
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**ICMS-EDUCAÇÃO E FINANCIAMENTO POR
RESULTADOS: UMA ANÁLISE DA REGIÃO
SUDESTE**

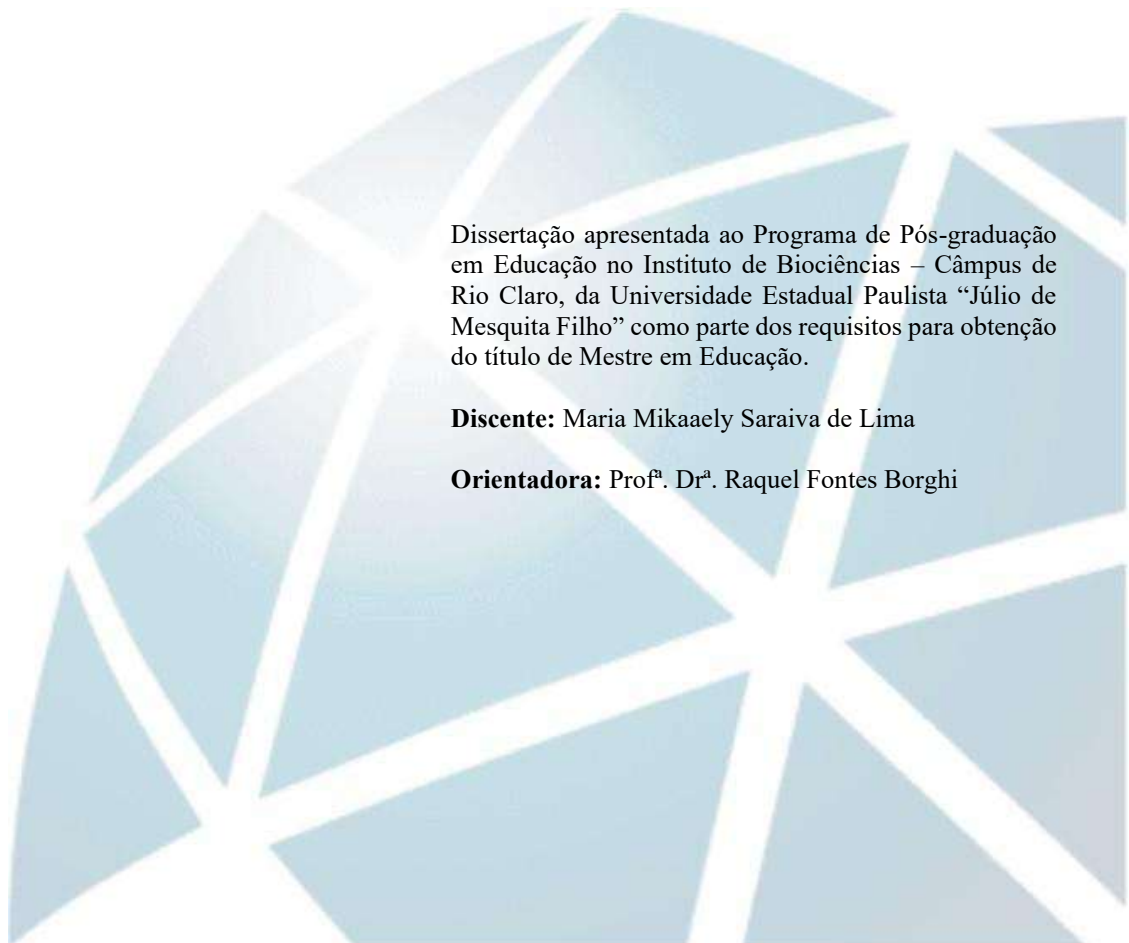
MARIA MIKAAELY SARAIVA DE LIMA



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**ICMS-Educação e financiamento por resultados: uma análise da região
Sudeste**

MARIA MIKAAELY SARAIVA DE LIMA

A large, abstract geometric graphic in shades of blue and white occupies the lower half of the page. It consists of several overlapping triangles and polygons that form a complex, crystalline structure, resembling a stylized dome or a molecular model.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação no Instituto de Biociências – Câmpus de Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação.

Discente: Maria Mikaaely Saraiva de Lima

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Raquel Fontes Borghi

L732i

Lima, Maria Mikaaely Saraiva de

Icms-Educação e financiamento por resultados : uma análise da região sudeste / Maria Mikaaely Saraiva de Lima. -- Rio Claro, 2025
115 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Instituto de Biociências, Rio Claro

Orientador: Raquel Fontes Borghi

1. Financiamento da educação. 2. Icms-educação. 3. Fundeb. 4. Financiamento por desempenho. I. Título.



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

Câmpus de Rio Claro



CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO: ICMS-EDUCAÇÃO E FINANCIAMENTO POR RESULTADOS: UMA ANÁLISE DA REGIÃO SUDESTE

AUTORA: MARIA MIKAAELY SARAIVA DE LIMA

ORIENTADORA: RAQUEL FONTES BORGHI

Aprovada como parte das exigências para obtenção do Título de Mestra em Educação, pela Comissão Examinadora:



Assinado de forma digital por:
Raquel Fontes
Borghi/25118800838
Data: 2025.12.02 11:54:43
-03'00'

Profa. Dra. RAQUEL FONTES BORGHI (Participação Virtual)
Departamento de Educação / UNESP - Instituto de Biociências de Rio Claro - SP



Documento assinado digitalmente
ROMUALDO LUIZ PORTELA DE OLIVEIRA
Data: 03/12/2025 18:07:24-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dr. ROMUALDO LUIZ PORTELA DE OLIVEIRA (Participação Virtual)
Departamento de Administração Escolar e Economia da Educação / Universidade de São Paulo - SP



Documento assinado digitalmente
CASSIA ALESSANDRA DOMICIANO
Data: 05/12/2025 03:18:05-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Profa. Dra. CASSIA ALESSANDRA DOMICIANO (Participação Virtual)
Departamento de Planejamento e Administração Escolar / Universidade Federal do Paraná - PR

Rio Claro, 21 de novembro de 2025.

Agradeço,

A minha orientadora Raquel por toda paciência e auxílio durante esse trajeto de pós-graduação, a confiança na minha capacidade e todo incentivo depositado foram combustível em momentos de desânimo.

Aos meus queridos amigos do “Bonde do Mestrado”, pela ajuda, pelos *links* das normas ABNT compartilhados, por trocas realizadas durante esse período de quase 3 anos. Usando as palavras do Chico: “quando sofremos juntos, sofremos menos”.

A Júlia, Andresa e Priscilla por todo suporte. Conhecer a pesquisar sabendo que existem pesquisadoras como vocês, é um dos motivos que me leva a saber que a Ciência está em boas mãos. Em especial a Júlia, pela amizade que nasceu, pelos choros compartilhados, pelas risadas dadas. Obrigada por ter sido uma facilitadora nessa caminhada.

Aos meus amigos que muitas das vezes me lembraram que pesquisa também significa aproveitar os finais de semanas na companhia de pessoas que você ama.

Aos meus amigos do Blaugrana pelos 10 anos de amizade virtual. Vocês que me viram entrar na UNESP quando eu era uma “bebê” e acompanham diariamente meus compartilhamentos como professora, pesquisadora, torcedora de futebol e jogadora de *games* on-line.

A minha família, por todo amor e carinho que vocês têm por mim. Em especial aos meus irmãos Jonathan e Johnny. Amo vocês.

Ao meu avô e a minha avó (*in memoriam*).

Ao GREPPE, por todo descobrimento, artigos, discussões, possibilidades.

*Tenho vinte e cinco anos de sonhos, e de sangue,
e de América do Sul.
(Belchior – A Palo Seco)*

RESUMO

A presente pesquisa busca identificar e apresentar a introdução de indicadores educacionais nas legislações referente ao rateio da cota-parte do ICMS nos estados da região sudeste, o denominado ICMS-educação. A mudança foi ocasionada pela Emenda Constitucional nº 108/2020 que obrigou os estados a estabelecerem o repasse de no mínimo dez por cento do ICMS arrecadado com base em indicadores educacionais e de equidade, possibilitando a adequação na IV condicionalidade da nova complementação do Fundeb Permanente denominada como VAAR. A indução de indicadores educacionais na divisão da cota-parte se baseia no modelo cearense implantado desde 2007. Para entender como se dará os indicadores de qualidades foram analisadas as novas legislações de reparte dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo. Foi possível mapear que as avaliações estaduais de desempenho (SARESP, SIMAVE, PAEBES) compõem os principais critérios de averiguação de melhoria educacional, se baseando na evolução das notas dos alunos da segunda e quinta série do ensino fundamental, e da nona série no caso de Minas Gerais. Além disso, os municípios que se recusarem a participar, ficarão com o menor índice para o reparte do ICMS. É possível concluir que o ICMS-Educação coloca a avaliação com o papel central da prática pedagógica. Essa centralização da avaliação como critério para o financiamento municipal pode induzir os municípios a aderirem a soluções privatizantes da educação, como a privatização do currículo, além de incentivar o estreitamento curricular, direcionando a prática pedagógica a preparação para essas avaliações, responsabilizando as escolas, gestores, professores e alunos pelo mau desempenho. Esta pesquisa de cunho qualitativo aparou-se na utilização de análise documental em que se investigou a legislação do novo Fundo, atas de reunião da Comissão Intergovernamental Fundeb (CIF), Notas Técnicas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e as novas legislações da cota parte do ICMS dos estados sudestinos disponíveis nos sites das Assembleias Legislativas de cada estado.

Palavras-chaves: Financiamento da educação. ICMS-educação. Fundeb. Financiamento por desempenho.

ABSTRACT

The present research aims to identify the introduction of new educational indicators into financing legislations of southeast Brazilian states referring to the Tax on Education and Social Security (ICMS) share, known as the ICMS-education. A change occasioned by the 10/2020 Constitutional Amendment which requires of the states a minimum transfer of 10 percent of their ICMS taxes collection for education based on educational and equity indicators in order to comply with the V conditionality of the financing policy “Fundeb Permanente”, VAAR (Value Per Student's Year Result). A new policy based on the Ceará state model implemented in 2007. To understand how these new indicators will be implemented, this research was based on document analysis of Fundeb Permanente legislation, Intergovernmental Fundeb Commission (CIF) protocols, National Institute of Studies and Educational Research Anísio Teixeira (INEP) technical notes, and new ICMS share legislations of the southeastern states (São Paulo, Minas Gerais and Espírito Santo), available through their legislative assemblies' websites. As a result, it was possible to confirm that state educational assessments (SARESP, SIMAVE, PAEBES) constitute the main criteria of educational improvement verification, based on the evolution students results in the second, fifth and, in Minas Gerais, also ninth grades of Brazilian compulsory education. The municipalities that refuse to participate will receive the lowest percentage of distribution of the ICMS taxes collection in each state. As conclusions, the research indicates the centrality of state educational assessments in pedagogical practice through the ICMS-education share, which may lead municipalities to embrace privatization solutions such as curriculum privatization. Also, encouraging curricular narrowing given the derationing of pedagogical practice towards preparing for the assessments, and holding schools' administrators, teachers, and students accountable for poor performances.

Key-words: Education financing. State taxes. Financing by results.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução do atendimento da rede municipal no ensino fundamental

Figura 2 - Anexo para cumprimento da condicionalidade I

Figura 3 - Gráficos dos entes que cumpriram com a condicionalidade III

Figura 4 - Anexo a ser preenchido pelos Estados com o novo critério do ICMS

Figura 5 - Informações a serem preenchidas pelos municípios referentes a Condicionalidade V

Figura 6 - Diagrama esquemático do indicador do VAAR-Aprendizagem

Figura 7 - Gráfico dos entes federados que cumpriram ou não com o VAAR-Aprendizagem

Figura 8 - Gráfico dos entes federados que cumpriram ou não com o VAAR-Atendimento

Figura 9 - Fluxograma do ICMS Paulista

Figura 10 - Fluxograma do cálculo do IQEM

Figura 11 - Novo ICMS de Minas Gerais

Figura 12 - Fluxograma do reparte dos critérios da Cota-Parte Educação de Minas Gerais

Figura 13 - Novo ICMS do Espírito Santo

Figura 14 - Fluxograma sobre o IQE do Espírito Santo

Figura 15 - Fluxograma do atual ICMS carioca

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Documentos analisados sobre o Fundeb Permanente

Quadro 2 – Documentos sobre o ICMS-educação dos estados sudestinos

Quadro 3 - Dados do estado de São Paulo

Quadro 4 - Comparativo do repasse da cota-parte do ICMS após aprovação da nova legislação paulista

Quadro 5 - Dados do estado de Minas Gerais

Quadro 6 - Comparativo do repasse da cota-parte do ICMS após aprovação da nova legislação mineira

Quadro 7 - Dados do estado do Espírito Santo

Quadro 8 - Comparativo do repasse da cota-parte do ICMS após aprovação da nova legislação capixaba

Quadro 9 - Dados do estado do Rio de Janeiro

Quadro 10 - Comparativo entre os estados da região sudeste

LISTA DE SIGLAS

AEE — Atendimento Educacional Especializado
ANPED — Associação Nacional de Pesquisa em Educação
BNCC — Base Nacional Comum Curricular
CAQ — Custo Aluno Qualidade
CAQI — Custo Aluno-Qualidade Inicial
CF — Constituição Federal
CIF — Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade
E.F — Ensino Fundamental
EC — Emenda Constitucional
EJA — Educação de Jovens e Adultos
FHC — Fernando Henrique Cardoso
FINEDUCA — Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FNDE — Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE — Fundo de Participação dos Estados
FPM — Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB — Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF — Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério
IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS — Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
INEP — Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IQE — Índice de Qualidade Educacional
IQEM — Índice de Qualidade da Educação Municipal
LDB — Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDE — Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC — Ministério da Educação
OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAEBES — Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo
PNE — Plano Nacional de Educação
PRE — Cota-Parte da Educação
SAEB — Sistema de Avaliação da Educação Básica

SARESP — Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo

SEF — Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais

SIMAVE — Sistema Mineiro de Avaliação da Educação

SIMEC — Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle

STF — Supremo Tribunal Federal

TEA — Transtorno do Espectro Autista

VAAF — Valor Anual por Aluno

VAAR — Valor Aluno Ano Resultado

VAAT — Valor Anual Total por Aluno

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 Objetivo	16
1.2 Metodologia	17
2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: OS FUNDOS DA EDUCAÇÃO	22
2.1 O Fundef.....	23
2.3 O Fundeb de 2006	26
3 O FUNDEB PERMANENTE	29
3.1 A disputa pelo Fundeb Permanente.....	29
3.3 A complementação da União	31
<i>3.3.1 A Complementação VAAF.....</i>	<i>32</i>
<i>3.3.2 A Complementação VAAT.....</i>	<i>33</i>
<i>3.3.3 A complementação VAAR.....</i>	<i>35</i>
3.4 Do uso dos recursos	50
3.5 O Custo aluno qualidade (CAQ)	53
3.6 Os órgãos fiscalizadores	55
4 O ICMS-EDUCAÇÃO NOS ESTADOS DA REGIÃO SUDESTE	58
4.1 O estado de São Paulo	61
<i>4.1.2 O novo ICMS paulista.....</i>	<i>61</i>
4.2 O estado de Minas Gerais	69
<i>4.2.1 O ICMS de Minas Gerais</i>	<i>70</i>
4.3 O estado do Espírito Santo	78
<i>4.3.1 O ICMS do Espírito Santo.....</i>	<i>79</i>
4.4 O estado do Rio de Janeiro	91
<i>4.4.1 Os dados do Rio de Janeiro.....</i>	<i>91</i>
<i>4.4.2 O ICMS do Rio de Janeiro</i>	<i>91</i>
4.5 O fator comum nos critérios de distribuição.....	93

CONCLUSÃO.....	101
REFERÊNCIAS.....	105

1. INTRODUÇÃO

O financiamento da educação básica no Brasil teve um grande marco com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério (FUNDEF) por meio da Emenda Constitucional n.º 14, de 1996. Este Fundo, de natureza contável, foi instituído no âmbito de cada estado e do Distrito Federal a partir de 1998. Ao longo da história do Brasil, algumas sombras de ideias de fundos educacionais foram observadas (Costa, Tavares e Couto, 2021; Pinto, 2008). Conforme Pinto (2008), é somente com a aprovação do FUNDEF que podemos dizer que existe uma incorporação constitucional das políticas de fundos.

A CF de 1934 consagra a vinculação, e até adota o conceito de “fundos de educação”, em seu art. 157, mas destinado apenas a obras e com fontes instáveis de financiamento. Seriam necessários mais 62 anos para que os fundos, com fontes significativas de recursos, fossem incorporados à sistemática constitucional de financiamento da educação por meio do Fundef e do Fundeb (Pinto, 2008, pág. 849).

De forma geral, o FUNDEF se caracterizou pela mudança estrutural do financiamento do Ensino Fundamental, em que cada estado e município recebia equivalência de acordo com o número de alunos matriculados nesta etapa de ensino. Deste modo, conforme apontado por Borghi (2002), este Fundo foi a estratégia utilizada pelo governo federal para priorizar os investimentos de estados e municípios no ensino fundamental. Além disso, a legislação do FUNDEF previa, ainda, a definição de um custo mínimo aluno diferenciando entre os estudantes que estavam entre o 1ª e 4ª série e os estudantes da 5ª à 8ª série, além do fato de 60% do valor pago pelo este, ser direcionado ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação (Brasil, 1996a).

Apesar do importante passo de financiamento da educação, o FUNDEF acabou não abrangendo a Educação Infantil, Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos - EJA -, sobre isso, o então Secretário da Educação Básica, no ano de 2007, Francisco das Chagas Fernandes, ao relatar sobre o FUNDEF, trouxe o fato que o fundo desconsiderou a demanda de mais de 50 milhões de jovens e adultos, além do baixo atendimento para a Educação Infantil que tinha o Brasil na época, onde atendia apenas 18,5% da população de 0 a 5 anos na Educação Infantil (Fernandes, 2007).

Com o término da vigência do FUNDEF, foi aprovado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB - que preencheu algumas lacunas do FUNDEF. O FUNDEB foi criado pela Emenda

Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, trazendo diversas mudanças em relação ao FUNDEF, dentre as quais se destacam: prazo de vigência de 14 anos; alcance de todas as etapas da educação básica, aumento dos impostos que fazem parte do fundo, bem como mudança na porcentagem da complementação da União, onde o governo federal complementava aqueles estados que não atingiu ao custo mínimo por aluno (Brasil, 2007).

O FUNDEB tinha prazo de validade até o ano de 2020, quando seria necessário pensar em uma nova forma de financiamento. De forma histórica, a disputa pelo que chamamos de FUNDEB Permanente se inicia no ano de 2015 com a proposta de Emenda Constitucional 15/2015 proposto pela Deputada Raquel Muniz (PSC/MG) que tornava o FUNDEB Permanente, além da participação de outras organizações educacionais, dentre as quais a Campanha Nacional pelo Direito à Educação nas Audiências Públicas na Comissão Especial destinada à Proposta (Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, 2017).

No ano de 2020, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 108/2020 que estabelece o FUNDEB Permanente. Para regulamentar a operação do Novo FUNDEB foram elaboradas: Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, o Decreto nº 10.656, de 22 de março de 2021 e as Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021 e 14.325, de 12 de abril de 2022 que alteram a regulamentação do FUNDEB Permanente.

O FUNDEB Permanente trouxe mudanças significativas para o financiamento da educação básica no país, entre essas mudanças, podemos citar o aumento da porcentagem de distribuição da complementação da União; Introdução de mais dois tipos de complementação; Aumento da porcentagem do FUNDEB para pagamento da remuneração dos profissionais da educação; Além do Fundeb passar a ser permanente. São mudanças estruturais e de divisão de recursos importantes, para as quais é necessário nos debruçarmos com maior atenção.

O FUNDEB Permanente, através da Emenda Constitucional nº 108/2020 passar a ser permanente, não tendo mais prazo de validade, apesar disso, é previsto pela EC que a cada 10 anos de vigência, sejam revistos os critérios de distribuição da complementação da União e dos fundos.

Art. 2º

Art 60-A. Os critérios de distribuição da complementação da União e dos fundos a que se refere o inciso I do **caput** do art. 212-A da Constituição Federal serão revistos em seu sexto ano de vigência e, a partir dessa primeira revisão, periodicamente, a cada 10 (dez) anos (Brasil, 2020a).

Uma das grandes alterações do FUNDEB Permanente é referente a complementação da União ao Fundo. O fundo inova com a complementação Valor Aluno Ano Resultado, o VAAR, buscando premiar as redes de ensino que comprovarem estarem aptas em 5 condicionalidades de melhoria de gestão e evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem, sendo as condicionalidades de gestão

Art. 14. A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do **caput** do art. 5º desta Lei.

§ 1º As condicionalidades referidas no **caput** deste artigo contemplarão:

I- Provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;

II - Participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica;

III- Redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades;

IV - Regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020;

V - Referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino (Brasil, 2020b).

Assim, a partir do FUNDEB Permanente, por exigência de sua legislação, em especial a condicionalidade IV, uma condição para recebimento de parte dos recursos federais é que os estados elaborem a legislação do ICMS-Educação. A partir destas legislações estaduais, a distribuição de parte dos recursos do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) para os municípios passa a se dar a partir de indicadores educacionais.

Neste contexto, a hipótese desta pesquisa é de que as legislações do ICMS-Educação vão priorizar indicadores de desempenho, iniciando uma política de financiamento por resultados educacionais entre estados e seus municípios.

1.1 Objetivo

O objetivo geral desta pesquisa é identificar e apresentar as legislações do ICMS-Educação nos estados da região sudeste e compreender como se dará o financiamento por indicadores educacionais.

Como objetivos específicos foram estabelecidos:

I) Compreender os aspectos do financiamento da educação básica no Brasil desde o FUNDEF ao FUNDEB Permanente e suas principais disputas.

II) Apresentar e analisar a legislação do Fundeb Permanente com destaque para a distribuição de recursos via indicadores de melhorias de resultados (complementação VAAR).

III) Mapear e analisar as legislações estaduais do ICMS da região sudeste.

IV) Discutir os critérios utilizados como qualidade educacional como forma de distribuição dos recursos do ICMS.

1.2 Metodologia

Para a realização deste trabalho, utilizamos da pesquisa qualitativa, análise documental e levantamento bibliográfico como forma de aprofundamento da temática levantada. Entendemos que a pesquisa qualitativa não busca se preocupar com representatividades numéricas, mas busca assumir que os dados recolhidos se manifestam em formas de palavras ou imagens (Pesce e Abreu, 2014; Goldenberg, 2011).

Sendo necessário compreender que, na pesquisa qualitativa não existe um afastamento total do pesquisador ao objeto de pesquisa, assim torna-se necessário que o pesquisador busque um controle da sua subjetividade, assim, quanto mais se tem a noção de que a escolha do objeto já significa um julgamento de valor, isso auxilia nesse processo de atenção. Segundo Goldenberg (2011):

A simples escolha de um objeto já significa um julgamento de valor na medida em que ele é privilegiado como mais significativo entre tantos outros sujeitos à pesquisa. O contexto da pesquisa, a orientação teórica, o momento sócio histórico, a personalidade do pesquisador, o ethos do pesquisado, influenciam o resultado da pesquisa. Quanto mais o pesquisador tem consciência de suas preferências pessoais mais é capaz de evitar o bias, muito mais do que aquele que trabalha com a ilusão de ser orientado apenas por considerações científicas (Goldenberg, 2011, p. 24).

Por isso, ainda segundo a autora, a necessidade de, na pesquisa qualitativa, o pesquisador deixar explícito o passo a passo de todo o processo na realização da pesquisa. A definição da problemática, os resultados alcançados e o caminho percorrido até essas definições finais. Nesse contexto, Pesca e Abreu (2014) também argumentam a não neutralidade do

observador/pesquisador, pois este é um sujeito que está imerso às circunstâncias historicamente datadas.

Entre as investigações da pesquisa qualitativa, está inserida a análise documental, na qual se relaciona com a abordagem qualitativa pois “a abordagem qualitativa se ocupa nas Ciências Sociais com um nível de realidade que não pode ser quantificado” (Alves, *et al.*, 2021, p. 52). Ainda segundo as autoras, a análise documental tem como objeto de estudo a investigação dos documentos, sendo este também a sua fonte. Neste caso, destaca-se que o entendimento de documentos perpassa escritos oficiais, sendo constituído de filmes, vídeos entre outros (Sá-Silva, Almeida e Guindani, 2009).

Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) deixam claro que ao extrair informações de um documento, o pesquisador o faz

[...] investigando, examinando, usando técnicas apropriadas para seu manuseio e análise; segue etapas e procedimentos; organiza informações a serem categorizadas e posteriormente analisadas; por fim, elabora sínteses, ou seja, na realidade, as ações dos investigadores – cujos objetos são documentos – estão impregnadas de aspectos metodológicos, técnicos e analíticos (Sá-Silva, Almeida e Guindani, 2009, p.4).

A análise documental se destaca em sua própria natureza, os pesquisadores recorrem a materiais que ainda não passaram pelo tratamento analítico, ou seja, eles se debruçam sobre fontes primárias para a realização da sua pesquisa. Isso também leva a que o pesquisador seja mais criterioso em sua análise, já que os documentos analisados não passaram por tratamento científico. Como fontes primárias, entendemos como “[...] dados originais, a partir dos quais se tem uma relação direta com os fatos a serem analisados, ou seja, é o pesquisador (a) que analisa” (Sá-Silva, Almeida e Guindani, 2009, p.6).

Cabe ressaltar que partimos do pressuposto que ao analisar os textos, nesse caso em especial, legislações do FUNDEB Permanente e do ICMS-Educação dos estados pesquisados, encontramos impressas nelas aquilo que deve ser internalizado pelos sujeitos sociais (Evangelista e Shiroma, 2019). Assim, não analisamos de forma explicativa, mas sim, segundo Evangelista e Shiroma:

Analisamos documentos, procurando decifrar, nos textos, os objetivos anunciados ou velados de determinada política, para entender como se articulam ou afrontam o projeto hegemônico burguês, como impactam a luta de classes, como colaboram ou dificultam a construção de uma sociabilidade que supere o modo de produção capitalista (Evangelista e Shiroma, 2019, p.85).

As fontes, ainda segundo as autoras, possuem objetividade, mas que não necessariamente se apresentam claramente. Eis então a necessidade de algumas perguntas ao analisar os documentos: O que se pretende resolver com essa política educacional? Quem interessa ou defende as propostas ali colocadas? Quais os argumentos para a sua sustentação? Dessa forma,

Termos como individualismo, escolha, diversidade, competição, forças de mercado, excelência, oportunidade, modernização, eficiência, autonomia responsável, descentralização, apelo à participação da sociedade civil, à solidariedade dos voluntários da comunidade (BOWE; BALL, 1992), cada vez mais presentes nos documentos oficiais, evidenciam não apenas a penetração da ideologia do gerencialismo na educação, mas expressam também a conformação e produção de um novo “lêxico” educacional, um híbrido de pedagógico e gerencial (Shiroma, E.O, 2005, p.438).

Entendendo a relação da não neutralidade do pesquisador, assim como o esforço contínuo da sua subjetividade quanto ao objeto de estudo e a necessidade de explicitar o passo a passo da pesquisa. Para tal, foi realizado o levantamento das legislações que regem o FUNDEB permanente, encontradas no site do Planalto. Assim como as legislações do ICMS- educação dos estados da região sudeste, encontradas no site da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Assembleia Legislativa de São Paulo e no site da Assembleia Legislativa do Espírito Santo. O estado do Rio de Janeiro não é objeto dessa pesquisa, pois não foi aprovado a nova legislação do ICMS-educação. O Projeto de Lei de nº 6358/2022 se encontra suspenso de qualquer deliberação legislativa por requerimento do Supremo Tribunal Federal (STF). Dessa forma, mesmo tendo a proposta de nova distribuição escrita, por ela não estar em vigor e com a possibilidade de mudanças no corpo do texto durante o curso de votação, optamos por deixar o estado do Rio de Janeiro de fora dessa pesquisa.

Abaixo contém quadro com os documentos analisados para o entendimento do FUNDEB Permanente e as metodologias de averiguação das condicionalidades do VAAR.

Quadro 1 – Documentos analisados sobre o FUNDEB Permanente

União
Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020
Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021
Decreto nº 10.656, de 22 de março de 2021
Emenda constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020
Emenda constitucional nº 135, de 20 de dezembro de 2024
Nota Técnica nº 25/2023/CGEE/DIRE
Nota Técnica nº 5/2024/CGEE/DIRE

Quadro 1 - Continuação

Nota Técnica, nº 12/2024/CGEE/DIRED-INEP
Guia para os entes federados: registro do cumprimento das condicionalidades I, IV e V, para recebimento dos recursos da complementação do VAAR em 2024
Nota Técnica Conjunta, nº25/2023, de 28 de abril de 2023
Resolução nº 7, de 13 de dezembro de 2022
ATA da 3ª Reunião Ordinária de 2022 da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF)
Resolução nº 7, de 13 de dezembro de 2022
Ata da 2º Reunião Ordinária de 17 de Abril de 2024 da CIF
Resolução nº 4, de 26 de Julho de 2024
Resolução nº5, de 26 de Julho de 2024
Resolução nº 3, de 1 de Julho de 2024
Resolução nº 1, de 28 de Julho de 2023
Resolução nº 9, de 11 de Outubro de 2024
Ata da 6ª Reunião Ordinária de 2022 da CIF
Ata da 2ª Reunião Extraordinária (híbrida) da CIF, de 13 de Novembro de 2024

Fonte: Quadro feito pela autora com base em documentos levantados e analisados.

Já no quadro seguinte, encontramos os documentos que foram levantados para compreensão do ICMS-Educação, estando estes divididos por entes federativos

Quadro 2 – Documentos sobre o ICMS-educação dos estados sudestinos

SÃO PAULO	MINAS GERAIS	ESPÍRITO SANTO
Lei Nº 17.575, de 11 de novembro de 2022. Altera a Lei nº 3.201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela, pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.	Lei nº 24.431 de 2023. Altera a Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS	Lei nº 11.694, de 24 de agosto de 2022. Introduz alterações na Lei nº 11.227, de 29 de dezembro de 2020, que dispõe sobre critérios e prazos para repasse das parcelas do produto da arrecadação de impostos, nos termos dos arts. 158, III e IV, e 159, § 3º, da Constituição Federal, nas condições que especifica, e dá outras providências.
Transferências Constitucionais a Municípios – Índices de participação dos municípios	Diário do Legislativo de Minas Gerais de 4 de Agosto de 202 que que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS	Lei nº 11.227, de 29 de dezembro de 2020. Dispõe sobre critérios e prazos para repasse das parcelas do produto da arrecadação de impostos, nos termos dos arts.

