

O contexto dos municípios diante de atual modelo de financiamento da educação básica

The context of municipalities before the current basic education financing model

El contexto de los municipios ante el actual modelo de financiamiento de la educación básica

Antonio Cezamo de Souza Santos Filho¹
Larissa da Silva Ferreira Alves²

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido (PLANDITES) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Pós-graduado em Direito Constitucional pela Faculdade FAVENI. Graduado em Direito pela Faculdade Evolução do Alto Oeste Potiguar. Coordenador Geral da Secretaria Municipal de Educação da cidade de Água Nova, RN. **E-mail:** cesamofilho@gmail.com, **Orcid:** <https://orcid.org/0009-0000-1220-3524>

² Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Mestre em Geografia especialista em Geoprocessamento e Cartografia Digital e graduada em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Professora do Departamento de Geografia e Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Vice-presidente da Rede Internacional Interdisciplinar de Pesquisadores em Desenvolvimento de Territórios (Rede-TER). Atual Secretária de Educação do município de Pau dos Ferros, RN. **E-mail:** larissafferreira@uern.br, **Orcid:** <https://orcid.org/0000-0003-2232-9539>

Resumo: O presente artigo tem por objetivo compreender do papel dos municípios diante do atual modelo de financiamento da educação pública vigente no país, bem como o contexto deles em relação ao custeio da educação básica do Brasil. Através de uma abordagem qualitativa, o trabalho apresenta uma revisão integrativa de artigos publicados em periódicos, no período de 2002 a 2022, selecionados por métodos de inclusão quanto à pertinência temática. Eles foram divididos em três categorias de análise: política de financiamento, modelo e fontes de recursos. Como resultado, observa-se a necessidade de ampliar as discussões científicas quanto ao financiamento do ensino básico, principalmente para aperfeiçoamento das políticas públicas de financiamento vigentes, promovendo uma participação equitativa dos entes federativos nos aportes financeiros destinados à educação básica pública.

Palavras-chave: financiamento; educação básica; município.

Abstract: The aim of this article is to understand the role of municipalities, given the current public education financing model in force in the country, and the context of municipalities in relation to the funding of basic education in Brazil. Using a qualitative approach, the work presents an integrative review of articles published in journals, from 2002 to 2022, selected by inclusion methods regarding thematic relevance. They were divided into three categories of analysis: financing policy, model and sources of resources. As a result, there is a need to expand scientific discussions regarding the financing of basic education, mainly to improve current public financing policies, promoting equitable participation of federative entities in financial contributions destined for public basic education.

Keywords: financing; basic education; county.

Resumen: El objetivo de este artículo es comprender el papel de los municipios, dado el actual modelo de financiamiento de la educación pública vigente en el país, y el contexto de los municipios en relación al financiamiento de la educación básica en Brasil. Utilizando un enfoque cualitativo, el trabajo presenta una revisión integradora de artículos publicados en revistas, de 2002 a 2022, seleccionados por métodos de inclusión en función de la relevancia temática. Se dividieron en tres categorías de análisis: política de financiamiento, modelo y fuentes de recursos. Como resultado, surge la necesidad de ampliar las discusiones científicas en torno al financiamiento de la educación básica, principalmente para mejorar las actuales políticas de financiamiento público, promoviendo la participación equitativa de las entidades federativas en los aportes financieros destinados a la educación básica pública.

Palabras clave: financiamiento; educación básica; condado.

1 INTRODUÇÃO

A educação, em todas as suas nuances, é indispensável para o processo de construção social, além de ser responsável pela escolarização dos sujeitos. Sendo a educação um processo de construção coletiva, ela ocorre em diversos ambientes sociais, tornando-se necessária e indispensável à vida humana.

Nesse contexto, o financiamento da educação básica no Brasil tem sido palco de recentes debates entre pesquisadores e profissionais da área, principalmente no tocante aos recursos destinados aos municípios para esse custeio. A Carta Magna de 1988 transferiu aos municípios a responsabilidade pela oferta da educação infantil e ensino fundamental, demandando desses entes federativos atribuições financeiras, administrativas e organizacionais.

