

QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO: A BUSCA PELA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO E A FORMAÇÃO INTEGRAL DO ESTUDANTE

QUALITY OF PUBLIC SPENDING: THE PURSUIT OF EDUCATIONAL QUALITY AND THE COMPREHENSIVE DEVELOPMENT OF STUDENTS

HADASSAH LAÍS SANTANA

Professora do Programa de Mestrado em Políticas Públicas e Governo –EPPG/FGV.
E-mail: hadassah.santana@fgv.br, Orcid id: <https://orcid.org/0000-0001-9453-3200>

MAURIN ALMEIDA FALCÃO

Professor do Programa de Mestrado em Políticas Públicas e Governo – EPPG/FGV,
e-mail: Email: maurin.falcao@fgv.br, Orcid id <https://orcid.org/0009-0009-0701-3860>

ADRIANA SEIDEL

Mestre em Políticas Públicas e Governo – EPPG/FGV, e-mail: adriana.seidel@fgv.br.
Orcid id: <https://orcid.org/0009-0002-9076-5105>

RESUMO

Este artigo analisa os efeitos da Emenda Constitucional nº 108/2020 sobre o financiamento da educação básica no Brasil, com ênfase no Valor Anual Aluno Resultado (VAAR) como instrumento de indução à qualidade, eficiência e equidade na alocação dos recursos públicos. A análise é desenvolvida à luz da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em especial em alinhamento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 4 (Educação de Qualidade), 10 (Redução das Desigualdades) e 16 (Instituições Eficazes, Responsáveis e Transparentes). A pesquisa adota abordagem qualitativa, baseada em análise documental de marcos normativos, relatórios técnicos e publicações oficiais do Ministério da Educação (MEC), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Examina-se o papel das condicionalidades do novo FUNDEB, especialmente do VAAR, como mecanismo de incentivo à melhoria dos resultados educacionais, ao fortalecimento da governança e à eficiência do gasto público. Os resultados indicam que a EC nº 108/2020 representa um avanço relevante ao associar transferências intergovernamentais a desempenho, transparência e gestão orientada a resultados.



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-Não Comercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Persistem, contudo, desafios para assegurar que ganhos de eficiência se traduzam de forma consistente em melhorias na aprendizagem e na redução das desigualdades educacionais.

Palavras-chave: FUNDEB; financiamento da educação; qualidade do gasto público; VAAR; formação integral.

ABSTRACT

This article analyzes the effects of Brazil's Constitutional Amendment No. 108/2020 on basic education financing, with a focus on the Value-Added per Student Result (VAAR) as a policy instrument designed to promote quality, efficiency, and equity in the allocation of public resources. The study is framed within the 2030 Agenda for Sustainable Development, particularly aligned with Sustainable Development Goals (SDGs) 4 (Quality Education), 10 (Reduced Inequalities), and 16 (Effective, Accountable and Transparent Institutions). The research adopts a qualitative methodology based on documentary analysis of legal frameworks, technical reports, and official publications issued by the Ministry of Education (MEC), the National Fund for Education Development (FNDE), and the National Institute for Educational Studies and Research (INEP). The analysis examines how the conditionalities introduced by the new FUNDEB—especially VAAR—operate as financial incentives to improve educational outcomes, strengthen institutional governance, and enhance the efficiency of public spending. The findings suggest that Constitutional Amendment No. 108/2020 represents a significant advancement in Brazil's education financing model by linking intergovernmental transfers to performance indicators, transparency, and results-oriented management. However, persistent challenges remain in ensuring that improvements in spending efficiency are consistently translated into tangible learning outcomes and a sustained reduction of educational inequalities, which are central to the achievement of the SDGs addressed in this study.

Keywords: FUNDEB; education financing; quality of public spending; VAAR; integral formation.

1. INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 108, de 2020, tornou permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e ampliou significativamente a complementação da União, com o objetivo de reduzir desigualdades e melhorar a qualidade da educação básica pública. O novo FUNDEB reforçou a preocupação não apenas com o aumento dos recursos disponíveis, mas também com a qualidade do gasto público, trazendo parâmetros e mecanismos que buscam associar o financiamento à melhoria dos resultados educacionais.