Quadro 2 - Continuação

	pertencentes aos Municípios	158, III e IV, e 159, § 3º, da Constituição Federal, nas condições que especifica, e dá outras providências
		Lei nº 11.378, de 31 de agosto de 2021. Introduz alterações na Lei nº 11.227, de 29 de dezembro de 2020, que dispõe sobre critérios e prazos para repasse das parcelas do produto da arrecadação de impostos, nos termos dos arts. 158, III e IV, e 159, § 3º, da Constituição Federal, nas condições que especifica, e dá outras providências.
	Resolução Conjunta SEE/FJP nº 12, de 30 de Outubro de 2023.	

Fonte: Quadro feito pela autora com base em documentos levantados

Além disso, é importante que se defina quais as categorias que serão analisadas no documento em que o pesquisador está se debruçando. Isso significa analisar o conteúdo empregado nos documentos levantados. Informações contidas são “o ponto de partida para a identificação do conteúdo, seja ele explícito e /ou latente” (Franco, 2007, p.16). Ainda segundo a autora

Um dado sobre o conteúdo de uma mensagem deve, necessariamente, estar relacionado, no mínimo, a outro lado. O liame entre este tipo de relação deve ser representado por alguma forma de teoria. Assim, toda a análise de conteúdo implica comparações contextuais. Os tipos de comparação podem ser multivariados. Mas, devem, obrigatoriamente, ser direcionados a partir da sensibilidade, da intencionalidade e da competência teórica do pesquisador (Franco, 2007, p.20).

Como o objetivo dessa pesquisa é analisar a nova distribuição do ICMS-Educação da Região Sudeste com base em indicadores educacionais, buscamos nas análises identificar o que as legislações estaduais estão definindo como critério para melhoria educacional dos municípios.

2. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: OS FUNDOS DA EDUCAÇÃO

O financiamento da Educação no Brasil perpassa por um contexto de mais de 500 anos. Desde a redizima e o financiamento das missões de catequização realizada pelos jesuítas aos povos indígenas até o direito à educação estabelecido na Constituição Federal de 1988, colocando a responsabilidade na família e no Estado. Para se chegar na vinculação da União investir nunca menos que dezoito por cento, e os estados e municípios vinte e cinco por cento de toda receita de imposto arrecadado para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Brasil, 1988), o Estado brasileiro passou por diversas disputas, avanços e também retrocessos acerca do financiamento, em especial questões ligadas à vinculação de recursos, restrição do uso de recursos públicos para educação pública e/ou privada; dever do estado e distribuição de responsabilidades e recursos entre os entes federados, entre outras temáticas já amplamente abordadas por diversos pesquisadores da área (Cury, 2018; Oliveria, 2023; 2007; Lamarão, 2021; Couto, Tavares e Costa, 2021; Domiciano, 2011; Monlevade, 2012; Cury, Bordignon, 2020; Martins, 2018). Assim, temáticas como salário-educação, Planos Nacionais de Educação, financiamento da educação anterior ao período de ditadura militar e no período de ditadura militar são temas que já foram destrinchados por pesquisadores da área, deste modo nosso foco se direciona à EC nº 108 de 2020, que estabelece o FUNDEB Permanente.

Para entender o financiamento da educação no Brasil, optamos por iniciar a partir dos fundos da educação, esses que são marcados por três: O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), o Fundo do Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB 2006) e encerrando na criação do terceiro e vigente atualmente: Fundo do Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB Permanente).

Para Oliveira (2023), o Brasil recorreu ao mecanismo dos fundos contábeis para equacionar dois desafios históricos na educação brasileira, a desigualdade nos recursos disponíveis entre diferentes municípios e estados e a remuneração do magistério. O autor faz uma boa descrição da política de fundos e explica que o fundo é chamado de contábil porque ele não existe fisicamente, apenas se alteram os multiplicadores que distribuem os recursos transferidos.

Começamos com a ideia geral da política de Fundos. No âmbito de cada estado cria-se um fundo contábil para o qual estado e municípios contribuem com um percentual de alguns impostos que são

transferidos, da União para o estado e seus municípios e do estado para os municípios. Esses recursos são divididos entre o estado e os municípios proporcionalmente ao número de matrículas de cada um. Todos contribuem para o fundo e quem atende mais recebe mais recursos e quem atende menos recebe menos. Os recursos são redistribuídos de forma a que o atendimento geral na rede estadual e nas redes municipais tenha menores diferenças de gasto *per capita*. [...]. Este é o procedimento em nível estadual, mas há também uma dimensão nacional. A União complementa os estados com menos recursos *per capita*. (OLIVEIRA, 2023)

2.1 O FUNDEF

Em artigo de 2008 que explica os efeitos do FUNDEF nas políticas dos municípios do estado de Minas Gerais, Costa e Duarte (2008) trazem um breve contexto de como se encontrava a educação brasileira antes da implementação do primeiro fundo da educação. Segundo os autores, o fim da década de 80 foi marcado por avanços na cobertura e no acesso à educação, ao mesmo tempo em que se demonstrava uma preocupação com qualidade e a equidade da oferta de escolarização (Costa e Duarte, 2008, p. 145). Os autores também colocam a disparidade de salário e de qualificação docente entre as regiões do país, além da perda de prestígio da profissão, segundo Costa e Duarte

Em segundo lugar, houve, ao longo do período, ao mesmo tempo em que se expandiam as redes escolares, a deterioração geral consistente dos salários docentes (mais grave nas redes estaduais), acompanhada da perda progressiva de prestígio da profissão, com a consequente piora na formação inicial dos docentes. Com a descentralização fiscal promovida pela nova Constituição, alguns entes conseguiram melhora relativa dessa tendência, o que minimizou ou estagnou, mas não eliminou, a deterioração vivida no período (Costa e Duarte, 2008, p.146).

Em todo esse cenário, o FUNDEF, aprovado pela lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996, e implementado em todo Brasil no ano de 1998, foi apresentado e executado com alguns objetivos, entre eles a diminuição da desigualdade entre os entes federados no que se refere a recursos disponíveis para o ensino fundamental; o maior equilíbrio entre as redes municipais e estaduais quanto a ampliação do acesso e a manutenção do atendimento ao ensino fundamental e a melhoria do corpo docente do ensino fundamental. Tais objetivos foram propostos levando em conta a natureza do fundo destinado a educação, que tinha um âmbito estadual em que a redistribuição financeira ocorria entre cada governo estadual e os seus municípios, com duração de dez anos, composto por quinze por cento dos recursos arrecadados pelos Estados e Municípios do ICMS, FPE, FPM, Impostos sobre Produtos Industrializados - IPI, além da complementação da União quando os Estados e o DF não alcançarem valor mínimo por aluno (Costa e Duarte, 2008; Adrião e Pinto, 2006; Borghi, 2002).

O FUNDEF instituiu o financiamento para as redes de ensino de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental, bem como atrelou 60% do próprio fundo para o pagamento dos profissionais dos magistérios, incentivo a criação do plano de carreira para o magistério e a definição de um valor mínimo anual por aluno.

...

Art. 2º Os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu Magistério (Brasil, 1996).

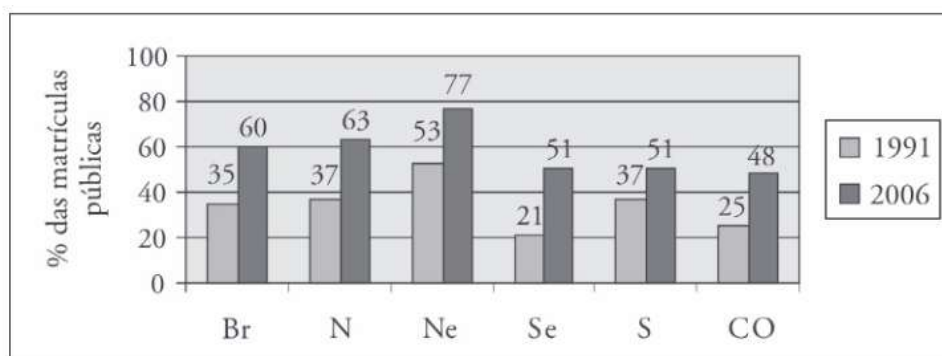
§ 1º A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim:

...

Art. 7º Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público (Brasil, 1996b).

Apesar dos objetivos que eram esperados pelo fundo, notou-se algumas dificuldades relacionadas ao FUNDEF, entre elas está a intensificação do processo de municipalização. Tal fator se deu pelo atrelamento de recursos pelo número de matrículas na etapa de educação. Em artigo de 2007, Pinto traz algumas observações quanto a esse processo de municipalização, sendo possível observar que os municípios tiveram um aumento de 15% das matrículas da rede pública. Nas séries iniciais, as matrículas municipais saíram de 43% para 76% entre os anos de 1991 e 2006; já nas séries finais, o aumento passou de 17% a 42%. Tal aumento, segundo Pinto (2007), foi reflexo da política de financiamento que se iniciou no ano de 1997 com a aprovação do Fundef, tendo, entre os principais efeitos, o processo de municipalização do ensino.

Figura 1 - Evolução do atendimento da rede municipal no ensino fundamental



Fonte: Pinto (2007)

Também Borghi (2002) a forma de redistribuição dos recursos do Fundo, baseada no número de alunos matriculados no ensino fundamental nas redes estadual e municipais, incentivou a descentralização dos sistemas de ensino em locais onde a maior parte das escolas de ensino fundamental ainda estavam sob a responsabilidade do governo estadual. Para a autora o fundo teve fortes reflexos no financiamento da educação e na distribuição de responsabilidades entre as esferas de governo.

Conforme trazido anteriormente, o FUNDEF previu um repasse financeiro para os municípios de acordo com a quantidade de alunos matriculados no ensino fundamental. O objetivo que se destinava à diminuição evasão dos alunos do ensino fundamental acabou trazendo consequências para a própria educação visto que muitos municípios não tinham um preparo técnico para o planejamento da municipalização e a gerência dos recursos do FUNDEF (Costa e Duarte, 2008, p. 151).

Além disso, o FUNDEF negligenciou três importantes modalidades de atendimento para a educação: a Educação de Jovens e Adultos (EJA), a Educação Infantil e o Atendimento Educacional Especializado (AEE) para alunos com deficiência ou superdotação. EJA e Educação Infantil, em particular, não estavam no programa de financiamento trazido pelo FUNDEF.

Militão (2010) coloca que a EJA e a Educação Infantil ficaram órfãs dos recursos do fundo, cujo olhar estava voltado exclusivamente para o Ensino Fundamental. Tal concentração de recursos impactou de forma extremamente negativa as três modalidades mencionadas acima, visto que a demanda pela Educação Infantil já vinha de um histórico de carência. Segundo Oliveira e Borghi (2013), uma das consequências mais desastrosas do FUNDEF foi a redução de gastos com essas modalidades.

Já no caso do Ensino Médio, o aumento da demanda causado pela ampliação de conclusão do ensino fundamental se conectou com a falta de destinação de recursos levado pelo próprio fundo, o que levou a procedimentos de uma expansão de menor qualidade, utilizando de salas com um número elevado de alunos, uso de telas salas ou a decisão de simplesmente não atender a demanda (Oliveira, 2004, p.7) Além disso, o FUNDEF não atrelou novos recursos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, na verdade apenas subvinculou os 15% de impostos e transferências de cada estado e município (Oliveira, 2004, p.7).

Com os municípios em busca de ampliar as receitas e os estados querendo reduzir seus alunos, o processo de municipalização, conforme Pinto (2007) se deu de forma apressada. Além disso, a distribuição da responsabilidade não teve um equilíbrio, os municípios, que têm uma arrecadação de impostos menor que os estados, mantiveram o elevado número de matrículas. E mais, o financiamento se dava por uma base de valor disponível por aluno, por esse motivo, correu-se o risco de salas de aulas cada vez mais lotadas. Pinto aponta:

O problema surge em especial nas escolas rurais, mas não só nelas. Segundo dados do Censo Escolar do INEP, em 2005 existiam 41 mil escolas públicas (28% do total) com apenas uma sala de aula e 62 mil (43% do total) atendiam até 50 alunos. Essas escolas, em sua maioria, atendem as séries iniciais do ensino fundamental, e fica evidente que, com este baixo número de alunos, a tendência dos administradores escolares para fazer os recursos “renderem” é montar turmas multisseriadas, com apenas um professor, com os efeitos já conhecidos na qualidade do ensino oferecido (Pinto, 2007, p. 8).

Não podemos ignorar os efeitos positivos que o FUNDEF proporcionou. Por exemplo, ele obrigou a distribuição do ICMS a ser realizada pelo número de matrículas no Ensino Fundamental, e não pela respectiva arrecadação de cada município, esse efeito denominado como “Robin Hood”, ocorreu mesmo com todas as contradições que a universalização do ensino proporcionou (Militão, 2010; Pinto, 2007).

Assim, por mais que o efeito “Robin Hood” tenha sido acréscimo positivo do FUNDEF, a municipalização do ensino, o pouco tempo de validade do Fundo que deixava os municípios com uma bomba relógio financeira que estouraria em dez anos, o abandono das outras modalidades de ensino, a não atribuição de novos recursos para a educação, mas sim o redirecionamento daqueles já existentes, foram algumas das marcas negativas carregadas pelo FUNDEF.

2.3 O FUNDEB de 2006

Com o fim do FUNDEF, foi aprovada a Emenda Constitucional de nº 53/2006 que institui o Fundo do Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica (FUNDEB), regulamentado pela lei nº 11.494 de 2007. O FUNDEB também foi constituído por 26 fundos, contando com os estados e o Distrito Federal. A divisão de recursos para cada rede educacional levava em conta o número de matrículas de educação básica da rede, levando em consideração suas especificidades.

A União complementava com o mínimo de 10% do total dos recursos do FUNDEB para os estados que, na divisão da matrícula, não chegavam ao valor mínimo nacional por aluno.

Fernandes (2007) vai dizer três qualidades que acompanham o FUNDEB, sendo elas a adequação do Fundo à perspectiva constitucional, alcançando todas as etapas da educação básica. A segunda é a complementação da União e o papel dos fundos estaduais e o FUNDEB como uma fonte, e não a única alternativa em investimento público na educação. Por fim, a terceira qualidade, é o papel de valorização dos profissionais da educação, visto que continuou com a destinação de 60% do arrecadado para o pagamento dos profissionais da educação. Além disso, o FUNDEB ampliou os impostos que participaram da cesta do Fundo em comparação ao FUNDEF.

Farenzena (2020) mostra que, após implementação do FUNDEB, houve um aumento de matrículas na etapa da educação infantil, sendo que a maior taxa de aumento se encontrava nas creches, mesmo que ainda estivessem abaixo da meta do PNE de 2014, e na educação especial. Em contrapartida o ensino fundamental, ensino médio e EJA sofreram uma redução. Farenzena (2020) diz que a redução das matrículas do ensino médio se deve pela taxa de evasão, transição demográfica, condições de ofertas insuficientes para atender as necessidades, como localização e turnos de funcionamento. Em relação a EJA, a autora argumenta que a redução se deu pela diminuição de oferta da EJA para o ensino fundamental (EJA-EF), já que na EJA do Ensino Médio (EJA-EM) houve um aumento nas matrículas. Além disso, outro fator que conta é o baixo grau de ponderação para destinação de recurso, visto que o fator de ponderação é um multiplicador numérico que valoriza cada matrícula da educação básica, diferenciando entre etapas, jornada escolar, em que localidade a escola se encontra etc. A ponderação da EJA era de 0,8 – para efeito de comparação, a ponderação para um aluno dos anos iniciais do Ensino Fundamental em localização urbana era de 1,0 (Pinto, 2007; 2021). Outro dado importante que Pinto (2021) apresenta é que, com a diminuição da oferta da EJA pela rede pública, houve um aumento na rede privada. Em dados apresentados, consta que em 2007 a participação da rede estadual era de 42,5%, a municipal de 55,1% e a rede privada, de 2,4%. Já em 2019, a participação da rede estadual caiu para 29,9%, enquanto a municipal subiu para 65,8% e a privada para 4,3%. O baixo valor de ponderação de recursos também foi encontrado para a Educação Infantil: em 2007, o valor era de 0,80 para creches, 0,90 para pré-escola e 1,00 para as séries iniciais (Oliveira e Borghi, 2013).

Pinto (2007) diz que o FUNDEB acabou reduzindo a desigualdade entre os estados ao contemplar aqueles que não chegavam ao valor mínimo, porém isso não impediu que outros

estados tivessem a sua disposição valores duas vezes maiores que aqueles que, com a complementação da União, chegaram ao valor mínimo.

Além disso, houve uma expansão da captação de recursos públicos pelo setor privado. Segundo Arelalo (2008) *apud* Oliveira e Borghi, (2013) uma das implicações do Fundeb foi autorizar que o setor privado fosse financiando com recursos públicos. É dito pelas autoras

Outro aspecto ressaltado pela autora é o fato do Fundeb autorizar o financiamento do setor privado com recursos públicos em várias modalidades de ensino, admitindo a inclusão, no cômputo das matrículas efetivadas na educação infantil dos municípios, as realizadas pelas instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas, sem fins lucrativos, desde que conveniadas com o Poder Público (Oliveira e Borghi, 2013, p. 38-39).

Encontramos no FUNDEB a inclusão de modalidades que antes foram deixadas de lado no FUNDEF, sendo elas a Educação Infantil, Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos – EJA, uma ampliação do financiamento para toda a educação básica ao invés do foco permanecer no Ensino Fundamental. Apesar disso, o FUNDEB também traz um incentivador para que municípios recorressem a escolas conveniadas ou sem fins lucrativos para suprir a demanda da educação infantil, em especial das creches. Tal fator se deu especialmente por alocação de recursos para essas instituições serem inferiores ao financiamento direto, conforme apontado por Oliveira e Borghi (2013).

Como visto acima, as políticas de fundos, mesmo com diversas problemáticas foram essenciais para garantir o direito à educação da população brasileira. Agora, o FUNDEB Permanente se apresenta com alternativas para corrigir alguns erros do seu antecessor, tal como o FUNDEB de 2006 veio para corrigir o FUNDEF. Em especial, o FUNDEB passa a ser permanente e a complementação da União é ampliada, incluindo o financiamento por resultados em indicadores educacionais.

3. O FUNDEB PERMANENTE

3.1 A disputa pelo FUNDEB Permanente

Como vimos anteriormente, a implementação do FUNDEB tinha prazo de validade até o ano de 2020, quando foi elaborado e aprovado um novo fundo. De forma histórica, a disputa pelo que chamamos de FUNDEB Permanente começa a partir de 2015, com a proposta de Emenda Constitucional nº 15/2015, pela Deputada Raquel Muniz (PSC/MG).

Esta proposta tornava o Fundeb permanente, tema de amplo interesse e que contou com a participação de organizações educacionais, entre eles a Campanha Nacional pelo Direito à Educação nas Audiências Públicas na Comissão Especial destinada à Proposta (Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, 2017). Porém, antes de adentrarmos a legislação do FUNDEB Permanente é importante considerar o que veio antes da EC do novo fundo.

A discussão do novo fundo se estendeu de 2015 a 2020, ano em que foi aprovado. Ao longo de todo debate houve a participação de agentes governamentais e não governamentais, audiências públicas, participação de instituições públicas e privadas, pesquisadores, movimentos políticos entre outros. Antes da sua aprovação, o então Ministro da Educação, Abraham Weintraub, apresentou uma contraproposta para desestabilizar as discussões no Congresso Nacional (Conci e Talpai, 2022; Ferreira e Oliveira, 2020).

Enquanto o texto da Deputada Raquel propunha tornar o fundo permanente, aumentar gradativamente o repasse da União de 10% para 23% e iniciar o novo Fundo a partir de 2021, o Ministério da Educação e Cultura, sob a gestão do ex-Ministro Abraham Weintraub, apresentou diversas inclusões no texto da lei, segundo Conci e Talpai (2022)

[...] a) a substituição do termo “valor aluno/ano total” por “valor aluno/ano calculado a partir dos recursos próprios” de forma a propor “melhor” delimitação da forma de destinação dos recursos de complementação da União; b) complementação do repasse feito pela União no montante de 10% (dez por cento) no primeiro ano de vigência do Novo Fundeb, sendo que a progressão deveria ocorrer com o aumento anual de 1% (um por cento) limitado ao teto de 15% (quinze por cento) de repasses; c) indução de modelos de repartição do ICMS voltados à qualidade na educação; d) posicionou-se no sentido de que a vigência do Novo Fundeb deveria dar-se apenas em 2022; e) uso do pagamento das verbas do Novo Fundeb para o pagamento de aposentadoria e pensões; f) distribuição de vouchers-creche como forma de ampliar e incentivar a participação de atores privados na educação infantil; g) destinação de parte das verbas do Novo Fundeb para o programa “Renda Brasil” que substituiria o Bolsa Família” (Conci e Talpai, 2023, p. 104).

Apesar de todo o esforço do ex-ministro, o texto da professora Raquel foi aprovado no

ano de 2020 com 499 votos favoráveis no primeiro turno e 492 votos favoráveis no segundo turno, suprimindo a manobra do governo que buscava adiar a aprovação no congresso nacional e assim utilizar de medida provisória, induzindo assim o rumo da política de financiamento conforme a sua vontade política (Conci e Tapai, 2022).

A Legislação do fundo da educação é complexa e, desde a sua aprovação, teve alterações na lei nº 14.113 de 2020, que regulamentou o FUNDEB Permanente, além de inúmeras normas técnicas, resoluções e portarias, nas quais muitas explicitavam melhor os critérios das condicionalidades do VAAR. Por esse motivo, como meio de facilitar a compreensão da legislação, optou-se por incluir, sempre que possível, notas técnicas ou outros documentos complementares à medida que os artigos e incisos da lei regulamentadora e suas alterações forem sendo apresentadas.

A Emenda Constitucional nº 108/2020 tornou o FUNDEB, aumentando o alcance do fundo e introduzindo novas complementações da União. A regulamentação do Fundo se deu pela Lei nº 14.113/2020. No artigo 3º da Lei, é onde encontraremos as fontes de receita que compõem parte dos Fundos estaduais e do DF. Ainda segundo a legislação, os Fundos são compostos por 20% dessas fontes:

Art. 3º Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita:

I - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD) previsto no inciso I do caput do art. 155 da Constituição Federal;

II - Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) previsto no inciso II do caput do art. 155 combinado com o inciso IV do caput do art. 158 da Constituição Federal;

III - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) previsto no inciso III do caput do art. 155 combinado com o inciso III do caput do art. 158 da Constituição Federal;

IV - Parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo inciso I do caput do art. 154 da Constituição Federal, prevista no inciso II do caput do art. 157 da Constituição Federal;

V - Parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), relativamente a imóveis situados nos Municípios, prevista no inciso II do caput do art. 158 da Constituição Federal;

VI - Parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), prevista na alínea a do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e na Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional);

VII - Parcela do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza e do IPI devida ao Fundo de Participação dos

Municípios (FPM), prevista na alínea b do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e na Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional);

VIII - Parcela do produto da arrecadação do IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal, prevista no inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989;

IX - Receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes.

§ 1º Inclui-se ainda na base de cálculo dos recursos referidos nos incisos I a IX do caput deste artigo o adicional na alíquota do ICMS de que trata o § 1º do art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Além dos recursos mencionados nos incisos I a IX do caput e no § 1º deste artigo, os Fundos contarão com a complementação da União, nos termos da Seção II deste Capítulo (Brasil, 2020b).

Além da porcentagem dessas fontes, é colocado no parágrafo final que os fundos serão complementados pela União. A União complementar a no mínimo 23% do valor correspondente ao total do fundo. Essa porcentagem de complementação é uma das grandes diferenças do FUNDEB de 2006, pois antes a complementação da União era de no mínimo 10%. Após essa complementação, o FUNDEB é distribuído entre os estados e seus municípios, observando as ponderações previstas para cada modalidade e etapa de ensino. Essa porcentagem de complementação da União também teve mudanças significativas comparadas ao anterior e merece ser analisada com mais detalhe, uma vez que é a partir das condicionalidades para receber uma das formas de complementação que os estados foram induzidos a elaborar a nova legislação do ICMS-Educação, objeto desta pesquisa.

3.3 A complementação da União

Conforme apresentado no tópico anterior, a complementação da União teve um aumento significativo de porcentagem em relação ao Fundo anterior, passando de no mínimo 10% para 23% do total de recursos do artigo 3 da Lei 14.113. Tais recursos da União são repassados considerando 3 modalidades de valor anual: o VAAF (Valor Anual por Aluno), o VAAT (Valor Anual Total por Aluno) e VAAR (Valor Aluno Ano por Resultado) seguindo as respectivas porcentagens 10%, 10,5% e 2,5%.

De acordo com a artigo 5º da Lei 14.113/20,

a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o art. 3º desta Lei, nas seguintes modalidades:

I - Complementação-VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno

(VAAF), nos termos da alínea a do inciso I do caput do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

II - Complementação-VAAT: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), nos termos da alínea a do inciso II do caput do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

III – Complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcancem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei. (BRASIL, 2020)

Para entender melhor, olharemos cada complementação de forma mais detalhada a seguir.

3.3.1 A Complementação VAAF

Conforme a legislação, a complementação-VAAF tem como parâmetro no valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN) definido nacionalmente. O Valor Anual por Aluno (VAAF) já existia no FUNDEB anterior, e constitui o valor de referência dos anos iniciais do ensino fundamental urbano, observando as diferentes ponderações. Na Resolução CNE/CEB nº 5, foram estabelecidas as diferenças e ponderações para o FUNDEB do ano de 2025. Por exemplo, a creche em tempo integral pública tem uma ponderação de 1,55, enquanto a ponderação da Creche Integral Pública Quilombola tem uma ponderação de 2,17 (Brasil, 2024i). No âmbito de cada fundo estadual, os valores relativos à receita são divididos pelo número de alunos matriculados nas redes de ensino. Quando os estados e/ou o DF não atingem o Valor Anual por Aluno (VAAF) mínimo anual, a União entra com a complementação, denominada Complementação-VAAF. De forma clara, a Complementação-VAAF é destinada aos estados e/ou DF que não alcançaram o mínimo definido nacionalmente. Na Portaria Interministerial MEC/MF de nº 13, de 23 de dezembro de 2024, divulgada pelo Ministério da Educação (MEC), é possível observar os estados que receberam a complementação da União, sendo eles: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio de Janeiro (Brasil, 2024o). O VAAF mínimo para o ano de 2025 foi de R\$ 5.447,98 (Portaria Interministerial MEC/MF nº 14, de 27 de dezembro de 2024).

Conforme falado, o VAAF já existia no FUNDEB anterior, e a União complementava os estados que não chegavam ao mínimo definido nacionalmente, mas havia um problema identificado no VAAF nos fundos anteriores: a complementação não chegava aos municípios que não alcançavam o valor mínimo anual quando eles pertenciam aos Estados que alcançavam o mínimo nacional. Deste modo, municípios pobres de estados que alcançavam o mínimo, ficavam sem a complementação. A complementação VAAT incluída neste Fundeb permanente tem por objetivo corrigir esse problema.

3.3.2 A Complementação VAAT

O Valor anual total por aluno (VAAT) é um recurso que considera todas as receitas disponíveis vinculadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, isso inclui a Complementação-VAAF. Após considerar esses valores, chega-se a um mínimo anual por aluno, e são identificadas quais as redes de ensino que não alcançaram o mínimo VAAT estabelecido para aquele ano. Para estas redes públicas municipais, estaduais e distrital há esta nova complementação da União cujo mínimo é de 10,5% do valor do Fundo.

Conforme a legislação, essa complementação chegará nesses pontos percentuais de forma progressiva, tendo a seguinte evolução: 2% para o primeiro ano, 5% no segundo ano, 6,25% no terceiro ano, 7,5% no quarto ano, 9% no quinto ano e 10,5% no sexto ano de implementação do FUNDEB Permanente.

As redes públicas recebem a complementação-VAAT quando não alcançam o valor mínimo anual total após a complementação do VAAF, tal valor mínimo também é divulgado pelo MEC através das portarias.

O VAAT representa o investimento mínimo total por aluno que deve ser garantido, considerando não apenas os recursos do Fundeb, mas também outras receitas vinculadas à educação. Assim, para o cálculo do valor de referência do VAAT serão considerados as cotas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação, parcela da participação pela exploração de petróleo e gás natural vinculada à educação, transferências decorrentes dos programas de distribuição universal geridos pelo Ministério da Educação, 25% dos demais impostos e transferências para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, 5% do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do Fundeb. A complementação da União com base no VAAT tem como objetivo ajudar estados e municípios que não atingem esse patamar, contribuindo para uma distribuição mais equitativa dos recursos educacionais.

Deste modo o VAAT tem uma característica importante porque ele chega aos municípios que não alcançaram o valor mínimo e não receberam a complementação do VAAF por pertencerem a Estados que não se enquadravam para receber tal complementação. Por exemplo, utilizando ainda os dados da Portaria Interministerial MEC/MF de nº 13 de 2024, os municípios de Sooretama, Ouro Verde de Minas, São Bento do Tocantins e Herculândia, pertencentes respectivamente aos Estados do Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Minas Gerais, Tocantins e São Paulo não chegaram ao VAAT mínimo nacional de 2024, no caso, R\$8.510,81 (Brasil, 2024o). Deste modo, a complementação do VAAT alcança esses municípios dentro de tais estados. Porém, há duas ressalvas muito importante sobre o VAAT: ainda segundo a EC108/2020, pelo menos 50% da complementação recebida pelos municípios através do VAAT tem que ser destinada para a Educação Infantil, considerando o déficit de cobertura e a vulnerabilidade socioeconômica da população atendida, além de que 15%, também da complementação, devem ser destinados para as despesas de capital.

Art. 27. Percentual mínimo de 15% (quinze por cento) dos recursos da complementação-VAAT, previstos no inciso II do **caput** do art. 5º desta Lei, será aplicado, em cada rede de ensino beneficiada, em despesas de capital.

Art. 28. Realizada a distribuição da complementação-VAAT às redes de ensino, segundo o art. 13 desta Lei, será destinada à educação infantil, nos termos do Anexo desta Lei, proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere o inciso II do **caput** do art. 5º desta Lei.

Parágrafo único. Os recursos vinculados nos termos do **caput** deste artigo serão aplicados pelos Municípios, adotado como parâmetro indicador para educação infantil, que estabelecerá percentuais mínimos de aplicação dos Municípios beneficiados com a complementação-VAAT, de modo que se atinja a proporção especificada no **caput** deste artigo, que considerará obrigatoriamente:

I - O déficit de cobertura, considerada a oferta e a demanda anual pelo ensino;
II - A vulnerabilidade socioeconômica da população a ser atendida (Brasil, 2020a).

