de Ensino Fundamental regular. Municípios que não contassem com matrículas no Ensino Fundamental ficavam obrigados a contribuir para o fundo, ainda que nada fossem receber. Assim, os municípios se viram estimulados a incluírem matrículas no Ensino Fundamental para receberem recursos. Esse fenômeno contribuiu diretamente para a municipalização dos primeiros anos do fundamental, significando, na prática, a descentralização educacional (Vazquez, 2003).

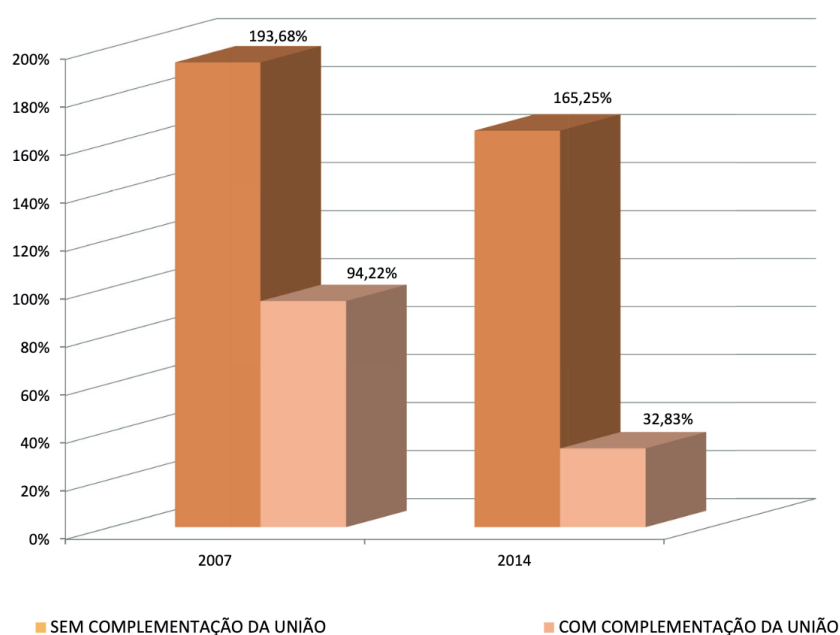
O Fundef contribuiu para que alunos que estavam fora da escola fossem incorporados às redes, pois estimulou as autoridades responsáveis a aumentar a oferta do Ensino Fundamental, uma vez que o novo padrão de financiamento desse nível de ensino vinculou o repasse de recursos à oferta de matrículas nas redes públicas (Vazquez, 2003). Em termos de combate à desigualdade, o Fundef contribuiu para uma significativa redução das assimetrias intraestaduais a partir da redistribuição dos recursos no período de 2000 a 2006 (Vazquez, 2014). Também foi diminuída a desigualdade entre os estados (Vazquez, 2003).

Todavia, o Fundef apresentou lacunas em seu desenho, como o enfoque em uma única etapa de ensino, produzindo um efeito perverso na diminuição de investimentos nas etapas de Educação Infantil e Ensino Médio (Peres, 2016). Da mesma forma, a dependência da cesta de impostos não contemplava as capacidades de arrecadação desigual entre entes federativos (Peres *et al.*, 2021; Vazquez, 2003). A baixa participação orçamentária da União e o baixo valor mínimo nacional estabelecido contribuíram para que as desigualdades interestaduais fossem mantidas, dado que, ao longo da trajetória do Fundef, os efeitos positivos da redução dessas desigualdades começaram a diminuir (Vazquez, 2003).

Parte das críticas ao desenho do Fundef impactaram a criação do Fundeb, em 2006. Com prazo até 2020, em um formato bastante similar ao fundo anterior, mas englobando toda a Educação Básica, o fundo foi criado com grande protagonismo do governo federal (Vazquez e Schlegel, 2021). As principais novidades: ampliação da proporção de impostos e transferências que compunham o fundo contábil, de 15% para 20%; e revisão do cálculo do valor a ser repassado por cada modalidade de matrícula.

A complementação mínima da União para o Fundeb foi fixada em 2006 em 10% da soma de todos os recursos alocados por estados e municípios, segundo o inciso VII do art. 60 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), inserido por emenda na Constituição. No Fundef original, não havia definição de patamar mínimo para essa contribuição. A complementação da União foi pensada com caráter equalizador. O recurso é primeiramente destinado ao fundo estadual de menor valor per capita até que esse valor se iguale ao de segundo menor valor; o restante da verba federal é, em seguida, destinado a esses dois fundos até que os valores se igualem ao terceiro menor fundo, e assim por diante, até o esgotamento dos recursos. Em 2020, por exemplo, o valor por estudante foi estipulado em R\$ 3.643,16. Essa fórmula de cálculo fez com que dez estados recebessem complementação: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio de Janeiro (MEC, 2020).