Dessa forma, a política de financiamento do ensino básico se revela uma temática amplamente discutida e carregada de indagações e desafios quanto às distribuições de responsabilidades entre os entes federativos. Pertinente à política de financiamento, o Brasil adota um regime de cooperação, em que cada ente da federação tem percentual mínimo de investimento.

O texto magno delimitou o percentual de cada unidade da federação no que compete ao seu papel no financiamento da educação básica. Cabe à União a aplicação anual, nunca menos de 18%, e aos estados, Distrito Federal, e municípios, 25%, no mínimo, da receita líquida de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Percebe-se o relevante papel dos municípios diante dos desafios de financiar e ofertar uma educação de qualidade para os estudantes da educação infantil e do ensino fundamental, nos moldes da carta magna em vigência. Embora o modelo de financiamento se baseie na colaboração, com responsabilidades solidárias, aos municípios apresentam-se os maiores desafios financeiros, já que arrecadam menos impostos.

Assim, diante de toda complexidade quanto à responsabilidade de cada órgão da administração pública no regime de colaboração, surge uma indagação quanto à situação dos municípios no que se refere à oferta e manutenção da educação básica, sendo: qual o papel dos municípios no atual modelo de financiamento da educação básica?

Com objetivo de compreender a situação dos municípios diante do financiamento da educação básica, o estudo se justifica no sentido de diagnosticar o papel e os desafios desse ente federativo na administração de recursos destinados à manutenção do ensino público, de maneira a fomentar ainda mais estudos e discussões acerca da temática, promovendo o aumento de acervo científico atualizado quanto ao financiamento da educação básica da rede pública.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA

O estudo apresenta uma revisão integrativa de artigos científicos publicados em periódicos no período de 2002 a 2022, selecionados por métodos de inclusão quanto à pertinência temática.

A realização desta pesquisa deu-se mediante abordagem qualitativa, conforme procedimentos técnicos delineados por Gil (1991). É proposta uma análise de artigos que versa sobre o financiamento da educação básica nos municípios brasileiros, com uma perspectiva de uma revisão integrativa de opiniões, discussões, conceitos e análise dos artigos examinados.

Nesse sentido, a estratégia metodológica adotada foi a revisão integrativa, baseada no modelo defendido por Souza, Silva e Carvalho (2010), que define esse processo em seis fases: a) elaboração das perguntas norteadoras; b) busca ou amostragem da literatura nas bases de dados científicas; c) coleta de dados; d) análise crítica dos resultados incluídos; e) discussão dos resultados; f) apresentação da revisão integrativa.

Através de buscas nos bancos de dados da Capes e do Scielo, foram listadas e selecionadas as produções nacionais que mais atendiam às perguntas norteadoras da pesquisa: qual o papel dos municípios no atual modelo de financiamento da educação básica do Brasil? O intuito é responder esse questionamento pautado em estudos científicos confiáveis e de relevância no cenário atual.

Através dos descritores “educação básica”, “financiamento” e “municípios”, os onze resultados-padrões selecionados foram considerados relevantes pelo buscador, com pertinência à pesquisa pretendida. O período da publicação dos artigos científicos está compreendido entre 2002 a 2022,

tendo em vista as mudanças que ocorreram nos últimos vinte anos. O recorte utilizado para a composição desta pesquisa focaliza o papel dos municípios no financiamento da educação básica das escolas públicas, principalmente analisando os programas de transferências de recursos para a rede pública, tais como: Programa de Alimentação Escolar (PNAE) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB).

Na fase de produção de dados, definidos os descritores, chegamos ao resultado de 23 artigos disponíveis nos bancos de dados utilizados, dos quais 12 foram excluídos, por impertinência temática, restando 11 artigos, que foram selecionados para a composição do estudo.

Na fase de análise crítica dos resultados, com relação ao conteúdo dos artigos, foram constituídas categorias de análises, tais como: políticas de financiamento, fontes e modelo de financiamento. A obtenção dessas categorias se deu mediante a leitura na íntegra dos trabalhos selecionados.

Assim, o presente texto apresenta categorias de estudos e resultados, gerando um novo texto, mediante uma abordagem qualitativa, incluindo uma análise de conteúdo e uma síntese interpretativa quanto às discussões relevantes à temática em estudo.