O conceito de qualidade do gasto no novo FUNDEB refere-se à capacidade de utilizar os recursos de forma eficiente e eficaz, visando a equidade e o avanço nos indicadores de aprendizagem. A Emenda introduziu novos modelos de distribuição dos recursos, nos quais parte da complementação da União está condicionada ao cumprimento de requisitos que envolvem gestão eficiente, práticas de transparência e melhoria dos indicadores educacionais, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Assim, a mensuração da qualidade do gasto passa a considerar, além da equidade no investimento, o desempenho das redes de ensino.

Para o aprimoramento do gasto público em educação, a nova lógica do FUNDEB incentiva a adoção de parâmetros e indicadores de gestão e resultado, como a existência de currículos alinhados à BNCC, a implementação de processos formativos para professores e o uso de mecanismos de acompanhamento e avaliação das aprendizagens.

Recursos financeiros são essenciais para garantir o acesso, a permanência e a qualidade do ensino em todo o território nacional. O financiamento correto permite a construção e manutenção de escolas em locais adequados, o investimento em materiais didáticos e tecnologias educacionais, a formação e valorização dos profissionais da educação, além da oferta de alimentação escolar, transporte e infraestrutura básica, especialmente em regiões mais vulneráveis. Faz-se necessário o desenvolvimento de sistemas mais robustos e a criação de instrumentos que avaliem não apenas a quantidade de recursos investidos, mas, principalmente, a sua efetividade na promoção de uma educação básica com mais qualidade e equidade.

O Brasil é um país com profundas desigualdades sociais e regionais, e o financiamento público é uma forma de promover equidade, ou seja, garantir que os estudantes, independentemente de onde vivem ou de sua condição socioeconômica, tenham acesso a uma educação de qualidade. Sem um sistema robusto e estável de financiamento, as redes públicas, especialmente as municipais, teriam enormes dificuldades para manter suas atividades e avançar na melhoria dos resultados educacionais.

A Constituição Federal de 1988 consolidou o direito à educação como um dever do Estado e institui mecanismos importantes para buscar aprimorar e garantir seu financiamento.

Para buscar garantir a eficácia do texto constitucional, a plena efetivação da educação gratuita depende, no Brasil, de dois elementos essenciais: a elaboração de



leis infraconstitucionais que regulamentam a forma de concretização desse direito e a estruturação de um sistema de custeio adequado (CALDAS, 2024).

Considerando que, no Brasil, os tributos representam a principal fonte de financiamento das políticas públicas, qualquer modificação no modelo de arrecadação afeta diretamente diversas áreas da vida do cidadão — não apenas pela carga tributária individualmente suportada, mas também pelos efeitos na efetividade dos direitos por ela financiados. Essa questão se torna ainda mais complexa quando se trata de alterações na legislação tributária, uma vez que mudanças no sistema de arrecadação impactam diretamente a receita destinada à concretização dos direitos sociais (CALDAS, 2024).

A busca pela qualidade do gasto público permite a construção de políticas educacionais mais justas, transparentes e baseadas em evidências. Em um país marcado por desigualdades históricas como o Brasil, qualificar o gasto público em educação não é apenas uma questão técnica. É por meio dessa abordagem que o Estado pode garantir o direito à educação com equidade e transformar o investimento educacional em um verdadeiro motor de desenvolvimento humano e social.

2. O PACTO FEDERATIVO E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

O pacto federativo na educação refere-se à forma como a responsabilidade pela oferta e financiamento da educação é dividida e coordenada entre os entes federativos — União, estados, Distrito Federal e estados — no Brasil. Ele é uma expressão do modelo de federalismo cooperativo estabelecido pela Constituição de 1988, que exige que os diferentes níveis de governo atuem conjuntamente para garantir o direito à educação.

De acordo com o artigo 211 da Constituição Federal, cabe à União a definição de normas gerais, além da assistência técnica e financeira. À União cabe o papel normativo e redistributivo, sendo responsável por estabelecer diretrizes gerais para a educação nacional, avaliar o sistema educacional e complementar o financiamento quando necessário. Os estados e o Distrito Federal são responsáveis prioritariamente pelo ensino médio e pela coordenação das políticas educacionais em seus territórios. Já os municípios têm como principal atribuição a oferta da educação infantil e do



ensino fundamental, atuando diretamente na base do sistema educacional brasileiro (BRASIL, 1988).

