

Monitoramento do Cumprimento das Subvinculações da Despesa do Fundeb Permanente em Municípios de Minas Gerais¹

Daniel Santos Braga^I

Letícia Dufloth Bianchini^{II}

Agnez de Lelis Saraiva^{III}

Juliana Lucena Ruas Riani^{III}

Cíntia Santana e Silva^{III}

^IUniversidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), Belo Horizonte/MG – Brasil

^{II}Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES-MG), Belo Horizonte/MG – Brasil

^{III}Fundação João Pinheiro (FJP), Belo Horizonte/MG – Brasil

Resumo

A constitucionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) trouxe mudanças nesse mecanismo do financiamento educacional. Entre elas, está a mudança nas diferentes subvinculações de despesas, bem como o estabelecimento de novas. Este trabalho analisa a execução orçamentária dos municípios de Minas Gerais (2021-2023), para verificar se os percentuais previstos no Fundeb constitucionalizado foram cumpridos. Foram coletados dados de despesas nos relatórios gerenciais do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação e calculados os montantes referentes às quatro subvinculações presentes no Fundeb. O estudo apontou que a maior parte dos municípios mineiros cumpre as metas estabelecidas. Porém, número significativo dos municípios no estado não atenderam os percentuais entre 2021 e 2023. Os dados sugerem que esta realidade é mais presente em determinadas regiões que outras.

Palavras-chave: **Avaliação de Políticas Públicas. Financiamento da Educação. Políticas de Fundo. Despesas Orçamentárias. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.**

Monitoring Compliance with Expenditure Sub-allocations of the Permanent Fundeb in Municipalities of Minas Gerais (Brazil)

Abstract

The constitutionalization of the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and the Valorization of Education Professionals (Fundeb) brought changes to this educational funding mechanism. Among these changes are the modifications in different suballocations of expenses, as well as the establishment of new ones. This work analyzes the budgetary execution of the municipalities of Minas Gerais (2021-2023) to verify if the percentages stipulated in the constitutionalized Fundeb were met. Data on expenses were collected from

¹ Autor 1: conceptualização, curadoria de dados, análise formal, redação geral; Autor 2: redação da primeira seção; Autor 3: Aquisição de financiamento, redação da primeira seção; Autor 4: Administração do projeto, análise formal, redação geral; Autor 5: Desenho metodológico, curadoria dos dados, análise formal, redação geral e revisão do texto final.

the managerial reports of the Public Education Budget Information System, and the amounts related to the four suballocations present in the Fundeb were calculated. The study indicated that most of the municipalities in Minas Gerais meet the established targets. However, a significant number of municipalities in the state did not meet the percentages between 2021 and 2023. The data suggest that this reality is more prevalent in certain regions than others.

Keywords: Evaluation of Public Policies. Education Financing. Fund Policies. Budgetary Expenditures. Maintenance and Development of Teaching.

Seguimiento del Cumplimiento de las Subvinculaciones de Gastos del Fundeb Permanente en Municipios de Minas Gerais (Brasil)

Resumen

La constitucionalización del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Educación Básica y Valorización de los Profesionales de la Educación (Fundeb) trajo cambios a este mecanismo de financiamiento educativo. Entre estos cambios se encuentran las modificaciones en las diferentes subvinculaciones de gastos, así como el establecimiento de nuevas. Este trabajo analiza la ejecución presupuestaria de los municipios de Minas Gerais (2021-2023) para verificar si se cumplieron los porcentajes establecidos en el Fundeb constitucionalizado. Se recolectaron datos de gastos en los informes gerenciales del Sistema de Informaciones sobre Presupuestos Públicos en Educación y se calcularon los montos correspondientes a las cuatro subvinculaciones presentes en el Fundeb. El estudio indicó que la mayoría de los municipios mineiros cumplen con las metas establecidas. Sin embargo, un número significativo de municipios en el estado no cumplieron con los porcentajes entre 2021 y 2023. Los datos sugieren que esta realidad es más presente en ciertas regiones que en otras.

Palabras clave: Evaluación de Políticas Públicas. Financiamiento de la Educación. Políticas de Fondo. Gastos Presupuestarios. Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza.

Introdução

Este estudo se propõe a analisar o cumprimento, por parte dos municípios de Minas Gerais no triênio 2021-2023, dos percentuais subvinculados às despesas educacionais com recursos da versão constitucionalizada e permanente do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e suas complementações. O interesse por esta investigação surge a partir de trabalhos desenvolvidos² e sobre as repercussões do Fundeb para a capacidade de oferta educacional dos municípios mineiros em relação a outras variáveis sociais, econômicas, geográficas, demográficas, políticas, institucionais e fiscais.

O trabalho se insere na temática do financiamento da educação, compreendido como campo de estudos que analisa as fontes de recursos destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino assim como o padrão de gastos desses recursos (Oliveira, 2023). Nesse sentido, o financiamento público é um tipo de política pública uma vez que representa um conjunto sistemático de ações e procedimentos inter-relacionados adotados pelo Estado para assegurar o direito social da educação. Para isso, pergunta-se: os municípios de Minas Gerais têm cumprido os percentuais subvinculados às despesas do Fundeb permanente?

² Financiado com recursos da FAPEMIG.

Essa pergunta decorre do contexto da estrutura de financiamento da educação no Brasil, na qual a receita da arrecadação tributária consiste na principal fonte de recursos para a educação, prevista no artigo 212 da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Neste sentido, parte das receitas resultantes dos impostos próprios e das transferências constitucionais dos entes federativos deve, obrigatoriamente, ser destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino (Brasil, 1988). A arrecadação de impostos no Brasil é feita de maneira descentralizada, sendo que cada ente federativo é responsável por um grupo de tributos. Isso gera um sistema fiscal bastante assimétrico, pois os impostos da União e dos Estados têm maior poder arrecadatório que os dos municípios; além de desigual, uma vez que alguns Estados e municípios arrecadam significativamente mais receitas do que outros (Pinto, 2000). Sendo assim, União, estados e municípios apresentam distintas capacidades arrecadatórias. Além disso, devido às dinâmicas econômicas, é expressiva a desigualdade de recursos que cada um dos entes federados conta para o investimento público em educação.

Nesse sentido, o imperativo da garantia do direito social à educação concorre com contextos de desigualdades fiscais entre os entes que resultam em problemas no financiamento que influencia no atendimento e nos resultados entre grupos no que se refere à renda, gênero, raça/cor e outras variáveis (Braga, 2020). Por isso, a legislação educacional em vigor previu o regime de colaboração com distribuição de recursos públicos assegurando prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, com vistas a sua universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade (Araújo, 2018). Tendo por base esse princípio, nas últimas décadas, um conjunto de políticas públicas, dentre as quais as de financiamento, tem buscado ampliar os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino e, ao mesmo tempo, promover redistribuição, de forma a garantir padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem (Brasil, 1996).

Entre as políticas mais longevas, estão os fundos de financiamento da educação. O primeiro deles foi instituído em 1996 e denominado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Com duração decenal, o seu objetivo era reduzir distorções e disparidades regionais no Ensino Fundamental das redes públicas, redistribuindo equitativamente os recursos financeiros dentro de cada estado da federação, além de possibilitar a valorização do magistério (Costa, 2005). Ao final do período de sua vigência, a avaliação apontava que o fundo não havia conseguido superar os grandes desafios da educação brasileira e nem valorizar efetivamente seus profissionais (Arelaro, 2004; Davies, 2006). Sendo assim, como resultado das discussões sobre sua prorrogação e modificações na política de fundos, foi promulgado o Fundeb, com vigência de 2007 a 2020, substituindo, ampliando e aprimorando o anterior (Bianchini, 2019).