3 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO CONTEXTO MUNICIPAL

Elencada na Constituição Federal como um direito fundamental, a educação é um dos patrimônios que os indivíduos podem possuir. Apresentada como um dever do Estado em seu oferecimento, e consagrada no artigo dos direitos e garantias individuais, a promoção da educação de qualidade sempre foi um desafio a ser superado.

Na redação do capítulo 205 da Carta Magna de 1988, a educação no Brasil é tratada como um direito de todos os indivíduos, além de ser um dever do Estado, através de seus entes federados, a sua oferta, com o objetivo do desenvolvimento pleno da pessoa humana (Brasil, 1988). Dessa forma, a educação precisa se apresentar como uma ferramenta capaz de preparar os cidadãos para o exercício da cidadania, o que exige que a discussão sobre o custeio dessa educação seja constante e fomentada.

O universo de estudo sobre o contexto dos municípios no financiamento da educação básica foi composto por 11 artigos, analisando quanto às características gerais, aos conteúdos abordados e aos resultados dos artigos periódicos, conforme apresentado no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 - Artigos usados na discussão sobre financiamento educacional (recorte de 2003 a 2022)

Autores(as)	Título/ano de publicação/fonte	Discussão
Campos e Cruz (2009)	Impactos do FUNDEB sobre a qualidade do ensino básico público: uma análise para os municípios do Estado do Rio de Janeiro Ano: 2008 Disponível em: Scielo	Aborda os avanços no custeio da educação básica por meio do FUNDEB, política de financiamento do ensino básico. Nos municípios do estado do Rio de Janeiro, depreende a necessidade do aumento dos recursos aos municípios para o custeio do ensino público, e a necessidade de adoção de novos indicadores que considerem os “atrasos educacionais”.
Coutinho e Abranches (2017)	Fundos Públicos e Financiamento da educação: O FUNDEB em municípios do nordeste do Brasil Ano: 2017 Disponível em: Scielo	Apresenta um panorama geral do FUNDEB em municípios nordestinos, o federalismo e o papel da gestão local no financiamento da educação básica. Embora sejam inquestionáveis os benefícios do referido fundo para os municípios, existem inúmeros desafios referente ao volume financeiro destinado a esses entes federativos, dificultando a gestão dos recursos.
Pinto (2014)	Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios Ano: 2014 Disponível em: Scielo	Analisa a capacidade de financiamento dos municípios em relação às responsabilidades da educação básica. Apresenta a necessidade da construção de um modelo permanente de financiamento que integre os entes federativos, eliminando a dependência dos entes menores.
Pinto (2007)	A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo Ano: 2007 Disponível em: Scielo	Aponta os impactos das políticas de financiamento na divisão das responsabilidades de cada ente federativo, bem como na construção de uma educação de qualidade. Defende o aumento dos recursos por meio da elevação do percentual do PIB.
Davies (2006)	Fundeb: a redenção da educação básica? Ano: 2006 Disponível em: Scielo	Aborda a operacionalização do referido fundo de financiamento da educação básica, apresentando as limitações e restrições de recursos, funcionando apenas como complementação federal. Ainda, apresenta a problemática da redistribuição entre os entes federativos, acarretando as perdas e os ganhos entre eles.