Afinal, Fundef e Fundeb reduziram a desigualdade na distribuição de recursos para a educação? Reduziram, mas não extinguiram. No que diz respeito à desigualdade entre estados, a diferença de valor aluno-ano diminuiu consideravelmente, como se vê com o exemplo dos estados do Maranhão e São Paulo a partir do Gráfico 1 de Oliveira *et al.* (2015).

Gráfico 1 - Redução da diferença % de VAA entre Maranhão e São Paulo (2007 e 2014)

Fonte: Oliveira et al. (2015, p. 31).

O estudo de Oliveira e colegas (2015) argumenta que o Fundeb possibilitou redução nas desigualdades entre os fundos de todos os estados, mas não as eliminou. A disparidade entre o VAA do Pará e do Amazonas em relação ao dos demais era as mais pronunciadas.

Em relação à perspectiva intraestadual, vê-se a diminuição de desigualdade de financiamento para a maioria dos municípios, especialmente os do Norte e Nordeste (Peres *et al.*, 2015). Tanno (2017) apontou que, em 2015, o valor aluno-ano entre redes de um mesmo estado variaria entre 375% e 4.035% sem o Fundeb. Com o fundo, a diferença ficou limitada a valores entre 24% a 411%, reduzindo em dez vezes a disparidade.

No que diz respeito à complementação da União, a suplementação de fundos com menos recursos elevou a receita potencial mínima de estados mais vulneráveis. Em 2015, nos dez estados que receberam a complementação, o valor aluno-ano mínimo variou entre R\$ 2.937 e R\$ 3.159 – 7,6% de diferença. Sem a complementação, a variação seria de quase 93% (Tanno, 2017).

A complementação da União é considerada com efeito equalizador em favor dos entes mais vulneráveis tanto nas dimensões socioeconômica quanto educacional e fiscal (Callegari, 2018). Todavia, a complementação no formato anterior do Fundeb apresentou

desafios em relação à efetividade, em especial, a redistributiva. Isso se deu porque o Fundeb possibilitou que localidades não vulneráveis recebessem complementação da União, enquanto outras vulneráveis ficaram de fora (Tanno, 2017). Redes que necessitavam de menos recursos para a equalização o receberam além do necessário, ao passo que houve redes que necessitavam de recursos (cerca de 150 redes) e não o receberam (Tanno, 2015). Essa discussão, inclusive, embasou a elaboração do Novo Fundeb, apresentado na seção a seguir.

O formato atual do Fundeb

O Fundeb foi criado com prazo de vigência até 2020. Sem nova regulamentação por lei, deixaria de existir, criando um vácuo legal capaz de inviabilizar sistemas estaduais e municipais de educação. A renovação do Fundeb teria de ser feita, portanto, durante a gestão de Jair Bolsonaro, uma administração federal que diminuiu recursos e criou atritos com diferentes setores da educação. De fato, o governo federal não assumiu protagonismo na formulação do novo Fundeb, diferentemente do que ocorrera nos governos Cardoso e Lula em relação aos fundos então em discussão (Vazquez e Schlegel, 2021). Essa constatação é especialmente relevante para nossa investigação, levando em conta o grande papel redistributivo e de coordenação desempenhado pela esfera federal nas dinâmicas federativas brasileiras (Abrucio, 2005; Arretche, 2012).

A partir da pressão de atores da sociedade civil e da atuação parlamentar no Congresso, em 2020 foi promulgada a Emenda Constitucional 108/2020 (originária da PEC 15/2015), que instituiu o atual desenho do Fundeb. Entre as modificações, destacam-se:

- A permanência do fundo, que não tem mais prazo de extinção;
- O aumento do percentual para pagamento de profissionais da educação, de 60% para 70% do fundo;
- A ampliação do número de integrantes dos conselhos de acompanhamento e controle social, a partir do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Cacs-Fundeb);

- A vinculação de uma parcela da cota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) à melhoria dos resultados educacionais e à diminuição da diferença entre estratos socioeconômicos;
- O aumento da contribuição da União. Até 2026, a contribuição do governo federal vai subir dos 10% anteriores até 23% do valor total alocado por estados e municípios. Será de forma gradativa: 12% em 2021; 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; e 23% em 2026.

No caso da complementação da União, parte do valor seguiu o modelo anterior – ou seja, 10 pontos percentuais irão para estados que não atingirem o valor aluno-ano mínimo definido nacionalmente (Valor Anual por Aluno, ou VAAF). Outros 10,5 pontos percentuais (considerando o ano de 2026) estão voltados para os entes que não alcancem o valor anual total por aluno (VAAT), independentemente do estado em que estão localizados. Essa parcela também levará em conta a distribuição do VAAF, as receitas próprias vinculadas à educação e a cota estadual e municipal do salário-educação, de forma a atingir municípios com menor capacidade de investimento. Os 2,5 pontos percentuais restantes estão destinados ao VAAR, foco central deste artigo, indo para redes que alcancem melhoria de gestão, evolução de indicadores de atendimento e aprendizagem e equalização entre segmentos de estudantes.