Enquanto o Fundef era específico para o Ensino Fundamental, o Fundeb contemplava a Educação Infantil, anos iniciais e finais do Ensino Fundamental urbano e rural, Ensino Médio urbano e rural, Ensino Médio profissionalizante, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Indígena e Quilombolas. Além da abrangência, o Fundeb trouxe um maior detalhamento de pontos sobre a operacionalização da redistribuição de recursos do fundo, o cálculo do número das matrículas para o repasse e melhor definição para o componente do padrão mínimo de qualidade. Outro elemento a ser considerado foi a ampliação do texto legal

no campo da valorização dos profissionais do magistério, ao contemplar também os demais profissionais da educação escolar (Brasil, 2007).

Com a aproximação do fim da vigência do Fundeb e com os problemas que motivaram a sua criação ainda longe de serem superados, surgiu a necessidade de se discutir um substituto desse instrumento que avançasse ainda mais na superação de suas limitações (Gouveia; Souza, 2015). Ademais, tendo em vista o caráter de longa duração das desigualdades socioeconômicas do Brasil, esse substituto deveria ter um caráter mais perene, sendo transposto do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – onde vigoraram os fundos anteriores – para o próprio corpo da Constituição (Bianchini, 2023; Saraiva, 2023). Assim, a garantia de um Fundeb permanente passava, primeiramente, por sua incorporação ao texto constitucional; e, em seguida, pelo aprimoramento de seus dispositivos. Destaca-se, nesse sentido, a ampliação da complementação dos recursos da União gradualmente de 10% - na versão anterior³ - para 23% e seu arranjo na forma de três modalidades: o valor anual por aluno (VAAF); o valor anual total por aluno (VAAT) e o valor anual para redução de desigualdades (VAAR⁴). Sobre o fundo e sobre essas modalidades de complementação foram estabelecidas subvinculações para áreas ainda consideradas críticas como a remuneração de professores, a infraestrutura das unidades escolares e a Educação Infantil.

Em face ao exposto, justifica-se esta investigação a partir da necessidade de se averiguar se as subvinculações foram cumpridas no âmbito dos municípios nos três primeiros anos de vigência do Fundeb constitucionalizado e permanente. Para isso, fez-se análise de dados secundários disponibilizados pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), responsável por compilar, organizar e calcular os percentuais para cada grupo de indicadores referentes às normas vigentes do financiamento da educação no país⁵, filtrados para Minas Gerais.

Por fim, o texto está dividido em quatro partes incluindo esta seção introdutória e as considerações finais. Na primeira parte, são apresentados os mecanismos redistributivos do Fundeb em vigência, bem como suas especificidades e novidades em relação à versão anterior. A segunda seção apresenta e discute os dados quanto ao cumprimento ou não dos percentuais subvinculados da despesa do Fundeb. Por fim, nas considerações finais são retomadas as questões postas nesta introdução, são apresentadas as contribuições e os limites da investigação e são feitas sugestões para estudos posteriores.

³ Na primeira versão do Fundeb, também houve um escalonamento da complementação da União, de R\$ 2 bilhões no primeiro ano de vigência, R\$ 3 bilhões no segundo, R\$ 4,5 bilhões no terceiro, e 10% (dez por cento) do total de recursos do fundo, a partir do quarto ano de vigência.

⁴ Nem a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020 (que constitucionalizou o Fundeb), nem a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (que regulamenta o fundo) atribuem significado à sigla VAAR. Seu desdobramento tem sido alvo de disputa, sendo que determinados setores denominam o “R” da sigla como de *resultados*, considerando que no texto constitucional passa a constar “evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem” (Brasil, 2020, art. 212-A, inciso III, alínea; c). Por outro lado, alguns enfatizam a dimensão da *redução de desigualdades* presente na mesma alínea. Neste estudo, optou-se por considerar a dimensão redução das desigualdades para a designação do “R” em VAAR.

⁵ Os relatórios gerenciais do SIOPE podem ser acessados em: <https://www.fnede.gov.br/siope/relatorio-gerencial/dist/indicador>. Acesso em: 10 nov. 2024.

O Fundeb permanente e suas características

Para compreender as características do Fundeb Permanente, é preciso reportar as mudanças que ocorreram no financiamento da educação escolar desde a criação do Fundef (Brasil, 1996) e seu sucessor, o Fundeb (Brasil, 2006), substituindo o anterior, que tinha o fim da vigência prevista no marco normativo e perdia seu prazo de validade. Uma das diferenças importantes entre o Fundef e o Fundeb era a abrangência: enquanto o Fundef estava destinado somente ao ensino fundamental, o Fundeb passou a abarcar toda a educação básica (Brasil, 2007).

Desde o início de sua vigência, definiu-se, então, que o fundo seria composto por 20% de determinados impostos e transferências obrigatórias, redistribuídos de acordo com o número de matrículas na rede pública de educação básica (Brasil, 2007). Ao longo de sua trajetória, essa política passou por alterações, com a introdução de novas fontes de recursos e a modificação dos percentuais das preexistentes, caracterizando-se, assim, como uma política de natureza redistributiva. Ao longo de sua trajetória, houve alterações e novas fontes de recursos foram colocadas e percentuais das antigas alterados configurando essa política como redistributiva (Lowi, 1966), uma vez que, independentemente do quanto o ente contribuiu, ele receberia do fundo os recursos de acordo com o número de matrículas em sua rede de ensino.

O Fundeb Provisório aprovado em 2006 trouxe avanços incrementais comparativamente ao Fundef, como a estipulação de um valor mínimo (10% do total do fundo no quarto ano de vigência do fundo) para a complementação da União. Este é um valor a ser pago pela União àqueles entes que não atingissem o mínimo por aluno estabelecido nacionalmente. Além disso, foi definido, por meio da Lei Federal 11.738/2008, o piso salarial nacional para os profissionais da educação pública e definido o papel dos conselhos de participação social para a fiscalização e monitoramento da execução dos recursos do fundo (Brasil, 2007; 2008).

Contudo, com a implementação do Fundeb, verificou-se que o valor de 10% para a complementação da União era insuficiente para reduzir as desigualdades (Silva, 2023). Além disso, outras discussões, como a implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ) - que tem como objetivo estipular um padrão mínimo de qualidade do ensino - e a necessidade de maior valorização dos profissionais da educação, foram se intensificando e pressionando os governos durante a construção do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Logo após a publicação do PNE, em 2015, foi apresentada na Câmara de Deputados a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 15/2015, com o intuito de tornar o Fundeb permanente e evitar problemas com o financiamento da educação básica com a extinção do Fundeb Provisório (Cruz *et al.*, 2019; Farenzena, 2019).

Aprovar o Fundeb permanente se justificava pelo fato de que o Fundeb de 2006 era provisório e seria extinto em 2020. Este acontecimento traria consequências graves para a educação básica, haja vista que ele se tornou sua principal fonte de financiamento (Camargo, 2020; Cruz *et al.*, 2019). Após debates e tensões, em 2020, foi finalmente promulgada a Emenda Constitucional nº 108/2020, que tornou o Fundeb permanente e promoveu algumas mudanças comparativamente à sua versão anterior (Brasil, 2020). Uma delas foi o aumento do valor da complementação da União de 10% para 23% do valor total do fundo a ser

integralmente implementada no ano de 2026. Esse percentual seria dividido em três tipos distintos de complementação, sendo: i) 10% para o valor anual por aluno (VAAF), destinado aos estados que não atingirem o valor mínimo; ii) 2,5% para o valor aluno ano por resultados (VAAR), que distribui recursos com base no cumprimento de diferentes condicionalidades tais como 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, participação de pelo menos 80% dos estudantes de cada ano escolar em exames nacionais, regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular e critérios de aprendizagem e melhoria de desempenho (Brasil, 2020, art. 14); e iii) 10,5% para o valor anual total por aluno (VAAT), destinado às redes públicas estaduais, municipais ou distritais de educação básica que não atingirem o valor mínimo. O VAAT inova na complementação, pois antes não havia distribuição de recursos de complementação para os municípios. Anteriormente, a complementação era direcionada somente aos estados que não atingissem o valor mínimo por estudante.