Cruz (2012)	Os recursos federais para o financiamento da educação básica Ano: 2012 Disponível em: Scielo	Detalhamento dos recursos destinados ao financiamento da educação básica por meio dos programas do FNDE. Baixa participação da União se comparada às responsabilidades dos entes federativos subnacionais, demandando uma maior participação deste ente federado no processo de universalização da educação básica.
Sales e Fanego (2018)	Fiscalização dos Recursos da Merenda Escolar nas Escolas Públicas do Município de Satuba em Alagoas Ano: 2018 Disponível em: Scielo	Discute a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nos municípios. Apresenta as dificuldades que os municípios têm diante da insuficiência de recursos para a execução dos objetivos do programa.
Araujo (2013)	Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração Ano: 2013 Disponível em: Capes	Analisa as relações intergovernamentais, bem como os contornos recentes das ações e proposições sobre o regime de colaboração para a educação. Discute o forte poder indutor da União na definição de formas de colaboração para a educação e da relação que este ente federado estabelece diretamente com os municípios.
Reis e Chaves (2021)	Recursos federais para a educação básica: pacto federativo e os municípios Ano: 2021 Disponível em: Capes	Analisa a magnitude dos recursos federais geridos pelo FNDE, destinados à rede municipal de ensino, compreendendo a descentralização das ações do governo federal com os demais entes federados.
Alves, Silveira e Schneider (2019)	Financiamento da educação básica: o grande desafio para os municípios Ano: 2019 Disponível em: Capes	Apresenta o desafio da adoção de parâmetros de qualidade nacionais utilizados para calcular o CAQ/CAQi no orçamento municipal mediante o atual modelo de financiamento, demonstrando a necessidade de ampliar as fontes de recursos de modo a garantir o financiamento do CAQi
Santos e Vieira (2017)	Financiamento da educação básica no Brasil: algumas reflexões Ano: 2017 Disponível: CAPES	Observa o modelo de financiamento da educação no Brasil, analisando as alterações legislativas da educação básica. O estudo analisa os percentuais de investimentos em educação que foram utilizados, as origens dos fundos e as destinações percentuais do FUNDEB ao longo dos anos no país.

Fonte: elaborado pelos autores

Ao analisar a distribuição dos artigos por categorias temáticas, comprova-se que 64% dos artigos abordam questões diretamente ligadas ao modelo e às fontes de financiamento da educação básica no contexto dos

municípios. Entre eles, 57% analisam essas receitas mediante um programa específico, seja PNAE, seja FUNDEB.

Uma segunda categoria de análise refere-se à política de financiamento adotada por meio do pacto federativo, a qual corresponde a 36% dos trabalhos selecionados. Aqui, as pesquisas, embora apresentem discussões sobre as fontes de recursos, abordam mais especificamente sobre a política nacional de financiamento, elencando as responsabilidades de cada ente federativo na execução dela.

3.1 Política de financiamento da educação básica no Brasil

Araújo (2013) destaca que o constituinte originário se preocupou em destinar parte da lei maior do país para nortear e regulamentar a educação em território nacional, estabelecendo diretrizes e forma de participação da União, dos Estados e Municípios na universalização da educação no Brasil. Essa cooperação ainda requer a sociedade civil organizada na formação dos educandos.

Nessa discussão, o artigo 208 da Constituição vigente que, de forma concisa, apresenta requisitos de como deve ser a oferta do ensino básico nas escolas, ensino este que compreende a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e a educação de jovens e adultos (Brasil, 1988). A previsão legal da Carta Magna abriu espaço para que leis infraconstitucionais, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), detalhassem como se daria essa oferta de forma específica (Brasil, 1996).

Além de diretrizes sobre a oferta da educação, a Constituição apresenta direcionamento quanto ao financiamento da educação pública, fundamento necessário para conseguir cumprir o dever da oferta da educação para os indivíduos.

Nesse sentido, anos depois, reforça-se a ideia de uma divisão de responsabilidades entre os entes federativos do Estado quanto à participação de cada um na delimitação de atuações, atribuições, responsabilidades e repartição de competências relacionadas à oferta do ensino, desde a educação infantil até o ensino médio. Assim, União, Estados e Municípios,

mediante um regime de colaboração, devem garantir a oferta da educação básica pública de qualidade aos brasileiros (Brasil, 1988 *apud* Pinto, 2014).

Para Pinto (2014), essa oferta ocorre mediante o financiamento educacional, com repasse de recursos por meio de fundos e programas para a manutenção da educação básica. Esse processo de custeio é alvo de discussões contemporâneas, pelo formato de participação de cada ente federativo, seja pela forma de distribuição de recursos, seja pela temática, a qual passaremos a discutir na seção posterior.

Pinto (2007) destaca que o modelo de financiamento da educação pauta-se em um regime de colaboração entre os entes federativos, em que a União e Estados, por meio de uma ação supletiva e redistributiva, garantem condições para que os municípios tenham capacidade de ofertar a educação básica.