O espírito dessas regras foi avançar na equalização de várias formas. Por exemplo, fazendo chegar mais verbas a municípios economicamente pobres que não recebiam maior complementação por estarem em estados menos pobres. No caso do VAAR, o mecanismo funciona em duas etapas. A primeira diz respeito às condicionalidades, isto é, às pré-condições para que um ente federativo seja potencial beneficiário do recurso (Tabela 1).

Tabela 1 - Resumo das condicionalidades

Condicionalidade	Síntese	Forma de mensuração	Responsável p/ aferição
I	Provimento do cargo/função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos	Envio de documentos comprobatórios constando lei, decreto, portaria e/ou resolução que regulou	Secretária de Educação Básica do MEC (SEB - MEC)
II	Participação de, no mínimo, 80% dos estudantes da rede em exames nacionais	Proporção de alunos em exames nacionais (SAEB) <i>Obr: Suspensa para 2023. Nos demais anos, suspenso para antes federados que não têm população de referência para a aplicação</i>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP - MEC)
III	Redução das desigualdades em desempenho entre grupos socioeconômicos e étnico-raciais	Dados oriundos do Indicador de Nível Socioeconômico (INSE), dados de cor/raça coletados no questionário contextual e dos resultados de desempenho e 2017 e 2019 do SAEB. <i>Obr: Suspenso para antes federados que não têm população de referência para a aplicação</i>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP - MEC)
IV	Regime de colaboração entre estado e município	Envio de documentos comprobatórios que permitam constatar a formalização da legislação estadual em execução <i>Obr: Não se aplica ao DF</i>	Secretária de Educação Básica do MEC (SEB - MEC)
V	Referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC)	Envio de documentos comprobatórios que permitam constatar a formalização dos mesmos + parecer de homologação emitido pelo Conselho de Educação ou outro documento oficial válido	Secretária de Educação Básica do MEC (SEB - MEC)

Fonte: Elaborado pelos autores a partir da Lei 14.113/2022⁵.

A metodologia de aferição das condicionalidades foi elaborada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e aprovada pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. A comprovação das condicionalidades foi realizada por meio do envio de documentos comprobatórios pelo dirigente máximo da respectiva Secretaria de Educação, que tinha

⁵ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20192022/2020/lei/114113.htm. Acesso em: 23 de outubro de 2023.

como modelo o anexo compartilhado pelo Ministério da Educação (MEC)⁶. A segunda etapa na definição do valor do VAAR diz respeito à evolução em indicadores de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução de desigualdades. O cálculo é avaliado pelo Inep a partir da metodologia divulgada por meio da Portaria MEC n.º 975, de 13 de dezembro de 2022⁷. A data em que foi editada a portaria é relevante, porque representa o apagar das luzes do governo Bolsonaro, encerrado em 31 de dezembro daquele ano. Também mostra o curto espaço de tempo entre a definição das regras do VAAR e sua implementação, marcada por lei para acontecer em janeiro de 2023.

Por sinal, o atraso na regulamentação levou o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação (Nepppe) a alertar sobre as dificuldades enfrentadas por estados e municípios na proposição, aprovação e regulamentação das leis do ICMS Educacional, no alinhamento curricular das redes à nova Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e na criação de normas para a escolha de gestores, entre outros problemas (Peres e Figueiredo, 2022).

A partir da portaria, foram lançados dois indicadores para a segunda etapa:

I – IndVAARatendimento: correspondente a 50% do total de recursos a serem distribuídos, avalia o atendimento escolar das crianças e dos jovens na educação básica presencial em cada ente federado, definido de modo a captar, direta ou indiretamente, a evasão no ensino fundamental e médio;

II – IndVAARaprendizagem: correspondente a 50% do total de recursos a serem distribuídos, avalia 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, com base nas taxas de aprovação no Ensino Fundamental e Médio em cada rede estadual e municipal.

⁶ Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/14357-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-1,-de-27-de-julho-de-2022>. Acesso em: 20 de outubro de 2023.

⁷ Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/99-legislacao?download=15537:portaria-n%C2%BA-975,-de-13-de-dezembro-de-2022>. Acesso em: 20 de outubro de 2023.

Juntos, os indicadores formam uma fórmula capaz de quantificar o valor em reais a ser repassado às redes. Portanto, tanto condicionalidades quanto critérios para definição precisa de valores envolvem melhoria nos indicadores de atendimento e da aprendizagem com redução das desigualdades.