Quanto à destinação dos recursos do Fundeb estabeleceu-se três vinculações:

1. A destinação, de no mínimo, 70% do valor dos recursos do fundo para o pagamento de profissionais da educação – percentual que antes era de 60%;

2. 15%, no mínimo, da complementação VAAT destinada, por cada uma das redes de ensino beneficiadas, a despesas de capital;

3. 50% dos recursos globais da complementação VAAT destinada à educação infantil.

Além disso, também se estabeleceu que no máximo 10% das receitas do Fundeb poderiam ser aplicadas até o primeiro quadrimestre do exercício seguinte.

Verifica-se, portanto, que a aprovação do Fundeb Permanente trouxe algumas inovações importantes para o financiamento da política de educação básica no país. Porém, ainda existem desafios relacionados à sua implementação, que vem ocorrendo de maneira gradual. Um dos principais desafios refere-se à redução de desigualdades educacionais associadas a desequilíbrios horizontais entre os municípios brasileiros. O novo fundo traz alguns mecanismos que podem contribuir para superá-las. No entanto, por ser ainda recente, é difícil dizer com precisão o seu alcance, o que torna interessante verificar se este objetivo está sendo efetivamente alcançado.

Os municípios mineiros e o cumprimento dos percentuais subvinculados: o que dizem os dados?

Conforme apresentado anteriormente, na estrutura do Fundeb permanente foram modificadas duas subvinculações relativas às despesas com recursos provenientes do fundo já previstas nas suas versões anteriores⁶. Ao mesmo tempo foram criadas duas outras sobre a nova modalidade de complementação, o VAAT. Esta seção analisa o cumprimento desses percentuais por parte dos municípios mineiros no triênio 2021-2023. Os dados foram obtidos

⁶ A saber 60% do valor dos recursos do fundo para o pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício; e até 5% dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União podendo ser utilizados no 1º trimestre do exercício imediatamente subsequente.

a partir dos relatórios gerenciais do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação⁷ (SIOPE).

A legislação em vigor (Brasil, 2008) estabelece o SIOPE como instrumento pelo qual serão realizados os cálculos dos percentuais mínimos aplicados em manutenção e desenvolvimento de ensino (MDE) de acordo com as diferentes metodologias previstas nas normativas específicas. Dessa maneira, considera-se essa uma fonte adequada para o monitoramento da correta execução orçamentária em matéria de educação. Os relatórios gerenciais estão dispostos na forma de tabelas, gráficos e mapas na plataforma⁸ SIOPE, sendo também possível a importação de seus microdados. Para fins deste estudo, foram selecionados os anos de 2021 (primeiro ano de vigência no Fundeb permanente) a 2023 (último ano com dados consolidados⁹). Dentre os itens do SIOPE, os indicadores escolhidos foram:

1.2 - Percentual de aplicação do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação em efetivo exercício (mínimo de 70% dos recursos do fundo, excluídos aqueles destinados por meio do VAAR);

1.4 - Percentual das receitas do Fundeb não aplicadas no exercício (máximo de 10%);

1.5 - Percentual de aplicação em Despesas de Capital - VAAT - Fundeb (Mínimo de 15%);

1.6 - Percentual de aplicação em Despesas na Educação Infantil - VAAT - Fundeb (Proporção 50% do VAAT Total).

As subseções a seguir tratam de cada um dos indicadores para o caso dos municípios mineiros.

Percentual de aplicação do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério e da educação

A definição de um percentual destinado ao pagamento de pessoal está presente desde o Fundef. Nele estava previsto 60%, percentual que se repetiu no primeiro Fundeb. Nas duas primeiras versões do fundo, essa subvinculação estava reservada para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério¹⁰ em efetivo exercício na rede pública.

O Fundeb Permanente ampliou essa subvinculação para 70% (Brasil, 2020, art. 26) e os cargos aptos a receberem pagamento com esse recurso. Em vez de apenas profissionais do magistério, previu-se o pagamento para os trabalhadores em educação. A tipificação de quem são esses profissionais foi inserida na regulamentação do novo Fundeb pela Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021. Consideram-se professores, profissionais de suporte

⁷ Esse sistema é operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e instituído 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.

⁸ Acesso pelo link: <https://www.fnde.gov.br/siope/relatorio-gerencial/dist/indicador>. Acesso em: 10 nov. 2023.

⁹ Este trabalho foi produzido no primeiro semestre de 2024. Dessa forma, os dados presentes nos relatórios gerenciais do SIOPE ainda não estavam consolidados para o ano.

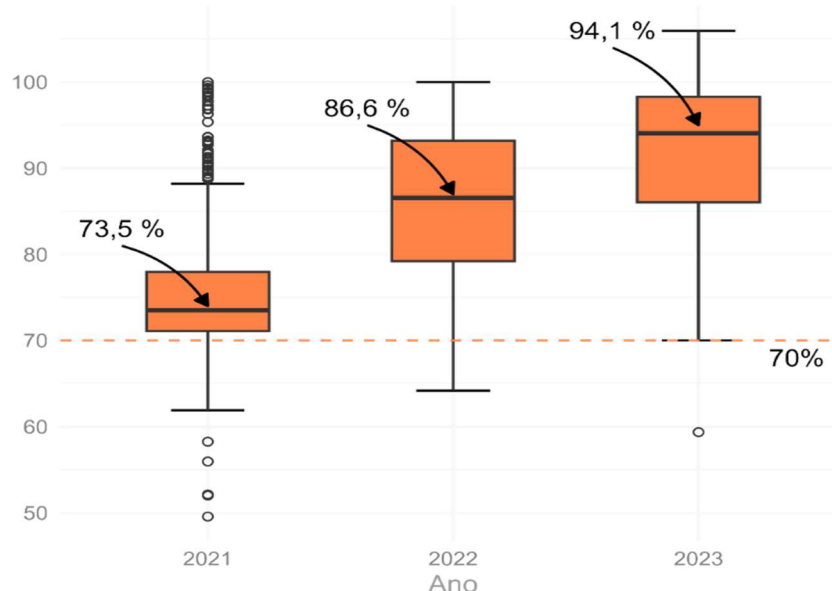
¹⁰ Por profissionais do magistério, entende-se professores e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, incluídos aqueles em cargos de direção, coordenação e assessoramento pedagógico (Brasil, 1996, 2006).

pedagógico, trabalhadores com funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica. Dessa maneira, o cálculo realizado pelo SIOPE para 2021 levou em conta apenas profissionais do magistério e para os anos de 2022 e 2023, todos os profissionais da educação.

Os dados revelam que 39 municípios de Minas Gerais (4,5% do total) registraram percentual de gasto com pagamento de pessoal abaixo dos 70% em algum dos três anos de vigência do Fundeb Permanente. A maioria destes casos aconteceu no ano de 2021 (33), cinco em 2022 e um caso em 2023. Importante ressaltar que não houve repetição de um mesmo município em nenhum dos três anos investigados. Uma possível explicação para a situação de menor adequação em 2021 pode estar relacionada aos efeitos da pandemia de covid-19. No entanto, tendo em vista que o pagamento do pessoal da educação não foi reduzido no período, essa explicação pode não encontrar respaldo na realidade. Outra explicação poderia ser o fato deste ser o primeiro ano dessa exigência, estando parte dos municípios em movimento de adaptação.

A Figura 1 apresenta os *boxplots* com a distribuição dos percentuais do Fundeb destinados à remuneração. Nele se observa que ao longo dos três anos analisados a mediana do percentual foi aumentando consecutivamente. Isto é, enquanto em 2021 metade dos municípios mineiros destinavam pouco mais que o mínimo previsto para o pagamento de profissionais do magistério (73,5%), em 2023, 50% dos municípios destinavam quase a totalidade dos recursos do Fundeb (94,1%) para essa finalidade. Em 50 registros (dois em 2021, 10 em 2022 e 38 em 2023), o município informou utilizar 100% dos recursos do Fundeb para o pagamento na remuneração do magistério/profissionais da educação. Em um registro, foi informado utilização acima de 100% (Miradouro na Zona da Mata, em 2023)¹¹.