Esses recursos são provenientes de impostos, arrecadados diretamente por cada ente federado, transferências constitucionais, contribuições sociais e outras fontes previstas em lei. Nessa concepção, o modelo de financiamento da educação básica do Brasil tem suporte fiscal oriundo de receitas estaduais e municipais, destacando o papel desses entes no financiamento do ensino público do país.

Assim, aquilo que deveria ser uma função redistributiva e supletiva entre os entes federados tornou-se um sufoco aos de menores arrecadações, como os municípios, que participam em maior quantidade. Depreende-se do pensamento de Duarte (2005) que os estados e municípios apresentam maiores responsabilidades no financiamento da educação básica, se comparados à União.

Além dessa garantia constitucional, outras políticas de financiamento educacionais são fundamentais para que os municípios consigam garantir a educação básica nas escolas públicas, com os aportes financeiros oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento em Educação (FNDE), com finalidades específicas, objetivando suplementar o custeio da manutenção em ensino (Brasil, 2023).

Os programas compreendem repasses para a alimentação escolar, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), e um dos principais

fundos para a garantia da manutenção e apoio docente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB).

3.2 Modelo e fontes de recursos de financiamento da educação básica no contexto dos municípios

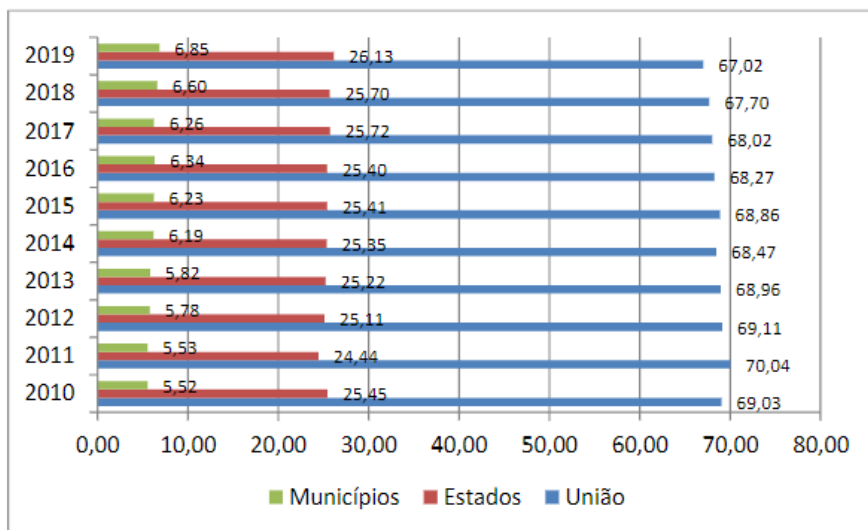
Para Santos e Vieira (2017), mesmo com os repasses previstos para o custeio da educação pública, o valor torna-se insuficiente, principalmente em âmbito municipal, em que muitos municípios dependem totalmente desses recursos, afirmando que as políticas de financiamento no Brasil apresentam problemas, principalmente pela insuficiência. Ao procederem o estudo acerca dos percentuais e das fontes, diagnosticaram algumas problemáticas, tais quais: insuficiência de recursos; influência direta da política macroeconômica na área educacional; desvios de finalidades; má gestão dos recursos; e conflitos de responsabilidade, evidenciando a isenção de alguns entes federativos, especialmente a União.

Por este pensamento, as políticas educacionais são pensadas de cima para baixo, em que os entes federativos menores executam as políticas idealizadas nas instâncias superiores. Com isso, a gestão dos recursos não é alinhada, já que o planejamento não incide na execução, gerando discussões acerca de qual a responsabilidade de cada órgão da administração pública.

Segundo Santos e Vieira (2017), o atual modelo de subsídio à educação básica apresenta uma desigualdade de responsabilidades, acarretando, para alguns entes federativos – estados e municípios – uma oneração maior, enquanto ameniza a atuação de outros, como a União. Além dessa discussão, acrescenta-se a insuficiência de recursos, evidenciando a má distribuição deles nas entidades executoras.