Esta investigação partiu da hipótese de que condicionalidades e produção de indicadores demandam capacidades estatais que não são triviais para os municípios brasileiros, ecoando os trabalhos anteriores já citados. Por conta disso, seria de se esperar que o VAAR não chegasse ou não tenha o volume esperado para gerar equalização justamente em municípios que mais precisam – por exemplo, aqueles com estudantes com perfil de maior vulnerabilidade socioeconômica ou pertencentes a segmentos étnico-raciais associados a resultados menos promissores nas avaliações padronizadas que servem de indicador para essa política.

Já na aprovação da emenda constitucional que renovou o Fundeb, havia dúvidas se os critérios para o VAAR não acabariam levando ao aumento da desigualdade e não à equidade desejada para as redes escolares, por envolver resultados no seu cálculo (PERES E TRIPODI, 2022). À época da aprovação da emenda, discutiam-se quais indicadores educacionais (de gestão, acesso ou desempenho) deveriam ser privilegiados para promover ganhos de eficiência e equidade, levando as redes à redução da desigualdade. Nosso trabalho acrescenta uma camada a essa preocupação, ao antever a possível regressividade do novo mecanismo a partir das capacidades estatais necessárias para atender às exigências atuais do Fundeb.

Resultados da Complementação-VAAR em 2023

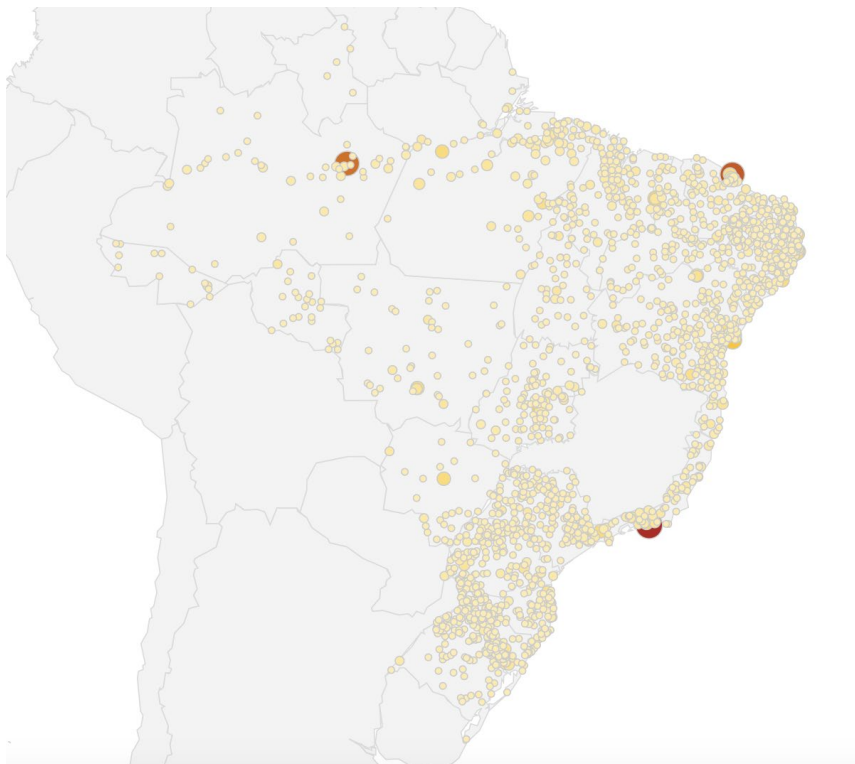
Os valores do primeiro ano de distribuição do VAAR foram definidos na virada de 2023. Dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), publicados no início de 2023, mostram que, entre as 27 redes estaduais, apenas 15 foram beneficiadas com essa complementação naquele primeiro ano de repasses: Rondônia, Amazonas, Pará, Amapá, Tocantins, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Paraná, Rio Grande do Sul, Goiás e Distrito Federal. O principal motivo para o não recebimento pelas outras 12 unidades da federação foi o não cumprimento das condicionalidades.

Dentre os municípios brasileiros, 66% não receberam repasse do VAAR em 2023. Foram 1.908 redes municipais sem VAAR, em um universo de 5.570 municípios. A distribuição foi desigual, especialmente entre a região Sudeste e as demais. Enquanto 38% dos municípios do Sul do país receberam Complementação-VAAR, apenas 14% do Sudeste o fizeram.

Isso se dá, em especial, pelo peso de Minas Gerais, visto que todos os municípios mineiros não foram habilitados ao recebimento da complementação. Nesse caso, o papel das capacidades estatais parece claro: o governo mineiro foi o único a não cumprir com a condicionalidade IV, ou seja, não formalizou o regime de colaboração com os municípios, comprovada pela instituição da Lei do ICMS Educacional. O ICMS é um imposto estadual e, legalmente, 25% do que é arrecadado deve ser repartido com os municípios. Antes da aprovação da emenda constitucional do novo Fundeb, no mínimo 75% do valor repassado às prefeituras deveria seguir o critério de Valor Adicionado Fiscal – isto é, segundo a contribuição daquele município para a arrecadação total do imposto –, sendo os 25% restantes redistribuídos conforme legislação própria do estado. Com a aprovação da Emenda Constitucional do novo Fundeb, a parcela de 75% foi reduzida para 65%, mas estabelecendo que, no mínimo, dez pontos percentuais do percentual restante (os 35% do ICMS destinados às prefeituras) sejam alocados com base em indicadores de melhoria dos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade nas redes municipais (PERES ET AL., 2022).