Podemos utilizar o exemplo do município de São Sebastião do Oeste – MG, o valor referente a cada aluno antes da complementação VAAT estava em R\$8.507,44, vem então a complementação no valor de R\$3,37 para que o município chegue ao mínimo. Desse valor, R\$1,78(53,81%) foram destinados para a educação infantil.

Explicada as duas primeiras complementações da União que juntas chegam no mínimo de 20,5%, falta agora nos debruçarmos sobre a última complementação referente a 2,5%, o Valor Anual por Aluno Rendimento (VAAR).

3.3.3 A complementação VAAR

A complementação referente ao Valor Anual por Aluno Rendimento (VAAR) representa o mínimo de 2,5% da complementação da União e, assim como o VAAT, será implantada de forma progressiva em que 0,75% ocorrerão no terceiro ano, ou seja, no ano de 2024, 1,5% no quarto ano, 2% no quinto e 2,5% no sexto ano. Porém, diferentemente das duas complementações que a antecedem, o repasse de recursos do VAAR não é automático. Para ter acesso a essa complementação, as redes públicas precisam cumprir uma série de **condicionalidades**, que são critérios estabelecidos na legislação do FUNDEB. Segundo a EC108/2020:

c) 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica (Brasil, 2020a).

A Lei 14.113/2020 regulamenta o FUNDEB e define as condicionalidades que as redes devem cumprir para estarem habilitadas a receber recursos do VAAR, em seu artigo de número 14 é estabelecido:

Art. 14. A Complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores referidos no inciso III do **caput** do art. 5º desta Lei.

§ 1º As condicionalidades referidas no **caput** deste artigo contemplarão:

I - Provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho;

II - Participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica;

III - Redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades;

IV - Regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução, nos termos do inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal e do art. 3º da Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020;

V - Referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular, aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino (Brasil, 2020)

Conforme o artigo 18, inciso II da mesma lei, e o artigo nº 43 do Decreto nº 10.656 de 2021, cabe a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF) monitorar e avaliar as condicionalidades com base em propostas tecnicamente

fundamentadas do INEP (Brasil, 2020b; 2021a). Assim, cabe aqui trazer uma breve explicação de como os indicadores serão utilizadas para as 5 condicionalidades colocadas como critérios para recebimento do VAAR.

3.3.3.1 Condicionalidade I

A primeira condicionalidade a que se refere a complementação-VAAR é sobre provimento do cargo ou função de gestor escolar de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho, o indicador utilizado para o cumprimento dessa condicionalidade pode ser encontrado na Resolução de nº 3 de 2024, nela é ressaltado que a escolha dos diretores de escolas deveriam atender ao critério de avaliação de mérito ou por meio de escolha da comunidade escola, desde que antes tenham realizado uma avaliação de desempenho e mérito. No anexo da Resolução é colocado uma tabela na qual os municípios, estados e DF devem preencher e enviar no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC). Abaixo contém imagem do quadro com os dados que devem ser preenchidos para comprovação do atendimento à condicionalidade.

Figura 2 - Anexo para cumprimento da condicionalidade I

Aspectos a serem analisados	Tipo de Registro
Identificação da Unidade da Federação	Registro automático do Sistema
1. Deseja ratificar as informações já registradas (caso a rede esteja habilitada na condicionalidade I)?	☐ Sim ☐ Não
2. A rede possui legislação própria normatizando o provimento do cargo de gestor escolar? (caso a resposta seja "não", o ente será inabilitado na condicionalidade)	☐ Sim ☐ Não
2.1. Qual o tipo de ato normativo?*	Selecionar: ☐ Lei ☐ Decreto ☐ Portaria ☐ Resolução Outro: _____
2.2. Qual o número da norma?*	Nº _____
2.3. Qual a data de publicação da norma?*	/ /
2.4. Faça o upload da norma (Lei, Decreto, Portaria, Resolução)	upload do arquivo
2.5. Qual o número do(s) artigo(s) da norma que especifica(m) a forma de provimento do cargo ou função de gestores escolares e dos critérios adotados?*	Nº art. _____
2.6. Qual a forma de provimento do cargo ou função de gestores escolares? (caso a resposta seja "outra", o ente será inabilitado na condicionalidade)	☐ de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho (por meio de seleção ou concurso público específico para o cargo ou função de gestor escolar) ☐ a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho ☐ outra forma, que não é baseada em critérios técnicos de mérito e desempenho
3. A rede adota processo de seleção para provimento de cargos ou funções de gestores escolares, por meio da publicação de edital ou documento equivalente, que configure processo seletivo de acordo com o disposto no art. 14, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020? (caso a resposta seja "não", o ente será inabilitado na condicionalidade)	☐ Sim ☐ Não
3.1. Qual a data de publicação do edital ou documento equivalente, que configure processo seletivo, para provimento de cargos ou funções de gestores escolares pelos critérios previstos na condicionalidade I?*	dd/mm/aaaa
3.2. Faça o upload do edital ou documento equivalente, que configure processo seletivo	upload (de um ou vários documentos)
4. Qual o número de gestores escolares em atuação na rede de ensino?*	(número inteiro)
4.1. Qual o número de gestores escolares em atuação na rede de ensino cujo provimento do cargo ou função foi feito de acordo com critérios técnicos de mérito e desempenho ou a partir de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho?*	(número inteiro)
Declaração do dirigente máximo da Secretaria de Educação, atestando a veracidade das informações prestadas e se comprometendo a acompanhar as notificações do sistema e responder diligências, caso ocorram	Declaração no sistema, confirmada com o envio pelo gestor responsável

* A resposta a esta pergunta é obrigatória, porém não implicará, por si só, em inabilitação.

Fonte: Resolução nº 3, de 1º de julho de 2024 publicado no Diário Oficial da União.

Na Resolução fica definido sobre a necessidade de enviar até a data limite, no caso, 31/08/2024, porém em Resolução de nº9 do mesmo ano e publicado no Diário Oficial da União (DOU), alterou-se o prazo máximo para envio no SIMEC, com a nova data para o dia 27/10/2024 (Brasil, 2024m). No Guia aos entes federativos para o ano de 2025 disponibilizado pela CIF, é trazido a informação que no ano de 2023, 76,8% das redes cumpriram esta condicionalidade (Brasil, 2023f).

3.3.3.2 Condicionalidade II

A segunda condicionalidade refere-se à participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos estudantes de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada rede de ensino por meio dos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica. Na Resolução de nº 4 de 2024, a CIF aprovou a metodologia que o INEP apresentou na Nota Técnica Conjunta nº 25/2023 para averiguar a taxa de participação dos estudantes no Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) (Brasil, 2024g; 2023g). Ainda segundo a Resolução, utilizará os dados da edição do SAEB de 2023 para cumprimento e distribuição dos recursos do VAAR no ano de 2025. A metodologia para o cálculo de Taxa de Participação é a quantidade de alunos presentes no dia da avaliação pela razão do número de alunos matriculados, multiplicando por 100.

3.3.3.3 Condicionalidade III

A terceira condicionalidade envolve a redução das desigualdades educacionais, socioeconômicas e raciais medidas nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, respeitadas as especificidades da educação escolar indígena e suas realidades (Brasil, 2020b). A metodologia utilizada para aferição da condicionalidade é encontrada na Nota Técnica nº05/2024/CGEE/Dired.

Segundo o documento, devem ser coletados em questionário dados dos estudantes para caracterizar a seu pertencimento racial e sua condição socioeconômica. Os estudantes declarados pretos, pardos ou indígenas e aqueles com o nível socioeconômico baixo são considerados em situação de vulnerabilidade. A Nota Técnica explica que a proposta metodológica se pauta em uma visão de justiça social, segundo a nota

Portanto, nesta proposta metodológica, considera-se que a redução das desigualdades educacionais de aprendizagem será alcançada mediante um

processo de recuperação e reforço das aprendizagens dos estudantes em vulnerabilidade, de forma que consigam melhorar os seus resultados educacionais e alcançar, no mínimo, um desempenho qualificado como adequado para o seu estágio de escolarização (Brasil, 2024h).

Dessa forma, o INEP propõe que seja utilizado o ponto de corte de aprendizagem, na qual os estudantes serão classificados nas avaliações buscando atingir o nível adequado/proficiente/recomendado, assim a redução na proporção dos estudantes em condição de vulnerabilidade que estão com o desempenho abaixo do nível entre os dois ciclos do Saeb será a aferição das desigualdades educacionais. Segundo o INEP:

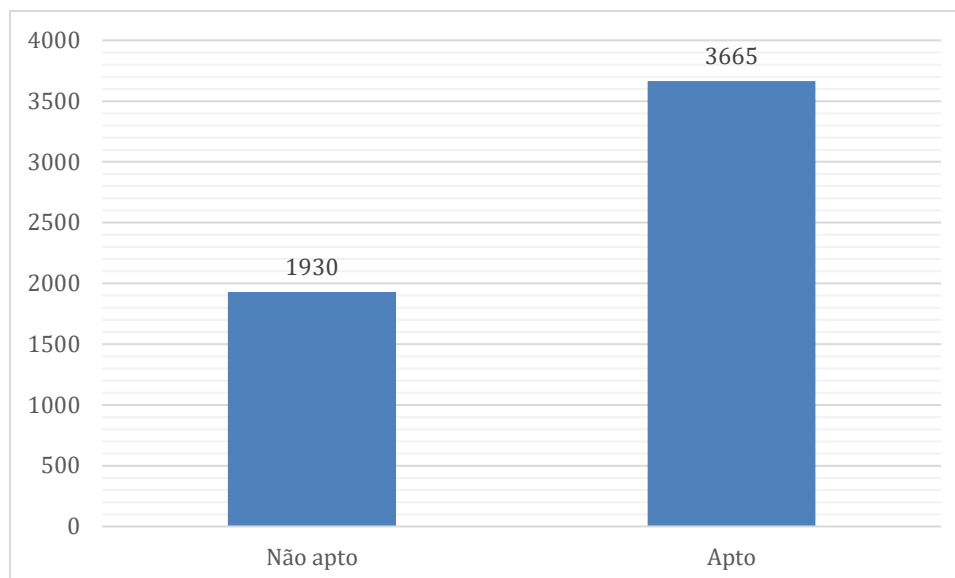
A metodologia lança mão de um critério pedagógico ao tratar a redução das desigualdades educacionais por meio do monitoramento da redução da proporção de estudantes em condição de vulnerabilidade com desempenho escolar no Saeb abaixo do nível de proficiência considerado adequado (Brasil, 2024h).

Na ata de reunião da CIF no dia 17/04/2024, os membros concordaram com a metodologia “pois avaliaram de mais fácil compreensão e induzem as redes de educação na direção esperada: melhoria de atendimento e de aprendizagem, com redução de desigualdades” (Brasil, 2024b). Isso se dá, pois, a metodologia utilizada anteriormente era a comparação entre os resultados obtidos entre os grupos em situação de vulnerabilidade nos dois ciclos do SAEB, já essa nova metodologia serve para que “...as redes de ensino é que realizem estratégias para que os estudantes em desvantagem educacional progridem na escola com desempenho acima do nível adequado” (Brasil, 2024b).

A CIF aprovou na Resolução nº4 a metodologia com base nos dados da edição do SAEB de 2019 e 2023. No dia 07 de janeiro de 2025, o INEP divulgou uma planilha com os entes federativos habilitados ou não na condicionalidade III referente ao VAAR de 2025. Utilizando desta planilha, foi elaborado um gráfico com o total, incluindo os 5.570 municípios, 26 estados e o Distrito Federal.

Figura 3 - Gráficos das redes estaduais e municipais que cumpriram com a condicionalidade

III¹



Fonte: Gráfico feito pela autora com base em planilha disponível nas Bases de Dados do Fundeb.

Dos estados brasileiros, apenas 11 conseguiram cumprir com a condicionalidade no ano de 2024, sendo eles: Alagoas, Amazonas, Amapá, Goiás, Maranhão, Pará, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Apesar de entender as questões trazidas pelo INEP em como grupos vulneráveis apresentam desempenho inferior a um grupo que não se encontra em situação de vulnerabilidade, o VAAR acaba utilizando de critérios meritocráticos no financiamento da educação. Neste caso, apoiando-se em avanços de grupos marginalizados na prova do SAEB, cujo foco está direcionado para as disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática, como comprovação para a redução das desigualdades.

3.3.3.4. Condicionalidade IV

A quarta condicionalidade envolve o regime de colaboração entre Estado e Município formalizado na legislação estadual e em execução. Tal condicionalidade vem com a EC nº 108/2020, em seu inciso II do artigo 158 que altera o critério de distribuição da cota parte municipal referente ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre

¹Nos entes federativos não se encontram o distrito de Fernando de Noronha – PE e Brasília.

Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Era previsto em legislação que pelo menos 75% do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços eram pertencentes aos municípios. A Emenda Constitucional altera essa porcentagem, definindo o mínimo de 65% enquanto os outros 35% serão distribuídos conforme a lei estadual denominada ICMS-Educação, porém observando a distribuição de no mínimo 10% com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos (Brasil, 2020a).

Essa condicionalidade é a que induziu os estados a elaborarem de legislação denominada de ICMS-Educação, iniciando a distribuição de recursos do ICMS educação a partir de critérios de desempenho. Na Resolução de nº1 de 2023 foi aprovada pelo CIF a metodologia utilizada para averiguar se está ocorrendo o cumprimento da condicionalidade, ou seja, se os estados elaboraram e aprovaram a nova legislação acerca da distribuição dos recursos do ICMS. Para tanto os estados devem preencher o formulário constante do anexo II apresentado abaixo:

Figura 4 - Anexo a ser preenchido pelos Estados com o novo critério do ICMS

Aspectos a serem analisados	Registro
Unidade da Federação	
1. Lei (Número e data de aprovação)	Nº ____ de ____/____/____
Nº(s) do(s) artigo(s) que indique(m) o % final vinculado à educação	Nº Art. ____
Percentual do ICMS a ser distribuído com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos (se escalonado, informar ano a ano).	___ p.p
2. Indicador de melhoria da aprendizagem	
1. O indicador leva em conta a melhoria de aprendizagem entre dois ciclos de avaliação?	☐ Sim / ☐ Não
2. O indicador leva em conta o aumento da equidade na aprendizagem?	☐ Sim / ☐ Não
3. O indicador considera o nível socioeconômico dos educandos?	☐ Sim / ☐ Não
3. Avaliações e cálculo dos indicadores	
1. O estado utilizará avaliação própria para o cálculo dos indicadores?	☐ Sim / ☐ Não
1. O estado realizou ou realizará, no máximo em 2023, a primeira avaliação para cálculo dos indicadores?	☐ Sim / ☐ Não
2. O estado realizou ou realizará, no máximo até 2024, a segunda avaliação e o cálculo dos indicadores?	☐ Sim / ☐ Não
3. O Estado garante normativamente, no máximo até 2025, a efetiva distribuição de no mínimo 10 pontos percentuais do ICMS com base em indicadores de melhoria dos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos?	☐ Sim / ☐ Não
2. O estado utilizará resultados do SAEB para cálculo dos indicadores?	☐ Sim / ☐ Não
1. O estado realizou ou realizará, no máximo até 2024, o cálculo dos indicadores?	☐ Sim / ☐ Não
2. O Estado garante normativa, no máximo até 2025, a efetiva distribuição de no mínimo 10 pontos percentuais do ICMS com base em indicadores de melhoria dos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos?	☐ Sim / ☐ Não
4. Declaração do dirigente máximo da Secretaria Estadual ou Municipal de Educação, atestando a veracidade das informações prestadas.	

Fonte: Imagem retirada da Resolução nº 1, de 28 de julho de 2023.

Além disto, conforme a Resolução, os estados devem:

Art.4

...

§ 1º Para cumprimento da condicionalidade, os estados deverão declarar a opção pela utilização de resultados de sistema próprio de avaliação ou pela utilização de resultados do SAEB;

§ 2º No caso de utilização de resultados de sistema próprio de avaliação, os estados deverão informar:

I - Já ter realizado a primeira avaliação ou a determinação de fazê-la, ainda em 2023, para cálculo dos indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos;

II - A determinação de realização, até 2024, da segunda avaliação e do cálculo dos indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos, garantida a publicação em tempo hábil para a distribuição dos recursos prevista no inciso III do § 2º deste artigo;

III - A determinação de realização, até 2025, da efetiva distribuição da parcela da cota-parte municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), contemplando no mínimo 10 (dez) pontos percentuais, com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.

§ 3º No caso de utilização de resultados do SAEB, os estados poderão adotar a edição de 2023 como segunda avaliação, em comparação com edição anterior, de forma a cumprir o disposto no inciso III do § 2º deste artigo.

§ 4º Fica reconhecida a não incidência da condicionalidade tratada no caput deste artigo para o Distrito Federal, em razão da não aplicação do disposto no inciso II do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal de 1988, em face da vedação contida no caput do art. 32 do texto constitucional.

§ 5º As informações registradas por cada estado, para cumprimento da condicionalidade prevista no caput deste artigo, serão aplicadas aos seus respectivos municípios.

§ 6º Para cumprimento da condicionalidade prevista no caput deste artigo, a distribuição de recursos de que trata o inciso III do §2º deste artigo deverá abranger todo o exercício de 2025 (Brasil, 2023d).

Como apresentado, fica a critério dos Estados utilizarem da avaliação do SAEB ou de um próprio sistema de avaliação. Além disso, similar a condicionalidade I, também foi disponibilizado uma tabela que os Estados devem preencher e enviar no SIMEC para comprovar a sua habilitação na condicionalidade IV.

Um ponto interessante sobre o ICMS Educação envolve a Ata da 3ª Reunião do CIF em 2022, na qual consta a participação de representantes do Banco Mundial na discussão sobre a condicionalidade. É colocado pelo Secretário de Educação Básica e Coordenador Titular da CIF Mauro Rabelo, a elaboração por parte do Banco Mundial de um documento técnico de apoio aos entes federados em relação ao ICMS Educacional. Também é apresentado pelos representantes do Banco Mundial a realização de seminários de divulgação buscando a participação dos municípios, segundo a ata;

[...]O Banco Mundial, por sua vez, esclareceu que nas discussões sobre o documento foi realizado seminário de divulgação em conjunto com a Bem Comum, tendo havido a chamada para participação de municípios. Mencionou também outras parcerias desenvolvidas (Fundação Lemann e Instituto Unibanco) e destacou que a proposta foi construída internamente pelo Banco no intuito de servir como referência, como ponto de partida para a discussão, colocando-se à disposição para apresentar a proposta e discuti-la com a Undime (Brasil, 2022b).

É possível encontrar no site do Banco Mundial o guia para implementação de incentivos para os governos municipais melhorarem os resultados na educação. Já na introdução é apresentada a experiência do estado do Ceará – estado pioneiro na implantação do ICMS Educacional com lei específica desde 2007. O Banco ressalta como o estado cearense conseguiu a alfabetização universal (World Bank, 2020). Os estados tinham prazo de 2 anos para cumprirem com a condicionalidade IV após a promulgação da Emenda Constitucional (Brasil, 2020a).

3.4.3.5 Condicionalidade V

A última condicionalidade prevista no VAAR é em relação aos referenciais curriculares alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovados nos termos do respectivo sistema de ensino. As redes de ensino têm que comprovar o referencial curricular alinhados à BNCC. No Guia aos Entes Federativos, é explicado que os municípios podem ter seus próprios referências ou aderir ao currículo do estado (Brasil, 2023f).

A metodologia aprovada também se encontra na Resolução nº 3 de 2024, os municípios devem também preencher um quadro com as informações solicitadas e anexarem no SIMEC. Ainda segundo o Guia, a condicionalidade foi cumprida por 88,6% das redes no ano de 2024.

Figura 5 - Informações a serem preenchidas pelos municípios referentes a Condicionalidade V

Aspectos a serem analisados	Tipo de Registro
Identificação da Unidade da Federação	Registro automático pelo Sistema
1. Deseja ratificar as informações já registradas (caso a rede esteja habilitada na condicionalidade V)?	() Sim () Não
2. A rede possui Referencial Curricular alinhado à Base Nacional Comum Curricular - BNCC? (caso a resposta seja "não", o ente será inabilitado na condicionalidade)	() Sim () Não
2.1. O Município possui Referencial Curricular próprio ou aderiu ao Currículo do Estado (no caso de rede municipal)?	Selecione: () Referencial Próprio () Adesão ao Estado
2.2. Faça upload do Referencial Curricular alinhado à BNCC	upload
3. O Referencial Curricular alinhado à BNCC está aprovado no respectivo sistema de ensino? (caso o Município tenha sistema próprio, a aprovação deve ser feita pelo sistema municipal, por exemplo, por meio da resolução do conselho de Educação. Se o município integra o sistema estadual, a aprovação deverá ser do sistema estadual de Educação) (caso a resposta seja "não", o ente será inabilitado na condicionalidade)	() Sim () Não
3.1. Faça o upload do ato de aprovação no respectivo sistema de ensino (Resolução do Conselho ou outros documentos comprobatórios, de acordo com as normas do sistema de ensino)	
4. O Referencial Curricular adotado contempla as Normas sobre Computação na Educação Básica - Complemento à BNCC?*	() Sim () Não
Declaração do dirigente máximo da Secretaria de Educação, atestando a veracidade das informações prestadas e se comprometendo a acompanhar as notificações do sistema e responder diligências, caso ocorram	Declaração no sistema, confirmada com o envio pelo gestor responsável

Fonte: Anexo disponível na Resolução de nº 3, de 01 de julho de 2024

3.4.3.6 Os indicadores

Além das cinco condicionalidades previstas, que torna as redes aptas a receber o VAAR, é necessário que comprovem melhorias de **indicadores**, segundo o inciso III do artigo 5º: “...cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcancarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica” (Brasil 2020b). O parágrafo 2 do artigo 14 da Lei 14.113 coloca a metodologia utilizada para esses indicadores;

Art. 14 - A complementação-VAAR será distribuída às redes públicas de ensino que cumprirem as condicionalidades e apresentarem melhoria dos indicadores III do **caput** do art. 5º desta Lei

[...]

§ 2º A metodologia de cálculo dos indicadores referidos no **caput** deste artigo considerará obrigatoriamente:

I - O nível e o avanço, com maior peso para o avanço, dos resultados médios dos estudantes de cada rede pública estadual e municipal nos exames nacionais do sistema nacional de avaliação da educação básica, ponderados pela taxa de participação nesses exames e por medida de equidade de aprendizagem;

II - As taxas de aprovação no ensino fundamental e médio em cada rede estadual e municipal;

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

§ 3º A medida de equidade de aprendizagem, prevista no inciso I do § 2º deste artigo: (Redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021)

I – Será baseada na escala de níveis de aprendizagem, definida pelo Inep, com relação aos resultados dos estudantes nos exames nacionais referidos no inciso I do § 2º deste artigo; (Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021);

II - Considerará em seu cálculo a proporção de estudantes cujos resultados de aprendizagem estejam em níveis abaixo do nível adequado, com maior peso para: (Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021)

a) Os estudantes com resultados mais distantes desse nível; (Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021);

b) As desigualdades de resultados nos diferentes grupos de nível socioeconômico e de raça e dos estudantes com deficiência em cada rede pública. (Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021) (Brasil, 2020b).

Como podemos observar, há dois indicadores que as redes precisam se atentar para além das condicionalidades de gestão, sendo eles o VAAR-Atendimento e VAAR-Aprendizagem. Ainda na Resolução de nº4 de 2024, a CIF aprovou a Nota Técnica nº 12/2024/CGEE/DIREDD-INEP que traz a metodologia para os indicadores citados.

Na Nota Técnica, o INEP coloca que a proposta metodológica para o VAAR-Atendimento busca mensurar o acesso à educação com o conceito de “não atendimento”, sendo este medido pelo abandono escolar. Argumenta que apesar do ensino ser quase todo

universalizado, ainda existem altas taxas de desistência escolar, principalmente na transição Ensino Fundamental para o Médio, desse modo:

...a metodologia ora proposta visa monitorar o abandono escolar para permitir intervenções tempestivas e eficazes no sentido de garantir a permanência de estudantes na escola. Esse indicador é calculado com dados do Censo Escolar de 2022 e 2023, uma vez que a taxa de abandono escolar é computada após a apuração do rendimento dos estudantes do ano posterior ao ano de referência (Brasil, 2024j).

O INEP na Nota Técnica nº 12/2024 diferencia os conceitos de abandono escolar e evasão escolar. O primeiro é medido no mesmo ano da matrícula escolar, em que no final do ano letivo, os estudantes têm a sua situação escolar definida (aprovado, reprovado, evadido, falecido ou transferido), o abandono escola é configurado quando o estudante deixa de frequentar a instituição de ensino. Já a evasão depende de dois anos letivos para ser mensurada, ou seja, se no ano anterior a situação do aluno foi atualizada para “deixou de frequentar” e a situação se mantém ao final do ano letivo seguinte, o estudante será considerado evadido. Assim, a evasão escolar tem uma defasagem de 3 anos para ser mensurado, em 2024 foi divulgada a defasagem do ano letivo de 2021, em 2025 será divulgado a do ano letivo de 2022. Para o ano de 2025, serão coletados os dados do Censo Escolar de Educação Básica do ano de 2023 comparados com os de 2022 (Brasil, 2024j).

Sabendo disso, a metodologia se baseia nos dados de abandono escolar, visto que estes dados são obtidos ao final do ano letivo, segundo o INEP, garantindo a possibilidade de monitorar no tempo mais atual e na mesma gestão escolar os alunos com riscos de evadirem.

Para compor a cesta de indicadores do FUNDEB, entende-se que a medida do abandono escolar é mais adequada para a identificação do não atendimento educacional, quando comparada à medida da evasão. Isso se deve ao fato de o dado do abandono escolar ser obtido de forma mais tempestiva, o que garante o monitoramento dessa condição no tempo mais atual possível e no tempo de governabilidade de determinada gestão escolar. Pretende-se, com esse indicador, fazer com que os dirigentes municipais acompanhem de perto aqueles estudantes em risco de abandono para assegurar a permanência deles no sistema de ensino. No médio e longo prazo, espera-se que esse monitoramento e as respectivas ações pedagógicas voltadas para a redução do abandono impactem positivamente na diminuição da evasão escolar (Brasil, 2024j).

Também é falado sobre a diferença metodológica utilizada para os exercícios financeiros dos anos de 2023 e 2024 em que focava na expansão de matrículas da Educação Infantil e do Ensino Médio, essa nova proposta se concentra na medida do abandono escolar. Por mais que o INEP deixe claro que a medida de focar no abandono escolar seria uma forma

de combate à evasão, visto que a metodologia induziria as escolas a intervirem nos casos de abandono para que os estudantes permaneçam nas escolas, não é colocado a situação dos alunos já considerados evadidos. Os alunos evadidos não serão considerados futuramente? Isso induziria as redes de ensino a não se preocuparem com esses estudantes visto que não serão considerados na metodologia? São perguntas que atualmente não há como responder.

Já a proposta para o indicador do VAAR-Aprendizagem tem foco na redução das desigualdades educacionais, em que “prioriza o monitoramento das habilidades e competências demonstradas pelos estudantes no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)” (Brasil, 2024j).

O INEP explica que o SAEB utiliza uma escala intervalar de menor para o maior, ou seja, uma ideia de proficiência que parte da ideia de existir um nível na escala da avaliação em que os estudantes alcançaram o nível esperado/adequado na etapa escolar em que estes se encontram

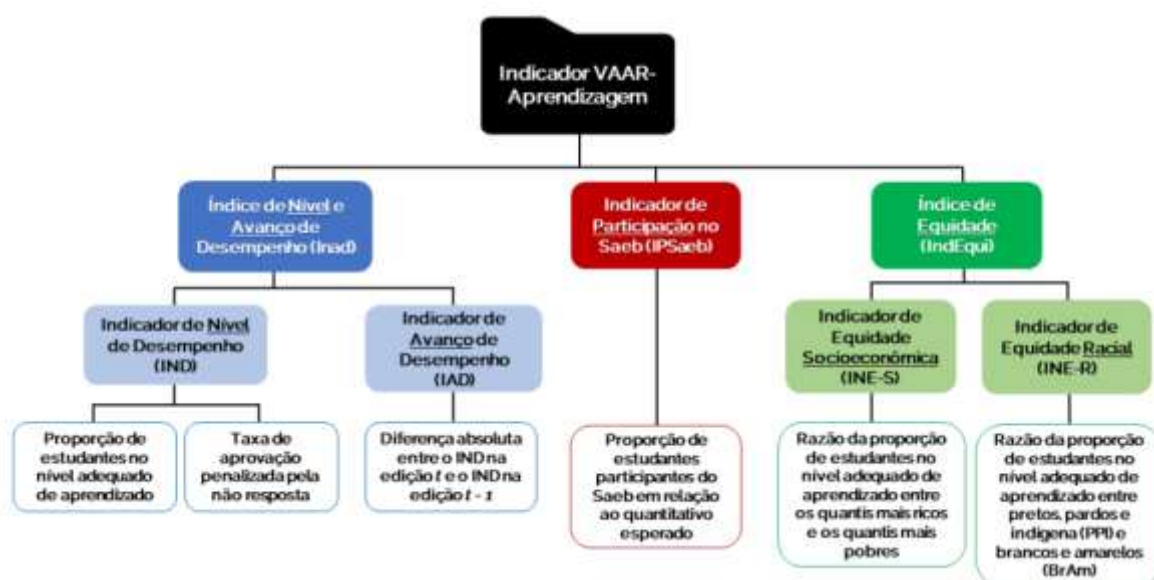
No cálculo dos indicadores do FUNDEB que avaliam a aprendizagem, são considerados os resultados de Língua Portuguesa e Matemática – duas disciplinas historicamente avaliadas desde a implementação do SAEB –, por serem as únicas aplicadas de forma censitária nos 5º e 9º anos do ensino fundamental e 3ª/4ª série do ensino médio. Esses resultados são representativos da educação básica nacional, nas regiões, estados, município e em outros recortes de interesse sobre os estabelecimentos de ensino e sobre características sociodemográficas dos estudantes. No SAEB, a aprendizagem é definida como as habilidades que os estudantes demonstram ter dominado relacionadas às competências avaliadas no ensino fundamental e médio. Os resultados dos testes – chamados de proficiência – são assumidos como evidência dessa aprendizagem nas escolas e sistemas de ensino, uma vez que o foco não é a avaliação individualizada dos alunos. (Fontanive, 2013) (Brasil, 2024j).