Nesse aspecto, Reis e Chaves (2021), ao discutirem sobre o modelo redistributivo de financiamento da educação básica, apresentam que a descentralização esconde o não cumprimento do papel de redistribuição da União. Esse fato sobrecarrega os demais entes federados, que necessitam racionalizar seus recursos, aumentar o número de matrículas nas escolas, sobretudo municipais, sem que haja aumento do aporte financeiro. É o que sinaliza o gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Evolução da participação dos entes federativos na arrecadação total de tributos (2010-2019)



Fonte: site da Receita Federal Brasileira (RFB).

Ao analisar o Gráfico 1, percebe-se que a União é o ente federativo que mais arrecada tributos, porém não é de sua competência a oferta do ensino básico, já que compete aos municípios e estados, respectivamente, a oferta da educação infantil, do ensino fundamental e médio. Com isso, Reis e Chaves (2021) defendem que a participação dos entes não é equitativa, sobrecarregando os entes subnacionais, principalmente os municípios, sendo eles os que menos arrecadam.

Com isso, a participação da União no processo de oferta da educação básica tem sido alvo de críticas de estudiosos educacionais, principalmente por pontuar que a atuação limita apenas a transferências de recursos suplementares aos demais órgãos da administração pública. A pretensão de um processo de universalização da educação básica, almejando uma educação de qualidade, requer uma colaboração mais efetiva e atuante.

Para Cruz (2012), a participação da União é muito baixa se comparada aos demais entes da federação, principalmente no financiamento e operacionalização dos programas de financiamento do FNDE para a educação básica.

Tais recursos demandam dos entes federativos processos como fonte dos recursos, administração, execução e prestação de contas, evidenciando que, muitas vezes, o papel da União limita-se apenas à destinação suplementar.

Nesse entendimento, Pinto (2007), ao discutir sobre as políticas de fundo de financiamento, especialmente do FUNDEF e FUNDEB, analisou os desafios de estados e municípios quanto à repartição de responsabilidades para a manutenção do ensino básico público. Com isso, defende a maior participação dos entes federativos, com a consequente elevação dos recursos destinados a esse fim, elevando os percentuais de aplicação de cada ente federado por meio do PIB.

No tocante à participação dos entes federativos no sistema colaborativo do financiamento da educação básica das escolas públicas do país, Araújo (2013) apresenta que a Constituição da República de 1988 potencializou os desequilíbrios federativos, tanto por não prever as fontes de recursos para o custeio das despesas educacionais como pela ampliação das responsabilidades dos municípios diante da educação básica.

Embora a Carta Magna de 1988 tenha potencializado a política de financiamento, por se tratar de uma norma geral, não detalhou a instrumentalização do financiamento educacional, havendo a necessidade de normas infraconstitucionais para a regulamentação. O entendimento de Araújo (2013) se agrega à necessidade de regulamentação do regime e de colaboração dos entes federativos, além da repartição de competências entre eles.

Ao analisar a problemática da descentralização das responsabilidades e o papel de cada ente federativo, Pinto (2014) enfatiza a necessidade de um sistema de financiamento educacional capaz de integrar União, estados e municípios que seja permanente, equitativo e sem dependência dos entes menores em relação aos demais.

Tal modelo de financiamento seria uma substituição ao atual, que, ao pensamento de Araújo (2013), é desigual e sufocante aos municípios, já que estes recebem responsabilidades maiores e desproporcionais. Assim, o novo modelo redesenhou o papel dos entes federados no custeio da educação básica, eliminando a dependência dos municípios dos repasses da União.

No estudo de Coutinho e Abranches (2017), programas de financiamento da educação básica, a exemplo do FUNDEB, evidenciam o cenário

de discrepância das responsabilidades entre União, Estados e Municípios. Com isso, parte dos municípios da região Nordeste enfrentam dificuldades financeiras, principalmente aqueles com menos de 50.000 habitantes.