O Gráfico 2, criado a partir dos dados do FNDE, apresenta a localização das cidades que receberam a Complementação-VAAR em 2023. Uma versão interativa disponível online apresenta os valores de cada município para este ano⁸.

⁸ Disponível em https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/d07a45d9-7ee6-43c8-9507-65ffedef31a3/page/p_ajrpgwlt5c. Acesso em: 20 de outubro de 2023

Gráfico 2 - Municípios que receberam VAAR em 2023

Fonte: Elaborado pelos autores com apoio do cientista de dados Carlos Souza a partir dos dados do FNDE⁹.

A Complementação-VAAR pode ser interpretada como um forte instrumento de indução para os governos que estão inseridos na implementação de políticas educacionais, estimulando-os a passarem a refletir e se movimentar diante das desigualdades. Cabendo, também, ao MEC e ao governo federal apoiarem as redes de ensino para que se preparem para as condicionalidades no próximo ano – caso sigam no mesmo formato –, efetivando um regime de colaboração como previsto na Constituição e rumando para uma educação mais equânime. Mas não só, é importante que o governo federal traga luz ao significado e ao que de fato está em jogo com esses recursos: para além do recebimento, o avanço no combate à desigualdade, que tem sido apresentado como uma bandeira da nova gestão federal petista.

⁹ Agradecemos imensamente o trabalho exemplar do cientista de dados Carlos Souza, que foi fundamental na elaboração do trabalho.

Como levantado, a complementação distribuída às redes em 2023, em relação ao ano de 2022, teve crescimento de 2,56% – cálculo que já considera os repasses da Complementação-VAAR, correspondente a R\$ 1.687.128.289,64. Vale destacar que, desse valor previsto, 75% será repassado a municípios.

Neste bloco, detemo-nos na Região Amazônica para um entendimento exploratório dos efeitos desse desenho de regulamentação para o VAAR e de seus eventuais efeitos regressivos. Considera-se, aqui, a Região Amazônica seguindo a definição do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), que engloba 9 estados e 772 municípios. Região esta que conta com a maior concentração de pretos, pardos e indígenas (PPI) na comparação com as demais (Censo Escolar, 2022) e que também representa desafios adicionais de implementação, por ser extensa, pouco povoada e ter 60% de suas escolas em áreas rurais.

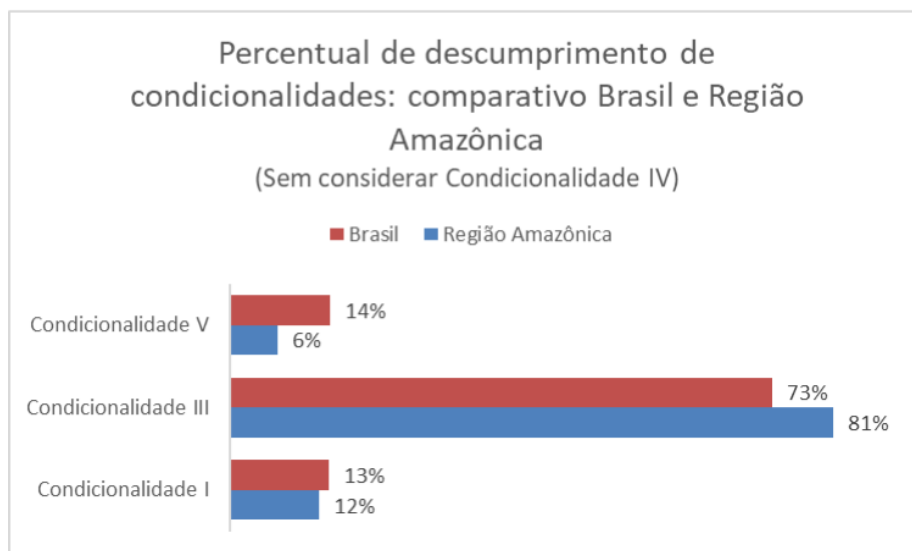
Na Região Amazônica, metade dos estados recebeu a complementação-VAAR. No que diz respeito aos municípios, 367 receberam o VAAR, com valor anual que correspondeu a cerca de R\$ 300 milhões – aproximadamente 25% do total do VAAR disponibilizado a todos os demais municípios brasileiros.