Figura 1 – Distribuição dos percentuais do Fundeb para o pagamento de profissionais do magistério (2021) e da educação (2022-2023)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos relatórios gerenciais do SIOPE (2021-2023).

¹¹ Uma hipótese possível é que a situação foi possível a partir da utilização de recursos do Fundeb do exercício anterior inscrito como restos a pagar que também foram destinados ao pagamento dos profissionais da educação.

A tabela a seguir apresenta a distribuição dos municípios que não cumpriram o mínimo de 70% para pagamento da remuneração do magistério/profissionais da educação por mesorregião de Minas Gerais.

Tabela 1 – Municípios que não cumpriram o mínimo de 70% dos recursos do Fundeb para pagamento de profissionais do magistério/educação por mesorregião¹² de Minas Gerais

Mesorregião	Municípios	N	% (relativo)	% (total)
Campo das Vertentes	36	2	5,6	5,1
Central Mineira	30	0	0,0	0,0
Jequitinhonha	51	3	5,9	7,7
Metropolitana de Belo Horizonte	105	7	6,7	17,9
Noroeste de Minas	19	3	15,8	7,7
Norte de Minas	89	1	1,1	2,6
Oeste de Minas	44	2	4,5	5,1
Sul/Sudoeste de Minas	146	4	2,7	10,3
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	66	1	1,5	2,6
Vale do Mucuri	23	3	13,0	7,7
Vale do Rio Doce	102	5	4,9	12,8
Zona da Mata	142	8	5,6	20,5
Total	853	39	4,5	100

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos relatórios gerenciais do SIOPE (2021-2023).

O maior número desses municípios está concentrado na Zona da Mata. Porém, quando se considera o total de municípios em cada mesorregião, o maior percentual foi no Noroeste de Minas (com 15,8% dos municípios não cumprindo os 70%) e no Vale do Mucuri (13,0%).

Ressalta-se que parte dos municípios alcançaram o percentual estabelecido no Fundeb Permanente a partir do chamado abono ou rateio. Esta ação se trata do quociente da diferença entre os recursos aplicados para pagamento de pessoal e o patamar de 70% pelo número de docentes no município. Esse cálculo foi instituído pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG) por meio de Instrução Normativa nº 02, de 15 de dezembro de 2021, modificada pela Instrução nº 02, de 11 de maio de 2022. Ela determinou que os recursos do Fundeb devem ser utilizados pelo Estado e municípios no exercício financeiro em que lhes forem creditados e que devam ser investidos em ações consideradas de MDE (Brasil, 1996, art. 70), conforme transcrito abaixo:

Os recursos oriundos do Fundeb, para atingir o mínimo de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos destinados ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, poderão ser

¹² A partir de 2017, o IBGE substitui a classificação de mesorregiões por regiões intermediárias. Essa informação somente passou a vigorar na base do Censo Escolar a partir de 2023. Como análises da pesquisa remontam 2021 e 2022 (ano em que o Censo Escolar ainda não trazia a nova classificação do IBGE), optou-se por usar a variável presente nos três anos da série histórica, à saber, mesorregiões.

aplicados para reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial¹³ (Minas Gerais, 2021, p. 4-5).

Esta seria uma medida necessária para a destinação exata dos recursos do Fundeb para pagamento de pessoal, como prevê a legislação, e evitar desvios de funções dos recursos. Os dados mostram que os municípios estão utilizando quase todos os recursos do fundo com esta finalidade, o que torna mais difícil obter e garantir recursos para financiar, por exemplo, escola de tempo integral ou expansão da creche para crianças de 0 a 3 anos de idade. Cenário que exige maiores aportes da União para complementar os recursos municipais para com a educação, como mostra os estudos (Freitas; Pinto, 2024).

Ressalta-se por fim, que por ocasião da Pandemia de covid-19, foi promulgada Emenda à Constituição nº 119/2022 que versava sobre a não responsabilização dos gestores estaduais e municipais pelo não cumprimento dos 25% em MDE naquele contexto, incluindo também a subvinculação de 70% para pagamento de trabalhadores em educação.

Percentual limite de não utilização de recursos do Fundeb no exercício

O segundo item verificado foi o limite máximo de recursos do Fundeb Permanente não utilizados no exercício anual e inscritos como restos a pagar. A Constituição Federal de 1988 define o modelo orçamentário brasileiro com o princípio de anualidade, com planejamento organizado em uma lógica plurianual. Para seu funcionamento, ela instituiu três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Brasil, 1988, art. 165).

O PPA é um planejamento de médio prazo, com duração de quatro anos e define as diretrizes, objetivos e metas do governo. A LDO é elaborada anualmente e determina as políticas públicas e prioridades para o ano seguinte. Por fim, a LOA estima quanto o governo espera arrecadar e como planeja gastar esse dinheiro no próximo ano. Dessa maneira, a LDO serve como uma ponte entre o PPA e a LOA, seleciona as ações prioritárias no próximo ano, garante que o orçamento anual (LOA) esteja alinhado com o plano de médio prazo (PPA) do governo. Dessa forma, a LDO ajuda a transformar o planejamento de médio prazo em ações concretas a cada ano.

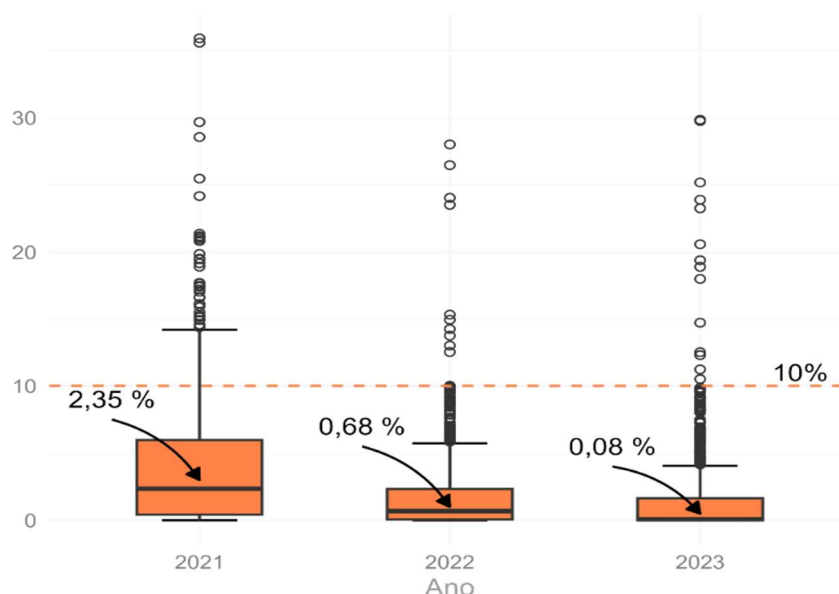
Embora a legislação permita que as despesas empenhadas e não executadas dentro de um exercício sejam liquidadas nos exercícios subsequentes, essa prática é considerada, por parte da literatura da área, como prejudicial ao princípio da anualidade orçamentária e à qualidade do gasto (Aquino; Azevedo, 2017). Ocorre que, em geral, para o cumprimento da LOA, parte do empenho é feito de forma apressada no final do ano – *hurry up*, (Alves, 2011) –, ou mesmo pode dar uma impressão de esforço fiscal maior que o realmente efetivado – *float* (Fernandes, 2004; Gerardo, 2010). Não obstante, o Fundeb Permanente manteve a possibilidade de se empenhar, liquidar e pagar despesas com seus recursos no exercício seguinte, ampliando o percentual de 5% (na versão provisória do fundo) para 10%; e o tempo do primeiro trimestre no Fundeb Provisório (2006) para o primeiro quadrimestre na redação Permanente (2020).