O pacto federativo na educação também se manifesta de forma marcante no modelo de financiamento colaborativo entre os entes. Esse modelo inclui a vinculação de percentuais mínimos de investimento em educação, conforme estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal. Além disso, são utilizados fundos de redistribuição de recursos, que têm como objetivo equalizar recursos entre redes de ensino com diferentes capacidades fiscais, garantindo maior equidade. Também fazem parte desse modelo as complementações financeiras da União a estados e municípios que não alcançam o valor mínimo por aluno definido nacionalmente.

Com a promulgação da Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, o direito à educação foi significativamente reforçado e o financiamento público da área ganhou novo impulso. O principal deles está no artigo 212, que determina a aplicação mínima de recursos públicos na manutenção e desenvolvimento do ensino e segundo o qual a União deve investir ao menos 18% da receita líquida de impostos, enquanto estados, o Distrito Federal e os municípios devem aplicar, no mínimo, 25%. Além disso, a Constituição proíbe o uso desses recursos para finalidades diferentes da educação, assegurando que sejam efetivamente destinados à melhoria do ensino público (BRASIL, 1988).

Na visão da Constituição de 1988 os entes federativos devem atuar de forma colaborativa, cabendo à União uma função supletiva e redistributiva, especialmente para apoiar financeiramente os entes com menor capacidade de investimento. Em seu artigo 214, está prevista a elaboração de Planos Nacionais de Educação com metas e estratégias para universalizar o acesso, melhorar a qualidade do ensino e valorizar os profissionais da educação, devendo esses planos serem acompanhados de mecanismos de financiamento compatíveis.

Paralelamente às necessidades de definições legais sobre a estruturação de um sistema de custeio adequado, o arcabouço legal de proteção ao direito à educação foi se fortalecendo. Nesse sentido, um marco importante ocorreu em 1996, com a aprovação da Lei nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Nesse mesmo ano, a Emenda Constitucional nº 14 e a Lei nº 9.424/1996 instituíram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).



O FUNDEF, de natureza contábil e com gestão estadual, teve como principal objetivo a universalização do ensino fundamental e a garantia da permanência dos alunos na escola. O fundo representou um avanço importante para a educação básica no país e vigorou entre 1996 e 2006, conforme prazo estabelecido em sua legislação de origem.

No entanto, a mudança na divisão de responsabilidades promovida pelo FUNDEF contribuiu pouco para aumentar a eficiência da gestão ou a qualidade do ensino. As decisões de municipalização foram geralmente baseadas em critérios monetários (estados querendo reduzir alunos, municípios buscando receitas) e não houve consulta à comunidade escolar. A preocupação com a qualidade esteve, em geral, ausente. O processo apressado gerou desperdício, como o contingente de professores estaduais ociosos em locais onde as escolas foram municipalizadas e novos professores foram contratados. Os dados de 2005 mostraram o pequeno impacto do FUNDEF na melhoria das condições de oferta. Apenas cerca de 1/5 das escolas públicas de ensino fundamental tinha biblioteca ou quadras de esporte, 12% laboratório de informática, 15% internet e 6% laboratório de ciências. A situação era pior no Norte e Nordeste (PINTO, 2007).

Substituindo o antigo FUNDEF e com vistas a ampliar o alcance do financiamento para toda a educação básica, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Esse fundo foi regulamentado pelo Decreto nº 6.253/2007, com previsão de vigência entre os anos de 2007 a 2020. A distribuição dos recursos passou a considerar o número de matrículas na educação infantil e fundamental, no caso dos municípios, e no ensino fundamental e médio, no caso dos estados.

À medida que se aproximava o fim do prazo de vigência prevista para o FUNDEB, foram iniciadas intensas discussões no Congresso Nacional para a aprovação de uma nova Emenda Constitucional com o objetivo de assegurar a continuidade do fundo e aprimorar seu funcionamento nos anos seguintes.

Como resultado desse processo, foi promulgada a Emenda Constitucional nº108/2020, que representou avanços significativos em relação ao modelo anterior. A nova versão do FUNDEB buscou corrigir distorções identificadas ao longo da vigência do fundo anterior e ampliou a participação financeira da União, tornando o fundo permanente e com maior capacidade de promover a equidade no financiamento da



educação básica no país. Regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, o Novo FUNDEB é um fundo especial de natureza contábil e abrangência estadual composto por receitas de impostos e transferências dos entes federativos (estados, municípios e o DF) que, conforme os artigos 212 e 212-A da Constituição, devem ser vinculadas obrigatoriamente à educação básica. Esses recursos, independentemente de sua origem, são redistribuídos de forma equitativa e usados exclusivamente na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e na valorização dos profissionais da educação, o que inclui a remuneração adequada dos docentes e demais servidores da área. (MEC, 2024).