Ainda que o valor seja bastante significativo, 52% dos municípios ficaram de fora desse recebimento. Ao analisar com lupa esse dado, vê-se que 380 deles foram inabilitados pelo não cumprimento de uma ou mais condicionalidades. A condicionalidade III, envolvendo a redução das desigualdades de desempenho educacional entre grupos socioeconômicos e étnico-raciais, foi a que representou o maior obstáculo: 8 em cada 10 redes não apresentaram evidência de tê-la atendido na região (Gráfico 3). Para esta análise, não se considerou a condicionalidade II, por ter sido flexibilizada para o ano de 2023, e a condicionalidade IV, por ter sido cumprida por todos os municípios e estados da região. Em perspectiva comparada, a Região Amazônica teve maior descumprimento da condicionalidade III do que os demais entes brasileiros (Gráfico 3).

Esses dados são preocupantes, pois, além de a região concentrar o maior número de estudantes PPI, comunidades tradicionais e quilombolas, é também a que concentra o maior número de escolas em situação de precariedade no que diz respeito à infraestrutura e aos equipamentos escolares (NETO ET AL., 2013) – aspectos que poderiam ser beneficiados com o recurso da Complementação-VAAR. E, mais do que isso, o desafiador contexto

escolar e as frágeis capacidades técnico-administrativas podem ter contribuído para a não melhoria nas condicionalidades e indicadores do mecanismo do VAAR.

Gráfico 3 - Descumprimento de condicionalidades: comparativo Brasil e Região Amazônica (em %)



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do FNDE.

O caso de Minas também merece ser explorado por revelar, de um lado, a importância de avaliar as capacidades estatais também do ponto de vista político-relacional e, de outro, como desencontros relacionais podem afetar a efetividade do novo mecanismo. O estado só conseguiu promulgar a lei com as mudanças necessárias no ICMS em 15 de setembro de 2023, o que inviabilizou aos municípios pleitear a complementação no seu primeiro ano. Para a distribuição de 2024, os municípios tinham até 30 de setembro para se habilitar no sistema do MEC (Estillac e Nogueira, 2023).

Minas foi o único estado em que a iniciativa de mudança teve de partir do Poder Legislativo, por inação do Executivo, segundo a Assembleia Legislativa mineira (ALMG, 2023). O projeto que gerou a nova lei do ICMS mineiro foi apresentado em agosto de 2022, mas a legislatura terminou sem que fosse votado em plenário. Em julho do ano seguinte, alegando omissão legislativa, a Procuradoria-Geral da República iniciou no Supremo Tribunal Federal uma ação para que o estado aprovasse a nova legislação. O tema era sensível por envolver a redefinição de recursos entre os municípios mineiros, mas acabou votado pelos deputados estaduais em agosto, o que foi tardio para o recebimento da

Complementação-VAAR por todos os municípios mineiros. O desencontro dos Poderes mineiros aponta para o desafio frente às capacidades político-relacionais na construção de consensos mínimos, como definido por Gomide et al. (2018).

Considerações finais

Neste estudo exploratório, investigamos se a regulamentação da Complementação-VAAR, mecanismo que visa à equalização de resultados entre segmentos de estudantes, criado na reforma do Novo Fundeb de 2020, mostrou sinais de atingir seus objetivos no primeiro ano de implementação. A iniciativa busca, primordialmente, aumentar as receitas disponíveis para redes municipais e estaduais que apresentem melhorias em condicionalidades de gestão e indicadores de atendimento e aprendizagem, considerando a centralidade para redução de desigualdades em subgrupos socioeconômicos e étnico-raciais.

Nossos resultados, baseados em dados do FNDE para a distribuição do primeiro ano de repasses, indicam que as condicionalidades básicas de fato representaram um obstáculo relevante para boa parte das redes. No Brasil, apenas 27% dos entes federativos conseguiram atender à condicionalidade relativa à redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e étnico-raciais. Na Região Amazônica, que tem maiores proporções de estudantes pretos, pardos e indígenas (PPI) e que, por isso, foi observada em detalhe, esse percentual foi ainda menor – apenas 19%.

Minas Gerais, o estado com maior número de municípios, deixou de atender à condicionalidade relativa à instalação de um novo regime de colaboração entre governo estadual e governos locais, que dependia fundamentalmente de uma nova legislação estadual para o ICMS. Isso deixou tanto a rede estadual quanto todas as redes municipais de fora da distribuição da complementação naquele primeiro ano de implementação. Há evidências de que faltaram capacidades relacionais para que Executivo e Legislativo se pusessem de acordo.

Estudo mais detalhado e de longo prazo está em curso para individualizar casos e entender em que medida a fragilidade das capacidades estatais, tanto em termos técnico-administrativos quanto político-relacionais, contribuíram para esse resultado e podem ameaçar a efetividade do novo mecanismo no futuro. Ajustes nos anos seguintes e suas consequências também estão sendo avaliados.