A política do FUNDEB resultou em algumas críticas quanto a essa questão, principalmente a uma atuação mais incisiva da União na educação básica. Nas palavras de Davies (2006), torna-se necessário uma distribuição mais equitativa entre os entes federados, proporcionando uma participação justa na destinação de recursos:

Houve uma compreensão de que uma política nacional de atenção à Educação Básica teria que passar necessariamente por uma atuação mais incisiva do Poder Central, isto é, da União, com a constituição de um Fundo que viesse a financiar todos os níveis, etapas e modalidade de Ensino anterior ao Ensino superior. Essas são as premissas que nortearam a proposição do Fundeb (Davies, 2006, p. 3).

Neste sentido, Coutinho e Abranches (2017) propõem que a autonomia do executivo dos municípios encontra-se comprometida por ausência de autossuficiência financeira, acarretando, à gestão local, limitação na gerência dos repasses federais. Contudo, as autoras apontam que essa falha na política de transferência de recursos para os municípios não restringe apenas o FUNDEB.

O PNAE, que tem o objetivo de ofertar alimentação aos alunos do ensino básico, é um exemplo dessa narrativa. Os valores repassados aos municípios para aquisição de gêneros alimentícios para estudantes na educação básica da rede pública é cenário de discussão e pesquisas acadêmicas.

No entendimento de Sales e Fanego (2018), ao analisarem os recursos repassados através do PNAE para o município de Satuba, AL, perceberam que embora a política de transferência seja estruturada, ela apresenta desafios evidentes, principalmente aos municípios, durante a execução do programa, seja na operacionalização, seja na fiscalização. Para a superação desses entraves, sugere o aumento do valor per capita, o fortalecimento da participação dos conselhos e oferecimento de capacitação técnica aos agentes do programa nos municípios.

Essa majoração no quantitativo pecuniário dos recursos destinados aos municípios não se limita apenas ao PNAE. A discussão é extensiva aos

demais programas de suporte financeiro educacional, como de transporte escolar (PNATE), manutenção de escolas (PDDE) e o FUNDEB.

Corroborando essa ideia, Campos e Cruz (2009) apresentam que as limitações de recursos é um entrave para os municípios na política de educação de qualidade, uma vez que é evidente a ampliação de investimento para o financiamento da educação básica no âmbito municipal. Atrelado a esse entendimento, ao desenvolverem a pesquisa nos municípios do estado do Rio de Janeiro, ainda apresentam um novo problema quanto ao custeio do ensino básico: a discrepância de destinação de valores pelos critérios adotados.

Os autores apontam que o modelo de financiamento educacional em vigência no Brasil desconsidera os “atrasos educacionais”, já que não há relação entre a vinculação de recursos aos municípios e os indicadores educacionais. Assim, essa desconsideração dificulta os municípios que necessitam melhorar seus índices educacionais e consolidar uma educação pública de qualidade.

Por isso, o financiamento colaborativo não pode ser encarado como uma utopia ou, simplesmente, um termo acessório de política educacional, mas sim um mecanismo imprescindível de fortalecimento da educação básica. Nesses termos, os recursos destinados para a garantia do ensino básico não podem ser mínimos, uma vez que os municípios, por fonte própria, não conseguem financiar o custo da educação básica pública.

Na tentativa de dirimir as dúvidas em torno dessa problemática, a pesquisa desenvolvida por Alves, Silveira e Schneider (2019) afirma que, para aumentar a qualidade do ensino na rede pública, é necessário que os recursos destinados para área educacional sejam condizentes com o custo aluno-qualidade. Para isso, com o novo FUNDEB, o Valor Aluno Ano Resultado (VAAR) chega para suprir esse problema, já que prevê o destino de 2,5 pontos percentuais conforme os indicadores de gestão, através do desempenho dos alunos da rede.

No desenvolvimento do estudo em três municípios de mesmo porte populacional, os resultados indicam que o impacto de um padrão de qualidade nacional para a oferta de ensino de qualidade necessita de uma ampliação das fontes de recursos, de modo a garantir essa qualidade no financiamento da educação pública.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão integrativa indica a necessidade relevante da discussão do atual modelo de financiamento da educação básica. Os artigos apresentam uma sintonia quanto à necessidade de aperfeiçoamento das políticas de financiamento da educação pública, evidenciando a constante necessidade de atualização das legislações e normativas que versam sobre o custeio do ensino básico.