A análise do pacto federativo e do financiamento da educação no Brasil revela um sistema complexo e em constante transformação, cuja sustentação depende do equilíbrio entre responsabilidade compartilhada, alocação justa de recursos e coordenação intergovernamental. Desde a Constituição de 1988, a educação foi reconhecida como direito social fundamental, com obrigações atribuídas aos três níveis da federação. No entanto, a garantia desse direito exige mais do que normas constitucionais: requer um financiamento adequado, estável e progressivamente ajustado às desigualdades históricas e regionais do país.

3. QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO: EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE

A discussão sobre a qualidade do gasto público em educação envolve a análise de três dimensões interdependentes: eficiência, eficácia e efetividade. Esses conceitos são fundamentais para compreender se os recursos públicos são utilizados de forma responsável, se produzem os resultados esperados e, principalmente, se promovem transformações sociais duradouras.

Nesse contexto, a eficiência refere-se à capacidade da gestão pública de utilizar bem os recursos disponíveis, com o menor custo possível e sem desperdício. Quando o administrador concentra seus esforços em realizar as tarefas da maneira correta, buscando utilizar da melhor forma possível os recursos disponíveis, ele está atuando com foco na eficiência, ou seja, na otimização dos meios para alcançar os objetivos organizacionais com o menor desperdício e maior produtividade (CHIAVENATO, 1994). Na área da educação, isso significa garantir, por exemplo, que a contratação de professores, a construção de escolas ou a distribuição de merenda



escolar sejam feitas com celeridade, transparência e economicidade. Uma gestão eficiente é capaz de executar o orçamento com precisão, respeitar prazos e procedimentos legais, e obter maior produtividade a partir dos recursos disponíveis. No entanto, ser eficiente não garante, por si só, que a política pública esteja produzindo os resultados esperados para a sociedade. A eficiência não está relacionada aos objetivos finais, mas sim aos meios utilizados pela organização (CASTRO, 2006).

A partir desse ponto pode-se avançar para o conceito de eficácia, entendida como a capacidade de atingir os objetivos definidos. Ser eficaz é fazer as coisas certas, ou seja, identificar corretamente os objetivos e escolher os métodos mais adequados para alcançá-los (MEGGINSON et al., 1998). No âmbito da educação, isso pode ser traduzido pela melhora no desempenho dos alunos, aumento das taxas de matrícula e permanência, ou redução da evasão escolar. Mesmo que uma política seja eficiente em termos operacionais, ela será ineficaz se não produzir impactos positivos nas metas educacionais. Assim, não basta aplicar recursos em qualquer iniciativa; é preciso selecionar ações alinhadas às necessidades da rede pública e às desigualdades educacionais existentes. Por isso, uma política eficaz é aquela que responde a desafios concretos — como a alfabetização na idade certa ou a melhoria da aprendizagem no ensino médio — e adota estratégias comprovadas para superá-los. A eficácia envolve a escolha correta das soluções para problemas específicos, o que implica uma leitura precisa das demandas reais da população (BIO, 1996).

A efetividade, por sua vez, representa um nível ainda mais profundo de análise. Ela trata da qualidade dos resultados alcançados e da relevância social das ações realizadas. Ou seja, a efetividade exige não apenas alcançar metas, mas garantir que essas metas sejam socialmente legítimas, sustentáveis e orientadas para a promoção de direitos. Essa dimensão não se limita ao desempenho técnico, mas questiona se determinada política pública faz sentido diante das necessidades da população (CASTRO, 2006). No caso do gasto educacional, é preciso observar se os recursos estão chegando às populações mais vulneráveis, como crianças em situação de pobreza, comunidades rurais ou povos indígenas. Uma política efetiva é aquela que reduz desigualdades, respeita as diversidades e promove a equidade. A efetividade envolve refletir sobre quem se beneficia das políticas públicas e quais grupos sociais podem estar sendo negligenciados (TORRES, 2004).