Referências

ARRETCHE, M. *Democracia, Federalismo e centralização no Brasil*, 2012. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz.

ABRUCIO, F.; Franzese, C.; Sano, H. *Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios*. In: Cunha, A. S.; Medeiros, B. A.; Aquino, L. C. (Orgs.). *Estado, instituições e democracia: República*. Brasília, DF: IPEA, 2010.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. *Lei originada de projeto da ALMG deve gerar mais de R\$ 1,9 bilhão do Fundeb para municípios mineiros em 2024*. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/comunicacao/noticias/arquivos/Lei-originada-de-projeto-da-ALMG-deve-gerar-mais-de-R\\$-19-bilhao-do-Fundeb-para-municipios-mineiros-em-2024/#:~:text=Whatsapp-,Lei%20originada%20de%20projeto%20da%20ALMG%20deve%20gerar%20mais%20de,as%20assembleias%20legislativas%20do%20Pa%C3%ADs](https://www.almg.gov.br/comunicacao/noticias/arquivos/Lei-originada-de-projeto-da-ALMG-deve-gerar-mais-de-R$-19-bilhao-do-Fundeb-para-municipios-mineiros-em-2024/#:~:text=Whatsapp-,Lei%20originada%20de%20projeto%20da%20ALMG%20deve%20gerar%20mais%20de,as%20assembleias%20legislativas%20do%20Pa%C3%ADs). Acesso em 12/10/2023.

CALLEGARI, Caio. *O Financiamento da Educação brasileira na perspectiva do PNE 2014- 2024: considerações teóricas e práticas sobre o Custo Aluno Qualidade inicial*. Tese de Graduação – São Paulo: Mestrado apresentado a Universidade de São Paulo (USP). São Paulo-SP. 2016.

CANATO, P., & BICHIR, R.. Intersetorialidade e redes sociais: a implementação de projetos para população em situação de rua em São Paulo. *Revista De Administração Pública*, 55(4), 995–1016. 2021.

<https://doi.org/10.1590/0034-761220200688>

CALLEGARI, Caio de Oliveira. *Equidade educacional na Federação brasileira: o papel das transferências federais aos municípios*. São Paulo: Mestrado apresentado a FGV, 2020. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29010/Tese_vf_Caio%20Callegari.altera%C3%A7%C3%A3o.pdf

PERES, U; PEREIRA, L, CAPUCHINHO, C.; PINHEIRO, Y; MACHADO, G; SILVA, Izabella. *ICMS Educacional: o que avançou nos estados e quais os riscos e incertezas para a educação?* Nexo Políticas Públicas. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/opinioao/2022/ICMS-Educacional-o-que-avan%C3%A7ou-nos-estados-e-quais-os-riscos-e-incertezas-para-a-educ%C3%A7%C3%A3o>

DAVIES, Nicholas. *FUNDEB: a redenção da educação básica?. Educação & Sociedade [online]*. 2006, v. 27, n. 96 [Acessado 2 Janeiro 2023], pp. 753-774. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000300007>>. Epub 11 Dez 2006. ISSN 1678-4626. <https://www.scielo.br/j/es/a/9S4RKvSySgXNcqXrTsmCwhx/?lang=pt&format=pdf>

ESTILLAC, B.; NOGUEIRA, B. *ICMS da Educação é aprovado em definitivo na ALMG*. O Estado de Minas, 31/08/2023. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2023/08/31/interna_politica,155

4932/icms-da-educacao-e-aprovado-em-definitivo-na-almg.shtml. Acesso em 12/10/2023.

FNDE, 2023. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/2023>. Acesso em: 15/09/2023.

GRIN, E. J.; NASCIMENTO, A. B. do; ABRUCIO, F. L.; FERNANDES, A. S. *Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros*. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 23, n. 76, 2018. DOI: 10.12660/cgpc.v23n76.75417.

Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/75417>.

PERES, A. J. S.; SOUZA, M. L. ; ALVES, F. A. ; Rodrigues, E. G. . *Efeito redistributivo intraestadual do Fundeb: uma análise a partir de variáveis financeiras, socioeconômicas e educacionais dos municípios*. Série Documental (INEP), v. 39, p. 1-50, 2015. Disponível em: < <http://td.inep.gov.br/ojs3/index.php/td/article/view/3875> >.

PERES, U. D.; CAPUCHINHO, C. B.; LIMONTI, R. M. *Efeitos da complementação da União no Fundeb na desigualdade interestadual de receitas da educação básica: uma análise de 2009 a 2020*. In: 45º Encontro Anual da ANPOCS, 2021. Efeitos da complementação da União no Fundeb na desigualdade interestadual de receitas da educação básica: uma análise de 2009 a 2020, 2021. Disponível em: < <https://www.anpocs2021.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic?q=YT>

oyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoNToiYT
oxOntzOjEwOiJJRF9BUIFVSZVZPIjtzO
jQ6IjU5NDYiO30iO3M6MT0iaCI7czo
MjoiMTM4OTk1MjVlOWU1ZjU2YT
YjA5NGMzMmUyZmU3MzUiO30%3
D >. Acesso em: 05 mar. 2023.