Com este artigo, problematizamos a situação dos municípios diante do financiamento da educação básica, qual seja o papel deste ente federativo no custeio do ensino público. Conforme revelado pela maioria dos estudos que compõem essa revisão integrativa, os desafios são evidentes e demonstram a fragilidade do atual modelo de financiamento quanto ao regime de colaboração pactuado.

Embora expresso desde a Constituição de 1988 o regime de colaboração para oferta e financiamento do ensino público entre os entes federativos da república brasileira, grande parte dos trabalhos que compõem esse estudo mencionam a necessidade de um aperfeiçoamento quanto à participação dos entes federativos no custeio da educação básica, delegando aos entes de maior arrecadação de impostos maior responsabilidade de financiamento.

Assim, os próprios programas do FNDE, que repassam aos municípios recursos para questões como alimentação escolar, transporte e manutenção, funcionam apenas como complementação, incumbindo aos municípios a maior responsabilidade na execução dos serviços educacionais. Com isso, evidencia-se a discrepância de responsabilidade dos entes federativos, sobrecarregando aqueles que menos arrecadam, como os municípios, os quais, por sua vez, apresentam a maiores responsabilidades com a educação básica.

É fundamental, portanto, que a legislação que versa sobre o financiamento do ensino público seja aperfeiçoada, garantindo uma política de financiamento mais equitativa e exequível. Isso possibilitaria a majoração dos recursos aos municípios para o custeio da educação básica, já que eles arrecadam menos impostos e são responsáveis pela oferta de maior parte das etapas do ensino básico.

REFERÊNCIAS

ALVES, Thiago; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone; SCHNEIDER, Gabriela. Financiamento da Educação Básica: o grande desafio para os municípios. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 13, n. 26, p. 391-413, 14 nov. 2019.

ARAUJO, Gilda Cardoso. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul./set. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). *Resolução/CD/FNDE n. 26*, 17 de junho de 2023. Brasília, DF: MEC, 2023

BRASIL. Ministério de Educação e Cultura. *LDB – Lei n. 9394/96*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: MEC, 1996.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 nov. 2023.

CAMPOS, Bruno Cesar; CRUZ, Breno de Paula Andrade. Impactos do Fundeb sobre a qualidade do ensino básico público: uma análise para os municípios do estado do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 371-93, mar. 2009.

COUTINHO, Henrique Guimarães; ABRANCHES, Ana de Fátima. Fundos públicos e financiamento da educação: o FUNDEB em municípios do nordeste do Brasil. *Tópicos Educacionais*, Recife, v. 23, n. 2, p. 74-88, jul./dez. 2017.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 2, n. 7, 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/51383>. Acesso em: 4 maio 2023

DAVIES, Nicholas. Fundeb: a redenção da Educação Básica? *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, ed. especial, p. 753-74, out. 2006.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 821-839, out. 2005.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo. Atlas. 1991.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 624-44, set. 2014. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/198053142946>

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-97, out. 2007. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/s0101-73302007000300012>

REIS, Antônio Cláudio Andrade dos; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Recursos Federais para a Educação Básica: pacto federativo e os municípios. *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, São Paulo, v. 11, n. 1, 2021. Doi: <http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907103022>

SALES, Rosana Maria Lima Albuquerque; FANEGO, Graciela. Fiscalização dos Recursos da Merenda Escolar nas Escolas Públicas do Município de Satuba em Alagoas, desde o início até 2016. *Id On Line Revista de Psicologia*, Jaboatão dos Guararapes, v. 12, n. 41, p. 937-60, 29 jul. 2018. Doi: <http://dx.doi.org/10.14295/online.v12i41.1272>

SANTOS, Daniela Dermínio Posterare; VIEIRA, Horácio Rosa. Financiamento da educação básica no Brasil: algumas reflexões. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, Araraquara, n. 19, 2017. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9385>. Acesso em: 5 jun. 2023.

SOUZA, M. T.; SILVA, M. D.; CARVALHO, R. *Revisão integrativa: o que é e como fazer*. Einstein, [S. l.], v. 8, n. 1, p. 102-6, 2010.