¹³ Para fins de verificação do total de municípios que fizeram pagamento do rateio do Fundeb, o TCE/MG foi consultado via Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), mas informou não ter sistematizado esse número.

Os dados dos relatórios gerenciais do SIOPE mostram que 91 municípios de Minas Gerais registraram percentual maior do que o definido em Lei em algum dos três anos. Desses, 67 (73,6%) foram em 2021; 10 (11,0%) em 2022; e 14 (15,4%) em 2023. Matias Barbosa (na Zona da Mata) ficou acima do limite em 2021 e em 2023 (11,1% e 29,7%, respectivamente). Também ficaram acima do limite mais de uma vez Santa Cruz do Escalvado (Zona da Mata) – 2021 e 2023, 24,2% e 25,2% -, e Virginópolis (Vale do Rio Doce) – 2022 e 2023, 23,5% e 18,9% -, respectivamente.

As medianas dos *boxplots* da Figura 2 revelam que o percentual de recursos do Fundeb não executados no exercício anual diminuiu paulatinamente. O percentual referente à metade dos municípios mineiros caiu de 2,35% em 2021 para 0,08% em 2023. O mesmo ocorre com o cumprimento do mínimo de 70% para pagamento de profissionais do magistério/educação e o percentual destinado para essa finalidade. Considera-se que o SIOPE é pouco permeável a manobras contábeis, mesmo com as ampliações feitas na versão permanente do Fundeb, portanto acreditamos que os dados refletem uma melhora real da execução dos recursos do fundo.

Figura 2 – Distribuição dos percentuais do Fundeb não utilizados no ano de exercício (2021-2023)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos relatórios gerenciais do SIOPE (2021-2023).

Destaca-se que o maior percentual de recursos do Fundeb não utilizado no exercício em 2021 também pode ser explicado pelo contexto da pandemia de covid-19. Na ocasião, a EC nº 119/2022 afastou a responsabilização pelo não atendimento ao mínimo constitucional em MDE nos exercícios de 2020 e 2021 e estabeleceu o dever de complementar a diferença ao menor valor entre o aplicado e o exigível até 2023. Essa complementação deveria ser realizada com base na diferença menor entre o valor aplicado e o exigível e não com base no percentual aplicado a menor.

Também foi feita análise da distribuição por mesorregião dos municípios que não utilizaram acima de 10% dos recursos no exercício (Tabela 2). A Região Metropolitana de Belo Horizonte, o Sul/Sudoeste de Minas e a Zona da Mata tiveram o maior número de municípios nesta condição. Considerando o total de municípios da mesorregião, aquelas cujos municípios mais ultrapassaram o limite foram Noroeste de Minas (36,8%) e Vale do Mucuri

(26,1%), assim como ocorreu na subvinculação referente ao mínimo para o pagamento de profissionais. Essa correspondência parece fazer sentido uma vez que um maior empenho de recursos do município em pagamento de pessoal diminui o montante possível de ser inscrito como restos a pagar. Por outro lado, a liquidação inferior à 70% em pessoal disponibiliza mais recurso que podem vir a ser executados no exercício seguinte.

Tabela 2 – Municípios que ultrapassaram o máximo de 10% dos recursos do Fundeb não utilizados no exercício por mesorregião de Minas Gerais

Mesorregião	Municípios	N	% (relativo)	% (total)
Campo das Vertentes	36	3	8,3	3,3
Central Mineira	30	4	13,3	4,4
Jequitinhonha	51	2	3,9	2,2
Metropolitana de Belo Horizonte	105	17	16,2	18,7
Noroeste de Minas	19	7	36,8	7,7
Norte de Minas	89	4	4,5	4,4
Oeste de Minas	44	4	9,1	4,4
Sul/Sudoeste de Minas	146	16	11,0	17,6
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	66	8	12,1	8,8
Vale do Mucuri	23	6	26,1	6,6
Vale do Rio Doce	102	8	7,8	8,8
Zona da Mata	142	12	8,5	13,2
Total	853	91	10,7	100

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos relatórios gerenciais do SIOPE (2021-2023).

As duas subseções seguintes tratam apenas dos municípios que receberam o VAAT. Em 2020, 80 municípios mineiros foram contemplados com a complementação, 135 em 2021 e 136 em 2022.

Despesas com recursos do VAAT-Fundeb em despesas de capital

A primeira análise das despesas com o VAAT aborda o cumprimento do percentual de recursos reservados para complementação das despesas de capital, 15%. O glossário de termos orçamentários do Congresso Nacional define como despesas de capital, “os gastos para a produção ou geração de novos bens ou serviços que integrarão o patrimônio público”. Em outras palavras, que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital, por exemplos: execução de obras e compra de equipamentos e instalações, dentre outros (Brasil, 2020a).

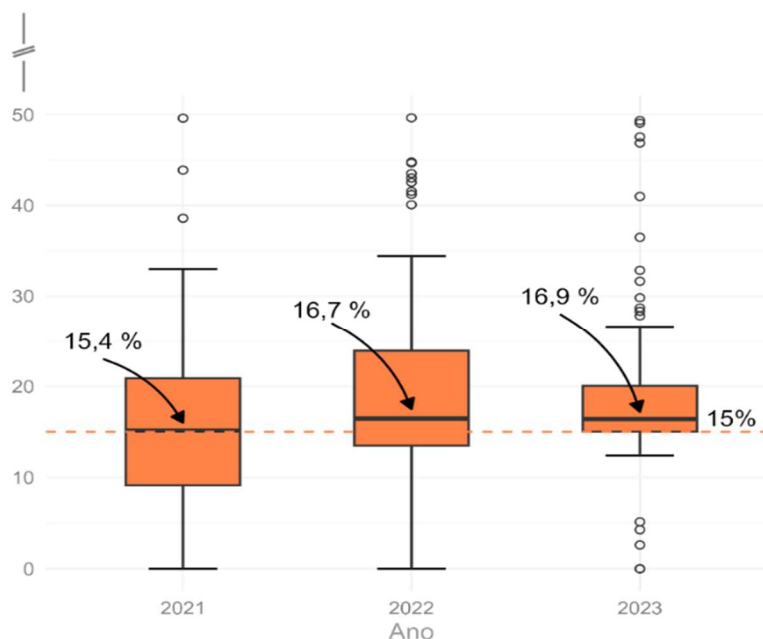
A necessidade desse aporte decorre de discussões¹⁴ sobre o CAQ e o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) que foram incorporadas tanto nas metas do Plano Nacional de Educação quanto no processo de formulação do Fundeb Permanente (Alves et al., 2019; Saraiva, 2023; Bianchini, 2023). Compreende-se que condições de infraestrutura,

¹⁴ O CAQ e o CAQi foram resultado de um amplo debate relacionado à qualidade e financiamento da educação com participação de diferentes setores da sociedade, com destaque para a Campanha Nacional pelo Direito à Educação. A Campanha foi responsável por sua formulação mais recente que levou em conta recortes relacionados à equidade, às etapas e modalidades da educação básica, insumos e às dimensões estética, ambiental e de relacionamentos humanos (Taporosky, 2016).

conservação, segurança e presença de materiais necessários para as relações de ensino-aprendizagem fazem parte do direito à educação (Bianchini, 2022). No entanto, em 2023, segundo dados do Censo Escolar¹⁵, 21,7% das escolas municipais mineiras não tinham acesso à água de rede pública e 27,8% não contavam com rede de esgoto (Inep, 2024). Além disso, 41,6% não dispunham de bibliotecas ou salas de leitura; 61,4% de quadras de esporte; 74,6%, laboratório de informática e 95,3% de laboratório de ciências. Os dados apontam ainda que 30,8% das escolas municipais mineiras não contavam com nenhum recurso de acessibilidade tais como corrimão, rampa, sinal tátil, visual ou sonoro (Inep, 2024).