Portanto, a qualidade do gasto público em educação não pode ser medida meramente pela execução orçamentária ou pelo cumprimento de metas administrativas. É essencial avaliar se os investimentos estão promovendo aprendizagem significativa, igualdade de oportunidades e mudanças estruturais no sistema educacional. Para isso, é preciso que a gestão pública seja simultaneamente eficiente (bem executada), eficaz (com resultados concretos) e efetiva (com impacto social relevante).

4. O NOVO FUNDEB ASSOCIADO À QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

A Emenda Constitucional nº 108/2020, ao tornar permanente o FUNDEB e ampliar substancialmente a complementação da União, representou um marco não apenas no financiamento da educação básica, mas também na busca por qualidade do gasto público. A reforma introduzida no novo FUNDEB não se limitou ao aumento de recursos, mas vinculou sua distribuição aos princípios de eficiência, eficácia e efetividade, com o objetivo de reduzir desigualdades estruturais e promover avanços reais na aprendizagem dos estudantes da rede pública. No modelo vigente do FUNDEB, a complementação da União está organizada em três modalidades distintas: Valor Aluno/Ano FUNDEB (VAAF), Valor Aluno/Ano Total (VAAT) e Valor Aluno/Ano Resultado (VAAR).

Com a introdução dos modelos VAAT e VAAR, parte dos recursos federais passa a ser distribuída com base na capacidade dos entes subnacionais de gerir seus sistemas educacionais de forma produtiva e transparente, valorizando práticas administrativas que maximizem os insumos disponíveis e reduzam desperdícios. O novo FUNDEB promove uma lógica de financiamento orientada por metas de desempenho educacional, que se traduz na exigência de que os investimentos promovam melhoria contínua nos indicadores de aprendizagem e ampliem o acesso com equidade.

A complementação VAAR, que corresponde a 2,5% da receita total dos recursos do Fundeb, é destinada às redes públicas de ensino que demonstrem avanços nos indicadores de atendimento e aprendizagem, vinculando o financiamento à melhoria da qualidade educacional e à redução das desigualdades. Seu desenho



normativo valoriza a gestão educacional e a formação como eixos estruturantes da política de indução de resultados (FNDE, 2025).

Para que os entes federativos recebam a complementação, é necessário o cumprimento cumulativo de condicionalidades que associam boas práticas de gestão e fortalecimento pedagógico. Entre elas, destacam-se a seleção de gestores escolares com base em critérios técnicos de mérito e desempenho, a ampla participação dos estudantes nas avaliações do Saeb, a redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais, a existência de regime de colaboração formalizado entre estados e municípios e a adoção de referenciais curriculares alinhados à BNCC (FNDE, 2025).

Mais do que o atendimento a requisitos administrativos, o VAAR estimula processos contínuos de formação e aprimoramento das redes, exigindo ações de médio e longo prazo. Para alcançar seus objetivos, as redes precisam investir na formação docente e gestora, fortalecer práticas de monitoramento e avaliação, expandir o acesso, reduzir a evasão escolar e promover uma aprendizagem significativa. Dessa forma, a complementação-VAAR reforça a concepção de que a qualidade da educação depende não apenas de recursos financeiros, mas da construção de capacidades institucionais e humanas que sustentem uma cultura de formação, equidade e resultados (FNDE, 2025).

Considerando os resultados do IDEB no Brasil nos últimos anos, vemos uma variação normalmente positiva e que demonstra, naturalmente de uma forma ainda precária, a evolução da rede de ensino de cada estado. De forma geral, observa-se uma tendência de crescimento moderado, interrompido pontualmente em determinados ciclos avaliativos, sobretudo em decorrência de fatores estruturais, pedagógicos e contextuais que impactaram o desempenho e a permanência dos estudantes na escola, conforme dados da Tabela 4.