PERES, U. D. *Financiamento e políticas públicas educacionais: perspectiva normativa, dilemas e mudanças recentes*. Rev. Parlamento e Sociedade, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 65-101, jul./dez. 2016

PERES, U. D. *Arranjo institucional do financiamento do ensino fundamental no Brasil: considerações sobre os municípios brasileiros e estudo de caso do município de São Paulo no período de 1997 a 2006*. São Paulo, 2007. 298f. Tese (Doutorado em Economia de Empresas) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2007.

Peres, U. D., Pereira, L. S., & Capuchinho, C. *Comparação das despesas estaduais por etapa de ensino e os desafios para avançar no novo Fundeb*. Boletim de Análise Político-Institucional, 5, 2021.

PIRES, R.; GOMIDE, A. *Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas*. Boletim de análise político-institucional, n. 19, dezembro 2018. Disponível em: < https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/181206_bapi_19_cap_04.pdf >. Acesso em: 4 ago. 2020.

PIRES, R.; GOMIDE, A. *Apresentação in: BUROCRACIA, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO*, 2014. Disponível em: <https://repositorio>.

ipea.gov.br/bitstream/11058/2939/1/TD_1940.pdf

Ministério da Educação (MEC), *PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 3, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2020*. Altera parâmetros operacionais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-n-3-de-25-de-novembro-de-2020-290556249>

NEGRI, B. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1997. (Série Documental. Textos para Discussão, n. 3).

OLIVEIRA, M.; RODRIGUES, E.; SOUZA, M. "*Efeito supletivo do Fundeb via complementação da União: análise das receitas dos Valores Anuais por Aluno efetivos (2007 a 2014)*". Série Documental: Textos para Discussão, v. 40. Brasília: Inep, 2015.

PERES, U.; FIGUEIREDO, Z. *Fundeb Equidade: a implementação do VAAR*. Nexo Políticas Públicas. 21 de novembro de 2022. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/opinioao/2022/Fundeb-Equidade-a-implementa%C3%A7%C3%A3o-do-VAAR>>. Acesso em 15/09/2023.

PERES, A. J. S.; SOUZA, M. L. ; ALVES, F. A. ; Rodrigues, E. G. . *Efeito redistributivo intraestadual do Fundeb: uma análise a partir de variáveis financeiras, socioeconômicas e educacionais dos municípios*. Série Documental (INEP), v. 39, p. 1-50, 2015. Disponível em: <

<http://td.inep.gov.br/ojs3/index.php/td/article/view/3875> >. Acesso em: 24 dez. 2022.

Peres, Ursula | Capuchinho, Cristiane. Financiamento da educação - Um olhar sobre a experiência internacional. 2022. Instituto Unibanco.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre in Menicucci, Telma; Gontijo, José. Governança. Arranjos Institucionais e Capacidades Estatais na Implementação de Políticas Públicas. In Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2016. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8966/1/bapi_19_cap_04.pdf

SEGATTO, C. I.; EUCLYDES, F. M. .; ABRUCIO, F. Capacidades estatais e seus efeitos nas Políticas Municipais de Educação. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 26, n. 84, 2021. DOI: 10.12660/cgpc.v26n84.81938. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/81938>.

TANNO, R. *Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB): Proposta de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ)*, 2017. Estudo Técnico No 24/2017. Brasília, Conof da Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <
<https://aslegis.org.br/files/FUNDEB-Proposta-de-aprimoramento-do-CAQ-Claudio-Riyudi-Tanno.pdf> >.

VAZQUEZ, Daniel Arias. *Educação, descentralização e desequilíbrios regionais: os impactos do Fundef*. São Paulo: Mestrado apresentado à Unicamp, 2003.

VAZQUEZ, Daniel Arias e Schlegel, Rogerio. Covid-19, Fundeb e o populismo do governo Bolsonaro nas relações federativas. *Revista Brasileira de Ciência Política* [online]. 2022, n. 38 [Acessado 3 Janeiro 2023], e255785. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0103-3352.2022.38.255785>>. Epub 06 Maio 2022. ISSN 2178-4884. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2022.38.255785>.

Todos Pela Educação. *Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2021*. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2021/07/Anuario_21final.pdf?utm_source=site&utm_campaign=Anuario

UNICEF, *Enfrentamento da cultura do fracasso escolar*, 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/12566/file/enfrentamento-da-cultura-do-fracasso-escolar.pdf>

UNICEF. *Cenário da Exclusão escolar no Brasil*, 2017. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>