O quantitativo dos municípios mineiros que receberam complementação VAAT em 2021, 2022 e 2023 e não cumpriram o percentual mínimo subvinculado foram respectivamente, 23 (28,7% do total daquele ano), 36 (26,6% do total daquele ano) e 28 (20,1% do total daquele ano), totalizando 87 registros. Os *boxplots* da Figura 3 mostram que mais da metade dos municípios contemplados destinou recursos conforme o estabelecido em Lei (Brasil, 2020).

Figura 3 – Distribuição dos percentuais do Fundeb utilizados para despesas de capital (2021-2023)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos relatórios gerenciais do SIOPE (2021-2023).

Para melhor visualização, foram retirados da figura 3, 21 municípios que registraram valores *outliers* (acima de um desvio padrão e meio) de destinação da complementação VAAT para despesas de capital¹⁶. Entre os municípios contemplados, 54 não destinaram nenhum aporte do VAAT para despesas de capital¹⁷. Dez municípios¹⁸ afirmaram ter destinado 100% da complementação VAAT para esse tipo de despesa. A Tabela 3 sintetiza a distribuição dos municípios que não cumpriram a subvinculação para despesas de capital por mesorregião do estado.

¹⁵ Recenseamento escolar anual realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

¹⁶ Sete em 2021, três em 2022 e 11 em 2023.

¹⁷ 15 em 2021, 23 em 2022 e 16 em 2023.

¹⁸ Cinco em 2021 e cinco em 2023.

Tabela 3 – Municípios contemplados com complementação VAAT que não cumpriram o mínimo de 15% para despesas de capital por mesorregião de Minas Gerais

Mesorregião	Municípios	N	% (relativo)	% (total)
Campo das Vertentes	1	1	100,0	1,1
Central Mineira	11	2	18,2	2,3
Jequitinhonha	36	13	36,1	14,9
Metropolitana de Belo Horizonte	35	10	28,6	11,5
Noroeste de Minas	8	5	62,5	5,7
Norte de Minas	90	12	13,3	0,0
Oeste de Minas	14	0	0,0	13,8
Sul/Sudoeste de Minas	39	10	25,6	11,5
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	10	5	50,0	5,7
Vale do Mucuri	9	5	55,6	5,7
Vale do Rio Doce	37	10	27,0	11,5
Zona da Mata	61	14	23,0	16,1
Total	351	87	24,8	100

Fonte: Elaborado a partir dos relatórios gerenciais do SIOPE (2021-2023).

A tabela mostra que o Vale do Jequitinhonha e o Oeste de Minas foram as mesorregiões com maior número de municípios que descumpriram o mínimo previsto. Por outro lado, considerando a quantidade de municípios nessa condição em relação ao total que foram contemplados com a complementação VAAT em cada mesorregião, os maiores patamares de descumprimento foram no Campo das Vertentes, que só teve um município contemplado e este não alcançou os 15% de destinação de recursos do VAAT, Vale do Mucuri¹⁹, Noroeste de Minas²⁰ e Triângulo Mineiro²¹.

Despesas com recursos do VAAT-Fundeb em despesas com Educação Infantil

Nas últimas duas décadas, houve uma progressiva institucionalização da Educação Infantil que, embora já estivesse prevista no texto original da CF/88, se tornou oficialmente parte da Educação Básica apenas com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) em 1996. A EC nº 59/2009 e a Lei nº 12.796/2013 reforçaram essa institucionalização ao tornar obrigatória a matrícula de crianças a partir dos quatro anos de idade na pré-escola. Apesar de ser parte da educação básica há mais de uma década, pesquisas específicas sobre o financiamento desta etapa ainda são relativamente escassas (Silva; Brito, 2017). Além disso, dados apontam que a não destinação de recursos para a Educação Infantil no Fundeb e a ausência de critérios mais claros para as despesas na primeira versão do Fundeb fizeram com que o gasto com a etapa fosse insuficiente para as suas necessidades (Pinto; Correa, 2020).

¹⁹ Cinco dos nove municípios contemplados, 55,6%.

²⁰ Cinco dos oito municípios contemplados, 62,5%.

²¹ Cinco dos dez municípios contemplados, 50,0%.

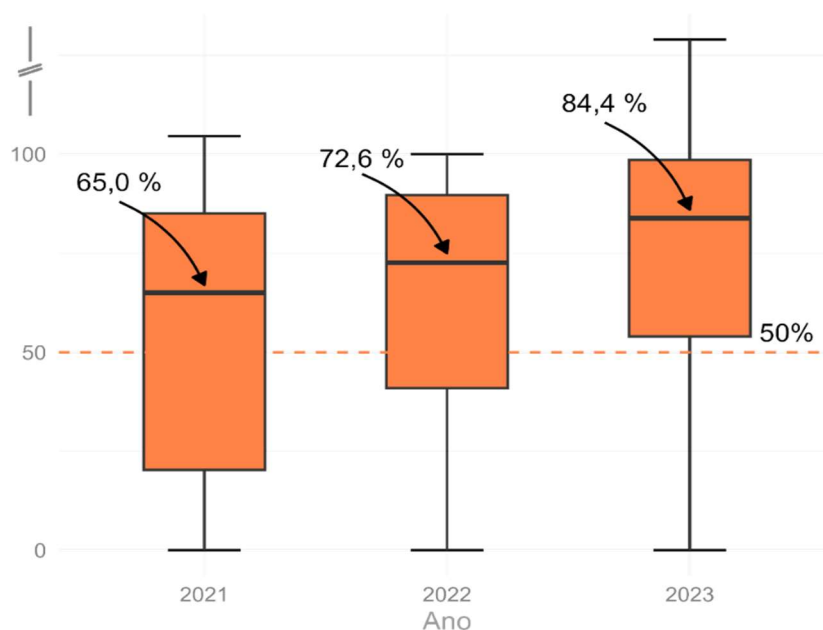
Neste caso, as estimativas com dados populacionais do Censo Demográfico de 2022²² sinalizam que a meta 1 do Plano Nacional de Educação, que estabeleceu que no mínimo 50% das crianças de 0 a 3 estivessem matriculadas em creches, e que o atendimento de crianças de 4 e 5 fosse universalizado (Brasil, 2014), não teria sido alcançada. No ano do Censo, apenas 83 municípios registram taxa de matrículas líquida nas creches igual ou acima do previsto no Indicador 1B da Meta 1 do PNE (9,7% dos municípios mineiros) e 276 municípios registraram taxa de matrícula líquida nas pré-escolas que atende o Indicador 1A da Meta 1 do PNE (32,3% dos municípios mineiros).

Nesse sentido, a inclusão do percentual de 50% dos recursos globais do complemento VAAT para a Educação Infantil (creches e pré-escolas) visa ampliar a despesa com a etapa em municípios com menor capacidade fiscal de investimento próprio. Dessa forma, a expectativa era avançar na consolidação do atendimento educacional da primeira infância (Bianchini, 2020; Pinto; Correa, 2020). Assim, o percentual de aplicação mínima em Educação Infantil, de cada rede beneficiada, deveria ser publicado até 31 de dezembro de cada exercício pelo Poder Executivo Federal, para vigência no exercício seguinte, conforme art. 16, VII, da Lei do Fundeb Permanente.

Entre os 351 municípios mineiros contemplados com o VAAT entre 2021 e 2023, 86 deles descumpriram pelo menos uma vez a subvinculação percentual mínima, destinando menos de 50% da complementação para despesas com Educação Infantil, o que corresponde a 31,4% dos municípios em 2021, 44,2% em 2022 e 24,4% em 2023. A esse respeito, a Figura 4 mostra que a maioria dos municípios que receberam a complementação atenderam ao art. 28 da Lei do Fundeb. Para melhor visualização, foram retirados do gráfico sete municípios²³ que registraram valores *outliers* (acima de 150%) de destinação da complementação VAAT para despesas de capital.