Ainda nessa metodologia, é levado em consideração os grupos de estudantes em vulnerabilidade em que considera que “...À medida que eles avançarem para níveis adequados de aprendizagem, encontrar-se-ão mais próximos do nível de desempenho obtido por estudantes de camadas sociais mais privilegiadas” (Brasil, 2024j). Para o diagnóstico, utilizará dos dados do SAEB, o INEP deixa claro, na Nota Técnica, que o VAAR-Aprendizagem é uma política de responsabilização

O VAAR-Aprendizagem foi concebido como uma política de responsabilização, que apresenta uma série de requisitos para que os entes façam jus à complementação financeira dessa componente do FUNDEB. O seu foco principal é apoiar os entes que apresentem melhoria dos indicadores de atendimento e de aprendizagem, com redução das desigualdades (Brasil, 2024j).

A metodologia também tem proximidade com o Índice de Desenvolvimento da Educação de São Paulo (IDESP) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Por mais que ambos os índices utilizem indicadores de desempenho e fluxo, no IDESP o desempenho é descrito pela proporção de estudantes em níveis de aprendizagem, escolha que também está no VAAR-Aprendizagem em uma escala de 0-10. O indicador é uma síntese numérica do nível dos estudantes entre dois ciclos do SAEB, ponderado pela taxa de aprovação e taxa de participação. Para 2025, serão utilizados os dados do SAEB de 2019 e 2023, a taxa de aprovação utilizará os dados do Censo Escolar de 2023. Abaixo o Diagrama do indicador do VAAR-Aprendizagem.

Figura 6 - Diagrama esquemático do indicador do VAAR-Aprendizagem.



Fonte: Nota Técnica N° 12/2024/CGEE/DIREN-INEP

Segundo a Portaria n° 975, divulgada pelo MEC no Diário Oficial da União (Brasil, 2022g), o VAAR-Atendimento corresponderá a 50% dos recursos que serão distribuídos pela complementação VAAR, e o VAAR-Aprendizagem aos outros 50%. É deixado claro que

[...]

Parágrafo único. Para fins de cálculo dos indicadores, será considerada a proporção de estudantes cujos resultados de aprendizagem estejam em níveis abaixo do nível adequado, com maior peso para:

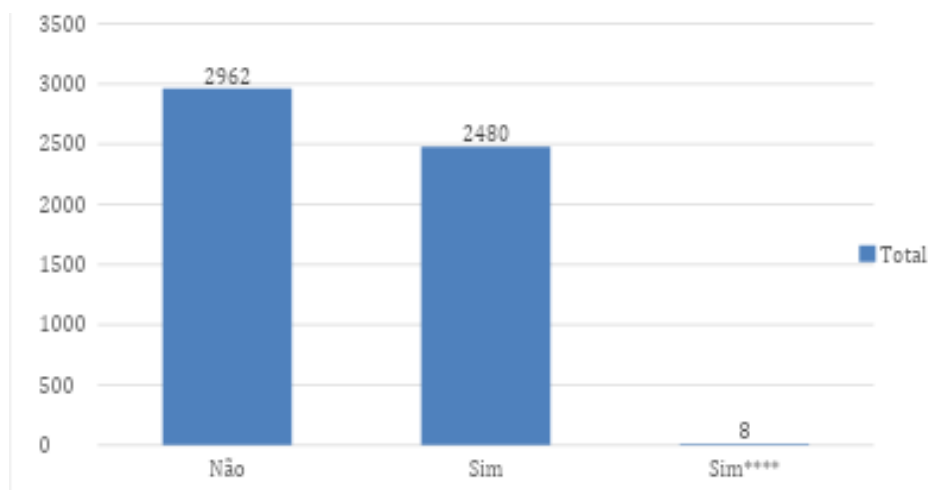
- a) Os estudantes com resultados mais distantes desse nível; e
- b) As desigualdades de resultados nos diferentes grupos de nível socioeconômico e de raça e dos estudantes com deficiência em cada rede pública.

Art. 3º Serão consideradas habilitadas as redes escolares cujos resultados atendam a pelo menos um dos indicadores definidos nesta Portaria.

Art. 4º As redes escolares que não atenderem a nenhum dos indicadores não farão jus ao recebimento da Complementação-VAAR do FUNDEB para o exercício de 2023 (Brasil, 2022g).

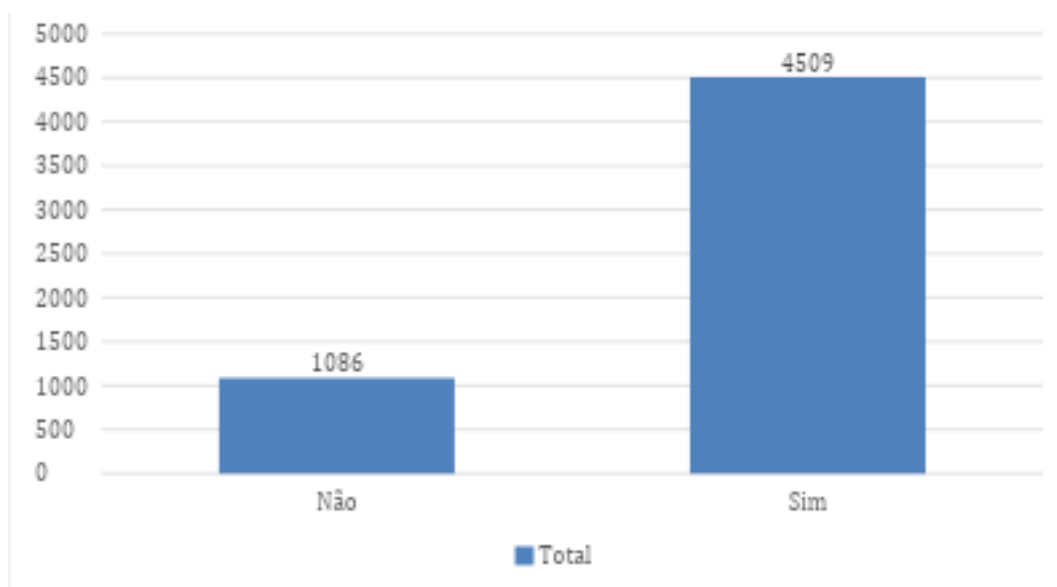
Os gráficos abaixo mostram a quantidade dos entes federados que cumpriram com VAAR-Aprendizagem e o VAAR-Atendimento respectivamente feitos a partir da planilha do dia 07/01/2025 divulgada pelo INEP.

Figura 7 – Gráfico dos entes federados que cumpriram ou não com o VAAR-Aprendizagem²



Fonte: Gráfico feito pela autora com base em planilha disponível nas Bases de Dados do Fundeb disponibilizado pelo INEP.

Figura 8 – Gráfico dos entes federados que cumpriram ou não com o VAAR-Atendimento



Fonte: Gráfico feito pela autora com base em planilha disponível nas Bases de Dados do Fundeb disponibilizado pelo INEP.

² Os 8 entes que se enquadram na categoria “sim****” fizeram o Saeb 2023, mas a apuração dos resultados da avaliação foi impossibilitada em razão de excepcionalidades, assim, utilizou-se o valor do indicador VAAR Aprendizagem de 2019 para efeito de ponderação das matrículas.

O que se pode observar é como o VAAR rompe com a lógica da equidade do financiamento da educação pública brasileira conquistada através do próprio FUNDEB. Se a Complementação-VAAF e a Complementação-VAAT tiveram o objetivo de colocar os estados e municípios em um mesmo valor mínimo por aluno, considerando os demais recursos para a educação, o VAAR, então, caminha ao contrário ao recompensar as redes públicas de ensino brasileiro que melhor se sobressaírem em indicadores de qualidade educacional. O VAAR não se encaixa numa complementação de equidade como as anteriores que levaram em consideração a desigualdade econômica entre os entes federados do país, porém ela pode ser encaixada como uma complementação de cunho meritocrático, fugindo de um financiamento que busca a justiça social. Cabe ressaltar que os indicadores de qualidades se baseiam em uma lógica quantitativa, utilizando a avaliação em larga escala como principal meio de se obter os resultados de qualidade educacional, quando há a necessidade de se considerar variáveis de outras naturezas além de uma avaliação ou estar no nível básico de aprendizagem dessas próprias avaliações. Em arquivo disponibilizado pelo FNDE (2025), a receita prevista total da complementação do VAAR para o ano de 2025 era de mais de 5 bilhões de reais. Não poderia esse valor ter sido distribuído entre as outras duas complementações? Se fosse necessário a existência do VAAR, por que não colocar condicionalidades que levassem a criação de políticas públicas, tais como um número máximo de alunos por sala de aula? Ou uma estrutura escolar que contemple acessibilidade, espaço de biblioteca, banheiros adequados, quadras poliesportivas a partir da etapa obrigatória de ensino? Garantia de planos de carreira atualizados, obrigatoriedade do pagamento do piso salarial, programas de formação continuada, atualização dos planos municipais de ensino. Se o VAAR busca a qualidade do ensino, poderíamos pensar em uma vinculação a condições estruturais, pedagógicas e sociais, e não apenas nos desempenhos avaliativos dando apenas o maior peso para grupos historicamente marginalizados. A existência do VAAR, principalmente com essas condicionalidades e indicadores, parece romper cada vez mais com a lógica do FUNDEB, correndo-se o risco de induzir a uma desvalorização dos aspectos educacionais, privilegiando as escolas e redes de ensino que já estão em uma situação de vantajosa (Carvalho, Miranda e Veloso, 2024). A complementação VAAR

[...]parecem estar alinhadas à lógica mercadológica do modelo de gestão gerencialista, que se baseia em resultados ou produtos dos sistemas educativos. Essa lógica é oriunda do setor privado e tem a finalidade de diminuir as despesas do serviço público. (Gutierrez e Farenzena, 2024, p. 13)

3.4 Do uso dos recursos

Também vamos encontrar na legislação do FUNDEB um capítulo inteiro destinado à utilização dos recursos. O capítulo V da Lei nº 14.113 orienta os Estados, Municípios e Distrito Federal quanto ao uso dos recursos financeiros. Já no artigo 25 da mesma lei é colocado que os recursos serão utilizados em ações para a manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme trazido no artigo 70 da LDB e já colocado aqui no capítulo anterior. No artigo 27 da lei de regulamentação do FUNDEB Permanente, temos dois dispositivos colocados ao falar sobre a complementação VAAT, que é o percentual de 15% dos recursos da complementação deverão ser aplicadas em despesas de capital e 50% destinado à educação infantil (Brasil, 2020b).

Já no artigo 26 é trazido que 70% dos recursos anuais dos Fundos devem ser destinados ao pagamento dos profissionais da educação, porém vale ressaltar que aqui se exclui o inciso III do artigo 5 da Lei 14.113, ou seja, os recursos oriundos do VAAR. Ou seja, mesmo que deva ser utilizado em qualquer ação de MDE, os recursos do VAAR não entram na base de cálculo mínimo dos 70% destinados à remuneração, segundo a lei

Art. 26. Excluídos os recursos de que trata o inciso III do **caput** do art. 5º desta Lei, proporção não inferior a 70% (setenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos referidos no art. 1º desta Lei será destinada ao pagamento, em cada rede de ensino, da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

§ 1º Para os fins do disposto no **caput** deste artigo, considera-se:

I - Remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais da educação básica em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II – Profissionais da educação básica: docentes, profissionais no exercício de funções de suporte pedagógico direto à docência, de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional, coordenação e assessoramento pedagógico, e profissionais de funções de apoio técnico, administrativo ou operacional, em efetivo exercício nas redes de ensino de educação básica; (Redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021)

III - Efetivo exercício: a atuação efetiva no desempenho das atividades dos profissionais referidos no inciso II deste parágrafo associada à regular vinculação contratual, temporária ou estatutária com o ente governamental que o remunera, não descaracterizada por eventuais afastamentos temporários previstos em lei com ônus para o empregador que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

§ 2º 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 aplicados para reajuste salarial sob a forma de bonificação, abono, aumento de salário, atualização ou correção salarial. (Incluído pela Lei nº 14.276, de 2021)

Um ponto que também merece atenção foi a mudança causada pela EC nº135, de 2024, em que altera o repasse das complementações, segundo a emenda:

XIV - no exercício de 2025, da complementação de que trata o inciso V do **caput**, até 10% (dez por cento) dos valores de cada uma das modalidades referidas nesse dispositivo poderão ser repassados pela União para ações de fomento à criação de matrículas em tempo integral na educação básica pública, considerados indicadores de atendimento, melhoria da qualidade e redução de desigualdades, mantida a classificação orçamentária do repasse como Fundeb, não se aplicando, para fins deste inciso, os critérios de que tratam as alíneas "a", "b" e "c" do inciso V deste artigo; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 135, de 2024)

XV - a partir do exercício de 2026, no mínimo 4% (quatro por cento) dos recursos dos fundos referidos no inciso I do **caput** deste artigo serão destinados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios à criação de matrículas em tempo integral na educação básica, conforme diretrizes pactuadas entre a União e demais entes da Federação, até o atingimento das metas de educação em tempo integral estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (Incluído pela Emenda Constitucional nº 135, de 2024) (Brasil, 2024).

Como podemos observar, é uma mudança impositiva do uso da complementação do FUNDEB. No ano de 2024, a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) fez um manifesto público repudiando a mudança na complementação da União. Na época, o manifesto foi feito em relação a PEC nº45/2024, em que a destinação para o fomento da educação em tempo integral seria de 20%. Mesmo com essa diferença de 10% da PEC 45/2024 para a EC 135 de 2024, os argumentos utilizados contra a PEC também servem para a Emenda Constitucional. Primeiro, a redução do VAAF mínimo nacional; segundo, com a diminuição do valor mínimo do VAAT, o número de municípios que receberiam a complementação iria reduzir. Além disso, vale lembrar que a Educação Básica em tempo integral já tem uma ponderação diferente no âmbito do Fundeb. Concordando com a FINEDUCA, “Se a União pretende valorizar a educação em tempo integral, que coloque mais recursos por fora do Fundeb, como até o nefasto governo anterior fez” (FINEDUCA, 2024).

Também é colocado no Decreto nº 10.656 de 2021 as definições de estabelecimento, segundo o artigo 2º inciso III:

Art.2º

[...]

III - tipos de estabelecimento:

a) instituições públicas de ensino;

b) instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público; e

c) autarquias e fundações da administração indireta, conveniadas ou em parceria com a administração estadual ou distrital direta (Brasil, 2021a).

No artigo 213 da CF é definido que

Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - Comproven finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - Assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º As atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades e/ou por instituições de educação profissional e tecnológica poderão receber apoio financeiro do Poder Público (Brasil, 1988).

Ainda no capítulo V do decreto citado acima, é trazido as observações para ser admitido os subsídios do FUNDEB às instituições conveniadas com o poder público

Art. 23. Será admitido, para fins da distribuição dos recursos previstos no **caput** do art. 212-A da Constituição:

I - Em relação às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público, o cômputo das matrículas:

a) Na educação infantil oferecida em creches para crianças de até três anos;

b) Na educação do campo oferecida em instituições comunitárias, desde que atendam predominantemente às populações do campo, conforme o disposto no inciso II do § 1º do art. 1º do Decreto nº 7.352, de 4 de novembro de 2010, com convênio com Estados, Distrito Federal ou Municípios que adotem a pedagogia de formação por alternância, conforme o Censo Escolar da Educação Básica;

c) Nas pré-escolas, até a universalização dessa etapa de ensino, que atendam às crianças com idade de quatro e cinco anos, observadas as condições previstas no § 4º do art. 7º da Lei nº 14.113, de 2020, efetivadas, conforme o Censo Escolar da Educação Básica mais atualizado; e

d) Na educação especial, oferecida, nos termos do disposto no § 3º do art. 58 da Lei nº 9.394, de 1996, pelas instituições com atuação exclusiva nessa modalidade para atendimento educacional especializado no contraturno para estudantes matriculados na rede pública de ensino de educação básica e inclusive para atendimento integral de escolarização a estudantes com deficiência constatada em avaliação biopsicossocial, periodicamente realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, nos termos do disposto na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, com vistas à inclusão do estudante na rede regular de ensino e à garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida; e

II - Em relação a instituições públicas de ensino, autarquias e fundações da administração indireta, conveniadas ou em parceria com a administração estadual ou distrital direta, o cômputo das matrículas referentes à educação

profissional técnica de nível médio articulada, prevista no inciso I do **caput** do art. 36-B da Lei nº 9.394, de 1996, e das matrículas relativas ao ensino médio oferecido com o itinerário de formação técnica e profissional, previsto no inciso V do **caput** do art. 36 da referida Lei.

§ 1º Os convênios ou parcerias de que tratam o inciso II do **caput** serão estabelecidos prioritariamente com instituições especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica.

§ 2º Consideram-se instituições especializadas em educação profissional e tecnológica aquelas que tenham como finalidade principal, definida em seus atos constitutivos, atuar nessa modalidade educacional, como as da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

Como o fundo anterior, este FUNDEB Permanente também permite a contabilização de matrículas das instituições privadas conveniadas para a distribuição de recursos, favorecendo os processos de privatização já pesquisados por diferentes pesquisadores. (Borghi e Bertagna, 2016; Oliveira e Borghi, 2013; Domiciano, 2011). Neste movimento, a educação se destaca como objeto dessas parcerias, principalmente na oferta de vaga na educação infantil. Montano; Peroni e Fernandes (2021) trazem que os processos de privatização do público “podem ocorrer via execução e direção, em que o setor privado atua diretamente na oferta da educação, ou quando a atuação do privado ocorre na direção das políticas públicas ou das escolas, sendo que a propriedade permanece pública” (Montano, Peroni e Fernandes, 2021, p. 4). Ainda segundo as autoras, utilizando dados do FNDE, há aproximadamente 5.181 organizações de sociedade civil parceiras, privadas sem fins lucrativos, nas quais 3.718 são declaradas filantrópicas. O que ocorre é a privatização dos processos educacionais, na qual o Fundeb institui o financiamento privado mediante convênios de atendimento da educação infantil. Ainda no mesmo artigo, é trazido o exemplo da cidade de Porto Alegre – RS, em que as matrículas da Educação Infantil estão em sua maioria nas dependências administrativas privadas conveniadas sem fins lucrativos, gerando impacto nas contas públicas em que se aplica os recursos na iniciativa privada em vez da sua aplicação na rede municipal (Montano, Peroni e Fernandes, 2021, p.10-11). Desse modo, a continuação da vinculação dos recursos do FUNDEB às instituições conveniadas ou sem fins lucrativos constituem uma forma do Estado se ausentar da sua responsabilidade, incentivando a ampliação de matrículas nessas instituições privadas, fortalecendo o mercado educacional e o setor privado.

3.5 O Custo aluno qualidade (CAQ)

No FUNDEB Permanente é definido o padrão mínimo de qualidade, cuja obrigatoriedade de referência está sob o Custo Aluno Qualidade (CAQ). Segundo a EC nº 108/2020, é acrescentando ao artigo 211 da CF:

[...]

§ 7º O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição (Brasil, 2020a).

Em livro publicado pelo INEP, com organização de Marcelo Lopes de Souza, Fabiana Alves de Assis e Gustavo Henrique Moraes, são discutidas as contribuições conceituais e metodológicas para o CAQ. Já no início do livro os autores fazem um breve histórico sobre a qualidade da educação na legislação brasileira, onde podemos encontrar citações a esse padrão mínimo: Constituição de 1988 e seu artigo 6º; LDB em seu artigo 74; no PNE de 2014 até a regulamentação com a EC nº 108/2020. Além disso, o livro coloca as discussões sobre qualidade e a experiência internacional sobre gastos mínimos necessários para a educação básica. Por não querer fugir da temática sobre o CAQ e por entendermos que a discussão sobre qualidade será melhor aprofundada mais adiante, nesse apenas traremos os critérios de definição do CAQ, que podem ser encontrados no PNE de 2014, em sua estratégia 20.6 e 20.7, assim fica decidido que:

[...] No prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQI, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar (Brasil, 2014).

Em Nota Técnica de agosto de 2020, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação afirma que o CAQ busca materializar os princípios de condições de acesso e permanência na escola, conforme previsto na Constituição (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2020, p. 3).

Pensando nisso, a Campanha criou o CAQi – Custo Aluno-Qualidade Inicial – que "referencia os insumos que garantem um parâmetro mínimo de qualidade na educação. O CAQ é um parâmetro mais elevado" (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2020, p. 9). Assim;

É importante reiterar que o CAQ não padroniza escolas, mas, sim, garante direitos básicos e inalienáveis para todas elas. Dessa forma, por meio dos parâmetros

garantidos pelo CAQ, pode-se construir diversos modelos de escola - todas com qualidade. Essa qualidade é condição básica para que possamos ter dignidade em nossa educação pública. É, portanto, primordial que ela seja garantida e universalizada (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2020, p. 4).

3.6. Os órgãos fiscalizadores

A legislação do FUNDEB Permanente também define os órgãos fiscalizadores e de controle do cumprimento da Lei. Em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos fica definido que;

Art. 30. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

- I - Pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II - Pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, perante os respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;
- III - Pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União;
- IV - Pelos respectivos conselhos de acompanhamento e controle social dos Fundos, referidos nos arts. 33 e 34 desta Lei.

Como colocado no artigo 30, também há a existência dos Conselhos de Acompanhamento e de Controle Social, cuja possibilidades de atuação são: I) Manifestação formal dos registros contábeis e dos demonstrativos do FUNDEB; II) Convocar o Secretário de Educação para prestar esclarecimentos sobre o fluxo de recursos e da execução das despesas do Fundo; III) Requisitar ao Poder Executivo cópias de documentos referentes a licitação, empenho, liquidação e pagamento de obras e de serviços custeados com recursos do Fundo; folhas de pagamento dos profissionais da educação, as quais deverão discriminar aqueles em efetivo exercício na educação básica e indicar o respectivo nível, modalidade ou tipo de estabelecimento a que estejam vinculados; convênios com as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público; IV) Realizar visitas para verificar desenvolvimento regular de obras e serviços efetuados nas instituições escolares com recursos do Fundo, a adequação do serviço de transporte escolar e a utilização em benefício do sistema de ensino de bens adquiridos com recursos do Fundo para esse fim. Além disso, atribui-se ao conselho:

Art. 33

[...]

- I - Elaborar parecer das prestações de contas a que se refere o parágrafo único do art. 31 desta Lei;

II - Supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos;

III - Acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) e, ainda, receber e analisar as prestações de contas referentes a esses programas, com a formulação de pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e o encaminhamento deles ao FNDE.

§ 3º Os conselhos atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local e serão renovados periodicamente ao final de cada mandato dos seus membros.

§ 4º Os conselhos não contarão com estrutura administrativa própria, e incumbirá à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infraestrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e à composição dos respectivos conselhos (Brasil, 2020b).

Já a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF) está atribuída, conforme já exposto, monitorar e avaliar a condicionalidades propostas pelo INEP, além disso, cabe a CIF

Art. 18

I - Especificar anualmente, observados os limites definidos nesta Lei, as diferenças e as ponderações aplicáveis:

a) às diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 9º desta Lei, considerada a correspondência ao custo médio da respectiva etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica;

b) Ao nível socioeconômico dos educandos, aos indicadores de disponibilidade de recursos vinculados à educação e aos indicadores de utilização do potencial de arrecadação tributária de cada ente federado, nos termos do art. 10 desta Lei;

II - Monitorar e avaliar as condicionalidades definidas no § 1º do art. 14 desta Lei, com base em proposta tecnicamente fundamentada do Inep;

III - aprovar a metodologia de cálculo do custo médio das diferentes etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, elaborada pelo Inep, consideradas as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade;

IV - Aprovar a metodologia de cálculo dos indicadores de nível socioeconômico dos educandos, elaborada pelo Inep, e as metodologias de cálculo da disponibilidade de recursos vinculados à educação e do potencial de arrecadação tributária de cada ente federado, elaboradas pelo Ministério da Economia; (Redação dada pela Lei nº 14.276, de 2021)

V - Aprovar a metodologia de cálculo dos indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, referidos no inciso III do **caput** do art. 5º desta Lei, elaborada pelo Inep, observado o disposto no § 2º do art. 14 desta Lei;

- VI - Aprovar a metodologia de aferição das condicionalidades referidas no inciso III do **caput** do art. 5º desta Lei, elaborada pelo Inep, observado o disposto no § 1º do art. 14 desta Lei;
- VII - Aprovar a metodologia de cálculo do indicador referido no parágrafo único do art. 28 desta Lei, elaborada pelo Inep, para aplicação, pelos Municípios, de recursos da complementação-VAAT na educação infantil;
- VIII - Aprovar a metodologia de apuração e monitoramento do exercício da função redistributiva dos entes em relação a suas escolas, de que trata o § 2º do art. 25 desta Lei, elaborada pelo Ministério da Educação;
- IX - Elaborar ou requisitar a elaboração de estudos técnicos pertinentes, sempre que necessário;
- X - Elaborar seu regimento interno, por meio de portaria do Ministro de Estado da Educação;
- XI - Exercer outras atribuições conferidas em lei (Brasil, 2020b).

Também fica definido que o Ministério da Educação dará apoio técnico e de avaliação aos critérios de aplicação dos recursos dos Fundos pelos Estados, Municípios e Distrito Federal, além da fiscalização e controle interno e externo; capacitação dos membros dos conselhos e elaboração de materiais e guias de apoio à sua função; divulgar orientações sobre a operacionalização do Fundo e de dados sobre a previsão, a realização e a utilização dos valores financeiros repassados, por meio de publicação e distribuição de documentos informativos e em meio eletrônico de livre acesso público; realizar estudos técnicos com vistas à definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino; monitorar aplicação dos recursos dos Fundos, por meio de sistema de informações orçamentárias e financeiras e de cooperação com os Tribunais de Contas dos Estados e Municípios e do Distrito Federal e realizar de avaliações dos resultados da aplicação desta Lei, com vistas à adoção de medidas operacionais e de natureza político-educacional corretivas, devendo a primeira dessas medidas ser realizada em até 2 (dois) anos após a implantação do Fundo (Brasil, 2020b).

Encerrando este capítulo é válido retomar que toda esta apresentação serviu para a compreensão acerca da forma de funcionamento do FUNDEB Permanente e em especial da indução da Complementação-VAAR que induz a aprovação de uma nova sistemática de distribuição do ICMS entre estados e municípios a partir da aprovação do ICMS-Educação, alterando a forma de distribuição de parte destes recursos a partir de indicadores educacionais. Tal compreensão se fez importante considerando que o objetivo desta pesquisa é identificar e apresentar as legislações do ICMS-Educação nos estados da região sudeste e compreender como se dará o financiamento por indicadores educacionais.

4. O ICMS-EDUCAÇÃO NOS ESTADOS DA REGIÃO SUDESTE

A Região Sudeste se caracteriza como a mais populosa entre todas as regiões brasileiras, com uma população de aproximadamente 85 milhões de habitantes. Apesar disso, em extensão territorial, é a segunda menor do Brasil. Seus estados-membros são São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro, sendo a região responsável por 55% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Quanto aos indicadores sociais, 96% da população é alfabetizada, mais de 80 milhões residem em área urbana e pelo menos 12 milhões possuem o ensino superior completo (Censo IBGE, 2022).

Nesse capítulo, procuramos mapear e identificar as novas legislações de distribuição da Cota-Parte do ICMS que agora, com a Emenda nº 108/2020 e a condicionalidade IV do VAAR no FUNDEB Permanente, constar obrigatoriamente com o índice de indicador de qualidade educacional para a sua distribuição. Dentre 4 estados, São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo já se enquadram como aptos na condicionalidade. Já o estado do Rio de Janeiro, apesar de uma proposta de alteração no reparte da Cota-Parte com o Projeto de Lei nº 6358/2022, encontra-se inapto, sendo suspensa pelo Supremo Tribunal Federal (STF) qualquer deliberação acerca do projeto. A situação do Rio de Janeiro será mais bem colocada em subtópico específico.

A Constituição Federal, em seu artigo nº 158, referente à repartição das receitas tributárias, estabelece a parcela de receita tributária pertencente aos municípios, indicando que cabe aos municípios 25% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS). Com a Emenda Constitucional nº 108/2020, a distribuição dos 25% do ICMS para os municípios deve considerar os seguintes critérios:

Art. 158

...

§ 1º As parcelas de receita pertencentes aos Municípios mencionadas no inciso IV, "a", serão creditadas conforme os seguintes critérios
I - 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;
II - Até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos (Brasil, 1988).

Diferentemente da antiga redação que previa o retorno de no mínimo três quartos do que era arrecadado pelos municípios, a nova legislação reduz a proporção para no mínimo 65%. Os outros 35% restantes vão se dispor por lei estadual, porém fica a ressalva de que pelo menos 10% têm que ser distribuídos seguindo os indicadores de melhoria de aprendizagem. Tal alteração se deu pela regra de distribuição do VAAR que obrigou os estados a estabelecerem os indicadores de melhoria educacional no repasse da cota parte do ICMS, criando o ICMS-educação. Importante frisar que não se adicionam recursos extras ao ICMS, na realidade ocorre uma alteração na forma de distribuição dos recursos, o que faz com que os municípios, a princípio, não busquem por mais recursos, eles tentam, primeiramente, recuperar uma porcentagem que antes lhes pertencia.

Esse modelo de financiamento que agora repassa certa porcentagem do ICMS de acordo com o cumprimento de critérios educacionais tem o estado do Ceará como precursora dessa nova política nacional. No ano de 2007, foi implementado no estado nordestino o ICMS-educação, segundo a legislação

Art. 1º - A parcela de 25% (vinte e cinco por cento) oriunda de receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS -, será distribuída com os Municípios cearenses, conforme os seguintes critérios:

...

II - 18% (dezoito por cento) em função do Índice Municipal de Qualidade Educacional de cada município, formado pela taxa de aprovação dos alunos do ensino fundamental e pela média obtida pelos alunos do 2º, 5º e 9º anos do ensino fundamental da rede municipal em avaliações de aprendizagem (Ceará, 2015).

O ICMS-educação do Ceará é visto com bons olhos (BBC, 2024; UOL, 2020). 'Principal vitrine da política de rateio da cota por resultados, a política cearense foi defendida pelo Banco Mundial em reunião na CIF. Para tanto, o Banco Mundial criou um guia de implementação do ICMS-educação que utiliza o Ceará como modelo. Entre os argumentos utilizados, o Banco Mundial traz a gestão eficiente dos municípios cearenses, pois;

Os municípios cearenses são altamente eficientes no uso de recursos para gerar resultados educacionais, investindo menos de um terço do que gastam os estados brasileiros mais ricos (como São Paulo, por exemplo) e, ainda assim, conseguem alcançar índices mais elevados de qualidade da educação (Figura 2). Essas reformas custam caro, e o Ceará aumentou seus gastos com educação, mas ainda obtém um melhor resultado educacional pelo investimento do que a maioria dos estados. Mesmo com o aumento dos gastos,

os municípios cearenses se mantêm na faixa inferior de gastos por aluno no país. Apesar disso, a maioria dos municípios figura na metade superior da distribuição de qualidade da educação no Brasil (Banco Mundial, 2020, p.6).