²² Até a data de elaboração deste estudo, o IBGE ainda não havia disponibilizado os dados sobre frequência escolar. Dessa forma, a taxa de matrícula líquida, compreendida como a razão entre o número total de matrículas de alunos com a idade prevista para estar cursando um determinado nível e a população total da mesma faixa etária, foi calculado pelo número de matrículas presentes no Censo Escolar de 2022 do INEP pelo número de habitantes por faixa etária (0 a 5 anos).

²³ Um em 2021 e seis em 2023.

Figura 4 – Distribuição dos percentuais do Fundeb utilizados para despesas com Educação Infantil (2021-2023)

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos relatórios gerenciais do SIOPE (2021-2023).

Entre os municípios contemplados, 47²⁴ informaram não terem destinado nenhum percentual do VAAT para a Educação Infantil. Por outro lado, 57 municípios afirmaram gastos acima de 100% da complementação VAAT para essa função. Embora, em tese, não seja possível utilizar mais de 100% do recurso, uma possível explicação é que a Lei do Fundeb determina que a sua receita para o ano seguinte seja estimada até o final do ano anterior. Já a receita realizada somente é conhecida em abril do ano subsequente. Por exemplo, ao final de 2018, foi estimada a receita do Fundeb para 2019, e somente em abril de 2020 seria divulgada a receita realizada de 2019.

Sendo assim, os repasses mensais do Fundeb não equivalem exatamente a 1/12, pois estão sujeitos às alterações na arrecadação dos impostos que compõem o Fundo, tanto da União quanto dos Estados e do Distrito Federal. Os recursos referentes à complementação da União têm seu cronograma de repasses mensais divulgados por meio de portaria que contém o conjunto dos dados do Fundeb por Unidade Federada²⁵ (CNM, 2019, p. 16). O resultado disso é que o município pode perder recursos do VAAT no ajuste realizado, o que implicaria em um registro contábil de gastos superior ao de receitas, isto é, acima de 100%.

A Tabela 4 apresenta a distribuição dos municípios que não atingiram os 50% dos gastos do VAAT com Educação Infantil por mesorregião. O maior número de municípios foi observado no Vale do Jequitinhonha e na Zona da Mata.

²⁴ 13 em 2021, 22 em 2022 e 12 em 2023.

²⁵ Receita estimada, valor aluno/ano por etapa, modalidade e tipo de estabelecimento; e quando é o caso, valor e cronograma de repasses da complementação da União.

Tabela 4 – Municípios com complementação VAAT que não cumpriram o mínimo de 50% desses recursos para a Educação Infantil por mesorregião de Minas Gerais

Mesorregião	Municípios	N	% (relativo)	% (total)
Campo das Vertentes	1	0	0,0	0,0
Central Mineira	11	3	27,3	3,5
Jequitinhonha	36	13	36,1	15,1
Metropolitana de Belo Horizonte	35	6	17,1	7,0
Noroeste de Minas	8	4	50,0	4,7
Norte de Minas	90	11	12,2	12,8
Oeste de Minas	14	2	14,3	2,3
Sul/Sudoeste de Minas	39	10	25,6	11,6
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	10	7	70,0	8,1
Vale do Mucuri	9	5	55,6	5,8
Vale do Rio Doce	37	12	32,4	14,0
Zona da Mata	61	13	21,3	15,1
Total	351	87	24,8	100

Fonte: Elaborado a partir dos relatórios gerenciais do SIOPE (2021-2023).

Levando em conta a proporção desses números em relação ao total de contemplados por mesorregião, aquela com o maior percentual de não cumprimento por parte de seus municípios foi o Triângulo Mineiro (sete dos dez municípios contemplados, 70,0%), seguido do Vale do Mucuri (cinco dos nove municípios, 55,6%) e Noroeste de Minas com quatro de seus oito municípios contemplados não atendendo o percentual mínimo para a Educação Infantil (50% deles).

Considerações finais

Este estudo verificou o cumprimento dos percentuais subvinculados à despesa do Fundeb Constitucional e Permanente. Para isso, cotejou dados dos relatórios gerenciais do SIOPE com os patamares estabelecidos em Lei, a saber: i) a utilização de pelo menos 70% dos recursos do fundo para pagamento de pessoal do magistério/educação; ii) execução de 90% dos recursos advindos do Fundeb no ano de exercício (isto é, máximo de 10% a serem utilizados até o primeiro quadrimestre do ano seguinte); iii) destinação de 15% da complementação VAAT para despesas de capital; e iv) aplicação de 50% dos recursos globais da complementação VAAT em Educação Infantil.

A análise apontou que, de maneira geral, os municípios mineiros em sua maioria estão cumprindo o previsto na legislação que regulamentou o Fundeb. Dito de outro modo, as medianas do percentual destinado em todos os quatro itens de interesse para os anos do recorte (2021 a 2023) ficaram dentro das metas. Para a subvinculação destinada ao pagamento de pessoal, a taxa de não cumprimento foi 3,8% em 2021 (33 municípios), 0,6% em 2022 (5 municípios) e 0,1% em 2023 (um município). Para a não utilização de recursos no ano do exercício, a taxa de não cumprimento foi de 7,8% em 2021 (67 municípios), 1,2% em 2022 (10 municípios) 1,6% em 2023 (14 municípios). Para o VAAT reservado para despesas de capital, a taxa de não cumprimento foi 28,7% em 2021 (23 municípios em 80 que

receberam VAAT), 26,6% em 2022 (36 em 135 municípios) e 20,1% em 2023 (28 em 139 municípios). Para a subvinculação de utilização global do VAAT em Educação Infantil, a taxa de não cumprimento foi 33,7% em 2021 (27 em 80 municípios), 28,1% em 2022 (38 em 135 municípios) e 15,1% (21 em 139 municípios).

Dessa forma, a taxa de não cumprimento para as subvinculações de despesas da complementação VAAT é maior do que para aquelas calculadas sobre o total de recursos recebidos no fundo. Isso pode indicar que, dado que são os municípios com menor capacidade arrecadatória, a complementação VAAT ainda é insuficiente para ampliar as despesas em itens específicos tais como infraestrutura ou etapas específicas (como a Educação Infantil). Essa impressão é reforçada pelo fato de que, muitas vezes, os mesmos municípios não cumpriram os percentuais em mais de um ano do recorte, o que está de acordo com os achados e considerações de outros estudos (Freitas; Pinto, 2024). Outra informação suscitada pelo estudo é que a taxa de não cumprimento das subvinculações foi pior em 2021 nos quatro itens de interesse, o que pode estar relacionado com a pandemia da covid-19, mas também com o processo de adaptação à nova exigência.

O estudo também investigou o número de municípios que não cumpriram as subvinculações por mesorregião. Embora não tenham sido analisados dados das características regionais, econômicas e de gestão, foi possível identificar que o Noroeste de Minas Gerais e o Vale do Mucuri figuraram nos quatro itens de interesse, dentre as mesorregiões com maior número de municípios que não cumpriram os percentuais estabelecidos no Fundeb Permanente proporcionalmente.

Esta pesquisa visou contribuir com o campo de estudos sobre financiamento da educação ao avaliar as taxas de não cumprimento das subvinculações de despesas do Fundeb em vigência. Assim, a análise apresentou tanto uma discussão teórica sobre os fundamentos de cada uma dessas subvinculações, bem como sua distribuição territorial por mesorregiões de Minas Gerais.