O Banco Mundial também descreve esse tipo de transferências fiscais por indicadores de resultado como a terceira geração, em que a primeira geração era baseada em acordos políticos ou discricionários. Já a segunda geração era atrelada por critérios de características econômicas, geográficas e sociais ou indicadores de produtos. Além disso, o documento deixa claro que a ideia de sair de uma lógica de indicadores de produtos para um mecanismo baseado em resultados “envolve uma mudança de mentalidade e envia uma mensagem muito contundente: se uma entidade subnacional quiser mais recursos, precisará apresentar resultados e não apenas aumentar a cobertura dos serviços públicos” (Banco Mundial, 2020, p.9). A influência do Banco Mundial não fica apenas na propaganda do ICMS-educação, eles continuam e afirmam que

O mecanismo de financiamento baseado em resultados do Ceará foi inspirado por um projeto de investimento do Banco Mundial juntamente com o governo do estado, com foco em resultados. A partir de 2005, o Banco Mundial passou a apoiar o governo do estado do Ceará por meio de uma série de projetos multissetoriais de investimento, com os desembolsos vinculados a indicadores. Os indicadores foram concebidos para atingir resultados em vários setores (incluindo a educação) e essa experiência ajudou a motivar a criação de um novo instrumento de empréstimo no Banco Mundial, chamado Program for Results (PforR). Os projetos também ajudaram a fortalecer a capacidade do governo estadual de identificar indicadores e metas. A lógica de condicionar os desembolsos à consecução de metas de indicadores relevantes para os setores apoiados pelo projeto foi, posteriormente, replicada pelo governo do estado do Ceará – fora dos projetos do Banco Mundial - ao redesenhar a redistribuição dos recursos do ICMS para os governos municipais (Loureiro, Cruz, Lautharte e Evans, 2020) (Banco Mundial, 2020, p. 10).

A partir do modelo cearense, o fato é que, com a nova legislação do FUNDEB, foi instituída uma política de distribuição do ICMS a partir de indicadores educacionais na grande maioria dos estados brasileiros, sendo o estado do Rio de Janeiro o único a não implementar (Todos pela Educação, 2023; Educação Já Municípios; 2024). A partir disto, é possível falar em uma política nacional de financiamento por resultados. A seguir apresentamos a legislação dos estados da região sudeste, com exceção do Rio de Janeiro que, como colocado, não aprovou a lei no prazo definido.

4.1. O estado de São Paulo

Para iniciar a discussão envolvendo os estados que esta pesquisa se propõe a analisar, é importante, a princípio, caracterizar brevemente a realidade de cada estado. Para isso, utilizaremos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para compreendermos melhor a situação dos estados do Sudeste. Começando por São Paulo, localizado na região sudeste do país, com uma população de 44 milhões de habitantes, um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,806 - o que o coloca como o primeiro no país nesse quesito - e com uma receita bruta de mais de trezentos e quarenta bilhões de reais no ano de 2023. O estado de São Paulo é o que mais arrecada em todo o país, com uma larga diferença para o segundo colocado, o estado de Minas Gerais (IBGE, 2024). Abaixo, apresentamos um quadro com alguns dados sobre o estado.

Quadro 3 - Dados do estado de São Paulo

SÃO PAULO						
População residente no último censo (2022)	IDEB Ensino Fundamental anos iniciais	Matrículas totais no Ensino Fundamental público em 2023	Número total de estabelecimentos de Ensino Fundamental públicos em 2023	IDHM	Total de receitas brutas realizadas no ano de 2023 (R\$)	Renda per capita (R\$)
44.4111.238	6,1	4.159.010	15.293	0,806	343.634.435.413,40	2.492,00

Fonte: Quadro feito pela autora segundo dados do site do Cidades IBGE 2023 e Censo Escolar de 2024.

Segundo o Portal da Secretaria da Fazenda e Planejamento de São Paulo (SEFAZ-SP), no ano de 2024, foram repassados aos municípios paulistas R\$ 43,1 bilhões de recursos do ICMS. Buscamos agora analisar os critérios e as definições da nova forma de repasse do ICMS do estado paulista.

4.1.2 O novo ICMS paulista

A proposta de lei do novo ICMS paulista, de número 424/2022, foi trazida pelo então governador Rodrigo Garcia. Publicado no Diário Oficial em 30 de junho de 2022, tendo a primeira pauta no dia primeiro de agosto de 2022 e aprovada em Lei sob nº 17.575, em 11 de novembro de 2022. É interessante ressaltar que houve 27 propostas de emendas ao projeto de lei e dois substitutivos, mas todas foram rejeitadas.

Para entender melhor como era o ICMS paulista e como passou a ser, foi feito, com base em legislação disponível, um quadro com as regras anteriores de distribuição do ICMS e as regras após aprovação do projeto de lei. O quadro utilizado se baseou no modelo encontrado em artigo de Santos e Bassi (2024).

Quadro 4 - Comparativo do repasse da cota-parte do ICMS após aprovação da nova legislação paulista

Regra anterior com a Lei nº 3.201/1981	Regra atual com alteração da Lei nº 17.575/2022
I - 75% (setenta e cinco por cento), com base na relação percentual entre o valor adicionado em cada município e o valor total do Estado nos dois exercícios anteriores ao da apuração	I - 74% (setenta e quatro por cento), com base na relação percentual entre o valor adicionado em cada município e o valor total do Estado nos dois exercícios anteriores ao da apuração
II - 13% (treze por cento), com base no percentual entre a população de cada município e a população total do Estado, de acordo com o último recenseamento geral, realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE	II - Critério de percentual de população de município reduz para 3% e não será mais aplicado a partir do ano-base 2026 com repasses em 2028
III - 5% (cinco por cento), com base no percentual entre o valor da receita tributária própria de cada município e a soma da receita tributária própria de todos os municípios paulistas	III - Mantém o critério utilizado anteriormente
IV - 3% (três por cento), com base no percentual entre a área cultivada de cada município, no ano anterior ao da apuração, e a área cultivada total do estado, levantadas pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento	IV - Mantém o critério utilizado anteriormente
V - 0,5% (zero vírgula cinco por cento), com base no percentual entre a área total, no Estado, dos reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica e dos reservatórios de água de interesse regional com função de abastecimento humano, e a área desses reservatórios no município, existentes no exercício anterior, levantadas pela Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente	V - Mantém o critério utilizado anteriormente
VI - 0,5% (zero vírgula cinco por cento), em função de espaços territoriais especialmente protegidos existentes em cada município e no Estado, observado o disposto nos §§ 4º e 5º deste artigo	VI - 1% (um por cento), em função de espaços territoriais especialmente protegidos existentes em cada município e no Estado, observado o disposto nos §§ 4º e 5º deste artigo (com redação dada pela Lei nº 17.892, de 02/04/2024)

Quadro 4 - Continuação

VII - 2% (dois por cento), com base no resultado da divisão do valor correspondente a esse percentual pelo número de municípios do Estado existentes em 31 de dezembro do ano anterior ao da apuração	VII - Mantém o critério utilizado anteriormente.
VIII - 0,5% (zero vírgula cinco por cento), em função de espaços territoriais cobertos por vegetação nativa, em áreas situadas fora de unidades de conservação de proteção integral criadas pelo Estado de São Paulo, que correspondam, no exercício anterior, ao mínimo de 30% (trinta por cento) da área total do município, ou em áreas situadas em Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais instituídas por legislação estadual, ou áreas situadas dentro de Área de Preservação Ambiental - APA, independentemente do seu tamanho, excluídas duplicidades de incidência, conforme levantamento efetuado pela Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, observado o disposto nos §§ 6º e 7º deste artigo independentemente do seu tamanho, excluídas duplicidades de incidência, conforme levantamento efetuado pela Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, observado o disposto nos §§ 6º e 7º deste artigo	VIII - 1% (um por cento), em função de espaços territoriais cobertos por vegetação nativa, em áreas situadas fora de unidades de conservação de proteção integral criadas pelo Estado de São Paulo, que correspondam, no exercício anterior, ao mínimo de 30% (trinta por cento) da área total do município, ou em áreas situadas em Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais instituídas por legislação estadual, ou áreas situadas dentro de Área de Proteção Ambiental – APA, independentemente do seu tamanho, excluídas duplicidades de incidência, conforme levantamento efetuado pela Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística, observado o disposto nos §§ 6º e 7º deste artigo (com redação dada pela Lei nº 17.892, de 02/04/2024)
IX - 0,5% (zero vírgula cinco por cento), em função da existência de Plano de Gestão de Resíduos Sólidos e do enquadramento em índices de desempenho de aproveitamento e destinação de resíduos sólidos, observado o disposto no § 8º deste artigo	IX - Mantém o critério utilizado anteriormente
Não possui	X - Os seguintes percentuais, obtidos com base na Participação no Rateio da Cota-Parte da Educação - PRE, levantada pela Secretaria da Educação: a) 10% (dez por cento) referente ao ano-base 2023 (valores apurados em 2024 e repassados em 2025); b) 11% (onze por cento) referente ao ano-base 2024 (valores apurados em 2025 e repassados em 2026); c) 12% (doze por cento) referente ao ano-base 2025 (valores apurados em 2026 e repassados em 2027); d) 13% (treze por cento) referente ao ano-base 2026 (valores apurados em 2027 e repassados em 2028)

Fonte: Elaborado pela autora com base na Lei nº 17.575/2022 de São Paulo.

Como podemos observar, houve duas grandes mudanças no novo reparte do ICMS. O primeiro é a introdução do rateio da cota-parte da educação, item obrigatório para os estados e municípios estarem aptos a receberem a complementação da União referente ao VAAR. O repasse será correspondente ao máximo de 13%, iniciando com a mínima de 10%, prevista para o primeiro repasse no ano de 2025. Enquanto é introduzido o critério educação, na nova legislação, também é retirado o critério de percentual da população do município e a população total do estado. Tal critério tinha sua importância, visto buscar destinar mais recursos para os municípios que possuem uma população maior. No fluxograma abaixo, podemos observar a divisão do novo ICMS paulista.

Figura 11 - Fluxograma do ICMS Paulista



Fonte: Realizado pela autora com base na legislação paulista.

4.1.2.1 Os critérios para distribuição da Cota-Parte da Educação

A legislação que regulamenta o ICMS-educação do Estado de São Paulo é a Lei nº 17.575, de 11 de novembro de 2022. É nela que encontraremos a alteração referente à parcela pertencente aos municípios do ICMS. No artigo 2 da lei é onde há a descrição da porcentagem destinada à Participação no Rateio da Cota-Parte da Educação - PRE. Segundo a lei

Artigo 2º - Ficam acrescentados à Lei nº 3.201, de 23 de dezembro de 1981, com a redação que segue, os dispositivos adiantes indicados:
I - o inciso X ao artigo 1º: "X - os seguintes percentuais, obtidos com base na Participação no Rateio da Cota-Parte da Educação - PRE, levantada pela Secretaria da Educação: a) 10% (dez por cento) referente ao ano-base 2023 (valores apurados em 2024 e repassados em 2025); b) 11% (onze por cento) referente ao ano-base 2024 (valores apurados em 2025 e repassados em 2026); c) 12% (doze por cento) referente ao ano-base 2025 (valores apurados em 2026 e repassados em 2027); d) 13% (treze por cento) referente ao ano-base 2026 (valores apurados em 2027 e repassados em 2028);
" (NR) II - o § 10 ao artigo 1º: § 10 - A Participação no Rateio da Cota-Parte da Educação - PRE, referida no inciso X deste artigo, é o indicador composto pelo Índice de Qualidade da Educação Municipal - IQEM, a que se refere o artigo 2º-A desta lei, pela população do município, pelo nível socioeconômico dos educandos e pelo número de matrículas da rede municipal, conforme metodologia e fórmula de cálculo previstas no Anexo Único desta lei." (NR) (São Paulo, 2022).

Como dito acima, serão utilizados referenciais para se chegar ao valor distribuído pela Cota-Parte da Educação (PRE), sendo eles:

I) o índice de Qualidade da Educação Municipal (IQEM);

II) pela população do município;

III) nível socioeconômico dos estudantes;

IV) número de matrículas da rede municipal. Para entender melhor esses referenciais, distribuiremos suas características de forma separadas, começando pelo IQEM.

O IQEM, segundo o anexo único da lei 17.575/2022:

O IQEM tem por objetivo mensurar a qualidade da educação na rede municipal, levando em consideração o nível e a variação do desempenho dos alunos de cada município, aferindo uma nota final para cada um deles, que varia de 0 a 100.

São características do IQEM:

- I) Comparabilidade da qualidade educacional dos municípios, independentemente de seu porte;
- II) Avaliação do nível educacional (proeficiência) e dos avanços obtidos entre os anos (evolução), exceto no primeiro ano de implementação da proposta, quando apenas o nível será levado em consideração;
- III) Avaliação da alfabetização ao final do 2º ano do ensino fundamental e avaliação das competências de português e matemática ao final do 5º ano do ensino fundamental;
- IV) Consideração das taxas de reprovação e de abandono dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental;
- V) Aplicação anual do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo SARESP em todas as redes municipais (São Paulo, 2022).

Assim, de forma sucinta, podemos observar que o critério adotado pelo IQEM direciona a uma comparação entre os municípios em relação ao desempenho da educação, com uma aplicação anual do SARESP em que se avalia a alfabetização dos alunos do 2º ano do ensino fundamental e a competência dos alunos do 5º ano do ensino fundamental em língua portuguesa e matemática. Ainda na lei, em seu artigo 2º, são estabelecidos as variáveis que serão calculadas para o IQEM. Segundo a legislação estadual:

- Artigo 2º-A - Fica criado o Índice de Qualidade da Educação Municipal - IQEM, calculado com base nas seguintes variáveis dos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal de ensino:
- I - Desempenho nas provas de avaliação;
 - II - Evolução do desempenho nas provas de avaliação;
 - III - Taxas de participação nas provas de avaliação;
 - IV - Taxas de reprovação;
 - V - Taxas de abandono (São Paulo, 2022).

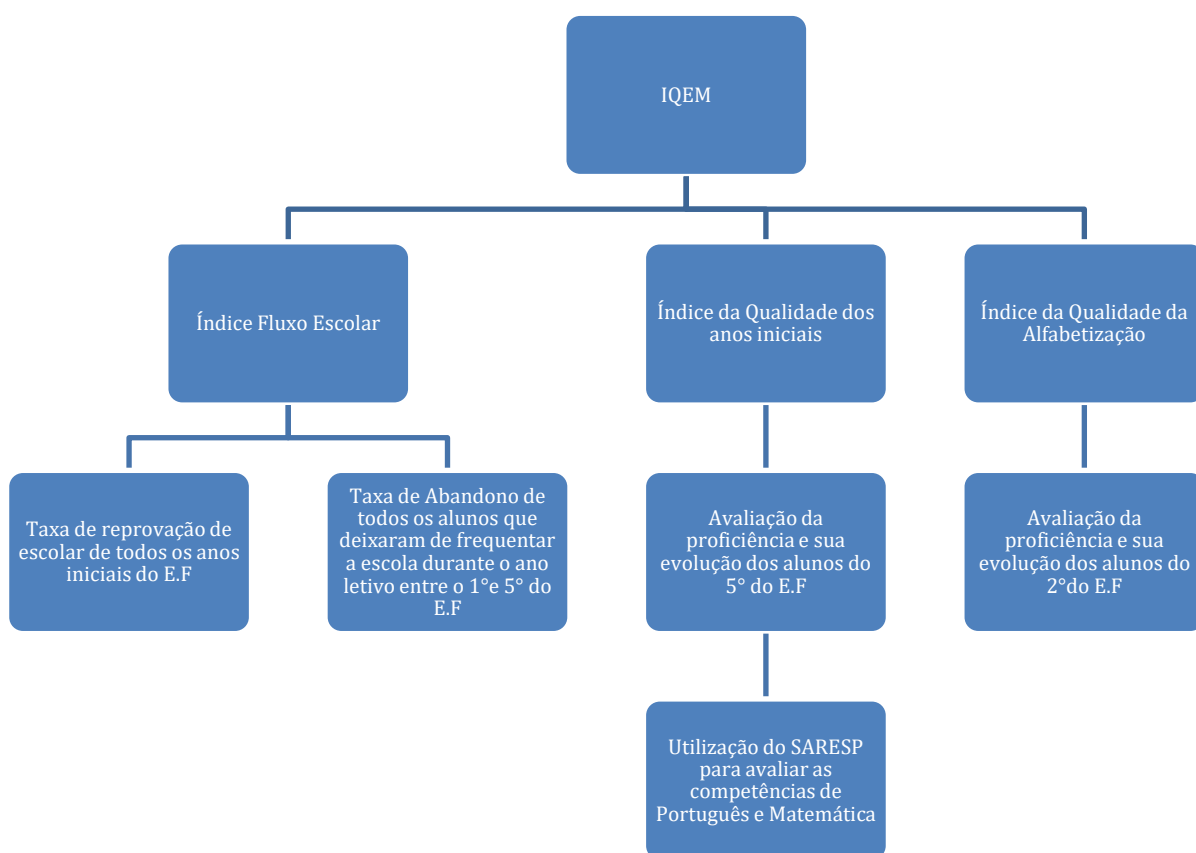
Na descrição do cálculo do IQEM são colocados na fórmula o Índice da Qualidade da Alfabetização (IQA), Índice da Qualidade nos anos iniciais (IQI) e o Índice de Fluxo Escolar (IF). O IQA utilizará os dados obtidos na avaliação dos alunos do segundo ano. O IQI será mensurado com base nas avaliações dos alunos do quinto ano do ensino fundamental. Já o IF é mensurado com base nas taxas de reprovação e de abandono escolar de todos os anos iniciais do ensino fundamental (São Paulo, 2022).

Podemos observar que as variáveis do IQEM envolvem exclusivamente critérios de desempenho. Também é colocado que o responsável pela elaboração e aplicação das provas previstas será a Secretaria de Educação, seja diretamente ou por instituição contratada, sendo oferecida de forma gratuita às redes municipais de ensino. Além disso, caso os municípios não tenham uma taxa de participação de 80% ou que a avaliação não seja realizada por ações ou omissões municipais, será atribuída a menor nota registrada dentre os municípios avaliados.

Importante destacar que, no âmbito federal, a taxa mínima de participação de 80% nas avaliações também é um dos critérios colocados para receber o VAAR no Fundeb Permanente.

É dado um prazo máximo de 10 anos para que o Poder Executivo proponha a ampliação do escopo do IQEM, incorporando avaliação de desempenho e informações de fluxo escolar dos anos finais do ensino fundamental (São Paulo, 2022).

Figura 10 - Fluxograma do cálculo do IQEM



Fonte: Feito pela autora com base na Lei nº 17.575 de 2022 do estado de São Paulo.

Ainda dentro da Cota-Parte da Educação, para além do IQEM, há também que se considerar a população do município, número de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental e o número de alunos em situação de vulnerabilidade no ensino fundamental. Para o cálculo, serão utilizados os dados do IQEM daquele ano e do Porte de cada município, na

qual dentro do Porte contará com o cálculo da população do ano de referência, o número de matrículas nos anos iniciais do E.F e o número de alunos em situação de vulnerabilidade.

Assim, o indicador que delimita a participação no rateio da Cota-Parte da Educação envolve o IQEM e o Porte. Para entender os três índices que serão relacionados ao Porte, é colocado no anexo único da lei que utilizarão os dados da:

- I) população do município de acordo com o último recenseamento feito pelo IBGE;
- II) O número de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental que será conforme o Censo da Educação Básica, realizada pelo Inep;
- III) o número de alunos em situação de vulnerabilidade dado pelo número de alunos, também dos anos iniciais do ensino fundamental, cuja família esteja no Cadastro Único em situação de pobreza ou extrema pobreza (São Paulo, 2022).

De forma geral, as informações do IQEM e Porte de tal município em tal ano serão utilizadas para o rateio da Cota-Parte da Educação (PRE). No anexo único da lei ainda são previstas as seguintes informações sobre o PRE

- I) correlação com o porte populacional dos municípios;
- II) previsão de incentivos para reduzir o abandono escolar;
- III) atribuição de maiores recursos a municípios com mais alunos em situação vulnerável na rede municipal. (São Paulo, 2022)

Apesar da informação colocada, não é trazido na legislação como se dará a atribuição de maiores recursos para os municípios com mais alunos em situação de vulnerabilidade, tampouco um esboço do que é previsto como incentivos para reduzir o abandono escolar.

Outra questão é que na Legislação Paulista não é colocado como será feita a avaliação da proficiência em leitura, apesar disso foi possível encontrar no site da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo (SEDUC-SP) a aplicação da avaliação Fluência Leitora, destinada aos estudantes do 2º ano do ensino fundamental. Para tal, será utilizado um aplicativo exclusivo do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAED). Segundo a Secretaria:

Para realizar essa avaliação, os professores utilizarão o aplicativo exclusivo do CAED (Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação) para gravar a leitura dos alunos por meio de celulares. Além disso, o aplicativo disponibilizará os cadernos de provas para impressão. Posteriormente, os áudios serão avaliados para fornecer um diagnóstico preciso do perfil de leitura dos estudantes. Esse processo poderá ser conduzido por qualquer

professor do ensino fundamental ou outros profissionais pedagógicos disponíveis na escola (Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, 2023).

Já para o ano de 2024, além da utilização do aplicativo do CAED, o governo do estado também utilizou a plataforma Elefante Letrado. A plataforma é uma empresa privada de fins lucrativos criada em 2013 que tem como missão “Tornar a leitura um hábito e facilitar o desenvolvimento das habilidades de fluência e compreensão leitora” (Elefante Letrado, 2025). A plataforma é um dos pilares do Programa Alfabetiza Juntos SP, instituído pelo Governo de São Paulo em 2024. O programa busca “garantir que todas as crianças sejam alfabetizadas na idade certa, promovendo educação de qualidade e igualdade para os estudantes da rede pública” (Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, 2024). Cabe ressaltar que o programa conta com o apoio técnico (UNDIME-SP) e em parceria com a Aliança, coalizão formada por Fundação Lemann, Instituto Natura e Associação Bem Comum (Governo do Estado de São Paulo, 2024). Também está prevista premiação para as escolas com os melhores resultados em alfabetização (Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, S.D.).

4.2 O estado de Minas Gerais

Minas Gerais, localizado na região sudeste do país, com uma população de mais de 20 milhões de habitantes, seu índice de desenvolvimento humano, feito no último censo de 2021, o colocava com 0,774, deixando-o como o quarto maior IDH do país. Assim como o estado de São Paulo, foi realizado um quadro com as principais informações de Minas Gerais.

Quadro 5 - Dados do estado de Minas Gerais

MINAS GERAIS						
População residente no último censo (2022)	IDEB Ensino Fundamental anos iniciais	Matrículas totais no Ensino Fundamental público em 2024	Número total de estabelecimentos de Ensino Fundamental públicos em 2023	IDHM	Total de receitas brutas realizadas no ano de 2023 (R\$)	Renda per capita(R\$)
20.539.989	5,9	1.985.044	10.214	0,774	138.168.422.501,96	1.918,00

Fonte: Feita pela autora segundo dados do site do Cidades IBGE 2023 e Censo Escolar de 2024.

Segundo dados disponibilizados pelo site da Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais (SEF), no ano de 2023, foram repassados aos municípios mais de 12 bilhões de recursos do ICMS.

4.2.1 O ICMS de Minas Gerais

Como São Paulo, Minas Gerais teve que se adequar à lei de repasse da cota parte do ICMS para poder estar apto a receber recursos da complementação FUNDEB-VAAR. Foi com o PL nº 3903 de 2022, de autoria do então deputado estadual Zé Guilherme. Publicado no Diário Legislativo no dia 04 de agosto de 2022, a PL teve apenas um substitutivo proposto e aprovado (que alterou as expressões pretos e pardos e brancos, indígenas e amarelos para negro e não negro). Em 15 de setembro de 2023, foi sancionada a Lei nº 24.431 de 2023. Assim como utilizado para São Paulo, foi feito um quadro comparativo da cota parte do ICMS antes e após a aprovação da lei.

Quadro 6 - Comparativo do repasse da cota-parte do ICMS após aprovação da nova legislação mineira

Regra anterior: Lei nº 18.030/2009	Regra atual com a alteração da Lei nº 24.431/2023
I - 75% Valor Adicionado Fiscal - VAF -: valor apurado com base nos critérios para cálculo da parcela de que trata o inciso I do § 1º do art. 150 da Constituição do Estado	I - Mantém a mesma porcentagem utilizada anteriormente
II - 1% - área geográfica: relação percentual entre a área geográfica do Município e a área total do Estado, informadas pelo Instituto de Geociências Aplicadas - IGA -	II - Mantém a porcentagem utilizada anteriormente
III - 2,70% população: relação percentual entre a população residente no Município e a população total do Estado, medida segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE -	III - Revogado
IV - 2% população dos cinquenta Municípios mais populosos: relação percentual entre a população residente em cada um dos cinquenta Municípios mais populosos do Estado e a população total desses Municípios, medida segundo dados do IBGE	IV - Mantém a porcentagem utilizada anteriormente
V - 2% para educação de acordo com a relação entre o total de alunos atendidos	V - 10% para a educação com os seguintes critérios – parcela de 50% (cinquenta por cento) do total dos valores a que se refere o <i>caput</i> deste artigo será distribuída para os municípios com base no Índice de Desempenho Escolar, o qual será apurado conforme os resultados das avaliações externas de desempenho dos estudantes do 2º, do 5º e do 9º ano do ensino fundamental das redes municipais promovidas pelo Estado

Quadro 6 - Continuação

considerando-se como fatores de ponderação:

a) a taxa de participação dos estudantes nas avaliações a que se refere o *caput* deste inciso;

b) os indicadores de nível socioeconômico dos estudantes, observadas as desigualdades entre os distintos grupos raciais e entre estudantes residentes em áreas urbanas e rurais;

II – parcela de 20% (vinte por cento) do total dos valores a que se refere o *caput* deste artigo será distribuída para os municípios com base na adoção de medidas de equidade expressas no Índice de Rendimento Escolar, o qual será apurado pelas taxas de aprovação, de abandono e de adequação idade-série dos estudantes, considerando-se como fatores de ponderação:

a) a redução das desigualdades de acesso e permanência na educação básica, observadas as desigualdades entre estudantes negros e não negros e entre estudantes residentes em áreas urbanas e rurais;

b) a progressão dos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, dentre eles os estudantes com transtorno do espectro autista – TEA;

III – parcela de 15% (quinze por cento) do total dos valores a que se refere o *caput* deste artigo será distribuída para os municípios com base no Índice de Atendimento Educacional, o qual será apurado conforme a taxa de atendimento educacional nos níveis e modalidades de ensino de responsabilidade do município, considerando com fator de ponderação:

a) a oferta de educação em tempo integral;

b) a ampliação do atendimento aos estudantes quilombolas e residentes em áreas rurais;

c) a ampliação da taxa de alfabetização e escolaridade da população com 15 anos ou mais;

IV – parcela de 15% (quinze por cento) do total dos valores a que se refere o *caput* deste artigo será distribuída para os municípios com base no Índice de Gestão Escolar, o qual será apurado conforme os dados do censo escolar e indicadores pertinentes que considerem a infraestrutura escolar, os recursos de acessibilidade, a formação dos profissionais de educação e a efetividade da gestão democrática das escolas.

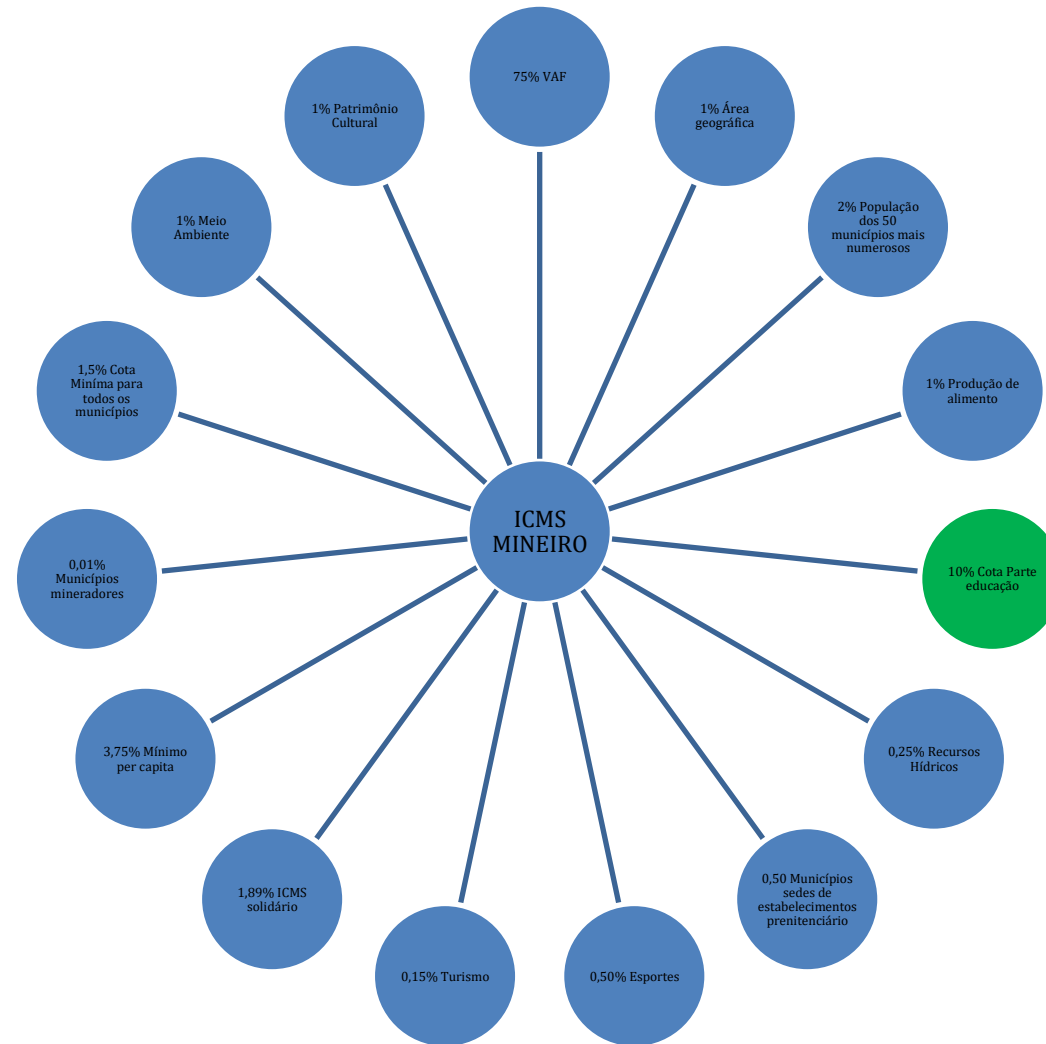
Quadro 6 – Continuação

VI - 1% produção de alimentos;	VI - Mantém a percentagem utilizada anteriormente
VII - 1% patrimônio cultural: relação percentual entre o Índice de Patrimônio Cultural do Município e o somatório dos índices de todos os Municípios, fornecida pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico - IEPHA -, observado o disposto no Anexo II desta Lei	VII - Mantém a percentagem utilizada anteriormente
VIII - 1% Meio Ambiente	VIII - Mantém a percentagem utilizada anteriormente
XI - 5,5% cota mínima: parcela a ser distribuída em igual valor para todos os Municípios	XI - 1,5% cota mínima: parcela a ser distribuída em igual valor para todos os Municípios
XII - 0,01% Municípios mineradores: percentagem média do Imposto Único sobre Minerais - IUM - recebido pelos Municípios mineradores em 1988, com base em índice elaborado pela Secretaria de Estado de Fazenda, demonstrando a efetiva participação de cada um na arrecadação do IUM naquele exercício	XII - Mantém a percentagem utilizada anteriormente
XIII - 0,25% recursos hídricos	XIII - Mantém a percentagem utilizada anteriormente
XIV - 0,10% Municípios sedes de estabelecimentos penitenciários	XIV - 0,50% Municípios sede de estabelecimentos penitenciários
XV - 0,10% esportes	XIV - 0,50% esportes
XVI - 0,10% turismo	XVI - 0,15% turismo
XVII - 4,14% ICMS solidário	XVII - 1,89% ICMS solidário
XVIII - 0,10% mínimo <i>per capita</i> .	XVIII - 3,75% mínimo <i>per capita</i> .