Como limites, o estudo não se aprofundou em eventuais motivos para o não cumprimento ou mesmo sobre as características de grupos de municípios que alcançaram ou não cada um dos percentuais estabelecidos. Outra limitação do trabalho diz respeito à não verificação do significado, em termos absolutos, do montante destinado a cada um dos itens de interesse. Isso é relevante para compreender se esses recursos têm ou não capacidade de imprimir impacto no financiamento na MDE nos municípios de Minas Gerais, especialmente para aqueles em situação de maior vulnerabilidade econômica, fiscal e educacional. Sendo assim, são sugestões para estudos posteriores a proposição de modelos que ajudem a explicar as razões para o não cumprimento das subvinculações. Também se sugerem novos estudos sobre o impacto orçamentário do Fundeb Permanente, suas complementações e das subvinculações sobre a remuneração de profissionais da educação, melhoria da infraestrutura das escolas e consolidação da Educação Infantil no estado.

Referências

ALVES, D. P. **Carry-over**: a flexibilização do princípio da anualidade orçamentária como indutora da qualidade do gasto público e da transparência fiscal. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2011.

ALVES, T.; SILVEIRA, A. A. D.; SCHNEIDER, G.; FABRO, M. D. Financiamento da escola pública de educação básica: a proposta do simulador de custo-aluno qualidade. **Educação & Sociedade**, v. 40, n. e0223702, 2019.

AQUINO, A. C. B.; AZEVEDO, R. R. Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 580-595, 2017.

ARAUJO, G. C. Federalismo cooperativo e educação no Brasil: 30 anos de omissões e ambivalências. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 145, p. 908-927, 2018.

ARELARO, L. R. G. **Os fundos públicos no financiamento da educação – o caso Fundeb:** justiça social, equívoco político ou estratégia neoliberal? Tese de Livre Docência – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 07 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2006.

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 (...). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 844, de 08 de julho de 2008. Dispõe sobre o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jul. 2008.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Glossário de termos orçamentários**. Brasília: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, 2020a.

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) (...). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 dez. 2020.

CAMARGO, R. B. de. Em defesa da escola pública, um balanço sobre o Fundeb: avaliação, processos e perspectivas. **Revista USP**, São Paulo, n. 127, p. 87-104, out./nov./dez. 2020.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. **Fundeb: o que os Municípios precisam saber**. 7. ed. Brasília, DF: CNM, 2019.

COSTA, B. L. D. **A que Induzem os Mecanismos de Indução?** O FUNDEF, as relações intergovernamentais e o ensino fundamental em Minas Gerais. 2005. 218 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

CRUZ, T.; PLANK, D.; ELACQUA, G.; MAROTTA, L.; SOARES, S.; COSSI, J. **Fundeb permanente**: Prós e Contras das Propostas em Debate. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2019 (Nota técnica n. IDB-TN01745).

DAVIES, N. Solução ou remendo para o financiamento da educação básica? In: GOUVEIA, A.; SOUZA, A.; TAVARES, T. (Org.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Editora da UFPR, 2006. p. 43-70.

FARENZENA, N. Custo aluno-qualidade: resenha de uma trajetória. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 13, n. 26, p. 347-359, maio/ago. 2019.

FERNANDES, E. L. B. **Restos a Pagar**. 2004. Monografia (Especialização em Orçamento e Políticas Públicas da Universidade de Brasília) – Universidade de Brasília, Associação Brasileira de Orçamento Público, 2004.

FREITAS, B. F. de; PINTO, J. M. de R. Tão próximos e tão distintos: análise do financiamento educacional em quatro municípios do interior paulista. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 50, e261171, 2024.

GERARDO, J. C. **Receitas atípicas e Restos a Pagar**: implicações sobre o Resultado Primário do Governo Central. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2010.

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em Aberto**, v. 28, n. 93, p. 45-65, 2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística. **Censo Demográfico 2022**: população e domicílios – primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE/ Coordenação Técnica do Censo Demográfico, 2023.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Diretoria de Estatísticas Educacionais. **Microdados do Censo da Educação Básica 2022**. Brasília: Inep/Deed, 2023.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Diretoria de Estatísticas Educacionais. **Microdados do Censo da Educação Básica 2023**. Brasília: Inep/Deed, 2024.

LOWI, T. **Distribuição, regulação, redistribuição** [1966]. São Paulo, s.d.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Instrução Normativa nº 02, de 15 de dezembro de 2021**. Belo Horizonte: TCE/MG, 2021.

OLIVEIRA, R. L. P. de. O Financiamento da Educação Básica no Brasil. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 13, 2023.

PINTO, J. M. R. **Os Recursos para Educação no Brasil no Contexto das Finanças Públicas**. Campinas: Plano/Editores Associados, 2000.

PINTO, J. M. R.; CORREA, B. C. Educação infantil e a política de fundos: como tem caminhado essa etapa educacional, em especial com a aprovação do Fundeb? **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, 2020.

SILVA, F. R.; BRITO, J. E. Financiamento educacional e valorização docente na Educação Infantil. **Revista Contemporânea de Educação**, v. 12, n. 24, p. 241-260, 2017.

SILVA, M. Q. Complementação financeira da União ao Fundeb: um estudo sobre o VAAT em 2023. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 13, n. 30, 2023.

TAPOROSKY, B. C. O valor anual mínimo por aluno do FUNDEB, o CAQi e a reserva do possível. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 6, 2016.

Daniel Santos Braga é professor do Departamento de Educação da Universidade do Estado de Minas Gerais, Unidade Ibirité; e do Departamento de Ciências Aplicadas à Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Atua no Programa de Pós-Graduação em Educação e Formação Humana (FaE/UEMG) e no Mestrado Profissional em Educação Inclusiva (PROFEI/UEMG Ibirité). É doutor em Educação pela UFMG e pesquisador do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas Educacionais (NEPPPE/FaE/UEMG) e do Núcleo de Pesquisas em Educação (N_Educ) da Fundação João Pinheiro.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5075-4570>

E-mail: daniels.braga@hotmail.com

Letícia Duflloth Bianchini é especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental na Assessoria Estratégica da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais. Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Bacharel em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. É pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Educação (N_Educ) da Fundação João Pinheiro.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6704-9963>

E-mail: letduflloth@gmail.com

Agnez de Leis Saraiva possui mestrado em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (2007) e doutorado em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Atualmente é servidor estatutário da Fundação João Pinheiro e atua na docência, orientação de monografia e pesquisa nos seguintes temas: gestão pública, políticas públicas, com destaque para as sociais, segurança pública e educacional. É vice-coordenador do Núcleo de Pesquisas em Educação (N_Educ) da Fundação João Pinheiro e pesquisador do Grupo Política e Administração dos Sistemas de Educação (PASE/UFMG).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2352-4352>

E-mail: agnez.saraiva@fjp.mg.gov.br

Juliana Lucena Ruas Riani possui graduação em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (1993), mestrado em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (2001) e doutorado em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (2005). Atualmente é pesquisadora em ciência e tecnologia da Fundação João Pinheiro, onde coordena o Núcleo de Pesquisas em Educação (N_Educ). Tem experiência na área de economia e demografia, com ênfase em educação, indicadores sociais e desigualdade.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4450-3406>

E-mail: juliana.riani@fjp.mg.gov.br

Cíntia Santana e Silva é doutoranda em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP), e bacharel em Ciências Sociais pela UFMG. É pesquisadora do Núcleo de Pesquisas em Educação (N_Educ) da Fundação João Pinheiro e do Núcleo de Pesquisas em Desigualdades Escolares (NUPEDE) da UFMG. Fez parte de sua formação na Universidad de Zaragoza, Espanha, entre agosto de 2023 e janeiro de 2024 (Programa Capes-PrInt UFMG) e na Universidad Nacional de La Plata, Argentina (Programa Escala Estudantil, da Asociación de Universidades Del Grupo Montevideo) entre março e agosto de 2009.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4072-6733>

E-mail: cintia.silva@fjp.mg.gov.br

Recebido em 07 de agosto de 2024

Aprovado em 17 de julho de 2025

Editora responsável: Theresa Adrião