Fonte: Quadro feito pela autora com base na lei 24431/23 de Minas Gerais.

Para melhor visualização, foi feito um fluxograma do novo ICMS de Minas Gerais.

Figura 11 - Novo ICMS de Minas Gerais



Fonte: Elaborada pela autora com base na Lei 24431/23 de Minas Gerais.

Como podemos observar, 3 critérios de distribuição da cota parte do ICMS foram revogados e, agora, o critério educação passa a corresponder a 10% do restante da cota parte. Antes, o critério correspondia a 2% e envolvia a relação total de alunos que os municípios atendiam, agora a distribuição segue critérios induzidos pelo VAAR.

4.2.1.1 Os critérios da Cota-Parte Educação mineira

A Lei nº 24.431, de 14 de setembro de 2023, estabelece quatro indicadores a serem considerados, a saber: o Índice de Desempenho Escolar, o Índice de Rendimento Escolar, o Índice de Atendimento Educacional e o Índice de Gestão Escolar.

A porcentagem de 10% foi dividida entre esses indicadores. O Índice de Desempenho Escolar corresponde à metade dessa porcentagem (50% de 10%). Este índice será calculado mediante avaliações externas de desempenho dos estudantes do 2º, 5º e 9º ano do Ensino Fundamental, levando em consideração a taxa de participação e os indicadores socioeconômicos dos alunos, e observando a desigualdade entre grupos raciais. O parágrafo 2º do inciso IV da lei estabelece que o nível socioeconômico dos estudantes será mensurado por meio de questionário aplicado aos participantes das avaliações externas (Minas Gerais, 2023).

Conforme o inciso II da Lei nº 24.431, 20% dos 10% serão distribuídos aos municípios que adotarem medidas de equidade, apuradas pelas taxas de aprovação, abandono e adequação da idade-série. Há, nesses critérios, duas ponderações a serem observadas: I) Redução da desigualdade de acesso e permanência na educação básica, sendo necessário observar as desigualdades entre negros e não negros e entre estudantes residentes em áreas urbanas e rurais. II) O segundo fator de ponderação envolve a progressão dos estudantes com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades e superdotação, além de estudantes com Transtorno do Espectro Autista (TEA). O inciso III estabelece que 15% se referem à taxa de atendimento educacional nos níveis e modalidades de ensino de responsabilidade dos municípios, incluindo a oferta da educação em tempo integral, ampliação de atendimento para estudantes quilombolas e residentes em áreas rurais, e a ampliação da taxa de alfabetização e escolaridade entre aqueles com 15 anos ou mais. Por fim, a última parcela de 15% será distribuída aos municípios com base no Índice de Gestão Escolar, apurado conforme dados do censo escolar e indicadores que consideram a infraestrutura escolar, recursos de acessibilidade, formação dos profissionais da educação e a efetividade da gestão democrática.

É na Resolução nº 12 de 2023 de Minas Gerais que encontraremos melhor explicação sobre os critérios. No artigo 4 da Resolução, são colocados os indicadores e pesos para o Índice de Desempenho Escolar em que se verifica o percentual dos estudantes nos níveis Recomendados e Avançado, considerando a participação dos estudantes e o Índice de Vulnerabilidade do município. Serão utilizados os resultados dos alunos do 2º, 5º e 9º ano com pesos de: 40%, 40% e 20% correspondentes.

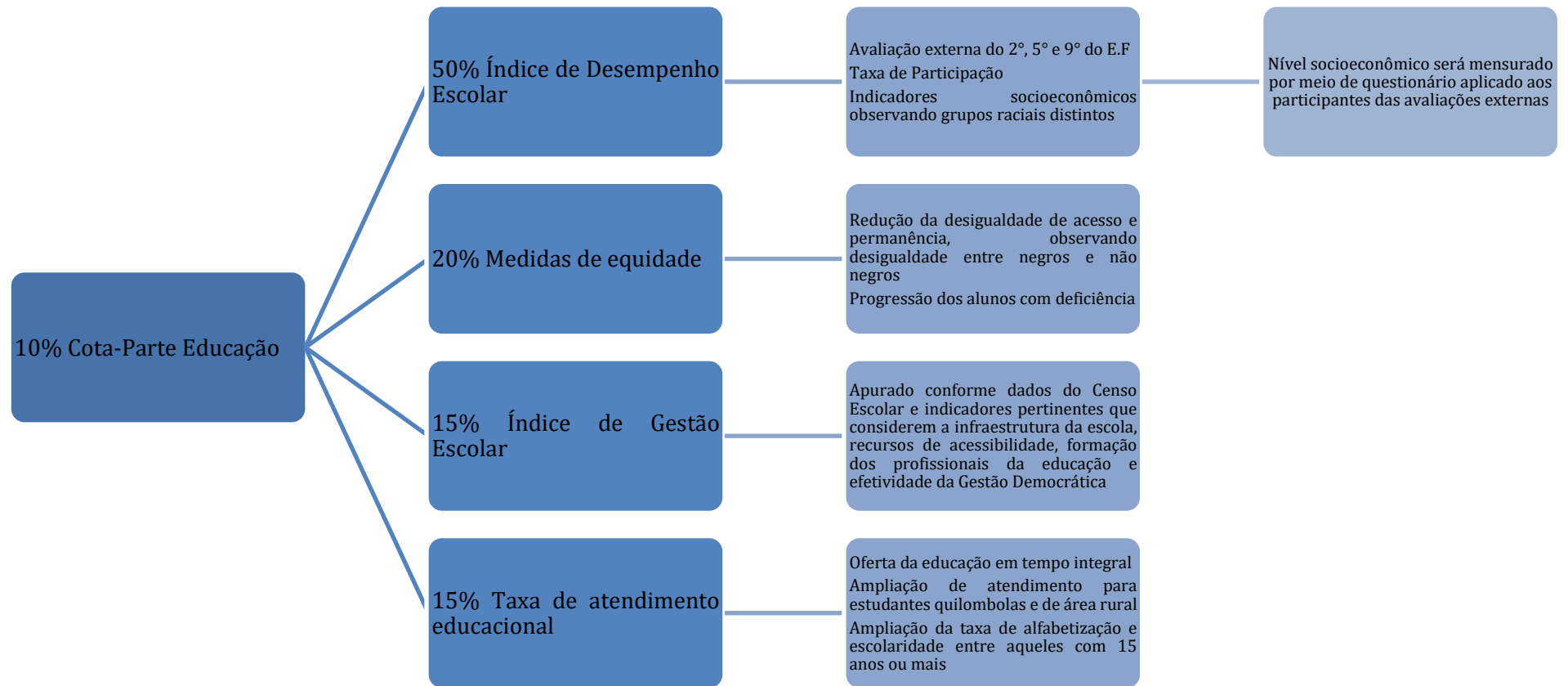
O Índice de Rendimento Escolar será medido utilizando a média aritmética composta pela taxa de aprovação, taxa de abandono escolar e a taxa de distorção idade-série, multiplicada pelo Índice de Vulnerabilidade do município e pela proporção de estudantes de educação especial matriculados na rede pública municipal de ensino. O indicador utilizará os dados do 5º e 9º ano com pesos de 80% e 20%, respectivamente.

O Índice de Atendimento Educacional é a proporção de alunos matriculados na rede de ensino municipal em relação ao atendimento público total do município. Utilizará os anos iniciais do ensino fundamental, anos finais do ensino fundamental e a Educação de Jovens e Adultos, cujos pesos correspondem a 30%, 64% e 6%.

Por último, o Índice de Gestão Escolar corresponde a 20% do índice utilizando o Indicador de Gestão Democrática. Este indicador corresponde à relação percentual de escolas municipais que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar em relação à soma dos percentuais de todos os municípios. 40% do índice utilizará o Indicador de Adequação da Formação Docente, que corresponde à proporção de docentes do Ensino Fundamental da rede municipal com formação adequada à área em que lecionam. E, por último, os 40% restantes para cálculo do índice utilizarão o Indicador de Infraestrutura, composto por dados do Censo Escolar relacionados à acessibilidade das escolas, abastecimento de água, esgotamento sanitário e tecnologia. Para se medir esse Indicador, leva-se em conta a proporção de escolas municipais que possuem algum recurso de acessibilidade para pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, proporção de escolas municipais que fornecem água potável para o consumo humano, proporção de escolas municipais que dispõem de serviço de esgotamento sanitário baseado em rede pública ou fossa séptica e proporção de escolas municipais que dispõem de acesso à internet para uso no processo de ensino-aprendizagem e/ou para uso dos alunos, todos multiplicados por 0,25.

É possível observar que é por meio da avaliação que se definirá o Índice de Desempenho Escolar, recurso que também é utilizado para calcular o IQEM no estado de São Paulo. Além disso, igual ao estado paulista, é trazido no corpo do texto que ao Estado fica o encargo de realizar as avaliações, no caso se utiliza do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação (SIMAVE), avaliação focada em Língua Portuguesa e Matemática (Minas Gerais, 2024). Apesar disso, podemos notar uma ponderação mais abrangente para a distribuição da cota parte do ICMS educação no estado mineiro, que trouxe a questão do acesso, permanência e progressão de alunos com deficiência. Outra ponderação interessante envolve a ampliação de atendimentos a estudantes quilombolas, porém cabe destacar que a lei ressalta a responsabilidade dos municípios, não trazendo qualquer respaldo de incentivos financeiros para que tal ponderação seja cumprida, a não ser a porcentagem que o município receberá se cumprir a ponderação. Outro fato que também é colocado no corpo da lei como um dos critérios a serem analisados é a infraestrutura da escola, levando em consideração rampa de acesso, quantidade de banheiro plausível para o número de alunos, fornecimento de água. É importante ressaltar que municípios menores podem ter maior facilidade na adequação desse índice. Isso se dá porque eles atendem população em números bem menores que uma metrópole e a falta de adequação desses municípios pode ser, por exemplo, um banheiro a mais que rapidamente será construído. Abaixo contém figura demonstrando o reparte da cota-parte educação:

Figura 12 - Fluxograma do reparte dos critérios da Cota-Parte Educação de Minas Gerais



Fonte: Elaborado pela autora com base na lei 24431/23 de Minas Gerais.

Apesar desses pontos, chama a atenção essa diversidade para distribuição, mesmo que o peso maior continue sendo os resultados nas avaliações, o que nos traz a contradição de indicadores socioeconômicos e uma busca por menos desigualdade enquanto se utiliza de métodos avaliativos como critério de qualidade, similar ao encontrado na Bahia e Santa Catarina (Santos e Bassi, 2024).

Em fevereiro de 2024, os representantes do Governo de Minas Gerais se comprometeram com os prefeitos dos estados a debater os critérios do ICMS mineiro, pois a Resolução nº12 desconsidera as matrículas na pré-escola, o ensino em tempo integral e o atendimento de quilombolas. Além disso, os prefeitos da Região Metropolitana de Belo Horizonte manifestaram suas críticas aos critérios do ICMS, segundo eles, a política não levou em consideração o número de matrículas na pré-escola, aspecto que era contemplado na antiga distribuição da cota parte do ICMS em seu artigo V, além de não levar em conta as condições de vulnerabilidades sociais dos alunos (Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2023b).

4.3 O estado do Espírito Santo

Espírito Santo, com uma população de mais de 3 milhões e 800 mil habitantes. Diferente dos outros estados da região sudeste, a cidade mais populosa do estado não é a sua capital, mas sim o município de Serra, com quase 200 mil habitantes a mais que a capital Vitória. O IDH do estado tem uma pontuação de 0,771, o colocando na quarta posição entre todos os estados do país. Abaixo temos um quadro com as principais informações sobre o Espírito Santo:

Quadro 7 - Dados do estado do Espírito Santo

ESPÍRITO SANTO						
População residente no último censo (2022)	IDEB Ensino Fundamental anos iniciais	Matrículas totais no Ensino Fundamental público em 2024	Número de estabelecimentos de ensino fundamental público em 2024	IDHM	Total de receitas brutas realizadas no ano de 2023 (R\$)	Renda per capita(R\$)
3.833.712	5,8	431.793	1.997	0,771	34.291.544.903,51	1.915,00

Fonte: Quadro feito pela autora segundo dados do site do IBGE Cidades 2023 e INEP Censo Escolar de 2024.

4.3.1 O ICMS do Espírito Santo

O PL de número 585/2020 que introduziu a Lei nº 11.227 de 2020 que regulamenta a distribuição do ICMS educação foi proposto pelo então governador do estado, Renato Casagrande. Porém, cabe ressaltar que a Lei nº 11.227 já foi alterada pelas leis nº 11.378 de 2021 e 11.694 de 2022. Para ficar de mais fácil compreensão, o quadro do ICMS do Espírito Santo será dividido em duas partes, a primeira parte será a comparação entre as leis de 4.288 de 1989 e a lei atual 11.227/2020.

O segundo quadro conterá a lei original 11.227, depois com as alterações da 11.378 de 2021 e a 11.694 de 2022, esta última sendo a versão mais recente da legislação do ICMS educação.

Quadro 8 - Comparativo do repasse da cota-parte do ICMS após aprovação da nova legislação capixaba

Regra anterior Lei nº 4.288 de 1989	Regra atual após a Lei nº 11.227 de 2020
Art.1º A repartição do ICMS, de que tratam os itens 1 e 2.1, da alínea “d” do inciso II do artigo 1º, observará, cumulativamente, as seguintes condições: (Redação dada pela Lei nº 7.520, de 01 de outubro de 2003) I – Três quartos, com base na relação percentual, entre o valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizados em cada Município e o valor total adicionado no Estado, apurados segundo o disposto na Lei Complementar Federal nº 63, de 12 de janeiro de 1990 II – Um quarto, com base na relação percentual entre: a) A área do Município e do Estado, em quilômetros quadrados, no último dia do ano civil a que se refere a apuração, informadas pelo Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo - IDAF, vinculado à Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca - SEAG, com peso de 4,9 (quatro vírgula nove); (Redação dada pela Lei nº 8.099, de 27 de setembro de 2005) b) O número de propriedades rurais cadastradas no Município e o das cadastradas no Estado no último dia do ano civil a que se refere à apuração informada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, com peso 6,8 (seis vírgula oito) (Redação dada pela Lei nº 8.099, de 27 de setembro de 2005) c) A participação de cada Município na comercialização de produtos agrícolas e hortigranjeiros e o somatório dessa participação, com base no biênio imediatamente anterior ao ano da apuração, informados pela Gerência de Arrecadação e Informática - GEARI, da Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ, com peso 5,8 (cinco vírgula oito); (Redação dada pela Lei nº 8.099, de 27 de setembro de 2005) d) Divisão proporcional em relação ao Valor Adicionado Fiscal (VAF) definitivo publicado no Diário Oficial, com peso 07 (sete), na seguinte forma: 1 - meio por cento dividido igualmente entre os 10 (dez) maiores	Art. 1º As parcelas pertencentes aos Municípios, do produto da arrecadação de impostos de competência deste Estado e de transferências por este recebidas, nos termos dos arts. 158, III e IV, e 159, § 3º, da Constituição Federal, serão creditadas observados os critérios e prazos previstos nesta Lei. Parágrafo único. As parcelas de que trata o caput compreendem os juros, a multa moratória e a atualização monetária, quando arrecadados como acréscimos dos impostos nele referidos.

Quadro 8 - Continuação

classificados pelo Valor Adicional Fiscal (VAF) que estejam enquadrados na condição de gestão mais avançada do Sistema Municipal de Saúde, de acordo com a norma operacional básica do Sistema Único de Saúde - SUS, vigente no período de apuração, informada pela Secretaria de Estado da Saúde - SESA, com base no primeiro semestre do ano em curso da apuração. 2 - Seis e meio por cento divididos entre os demais Municípios, conforme os seguintes critérios: 2.1 - Dois e meio por cento igualmente entre os Municípios que estejam enquadrados na condição de gestão mais avançada do Sistema Municipal de Saúde, de acordo com a norma operacional básica do SUS, vigente no período de apuração, informada pela Secretaria de Estado da Saúde, com base no primeiro semestre do ano em curso da apuração; 2.2 - Três por cento com base na relação percentual entre o gasto com saúde pública e saneamento básico no gasto total do Município, e o somatório dessa participação com base no balanço do Município referente ao último exercício financeiro, informado pelo Tribunal de Contas do Estado; 2.3 - Um por cento igualmente entre os Municípios participantes do consórcio para prestação de serviços de saúde, referendados pela Comissão Intergestora Bipartite do Estado e publicados através de resolução no Diário Oficial, com base no primeiro semestre do ano em curso da apuração”.	
Art. 2º - Agrega-se ao produto de arrecadação do ICMS, para efeito de transferência dos 25% (vinte e cinco por cento) devidos aos Municípios, os juros, a multa moratória e a correção monetária, quando arrecadados como acréscimos dos impostos nele referidos. (Redação dada pela Lei nº 4.495, de 28 de dezembro de 1990)	Art. 2º Serão creditados, na conta do respectivo Município, 50% (cinquenta por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA – incidente sobre a propriedade dos veículos licenciados em seu território, por meio do documento de arrecadação estadual, no ato do recolhimento. Parágrafo único. Serão deduzidos do montante dos repasses aos Municípios os valores decorrentes de pedidos de repetição de indébito do IPVA deferidos.

Quadro 8 - Continuação

Art. 3º Serão creditados, na conta do respectivo Município, 25% (vinte e cinco por cento) do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS –, observado o seguinte:

I - 75% (setenta e cinco por cento), na proporção do Valor Adicionado Fiscal – VAF – nas operações e prestações relativas ao ICMS, realizadas em seus territórios, observado o disposto no art. 4º;

II - 12,5% (doze e meio por cento), com base no índice de qualidade educacional – IQE –, observado o disposto no art. 5º;

III - 3,0% (três por cento), com base no índice de qualidade na prestação de serviços de saúde – IQS –, observado o disposto no art. 6º;

IV - 3,5% (três e meio por cento), com base no índice de quantidade propriedades rurais – IQPR –, observado o disposto no art. 7º;

V - 6,0% (seis por cento), com base no índice de participação de cada Município na comercialização de produtos agrícolas, agropecuários e hortigranjeiros – ICR –, observado o disposto no art. 8º.

§ 1º Para os 4 (quatro) anos iniciais de aplicação do inciso II deste artigo, a distribuição para o IQE será de 6,0% (seis por cento) para o primeiro ano, 8,0% (oito por cento) para o segundo ano, 10,0% (dez por cento) para o terceiro ano e 12,0% (doze por cento) para o quarto ano.

§ 2º Para os 4 (quatro) anos iniciais de aplicação do inciso IV deste artigo, a distribuição será de 7,0% (sete por cento) para o primeiro ano, 6,0% (seis por cento) para o segundo ano, 5,0% (cinco por cento) para o terceiro ano e 3,5% (três e meio por cento) para o quarto ano.

Quadro 8 - Continuação

	§ 3º Para os 4 (quatro) anos iniciais de vigência desta Lei, será considerada a relação percentual entre a área do Município e do Estado, em quilômetros quadrados, no último dia do ano civil a que se refere a apuração, apurada como dispuser o regulamento, distribuindo-se 3,0% (três por cento) para o primeiro ano, 2,0% (dois por cento) para o segundo ano, 1,0% (um por cento) para o terceiro e 0,5% (meio por cento) para o quarto ano.
	Art. 4º Para fins do disposto no art. 3º, I: I - o índice anual será apurado com base no VAF, devendo observar a relação entre o valor adicionado de cada Município e o valor adicionado total do Estado; II - o índice de cada Município, para fins de repasse dos recursos, a ser aplicado no exercício seguinte, corresponderá à média dos índices apurados nos 2 (dois) anos civis imediatamente anteriores ao da apuração. § 1º O VAF corresponderá, para cada Município: I - ao valor das mercadorias saídas, acrescido do valor das prestações de serviços, no seu território, deduzido o valor das mercadorias entradas, em cada ano civil; e II - Nas hipóteses de tributação simplificada a que se refere o parágrafo único do art. 146 da Constituição Federal, e, em outras situações, em que se dispensem os controles de entrada, considerar-se-á como valor adicionado o percentual de 32% (trinta e dois por cento) da receita bruta. § 2º Na hipótese de pessoa jurídica promover saídas de mercadorias por estabelecimento diverso daquele no qual as transações comerciais são realizadas, excluídas as transações comerciais não presenciais, o VAF deverá ser computado em favor do Município onde ocorreu a transação comercial, desde que ambos os estabelecimentos estejam localizados neste Estado..

Quadro 8 - Continuação

	§ 3º Na hipótese do § 2º, deverá constar no documento fiscal correspondente a identificação do estabelecimento no qual a transação comercial foi realizada. § 4º Para efeito de cálculo do VAF serão computadas: I - Operações e prestações que constituam fato gerador do imposto, mesmo quando o pagamento for antecipado ou diferido, ou quando o crédito tributário for diferido, reduzido ou excluído em virtude de isenção ou outros benefícios, incentivos ou favores fiscais; II - Operações imunes do imposto, conforme o art. 155, § 2º, X, “a” e “b”, e art. 150, VI, “d”, da Constituição Federal; III - operações ou prestações apuradas por meio de ação fiscal, sendo consideradas no ano em que seu resultado se tornar definitivo em virtude de decisão administrativa irrecorrível; e IV - Operações ou prestações espontaneamente confessadas pelo contribuinte, sendo consideradas no exercício em que ocorrer a confissão. § 5º Na apuração do VAF serão desconsiderados os valores relativos à entrada e à saída de bens do ativo permanente imobilizado e de material de uso e consumo, bem como os estoques inicial e final das mercadorias do estabelecimento, exceto no primeiro ano de vigência desta Lei que considerará o Estoque Inicial por conta do Estoque Final informado no ano anterior
	Art. 5º O IQE será calculado na forma prevista no item 1 do Anexo Único desta Lei, tendo como indicadores: I - a proficiência média anual dos alunos das escolas municipais nas avaliações de Língua Portuguesa e Matemática do Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo – PAEBES; II - o percentual de participação dos alunos das escolas municipais nas avaliações descritas no inciso I, bem como sua distribuição nos padrões de proficiência “abaixo do básico”, “básico”, “proficiente” e “avançado”; e

Quadro 8 - Continuação

	III - A taxa média de aprovação nas escolas no ensino fundamental da rede municipal. Parágrafo único. Para participar do rateio de que trata o art. 3º, II, os Municípios deverão aderir ao PAEBES.
	Art. 6º O IQS será calculado na forma prevista no item 2 do Anexo Único desta Lei, sendo que o indicador para o cálculo será a relação percentual entre o gasto com saúde pública e o saneamento básico no gasto total do Município, e o somatório dessa participação com base no balanço do Município referente ao último exercício financeiro, informado pelo Tribunal de Contas do Estado.
	Art. 7º O IQPR será calculado na forma prevista no item 3 do Anexo Único desta Lei, tendo por base a relação entre o número de propriedades rurais cadastradas no Município e o das cadastradas no Estado no último dia do ano civil a que se refere a apuração.
	Art. 8º O ICR será calculado na forma prevista no item 4 do Anexo Único desta Lei, tendo por base a participação de cada Município na comercialização de produtos agrícolas, agropecuários e hortigranjeiros e o somatório dessa participação, com base na média verificada nos 2 (dois) anos civis imediatamente anteriores ao ano da apuração.
	Art. 9º O Estado distribuirá os recursos de que trata o art. 159, § 3º, da Constituição Federal, com base nos índices finais de participação dos Municípios, apurados na forma desta Lei.
	Art. 10. A lei que criar, desmembrar, fundir ou incorporar Municípios levará em conta, no ano em que ocorrer, o valor adicionado de cada área abrangida.

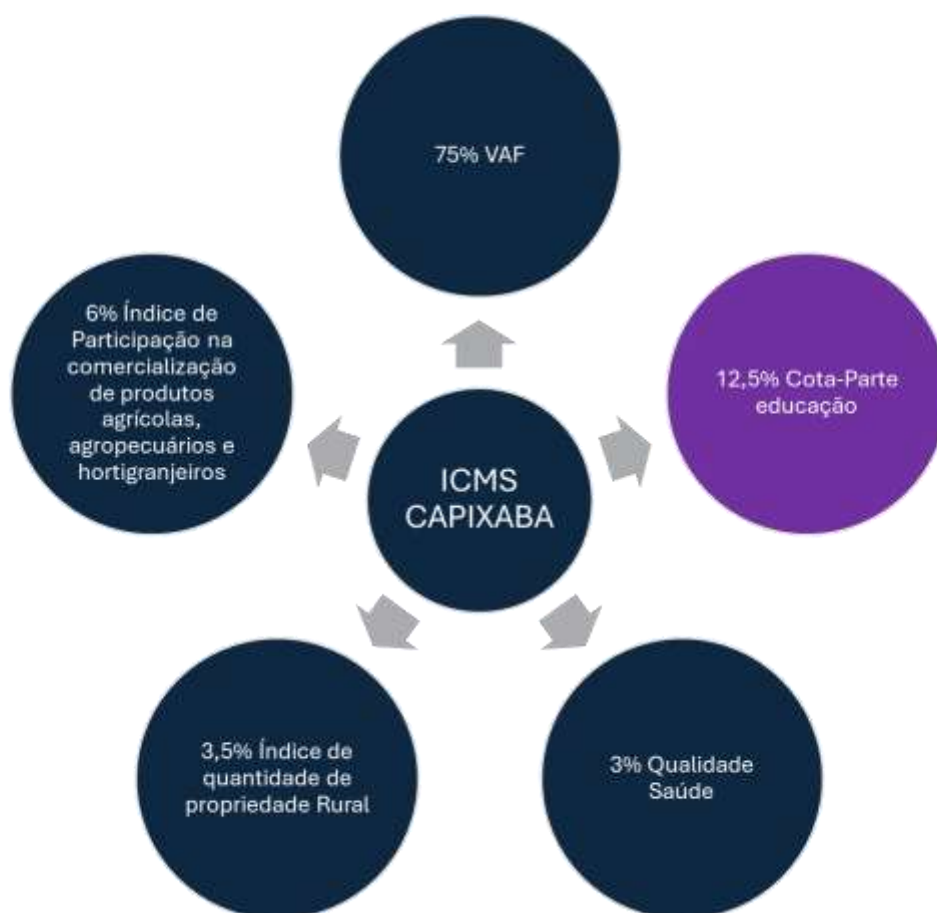
Quadro 8 - Continuação

	Parágrafo único. O disposto no caput será mantido até que o Estado possa determinar o índice percentual do novo Município.
	Art. 11. Os índices provisórios e definitivos para distribuição da parcela do ICMS devida aos Municípios, de que trata o art. 3º, serão publicados nos prazos fixados pela Lei Complementar Federal nº 63, de 11 de janeiro de 1990.
	Art. 12. A comissão de análise de recursos municipais e os procedimentos de impugnação e análise serão previstos em regulamento por meio de ato do Poder Executivo.
	Art. 13. A Secretaria de Estado da Fazenda – SEFAZ publicará, mensalmente, a arrecadação total dos impostos a que se referem os arts. 2º e 3º e o valor total dos recursos de que trata o art. 9º, arrecadados ou transferidos no mês anterior, discriminadas as parcelas entregues a cada Município.
	Art. 14. Esta Lei entra em vigor na data de sua promulgação e produzirá efeitos a partir de 1º de janeiro de 2021.
	Art. 15. Fica revogada a Lei nº 4.288, de 29 de novembro de 1989, a partir de 1º de janeiro de 2021.

Fonte: Elaborado pela autora com base nas leis nº 4.288 de 1989 e nº 11.227 de 2020 do estado do Espírito Santo.

De forma mais clara, o Espírito Santo mantém o critério de 75% por meio do VAF e divide o restante entre os critérios de qualidade de educação, qualidade de saúde, índice de quantidade de propriedade rural e o índice de participação de cada município na comercialização de produtos agrícolas, agropecuários e hortigranjeiros, os quais correspondem respectivamente a 12,5%, 3%, 3,5% e 6%.

Figura 13 - Novo ICMS do Espírito Santo



Fonte: Feito pela autora com base na Lei nº 11.227 de 2020 do Espírito Santo.

Antes de entrarmos nos critérios escolhidos para qualidade de educação, é necessário compreender as demais alterações ocorridas após aprovação das leis 11.378/2021 e 11.694/2022, até mesmo como meio de facilitar o entendimento dos critérios.

4.3.2. Os critérios do IQE do Espírito Santo

Analisando como se daria a distribuição da cota parte do ICMS educação na primeira versão, seria de forma gradual durante um período de 4 anos, 6% corresponderiam ao primeiro ano, 8% no segundo, 10% para o terceiro e 12% para o quarto ano (Espírito Santo, 2020), porém ocorre uma reformulação na distribuição com a Lei nº 11.694 de 2022, na qual fica 10% em relação no Índice de Participação dos Municípios (IPM) para o ano de 2024 e 12% no ano de 2025 em relação ao IPM de 2025, segundo legislação vigente

§ 1º Para a aplicação do inciso II deste artigo, a distribuição para o IQE será de:

I - 10,0% (dez por cento), em relação ao Índice de Participação dos Municípios - IPM - ano-exercício 2024; e
II - 12,0% (doze por cento), em relação ao IPM ano-exercício 2025 (Espírito Santo, 2022).

Para poder calcular o IQE serão utilizados IV indicadores, sendo que o quarto indicador foi acrescentado na última alteração. Sendo eles: I) Proficiência média anual dos alunos das escolas municipais nas avaliações de Língua Portuguesa e Matemática do Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo – PAEBES; II) - o percentual de participação dos alunos das escolas municipais nas avaliações descritas no inciso I, bem como sua distribuição nos padrões de proficiência “abaixo do básico”, “básico”, “proficiente” e “avançado”; III) - a taxa média de aprovação nas escolas no ensino fundamental da rede municipal e, IV) - a melhoria nos resultados de aprendizagem e aumento da equidade, considerando o nível socioeconômico dos educandos (Espírito Santo, 2020; 2022).

Em 2021, foi alterado o parágrafo único, acrescentando 2 parágrafos sobre a obrigatoriedade de participar do PAEBES

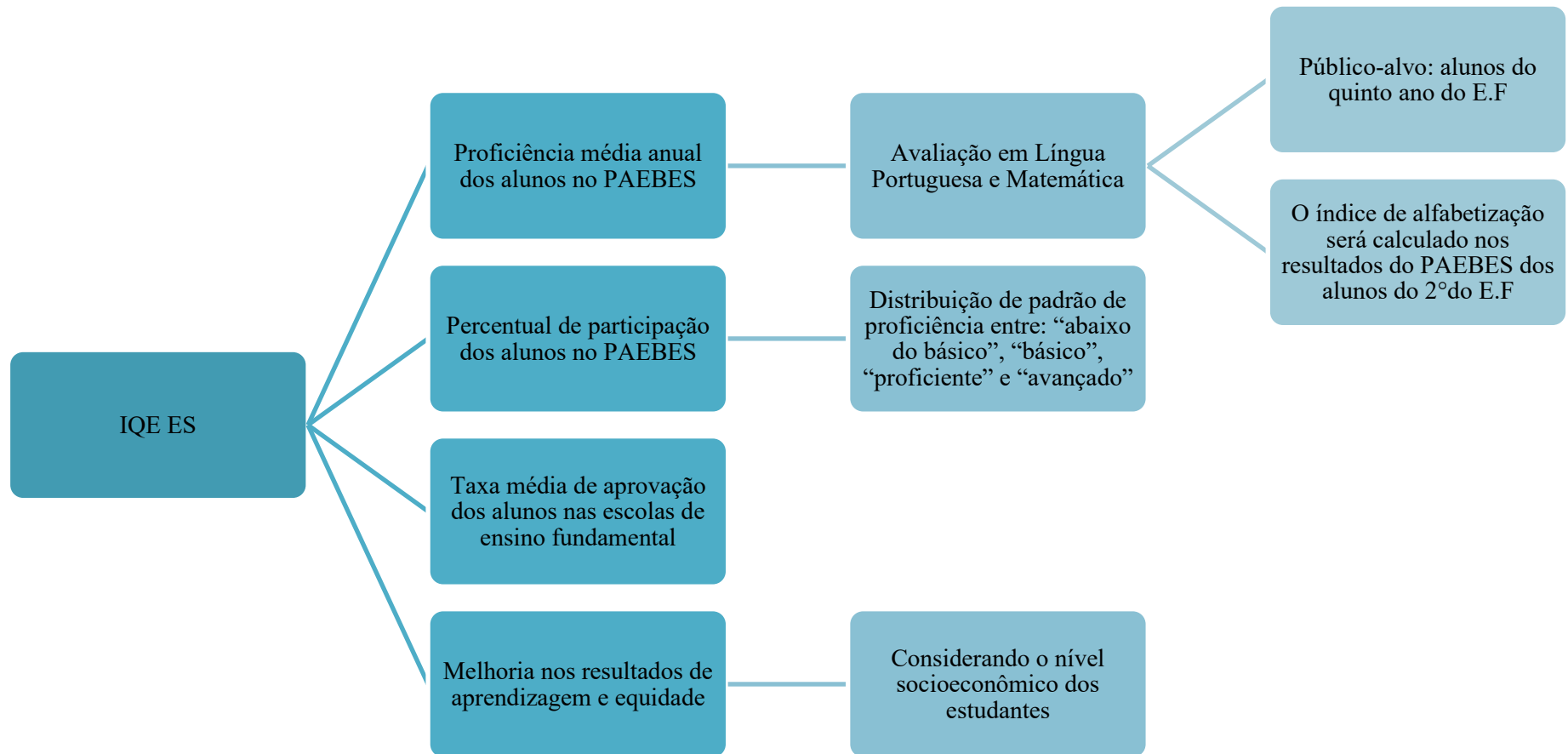
Parágrafo 1. Para participar do rateio de que trata o art. 3º, II, os Municípios deverão aderir ao PAEBES.

§ 2º Se por motivo de força maior, o PAEBES não puder ser aplicado em nenhum Município do Estado, a Secretaria de Estado da Educação – SEDU utilizará, para cálculo do IQE de cada Município, os dados do ano civil mais recente com efetiva aplicação do PAEBES no Estado.

§ 3º Se por motivo de força maior, o PAEBES não puder ser aplicado em determinado Município do Estado, a SEDU utilizará, para cálculo do IQE deste Município, os dados do ano civil mais recente com efetiva aplicação do PAEBES na localidade (Espírito Santo, 2021).

A avaliação de alfabetização, segundo o anexo 1 da Lei nº 11.378/2021, será realizada com os alunos do segundo ano do ensino fundamental, a partir de resultados do PAEBES. Já os resultados em Língua Portuguesa e Matemática serão calculados com base nos resultados dos alunos do quinto ano do ensino fundamental. Em relação à melhoria nos resultados de aprendizagem, será acompanhada a evolução nas avaliações comparada ao ano anterior. Apesar de falar do aumento da equidade, não foi identificado de que forma será feito esse acompanhamento. Foi feito um fluxograma como facilitador de leitura dos critérios a serem observados no Índice de Qualidade Educacional (IQE) do Espírito Santo.

Figura 14 - Fluxograma sobre o IQE do Espírito Santo



Fonte: Elaborado pela autora com base nas leis 11.227/2020, 11.378/2021 e 11.694/2022 do Espírito Santo.

4.4 O estado do Rio de Janeiro

O estado do Rio de Janeiro tem uma população de mais de 16 milhões de pessoas, o colocando como o terceiro mais populoso do país, ficando atrás apenas de São Paulo e Minas Gerais, respectivamente. Segundo o portal da Fazenda do Rio de Janeiro, a arrecadação do ICMS no estado do Rio de Janeiro, em 2024, foi de R\$ 51 bilhões (Fazenda Rio de Janeiro, 2025).

4.4.1 Os dados do Rio de Janeiro

Quadro 9: Dados do estado do Rio de Janeiro

ESPÍRITO SANTO						
População residente no último censo (2022)	IDEB Ensino Fundamental anos iniciais	Matrículas no ensino fundamental público em 2024	Número de estabelecimentos de ensino fundamental público em 2023	IDHM	Total de receitas brutas realizadas no ano de 2023 (R\$)	Renda per capita(R\$)
16.055.174	5,5	1.351.196	7.571	0,762	121.957.245.523,51	2.367,00

Fonte: Quadro feito pela autora com base em dados do IBGE Cidades.

4.4.2 O ICMS do Rio de Janeiro

A legislação atual do Rio de Janeiro prevê, segundo a Lei nº 2664, de 27 de dezembro de 1996, que a parcela de 25% do que é arrecadado pelo ICMS seja distribuída em 5 categorias, sendo elas representadas na figura abaixo

Figura 15: Fluxograma do atual ICMS carioca



Fonte: Elaborado pela autora com base em lei estadual do Rio de Janeiro de nº 2664/1996.

No estado carioca, há um projeto de lei de nº 6358/2022 que prevê alteração na atual distribuição do ICMS, em que se altera a parcela mínima dos municípios para 65%, conforme previsto na EC nº 108/2020, e dos 35% restantes, 25% continuariam seguindo os critérios da lei de 1996, enquanto 10% seriam referentes a critérios de melhoria educacional, os critérios seriam estabelecidos e aprovados pelos órgãos competentes da Secretaria de Estado de Educação e fixados por meio de decreto (Alerj, 2022). Porém, diferentemente do que ocorreu em São Paulo, Espírito Santo e Minas Gerais, tal proposta se encontra suspensa por liminar pedida pelo município do Rio de Janeiro e deferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

O argumento utilizado foi a inconstitucionalidade dos anexos I e III da lei nº 2664/1996, assim, a Suprema Corte acatou o pedido feito pelo município carioca, suspendendo “qualquer deliberação legislativa referente ao Projeto de Lei 6358/2022, até que, prestadas as informações, o caso seja reexaminado” (Brasil, 2022d). Ainda na mesma Ata, é colocado que a CIF votou a favor da deliberação colocada pela então Subsecretária de Gestão de Ensino do Rio de Janeiro, Ana Valéria Figueiredo. Assim, o estado do Rio de Janeiro ficou apto em relação à condicionalidade IV do VAAR mesmo não tendo sido a lei do ICMS-educação aprovada.

Em ata da 2ª reunião de 2024, a CIF deliberou novamente sobre o estado do Rio de Janeiro. Dessa vez foi dado um prazo de 6 meses, adentrando o ano de 2025, para que o estado se adequasse à lei estabelecida. Em síntese da Ata, ficou decidido que,

(...) III- Sobre a Condicionalidade IV (ICMS Educação), decidiu-se pela habilitação dos municípios e do Estado do Rio de Janeiro diante da última decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) da RE 56.702, em sede de embargos, já transitada em julgado, em que se determina o prazo de 6 meses para que se cumpra com o decisum. A comissão entende que não há tempo hábil, diante dos impedimentos judiciais de que estado e municípios legislem sobre ICMS Educação ainda em 2024 (MEC, 2024).

Levando em consideração todas as discussões judiciais entre o estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, optamos por não discutir a proposta do ICMS-educação do estado carioca neste trabalho por considerarmos que não teríamos tempo adequado para nos debruçarmos sobre a proposta de alteração da legislação do ICMS.

4.5. O fator comum nos critérios de distribuição

Como podemos observar, os três estados do Sudeste se adequaram ao que é pedido na

EC 108/2020 para poder se encaixar em um dos critérios para estarem aptos a receberem do VAAR, no caso, a condicionalidade IV. Para melhor visualização, foi feito um quadro comparativo entre os estados utilizando os dados solicitados para comprovação de adequação do ICMS

Quadro 10: Comparativo entre os estados da região sudeste

Estados	Sistema de Avaliação/séries avaliadas	Crítérios	% do ICMS condicionada aos indicadores educacionais
São Paulo	Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP)	Desempenho nas provas de avaliação Evolução do desempenho nas provas de avaliação Taxas de participação nas provas de avaliação Taxas de reprovação Taxas de abandono	13%
Minas Gerais	Sistema Mineiro de Avaliação da Educação (SIMAVE)	Índice de Desempenho Escolar Índice de Rendimento Índice de Atendimento Educacional Índice de Gestão Escolar	10%
Espírito Santo	Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo – (PAEBES)	Proficiência média anual dos alunos das escolas municipais nas avaliações de Língua Portuguesa e Matemática Percentual de participação dos alunos das escolas municipais nas avaliações Taxa média de aprovação nas escolas no ensino fundamental da rede municipal Melhoria nos resultados de aprendizagem e aumento da equidade, considerando o nível socioeconômico dos educandos	12,5%

Fonte: Quadro feito pela autora utilizando a Lei nº 17.575/2022 do estado de São Paulo, a Lei nº 24.431/2023 de Minas Gerais e as Leis nº 11.227 de 2020, 11.378/2021 e 11.694/2022 do Espírito Santo.

Dentre as legislações dos estados levantados, Minas Gerais se destaca ao fazer uma distribuição mais ampla do ICMS educação, colocando fatores como acesso, permanência e progressão dos alunos com deficiência, incluindo o Transtorno do Espectro Autista, oferta do ensino integral e ampliação de atendimento para estudantes quilombolas e residentes em áreas rurais.

Um ponto que chama atenção é o fator em comum que os estados utilizarão para cálculo do IQE: a avaliação externa dos estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental. Dentro do critério avaliativo, podemos observar uma sequência em comum: I) obrigatoriedade de participação nas avaliações, com penalidade para aqueles que não cumprirem a porcentagem mínima de estudantes realizando as provas; II) Avaliação de alfabetização aos alunos do segundo ano do ensino fundamental; III) Proficiência em Língua Portuguesa e Matemática para os alunos do quinto ano do ensino fundamental. É possível observar que os estados da região sudeste se baseiam em avaliações de larga escala como medidor de qualidade, mesmo que introduzindo alguns critérios de inclusão – como no caso de Minas Gerais, além de todos optarem pelos sistemas de avaliação estaduais.

Pela primeira vez, em âmbito estadual, uma parte do financiamento de um município se dará por resultados. A ideia é que o fomento para a melhora educacional seja mediante incentivos financeiros. No rateio da cota-parte referente à educação, nenhum município deixará de receber a sua parte, o que muda é quanto esse município irá conseguir ganhar após passar pelos critérios de avaliação colocados em âmbito de cada estado. São Paulo, por exemplo, cujo primeiro repasse está ocorrendo no ano de 2025, utiliza o índice de ano base de 2023. Em 2023, o município de São José dos Campos teve como referência da cota-parte educação 0,0176460. Já em 2024, com repasse previsto para 2026, o mesmo município atingiu 0,0180097 referente a cota-parte Educação, o que representa um aumento de 2% no índice de repasse do ICMS-Educação (Portal da Fazenda do Estado de São Paulo, 2025). Da mesma forma, o oposto também é verdadeiro: utilizando o exemplo do município de Rio Claro, em 2023 o valor base da cota-parte educação foi de 0,0047962 e, em 2024, de 0,0046823, o que representa uma diminuição de pelo menos 2,37%. Outro fator é que municípios menores, com atendimento a uma quantidade de alunos inferior e com menos escolas que cidades de porte médio/grande, podem atingir as metas com maior facilidade, impactando os recursos das cidades maiores e que, necessariamente, precisariam de maiores recursos. Vidal *et al.*, (2024) explicam que isso acontece pois,

O que o estado consegue fazer é um remanejamento de recursos entre os municípios, o que impacta negativamente aqueles com redes escolares maiores e complexas, como a capital e algumas cidades com mais de 100.000 habitantes, enquanto beneficia redes municipais menores, com poucas escolas e alunos, cuja capacidade de resposta ao atingimento de metas quantitativas ocorre de forma célere (Vidal *et al.*, 2024, p. 11).

Além da influência nas finanças de municípios, é importante ressaltar que, diferente dos recursos recebidos pela complementação VAAR que têm como obrigação o investimento em educação, o valor da cota-parte Educação pode ser utilizado em diversas áreas dentro do município, retirando já a porcentagem destinada à Manutenção e Desenvolvimento de Ensino. Segundo a cartilha do Guia do ICMS-educação, produzido pelo Ministério da Educação:

O efeito desse novo modelo não é apenas na Educação, pois a Constituição estabelece a vinculação de 25% dos impostos à educação, dos quais a maior parte já é redistribuída dentro do estado pelas regras específicas do Fundeb. Portanto, o maior efeito do ICMS Educacional não será somente na Educação, mas sim em outras áreas do município [...]com ele, também pelo aspecto fiscal, os bons resultados de aprendizagem e equidade na educação passam a ser de interesse direto de todos os setores, não apenas da Educação. É um convite à colaboração intersetorial em cada município (Brasil, 2025c).

Para além do valor recebido por municípios, o que podemos observar é a centralidade das avaliações externas e de larga escala na política do ICMS-educação. Nesse sentido, o uso do rateio da cota-parte do ICMS está associado a padrões de eficiência e eficácia. O que se espera com essa mudança do rateio da cota-parte é bem colocado por Costa *et al.* (2024) em artigo que trata do ICMS de três estados nordestinos. Segundo os autores:

O que se encontra em jogo no rateio da cota-parte do ICMS é uma mudança de paradigma que encontra justificativa no discurso de modernização da gestão pública. Os estados brasileiros têm, majoritariamente, leis que vinculam a redistribuição dos recursos do ICMS a indicadores tradicionais, como número de habitantes, sendo poucos os que associam outros aspectos, como meio-ambiente, educação e saúde. Assim, ao vincular o rateio a indicadores educacionais espera-se gerar uma mudança na postura dos gestores municipais que priorize a educação, em outros termos, um modelo de gestão para resultados que pode gerar consequências “positivas” aos governos municipais. Por extensão, o que interessa são os resultados oportunizados por esse modelo de gestão. Vê-se nessa iniciativa uma oportunidade de melhoria dos resultados que ganha fôlego quando se tem notícia das dificuldades financeiras de grande parte dos municípios do país: 70% deles são municípios de pequeno porte que dependem dos repasses da União e dos estados. A possibilidade de aumento dos recursos do ICMS pode gerar uma corrida para melhores resultados em avaliações em larga escala (Costa et al., 2024, p.8-9).

É possível esperar que os municípios dos estados sudestinos comecem a atender a uma

lógica de gestão para resultados, isso se dá, pois, a política do ICMS-educação abraça a ideia de centralização das avaliações e de priorização dos seus resultados, já que esses municípios tentarão evitar a diminuição dos seus recursos buscando adotar práticas que levem a uma melhora nos índices educacionais (Vidal et al., 2024, p.2). Com isso, Ramos et al (2023, p. 67) afirmam que a lógica passa a ser “submeter todos os municípios à engrenagem do ranqueamento, na qual todos competem entre si e querem ser melhores”.

A centralidade das avaliações externas também nos leva a alguns apontamentos já levantados por pesquisadores da temática: o desempenho dos estudantes se torna a métrica de qualidade, o estreitamento e padronização do currículo, a culpabilização dos professores e gestores, além de possibilitar a abertura da privatização do currículo. Borghi (2021) coloca que a padronização e a privatização do currículo podem ser traduzidas como o sequestro dos fins e valores públicos da educação, para a autora

Estamos efetivamente vivenciando um processo de privatização dos currículos e, neste sentido, de sequestro dos fins educacionais pelo empresariado em uma disputa pelo monopólio da formação humana. Neste sentido, a mercadorização da educação refere-se à recomposição da própria natureza da educação e seus fins, transformando-a em mercadoria (Borghi, 2021, p. 2754).

Ainda segundo a autora, por meio dos sistemas de avaliação externa, há um verdadeiro mercado a ser explorado. O financiamento por resultados colocado pelo novo repasse da Cota-Parte do ICMS, mais do que influenciar diretamente nos valores recebidos pelos municípios, abrindo margem para que a privatização do currículo aconteça em todos os âmbitos, induz a uma organização do trabalho escolar na qual não é mais possível um trabalho diferenciado, que respeite os ritmos de aprendizagem e tampouco os alunos com alvos do atendimento educacional especializado (Borghi, 2021). Assim, o que se tem é uma promessa das empresas privadas, pois elas “acenam com a promessa de sucesso em avaliações externas e, mais recentemente, de alcance de índices satisfatórios no IDEB” (Bertagna e Borghi, 2011, p.138) – nesse caso, os índices satisfatórios do SARESP, SIMVAE e PAEBES.

Há de se considerar que as avaliações buscam encaixar os estudantes naquilo que é considerado o básico da aprendizagem, renunciando a uma formação ampla desses alunos. Isso fica mais exposto quando observamos o foco em Língua Portuguesa e Matemática nos indicadores de medida propostos pelos estados de São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo em detrimento de outras disciplinas. Essa problemática já foi exposta por Bertagna, Polato e Mello (2018) ao investigarem a influência do SARESP na organização do trabalho pedagógico em

uma escola no interior de São Paulo. As autoras relatam que,

Verificou-se ao longo da coleta e análise dos dados, como mencionado, que a escola pesquisada adotou uma organização de trabalho visando às avaliações em larga escala, principalmente o SARESP. Ressalta-se que, mesmo durante as reuniões que não tiveram como tema central a avaliação em larga escala ou os índices de desempenho escolar, de alguma maneira, as falas sempre convergiam para esses temas. Em sala de aula era perceptível os professores realizarem o trabalho tendo como referência os conteúdos baseados no Programa São Paulo faz escola, com ênfase para o que era exigido no SARESP; com exercícios semelhantes aos que são solicitados nessa avaliação (mesmo que sem a forma de testes ou simulados); com a aplicação, correção e uso dos resultados dos simulados para a composição da nota bimestral do aluno; com a interferência da coordenadora do Ensino Fundamental na disciplina de Matemática, expondo o professor a questionamentos sobre sua competência diante dos alunos, ou direcionando o trabalho exercido pela Professora de Língua Portuguesa. A interferência e acompanhamento mais intenso ocorreu em Matemática, pois era a disciplina que os alunos apresentaram dificuldades nos simulados nesta escola (Bertagna, Polato, Mello, 2018, p.63);

Em artigo de 2020, Almeida coloca como o trabalho da secretaria de educação, gestão escolar e professores de sala de aula passou a atender a melhoria dos índices educacionais trazidas pelas avaliações externas em larga escala (Almeida, 2020, p. 4). No mesmo artigo, a autora também ressalta que essas avaliações podem ser a principal fonte de orientação nas decisões pedagógicas e educacionais. Tal problemática agora tende a se fortalecer com o atrelamento do financiamento dos municípios aos resultados nessas mesmas avaliações, em especial o SAEB e as avaliações estaduais (SARESP, SIMAVE e PAEBES).

Seja pela crença de que aquilo que é abarcado na prova deve ser o privilegiado por ser o correto, seja pela tentativa explícita de melhoramento dos índices, o que se percebe no cotidiano escolar é o recorrente abandono de outras dimensões da formação e outros recursos didáticos potentes para seu desenvolvimento em favor do que é priorizado pela matriz das avaliações externas em larga escala (Almeida, 2020, p. 8).

Conforme bem colocado por Freitas (2014), é difundida a ideia de que os problemas da educação atual – ou seja, a qualidade que não é atendida – podem ser resolvidos com uma gestão que seja eficaz, meritocrática e de responsabilização, renunciando a uma matriz que seja formadora integral dos estudantes. Ainda segundo o autor, a centralidade da avaliação nos critérios de qualidade educacional (e agora sendo responsável pelo financiamento de parte de recursos recebidos pelos municípios) está atrelada à concepção de ideias do setor privado, onde há o monitoramento do desempenho, padronização das atividades e recompensas atribuídas (Freitas, 2014, p.1093). Mesmo que em seu artigo Freitas relate sobre o processo de avaliação

externa e a sua relação com interesses privados na formulação de conteúdos e métodos, o autor também explica como a relação professor-aluno é afetada pela centralidade das avaliações.

Não bastasse isso, as pressões externas da avaliação levam a escola a criar mecanismos concorrenciais internos de controle sobre as crianças, como por exemplo, a divulgação dos alunos e professores que se saíram melhor nos exames externos. Às vezes, listas são afixadas nas salas de aulas ou em outros locais da escola (Freitas, 2014, p. 1097).

Se, conforme artigo de Almeida (2020), tal processo ocorria pensando nos índices do IDEB, a condição de financiamento a resultado pode estreitar ainda mais o currículo, bem como intensificar os processos de exposição e culpabilização dos estudantes.

Em artigo, Carvalho, Miranda e Veloso (2024) expõem em como as condicionalidades do VAAR induziram o estado do Pará na criação de programas de bonificação aos professores que conseguirem elevar a nota da escola no SAEB e no Sistema Paraense de Avaliação Educacional (SISPAE). Além disso, é colocada uma premiação financeira aos estudantes da educação básica que alcançarem bons resultados nos índices educacionais

A institucionalização da bonificação financeira de docentes, servidores e gestores da escola básica, condicionada a resultados de melhoria da qualidade do ensino mensurada pelos indicadores de desempenho próprios dos sistemas de avaliações estadual e nacional, e nos indicadores de eficiência na gestão escolar, tal como proposto por meio do programa Escola que transforma, fortalece processos de accountability/responsabilização com nível de pressão/consequência alto ou sólidos (high-stakes) dos sujeitos escolares da rede paraense de ensino.

[...]

O programa “Bora Estudar” institucionaliza a premiação/bonificação financeira de estudantes da escola básica condicionada ao alcance de bons resultados educacionais em Língua Portuguesa, Matemática e à consecução de alto desempenho na redação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Tal como o programa “Escola que transforma”, o “Bora Estudar” também fortalece processos de accountability/responsabilização com nível de pressão/consequência alto ou sólido (high-stakes) dos discentes da escola básica paraense.

Ele estabelece um sistema de incentivos que pode promover uma dura competição entre os discentes, bem como a difusão de um sistema de prêmios e castigos coerentes com as orientações da Pedagogia da Qualidade Total (Carvalho, Miranda e Veloso, 2024, p.12-14).

Em suma, com a aprovação do FUNDEB permanente e a complementação por resultados denominada VAAR, bem como a condicionalidade constante no artigo 14, inciso IV, que induziu estados a aprovarem a legislação do CMS-Educação, que altera a forma de distribuição dos recursos do ICMS entre o estado e seus municípios, é possível falar em uma efetiva política de financiamento por desempenho em todo o território nacional.

Tal política, iniciada no Brasil no Ceará, já evidenciou que , a partir de levantamento realizado no site da Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) na qual buscamos entender o que os pesquisadores falavam sobre a implementação de tal política e seus resultados no estado cearense, que a política do ICMS-educação pode ser definida como uma política virtuosa pois:

I) levou os municípios cearenses a competirem entre si por mais recursos; II) a adesão de um ciclo virtuoso de competição por recursos; III) a ênfase passa a ser nos resultados; IV) O reparte mostra relativa eficácia na melhora em Língua Portuguesa. Assim, com base nesse levantamento, é possível identificar que há uma justificativa para a implementação da política do ICMS-educação, visto que tal política levou os municípios cearenses a se prepararem para a avaliação e assim aumentar sua proficiência em Língua Portuguesa e Matemática disciplinas cobradas pelo Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE). O levantamento ocorreu durante o período de 30 de novembro de 2023 a 03 de dezembro de 2023, utilizando de duas palavras chaves “ICSM-educação” e “Ceará”. Na época em que foi realizada a pesquisa, foram encontrados 27 resultados, das quais 16 foram descartadas. Após leitura dos 11 trabalhos restantes, pudemos identificar que apenas uma pertencia a área da educação enquanto as restantes foram feitas por estudantes de pós-graduação de Economia ou Administração Pública e de Empresas.

Por fim, cabe destacar que esta política deve induzir uma intensificação de processos de privatização no país, considerando a busca dos municípios por soluções privadas que “vendem-se” como eficientes na conquista de melhores resultados nas avaliações e, por conseguinte, podem contribuir para que municípios conquistem uma parcela maior do novo ICMS-Educação.

CONCLUSÃO

Conforme discutido neste trabalho, o financiamento da educação básica no Brasil teve seu grande marco com a criação do FUNDEF em 1997. O Fundo definiu o custo mínimo por aluno e determinou que pelo menos 60% dos recursos provenientes do FUNDEF fossem destinados ao pagamento dos profissionais do magistério. O FUNDEF, no entanto, acabou acelerando o processo de municipalização, uma vez que o valor pago por aluno era atrelado à matrícula no Ensino Fundamental. Isso fez com que os municípios ofertassem essa etapa de ensino para receberem tais recursos, mesmo, em muitos casos, sem estarem prontos para absorver a demanda. Além disso, algumas etapas de ensino foram deixadas de lado ao não serem incluídas nos cálculos dos valores que os entes federados iriam receber. Dessa forma, conforme bem colocado por Fernandes (2007), o FUNDEF deixou de considerar a demanda de 50 milhões de estudantes distribuídos entre a Educação Infantil, o Ensino Médio e a EJA.

Buscando corrigir as deficiências do FUNDEF e avançar na primeira geração de fundos, foi criado o FUNDEB, por meio da Emenda Constitucional nº 53 de 2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007. O FUNDEB foi caracterizado por seu período de 14 anos, com encerramento previsto para 2020. O novo fundo supriu algumas das lacunas deixadas pelo seu antecessor: agora o FUNDEB alcançava todas as etapas de ensino, aumentou o rol de impostos que compõem o fundo, e alterou a complementação da União, que passou a ser de 10% do total. Essa complementação chegava aos estados que não alcançavam o valor mínimo por aluno, sendo conhecida como Complementação-VAAF. Além disso, o FUNDEB também possibilitou que escolas filantrópicas, comunitárias e sem fins lucrativos recebessem parte do fundo ao estarem conveniadas ao Poder Público. Outro fator é que, mesmo possibilitando que estados que antes não conseguiam, agora chegassem ao valor mínimo por aluno, diminuindo a desigualdade entre entes, a concentração de recursos não impediu que os estados mais ricos continuassem a ter valores duas vezes maiores do que aqueles que passaram a receber o mínimo (Pinto, 2007).

Com o fim do FUNDEB se aproximando, iniciou-se a discussão e a disputa pela instituição do FUNDEB Permanente. A Deputada Raquel Muniz (PSC/MG) apresentou uma proposta que tornava o Fundo permanente e aumentava a complementação da União de 10% para 23% do valor total. Em contrapartida, o então Ministro da Educação, Abraham Weintraub, realizou uma contraproposta que definia o valor máximo da complementação da União em 15%, com aumento anual de 1%, além do uso do FUNDEB Permanente para o pagamento de

aposentadorias, pensões e a distribuição de *vouchers*-creches. A contraproposta do ex-Ministro foi amplamente rejeitada pelo Congresso, sendo aprovada a proposta da Professora Raquelget.

No FUNDEB Permanente, entre os principais pontos ressaltados, estão a permanência do Fundo, o aumento da complementação da União para 23% e a introdução de duas novas complementações: o VAAT e o VAAR. A Complementação-VAAT busca alcançar aqueles municípios que não chegaram ao Valor Aluno Ano Total (VAAT) mínimo, mesmo após considerada a Complementação-VAAF e outros impostos. Essa complementação representa 10,5% do total da União. A Complementação-VAAR se baseia em critérios de resultados e representa 2,5% dos 23% da União. Essa complementação é alvo de críticas por não ser utilizada para diminuir as desigualdades entre os estados e municípios brasileiros, mas por ser destinada aos entes federados que cumprirem as cinco condicionalidades propostas mais os indicadores de VAAR-Atendimento e VAAR-Aprendizagem, ou seja, é um financiamento por merecimento. A política de financiamento que nasceu como promessa de redução das desigualdades da educação agora tem, entre suas complementações, uma porcentagem destinada ao mérito e à competição entre as próprias redes de ensino. Entre as condicionalidades propostas, encontramos a obrigatoriedade de vinculação de pelo menos 10% do repasse da Cota-Parte do ICMS a indicadores educacionais e redução das desigualdades, sendo conhecido como ICMS-Educação.

Analisando as novas legislações referentes à distribuição da Cota-Parte dos estados de São Paulo, Espírito Santo e Minas Gerais foi possível observar que todas cumprem com a condicionalidade colocada pelo VAAR. Todos os três estados vinculam pelo menos 10% a indicadores educacionais. Entre esses, São Paulo é quem destina maior porcentagem, sendo 13%, seguido pelo Espírito Santo com 12,5% e Minas Gerais com 10%. Dos critérios de melhoria educacional, os três estados utilizam de Avaliação Externa como principal fator de ponderação, sendo utilizados, respectivamente, o SARESP, PAEBES e o SIMAVE. É avaliada a evolução de proficiência dos alunos da 2ª e 5ª séries do Ensino Fundamental em Língua Portuguesa e Matemática para os estudantes dos estados de São Paulo e Espírito Santo, e a evolução de proficiência do 2ª, 5ª e 9ª dos estudantes de Minas Gerais. São Paulo utiliza os dados do Porte de cada município para calcular a redução das desigualdades, já o Espírito Santo cita que serão consideradas as reduções das desigualdades, mas não deixa explícito como será feita essa averiguação. O estado de Minas Gerais coloca as medidas de equidade considerando a adequação de idade-série, a progressão de alunos com deficiência ou de altas habilidades, a

oferta da educação em tempo integral, ampliação de atendimento para estudantes quilombolas e a infraestrutura da escola, acessibilidade, a porcentagem de municípios que elegem selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar, mostrando uma maior variedade nos indicadores educacionais o que pode possibilitar a implementação de políticas públicas, sejam elas de permanência de alunos com deficiência, acessibilidade e estrutura escolar. O Rio de Janeiro não foi considerado para esse estudo pois, apesar de se encontrar na região sudeste, o estado carioca não constava com a legislação do ICMS-Educação aprovada. O Rio de Janeiro poderá voltar a se habilitar apenas em 2027 (Costa, Schmidt, RJ2, 2026). Por esse motivo, foi optado por não analisar a proposta que está parada na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro.

O que se pode observar é que o ICMS-Educação leva os estados a considerarem como critérios de qualidade os resultados obtidos por avaliações externas, o que faz com que haja uma centralização dessas avaliações. Isso se dá, pois os municípios, agora, têm que recuperar parte de um valor que antes lhes pertencia e era distribuído seguindo outros critérios mais tradicionais, como tamanho do território e a população dos municípios. Ao retirar esses critérios e inserir o de indicadores educacionais, os municípios são pressionados a chegarem a índice adequado na distribuição do ICMS-Educação. O foco nos resultados obtidos nas avaliações externas pode induzir os municípios e, em especial, os secretários de educação, a cobrarem das escolas que o foco do ensino passe a ser aquilo que será exigido por essas avaliações, no caso dos três estados, o cerne passa a ser Língua Portuguesa e Matemática em detrimento de outras disciplinas, o que também pode acarretar ao estreitamento curricular. Perpetua-se a ideia de que a melhoria e uma educação de qualidade estão relacionadas a boas notas e a cobrança, a competição e monitoramento podem levar os municípios a se enquadrarem nessa definição de qualidade que está estritamente ligada aos princípios neoliberal e de uma lógica de mercado. Assim, a avaliação torna-se a métrica do financiamento municipal, desconsiderando os variados contextos sociais, econômicos e culturais entre os municípios. Além disso, não podemos ignorar que o ICMS-Educação também abre uma possibilidade ainda maior para os municípios recorrerem ao setor privado, cuja promessa está no oferecimento de, por exemplo, sistemas apostilados que os preparem e os ajudem na obtenção de um índice considerado aceitável e assim recebam um valor considerável da cota parte do ICMS. O estado de São Paulo, por exemplo, assinou em 2024 um contrato de mais de seis milhões de reais com a empresa Elefante Letrado que se coloca como uma plataforma que auxilia a alfabetização das crianças, fornecendo licenças de acesso à plataforma de aprendizagem com foco em alfabetização e

leitura (São Paulo, 2024). Desse modo, é imprescindível serem colocadas as contradições já observadas no ICMS-educação que, por um lado, preza pela melhoria educacional e redução da desigualdade, e por outro, retira recursos dos municípios e os coloca em um jogo de disputas entre eles próprios, como se, de algum modo, igualdade e critérios sociais pudessem caminhar juntos a critérios de meritocracia, competição e ranqueamento, aderindo a uma lógica punitivista e neoliberal. Cabe ainda que seja necessário, já com o passar de 5 anos da Emenda Constitucional nº08 de 2020 que instituiu o FUNDEB Permanente, que estudos sejam realizados para identificar se após a vinculação da Cota-Parte do ICMS a critérios de indicadores educacionais houve aumento no número de municípios que aderiram a algum tipo de solução dos problemas da educação prometidas por empresas privadas, seja por meio de compra de sistema apostilado de ensino, a transferência da gestão da escola para o terceiro setor, ou o fornecimento de plataformas para o desenvolvimento da aprendizagem, além da influência das avaliações utilizadas como indicadores educacionais no trabalho pedagógico realizado em sala de aula e na organização da gestão educacional das escolas.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. DIMENSÕES E FORMAS DA PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018

ADRIÃO, T.; BEZERRA, E.P. O Setor não lucrativo na gestão da educação pública: corresponsabilidade ou debilidade. **Currículo sem Fronteiras**, [S.L.], v.13, n. 2, p. 256-268, maio/ago. 2013.

ALMEIDA, L. C. Quando o foco passa a ser o resultado na avaliação externa em larga escala: evidências de uma rede. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.36, p.1-17. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698233713>

ALVES, L. H; SARAMAGO, G.; VALENTE, L. F.; SOUSA, A. S. de.; Análise Documental e sua Contribuição no Desenvolvimento da Pesquisa Científica. **Cadernos da Fucamp**, v. 20, n. 43, p.51-63. 2021.

AMARAL, N. C; OLIVEIRA, J. F. O Financiamento da Educação no PNE (2014-2024) no Contexto do Pós Golpe de 2016: balanço crítico. **Revista Exitus**, Santarém. V. 13, p. 01-22, jul. 2023.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Diário do Legislativo**, 4 ago. 2022. Disponível em: <https://diariolegislativo.almg.gov.br/2022/L20220804.pdf#page=45>. Acesso em: 21 jan. 2025.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Regulamentação do ICMS da Educação será discutida em nova reunião**. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/comunicacao/noticias/arquivos/Regulamentacao-do-ICMS-da-Educacao-sera-discutida-em-nova-reuniao/>. Acesso em: 01 fev. 2025

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO RIO DE JANEIRO. Projeto de Lei nº 6358/2022. **DISPÕE SOBRE A DISTRIBUIÇÃO AOS MUNICÍPIOS DE PARCELA DE 25% (VINTE E CINCO POR CENTO) DO PRODUTO DA ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES RELATIVAS À CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SOBRE PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE INTERESTADUAL E INTERMUNICIPAL E DE COMUNICAÇÃO – ICMS**. Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=144&url=L3NjcHJvMTkyMy5uc2YvMThjMWRkNjhmOTZiZTNlNzgzMjU2NmVjMDAxOGQ4MzMvNDIlYWVhYTEzNzJmZTI0MzAzMjU4OGFhMDA3YjI0YTU/T3BlbkRvY3VtZW50&#:~:text=RESOLVE%3A,no%20inciso%20IV%20do%20art. Acesso em: 23 fev. 2025.

BERTAGNA, R.H; BORGHI, R. F. Possíveis relações entre avaliação e sistemas apostilados privados em escolas públicas. **Educação: Teoria e Prática**, [S. l.], v. 21, n. 38, p. 132–146, 2012. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/5269>.

BERTAGNA, R. H; POLATO, A; MELLO, R. L. AS AVALIAÇÕES EM LARGA ESCALA E O CURRÍCULO NO ESTADO DE SÃO PAULO: a realidade escolar desvelando as lógicas subjacentes. **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 52-70, jan./abr. 2018.

BORGHI, Raquel Fontes. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamntal e de Valorização do Magistério. De Littera et Scientia, Jaboticabal, v. 5, p. 1-7, 2002.

BORGHI, Raquel Fontes. Atuação do setor privado no processo de construção curricular: o sequestro dos fins públicos da educação. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 25, n. 3, p. 2744-2758, set./dez. 2021. e-ISSN: 1519-9029 DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v25i3.14903>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** (versão atualizada com emendas constitucionais). Brasília, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 jan. 2025.

BRASIL. Decreto nº 10.656, de 22 de março de 2021. **Regulamenta a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação**. Brasília, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10656.htm. Acesso em: 17 mai. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 135, de 20 de dezembro de 2024. **Altera os arts. 37, 163, 165, 212-A e 239 da Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)**. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc135.htm. Acesso em: 17 jan. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. **Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)...** Brasília, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 05 abr. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. **Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Brasília [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 20 mai. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Nota Técnica nº 25/2023/CGEE/DIREDD**, [S.I.], 10 out. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-intergovernamental-fundeb/Nota_Tecnica_25_2023_Dired_Inep.pdf. Acesso em: 10 jan. 2025

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **NOTA TÉCNICA Nº 5/2024/CGEE/DIREDD**. [S.I.], jul. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-intergovernamental-fundeb/Nota_Tecnica_5_2024_CGEE_DIREDD_INEP.pdf. Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Nota Técnica, nº 12/2024/CGEE/DIRED-INEP**. [S.I], Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-intergovernamental-fundeb/Nota_Tecnica12_2024_CGGE_DIRED_INEP.pdf. Acesso em 12 jan. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Planilha com resultados da Condicionabilidade III por ente federado e planilha com resultados do indicador VAAR-Atendimento por ente federado**, 07 jan. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/fundeb/bases-de-dados/indicadores-da-complementacao-vaar>. Acesso em: 12 jan. 2025.

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 Professores da Educação – FUNDEB, de que...**Brasília [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm#:~:text=Lei%20n%C2%BA%2011.494&text=LEI%20N%C2%BA%2011.494%2C%20DE%2020%20DE%20JUNHO%20DE%202007.&text=Regulamenta%20o%20Fundo%20de%20Manuten%C3%A7%C3%A3o,de%20que%20trata%20o%20art. Acesso em: 20 mai. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências** (versão atualizada com emendas). Brasília, 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14113.htm. Acesso em: 17 mai. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021. **Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14276.htm#art1. Acesso em: 17 mai. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996. **Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências**. Brasília [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm Acesso em: 15 mai. 2024.

BRASIL. [Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. **ATA da 3ª Reunião de 2022**. Videoconferência, 22 jul. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/acao-informacao/pdf-portarias/pdf/AtadeReunioCIF3_2022.pdf. Acesso em: 8 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Resolução nº 7, de 13 de dezembro de 2022. **Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, nº 234, p. 54, 14 dez. 2022.**

BRASIL. Ministério da Educação. Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIF). **Ata da 2º reunião ordinária de 2024, 17 de abril.** Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-intergovernamental-fundeb/Atada2ReunioOrdinriade2024_17deabril.pdf. Acesso em: 06 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 3, de 1 de julho de 2024. **Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, nº 126, p.119, 3 jul. 2024.**

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 4, de 26 de julho de 2024.** Brasília, 26 jul. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-intergovernamental-fundeb/RESOLUO42024.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Resolução nº5, de 26 de julho de 2024.** Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2024/resolucao-no-5-de-26-de-julho-de-2024-resolucao-no-5-de-26-de-julho-de-2024-dou-imprensa-nacional.pdf>. Acesso em: 03 de jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia para os entes federados: registro do cumprimento das condicionalidades I, IV e V, para recebimento dos recursos da complementação do VAAR em 2024.** [S.I.], 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/media/seb/pdf/GuiaPararegistrodascondicionalidadesVAAR2023_2024v2.pdf. Acesso em 15 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Nota Técnica Conjunta, nº25/2023, de 28 de abril de 2023.** Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-intergovernamental-fundeb/Nota_Tecnica_Conjunta_25_2023.pdf. Acesso em: 5 jan 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia ICMS Educacional: condicionalidades e indicadores.** Brasília: MEC, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/financiamento-da-educacao-basica/fundeb/condicionalidades-e-indicadores/condicionalidades/guia-icms-educacional.pdf/view>. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial MEC/ME Nº 3, de 24 de maio de 2021. **Diário Oficial da união: seção 1, Brasília, DF, edição extra, p. 1-2, 24 mai. 2021.**

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial MEC/MF nº 1, de 31 de março de 2021. **Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, nº 61-d, p. 2, 31 de mar. 2021.**

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial MEC/MF Nº 3, de 25 de abril de 2024. **Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, nº 81, p. 37, 26 abr. 2024.**

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial MEC/MF nº 1, de 25 de abril de 2024. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, nº 82, p.24, 29 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial MEC/MF nº 5, de 8 de maio de 2024. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, nº 90, p. 27, 10 mai. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial MEC/MF nº 8, de 27 de agosto de 2024. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, nº 167, p.35, 29 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial MEC/MF nº 9, de 28 de agosto de 2024. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, nº 168, p. 27-28, 30 ago. 2024

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial MEC/MF nº 13, de 23 de dezembro de 2024. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, nº 247, p.45-180, 24 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial MEC/MF nº 14, de 27 de dezembro de 2024. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, nº 251, p.943, 31 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 1, de 20 de abril de 2023. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, [S.I.], p.1, 20 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 2, de 29 de abril de 2022. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, edição 80-a, p. 1, 29 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 2, de 19 de abril de 2023. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, nº 79, p.1, 26 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 3, de 28 de agosto de 2023. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, nº 165, 29 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 4, de 18 de agosto de 2022. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, [S.I.], p.99, 30 ago. 2022

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 6, de 28 de dezembro de 2022. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, nº 245, p. 144, 29 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 6, de 28 de dezembro de 2023. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, [S.I.], p.1, 29 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 7, de 29 de dezembro de 2022. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, nº 246, p. 141, 30dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 7, de 29 de dezembro de 2023. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, [S.I.], p.1, 29 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº1, de 23 de fevereiro de 2024. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, nº 50, p. 38, 13 mar. 2024

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº10, de 20 de dezembro de 2021. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, edição extra, p.1, 20 dez. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução nº 1, de 28 de julho de 2023. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, nº 144, p. 48, 31 jul. 2023

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução nº 9, de 11 de outubro de 2024. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, nº 199, p.56, 11 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial MEC/ME nº 8, de 24 de setembro de 2021. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, edição extra, p.1-66, 25 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 11, de 24 de dezembro de 2021. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, nº 247, p.439, 31 dez. 2021.

BRASIL. PORTARIA nº 975, de 13 de dezembro de 2022. **Aprova a metodologia de cálculo dos indicadores de atendimento e de melhoria de aprendizagem, com redução de desigualdades, consoante o art. 5º, inciso III, o art. 14, caput e §§ 2º e 3º, e o art. 15, inciso III, da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundeb.** **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 dez. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2022/portaria-no-975-de-13-de-dezembro-de-2022/view>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASÍLIA. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.** Brasília [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 25 mai. 2024.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Campanha Nacional pelo Direito à Educação participa de construção do novo Fundeb.** São Paulo, 2017. Disponível em: <https://campanha.org.br/noticias/2017/04/18/campanha-nacional-pelo-direito-a-educacao-participa-de-construcao-do-novo-fundeb/>. Acesso em: 01 nov. 2024.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Nota Técnica PEC 26/2020 Agosto 2020 – Por que é imprescindível constitucionalizar o CAQ?;** Ago. 2020, disponível em: https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Fundeb2020_NotaTecnica_2020_08_12_C AQ-SenadoFederal_FINAL.pdf. Acesso em: 18 jan. 2025.

CARVALHO, F.F; MIRANDA, C.G.; VELOSO, S.A. As Condicionalidades Meritocráticas Impostas pelo Novo Fundeb e os Programas de Bonificação da Seduc/PA Focados em Resultados. **FINEDUCA Revista de Financiamento da Educação**, v. 14, n. 28, 2024.

CIDADES IBGE. **Panorama São Paulo.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/panorama>. Acesso em 20 jan. 2025.

CIDADES IBGE. **Panorama Minas Gerais.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/panorama>. Acesso em 22 jan. 2025

CIDADES IBGE. **Panorama Espírito Santo.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/panorama>. Acesso em: 19 jan. 2025.

CONCI, L. G. A.; TALPAI, B.L. O “Cabo de Guerra” da Regulamentação do Novo Fundeb. **Revista Direito UFMS**, Campo Grande, v.8, edição especial, p. 97-119. 2022.

COSTA, A. C; SCHMIDT, L; RJ2. RJ deixa de receber mais de R\$ 100 milhões por falta de aprovação da lei sobre ICMS Educacional. **G1**, 08 jan. 2026. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2026/01/08/rj-deixa-de-receber-mais-de-r-100-milhoes-por-falta-de-aprovacao-da-lei-sobre-icms-educacional.ghtml>. Acesso em 20 jan. 2026.

COSTA, A.G; VIDAL, E.M; SOARES, E. A; SANTOS, A. L. Política educacional e rateio da cota-parte do ICMS em estados do Nordeste. **REVISTA EDUCAÇÃO E CULTURA CONTEMPORÂNEA**, v. 21, p. 01-22, 2024.

COUTO, M.E; TAVARES, E. S; COSTA, M. Financiamento da Educação Básica no Brasil—desconstrução e reconstrução político-histórica. **Revista Educação e políticas em Debate**, Uberlândia, v. 10, n. 1, p. 172-187, jan/abr 2021.

CURY, C. R. J; BORDIGNON, G. Salário-educação: um mecanismo de financiamento. **@arquivo Brasileiro de Educação**, Belo Horizonte, v. 8, n.17, p.486-525. 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 18, p. 1217-1252, out./dez. 2018.

DOMICIANO, C. A. A educação infantil via programa bolsa creche: o caso do município paulista de Hortolândia. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.27, n.03 p.231-250, dez. 2011

ELEFANTE LETRADO. **Quem somos**. Elefante Letrado. Disponível em: <https://www.elefanteletrado.com.br/quem-somos>. Acesso em: 19 set. 2025.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 11.227, de 29 de dezembro de 2020. Dispõe sobre critérios e prazos para repasse das parcelas do produto da arrecadação de impostos, nos termos dos arts. 158, III e IV, e 159, § 3º, da Constituição Federal, nas condições que especifica, e dá outras providências**. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI112272020.html?identificador=370031003500360031003A004C00>. Acesso em: 25 jan. 2025

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 11.378, de 31 de agosto de 2021. Introduz alterações na Lei nº 11.227, de 29 de dezembro de 2020, que dispõe sobre critérios e prazos para repasse das parcelas do produto da arrecadação de impostos, nos termos dos arts. 158, III e IV, e 159, § 3º, da Constituição Federal, nas condições que especifica, e dá outras providências**. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/lei113782021.html#a1>. Acesso em: 23 jan. 2025.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 11.694, de 24 de agosto de 2022. Introduz alterações na Lei nº 11.227, de 29 de dezembro de 2020, que dispõe sobre critérios e prazos para repasse das parcelas do produto da arrecadação de impostos, nos termos dos arts. 158, III e IV, e 159, § 3º, da Constituição Federal, nas condições que especifica, e dá outras providências**. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEI116942022.html?identificador=380031003200330032003A004C00>. Acesso em: 03 fev. 2025.

EVANGELISTA, O.; SHIROMA, E.O. Subsídios teórico-metodológicos para o trabalho com documentos de política educacional: contribuição do Marxismo. In: Sonia Rummert; Geórgia

Cêa; Leonardo Gonçalves. (Org.). **TRABALHO E EDUCAÇÃO: interlocuções marxistas**. 1ed. Rio Grande: EDFURG, 2018, v. 1, p. 87-123.

FARENZENA, Nalú. A Política de Fundos e as Responsabilidades Federativas pela Oferta de Educação Básica. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**. Porto Alegre, v. 10, n. 21, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/103641>. Acesso em 21 mai. 2024

FERNANDES, Francisco das Chagas. Ministério da Educação. **Do FUNDEF ao FUNDEB: mudança e avanço**. Brasília, 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/textosecr/fundef_ao_fundeb.pdf. Acesso em: 05 jun. 2024.

FERREIRA, M. A. S.; OLIVEIRA, R. I. S. O Fundeb como Política permanente e a aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020. **Revista Educação e Políticas em Debate**, [S.I.], v. 10, n. 1, p. 262-279, jan/abr. 2021.

FINEDUCA. **AJUSTE FISCAL COM RECURSO DO FUNDEB É RETROCESSO**. São Paulo, 10 dez. 2024. Disponível em: <https://fineduca.org.br/ajuste-fiscal-com-recurso-do-fundeb-e-retrocesso/>. Acesso em: 17 jan. 2025.

FRANÇA, Magna. PNE (2014-2024) e o contexto do financiamento público em 2015 a 2018. **Revista Pesquisa e Debate em Educação**, v.9, n. 2, p. 713-740, dez. 2019.

FRANCO, M. L. P.B. **Análise do Conteúdo**. 2ª ED, Brasília, Liber Livro Editora, 2007.

FREITAS, L.C. Os reformadores empresariais da educação e a disputa pelo controle do processo pedagógico na escola. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1085-1114, out.-dez., 2014

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação Básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n.82, p. 93-130, abr. 2003.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Receita total do Fundeb por ente federado**. Brasília: FNDE, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/vaat/3-publicacao/receita-total-do-fundeb-por-ente-federado.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. 8 ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 2004.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Governo de SP lança parceria com municípios para alfabetizar crianças de até 7 anos**. SP.gov.br, São Paulo, 20 fev. 2024. Disponível em: <https://www.sp.gov.br/sp/canais-comunicacao/noticias/governo-de-sp-lanca-parceria-com-municipios-para-alfabetizar-criancas-de-ate-7-anos/>. Acesso em: 19 set. 2025.

GUTIERRES, D. V. G.; FARENENA, N. O Novo Fundeb e a Sistemática de Redistribuição dos Recursos. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 14, n. 17, 2024.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Portal Anonymous Data. [S.l.], 2024. Disponível em: <https://anonymousdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Portal>. Acesso em: 20 set. 2025.

LAMARÃO, M. V. M. Aspectos históricos do financiamento da educação básica pública brasileira: a “democratização autocrática”. **Vértices**, Campos dos Goytacazes, v. 23, n. 3, p. 803-820, set./dez.2021.

MARTINS, P. S. Constituinte, Financiamento e Direito à Educação: A voz dos protagonistas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.39, n. 145, p. 823-845, out/dez. 2018.

MEC. Lei nº 010172 de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Brasília. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>. Acesso em: 17 de mai. de 2024.

MEC. Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Ata da 2ª reunião extraordinária (híbrida) da CIF. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-intergovernamental-fundeb/1205.Atada2areunioextraordinriade2024_d.pdf. Acesso em: 20 de fev. de 2025

MILITÃO, Silvio Cesar Nunes. Do Fundef ao Fundeb: o que muda para o Financiamento da Educação Municipal. **Colloquium Humanarum**, Presidente Prudente. V. 7, n. 2, p. 61-67, jul/dez. 2010.

MINAS GERAIS. Lei nº 24.431 de 2023. **Altera a Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS...** Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LEI/24431/2023/>. Acesso em: 21 jan. 2025.

MONTATO, M. R.; PERONI, V. M. V.; FERNANDES, M. D. E. O Processo de Privatização da Educação Infantil no Âmbito do Fundeb. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**. Porto Alegre, v. 11, n. 28, 2021.

MONVELADE, J. A. Construção da complexidade do financiamento da educação pública no Brasil. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre - RS, v. 2, n. 4, 2012.

OLIVEIRA, J. S.; BORGHI, R. F. Arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para oferta de vagas na educação infantil. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 94, n. 236, p. 150-167, jan./abr. 2013.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Fundef: uma análise preliminar. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, v. 12, n. 22, p. 5-11, jul/dez. 2004.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Educação Pública e Privada na Constituição de 1988. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (orgs.). **O Público e o Privado na Educação: Interfaces entre o Estado e a Sociedade**. São Paulo: Xamã: 2005.

PESCE, L. ABREU, C, B M. Pesquisa Qualitativa: considerações sobre as bases filosóficas e os princípios norteadores. **Revista da FAEEBA - Educação e Contemporaneidade**. Salvador, v. 22, n. 40, p. 19-29, jul/dez.2013

PORTAL DA FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Municípios paulistas receberam em 2024 mais de R\$ 43 bilhões em recursos do ICMS** .

[https://portal.fazenda.sp.gov.br/Noticias/Paginas/Munic%C3%ADpios-paulistas-receberam-em-2024-mais-de-R\\$-43-bilh%C3%B5es-em-recursos-do-ICMS.aspx#:~:text=Ao%20longo%20de%202024%2C%20os,Paulo%20\(Sefaz%2DSP\).](https://portal.fazenda.sp.gov.br/Noticias/Paginas/Munic%C3%ADpios-paulistas-receberam-em-2024-mais-de-R$-43-bilh%C3%B5es-em-recursos-do-ICMS.aspx#:~:text=Ao%20longo%20de%202024%2C%20os,Paulo%20(Sefaz%2DSP).)

Acesso em: 20 set. 2025.

PORTAL DA FAZENDA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Transferência Constitucionais a Municípios**. Disponível em:

<https://portal.fazenda.sp.gov.br/acessoinformacao/Paginas/Transfer%C3%AAsncias-Constitucionais-a-Municipios.aspx>. Acesso em 21 de julho de 2025.

PINTO, J. M. R.; ADRIÃO, T. Noções Gerais sobre o Financiamento da Educação no Brasil. **EcoS – Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, jan/jun. 2006.

PINTO, José Marcelino de Rezende Pinto. O Financiamento da Educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.39, n. 145, p. 846-869, out/dez.

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. 877-897, out. 2007.

RADIO SENADO. **O que é o Sistema S? Entenda o que é, como funciona e como surgiu**. Brasília, 11 mai. 2023. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2023/05/11/o-que-e-o-sistema-s-entenda-o-que-e-como-funciona-e-como-surgiu>. Acesso em: 15 mai. 2024.

RAMOS, F. P; COSTA, A. G.; CAMARÃO, V. C. Da colaboração à gestão por resultados na educação do Ceará. **Conhecer: Debate entre o Público e o Privado**, v. 13, n. 30, p. 50-70, 2023.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 2.664, de 27 de dezembro de 1996. **DISPÕE SOBRE A DISTRIBUIÇÃO AOS MUNICÍPIOS DE PARCELA DE 25% (VINTE E CINCO POR CENTO) DO PRODUTO DA ARRECAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES RELATIVAS À CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SOBRE PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE INTERESTADUAL E INTERMUNICIPAL E DE COMUNICAÇÃO - ICMS**. Disponível em:

<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/contlei.nsf/f25edae7e64db53b032564fe005262ef/d59484fb516c0f13032564fb005eec2f?OpenDocument#:~:text=DISP%C3%95E%20SOBRE%20A%20DISTRIBUI%C3%87%C3%83O%20AOS,INTERMUNICIPAL%20E%20DE%20COMUNICA%C3%87%C3%83O%20%2D%20ICMS>. Acesso em: 22 fev. 2025.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. de.; GUINANDI, J.F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais [S.l.]**, v.1, n.1, p.1-15, 2009.

SÃO PAULO. Lei Nº 17.575, de 11 de novembro de 2022. **Altera a Lei nº 3.201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela, pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de**

Comunicação. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2022/lei-17575-11.11.2022.html>. Acesso em 18 jan. 2025.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. **Relatório de Informação nº 622024.** São Paulo, 21 nov. 2024. Disponível em:

<https://sempapel.al.sp.gov.br/Arquivo/Documents/RI/RI622024/515025-2024112117204871203342737V.pdf>. Acesso em: 17 out. 2025.

SAVIANI, Dermeval. **A lei da educação:** LDB, trajetórias, limites e perspectivas. 13ª edição. Campinas: Autores Associados, 2019.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS. **Avaliações externas somativas serão aplicadas de 25/11 a 6/12 para estudantes de Minas Gerais.** Disponível em: <https://www.educacao.mg.gov.br/avaliacoes-externas-somativas-serao-aplicadas-de-25-11-a-6-12-para-estudantes-de-minas-gerais/>. Acesso em: 29 jan. 2025.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS. **Resolução Conjunta SEE/FJP nº 12, de 30 de Outubro de 2023.** Disponível em: <https://www.educacao.mg.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/Resolucao-Conjunta-SEE-FJP-n.o-12-2023-Public.-31-10-23.pdf>. Acesso em 26 jan. 2025.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Educação de SP avalia fluência leitora na rede e em 500 município, 2023.** Educação SP. Disponível em: <https://www.educacao.sp.gov.br/educacao-de-sao-paulo-realiza-avaliacao-de-fluencia-leitora-para-redes-estadual-e-municipal/>. Acesso em 19 set. 2025.

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Programa Alfabetiza Juntos SP.** Portal de Atendimento – Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, s. d. Disponível em: <https://atendimento.educacao.sp.gov.br/knowledgebase/article/SED-07748/pt-br> Acesso em 19 set. 2025.

SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. **Portarias do Repasse Mensal de ICMS - IPVA - IPI: Exercícios Anteriores.** Disponível em: https://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/previsao_repasses/portarias_ant_eriores/index.html. Acesso em: 20 jan. 2025.

SHIROMA, E.O. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul/dez. 2005.

VIDAL, E.M; COSTA, A.G; OLIVEIRA, A. G L. S. Aspectos históricos e políticos do protagonismo do ICMS na indução dos indicadores municipais da educação cearense. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 14, n. 13, 2024.

WORLD BANK GROUP. **Implementing a Results-Based Financing Mechanism for Subnational Governments to Improve Education Outcomes : An Implementation Guide Inspired by the Case of Ceara, Brazil (Portuguese).** Washington, D.C, 2020. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/354741606111551682/implementing-a-results-based-financing-mechanism-for-subnational-governments-to-improve-education-outcomes-an-implementation-guide-inspired-by-the-case-of->. Acesso em: 12 jan. 2025.