Tabela 4 – Relação de IDEB do EM por Estado da Federação nos anos de 2007 a 2023

	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	2023
Rondônia	3,1	3,7	3,3	3,4	3,3	3,8	4,0	3,9	4,0
Acre	3,3	3,5	3,3	3,3	3,5	3,6	3,7	3,9	3,9
Amazonas	2,8	3,2	3,4	3,0	3,5	3,3	3,5	3,6	3,7
Roraima	3,1	3,5	3,5	3,2	3,4	3,3	3,5	3,7	3,6
Pará	2,3	3,0	2,8	2,7	3,0	2,8	3,2	3,0	4,3



Amapá	2,7	2,8	3,0	2,9	3,1	3,0	3,2	3,1	3,6
Tocantins	3,1	3,3	3,5	3,2	3,3	3,7	3,9	4,1	4,1
Maranhão	2,8	3,0	3,0	2,8	3,1	3,4	3,7	3,5	3,7
Piauí	2,5	2,7	2,9	3,0	3,2	3,3	3,7	4,0	4,3
Ceará	3,1	3,4	3,4	3,3	3,4	3,8	4,2	4,4	4,4
Rio Grande do Norte	2,6	2,8	2,8	2,7	2,8	2,9	3,2	2,8	3,2
Paraíba	2,9	3,0	2,9	3,0	3,1	3,1	3,6	3,9	3,6
Pernambuco	2,7	3,0	3,1	3,6	3,9	4,0	4,4	4,4	4,5
Alagoas	2,6	2,8	2,6	2,6	2,8	3,3	3,6	3,5	4,0
Sergipe	2,6	2,9	2,9	2,8	2,6	3,1	3,3	3,9	3,7
Bahia	2,8	3,1	3,0	2,8	2,9	2,7	3,2	3,5	3,7
Minas Gerais	3,5	3,6	3,7	3,6	3,5	3,6	4,0	4,0	4,0
Espírito Santo	3,2	3,4	3,3	3,4	3,7	4,1	4,6	4,4	4,7
Rio de Janeiro	2,8	2,8	3,2	3,6	3,6	3,3	3,5	3,9	3,3
São Paulo	3,4	3,6	3,9	3,7	3,9	3,8	4,3	4,4	4,2
Paraná	3,7	3,9	3,7	3,4	3,6	3,7	4,4	4,6	4,7
Santa Catarina	3,8	3,7	4	3,6	3,4	3,6	3,8	3,6	3,8
Rio Grande do Sul	3,4	3,6	3,4	3,7	3,3	3,4	4,0	4,1	3,9
Mato Grosso do Sul	3,4	3,5	3,5	3,4	3,5	3,6	4,1	3,7	3,8
Mato Grosso	3,0	2,9	3,1	2,7	3,0	3,2	3,4	3,6	4,2
Goiás	2,8	3,1	3,6	3,8	3,8	4,3	4,7	4,5	4,8
Distrito Federal	3,2	3,2	3,1	3,3	3,5	3,4	4,0	4,0	3,7

Fonte: Elaboração própria baseada nos dados do INEP

A análise da evolução do IDEB do Ensino Médio de 2007 a 2023¹ evidencia avanços graduais na média nacional, embora ainda marcados por acentuadas desigualdades regionais e oscilações em alguns estados.

Os estados da Região Nordeste apresentaram um dos progressos mais significativos ao longo do período. Destaque especial para Pernambuco, que saiu de 2,7 em 2007 para 4,5 em 2023. O Ceará também demonstra trajetória sólida, atingindo 4,4 em 2023, consolidando-se como referência nacional em resultados educacionais, fruto de uma política de formação continuada e gestão para resultados. Em contrapartida, estados como Rio Grande do Norte e Bahia exibem avanços mais lentos e irregulares, indicando a persistência de desafios na consolidação de uma cultura de aprendizagem e de acompanhamento pedagógico.

¹ O IDEB é bienal e a aplicação da prova do SAEB acontece a cada dois anos.



Na Região Norte, há igualmente uma tendência positiva, embora em patamares inferiores à média nacional. O Pará apresenta um salto expressivo em 2023, alcançando 4,3, após anos de resultados oscilantes. Estados como Amapá e Amazonas ainda enfrentam dificuldades estruturais, refletidas em avanços mais lentos.

No Centro-Oeste, os resultados apontam para um avanço constante, com destaque para Goiás, que alcança o maior índice nacional em 2023 (4,8), sustentado por políticas de gestão com foco em resultados, formação de gestores e professores, e acompanhamento sistemático do desempenho escolar. Já Mato Grosso do Sul e Distrito Federal apresentam estabilidade em torno de 3,8 a 4,0, revelando desempenho consistente, ainda que com menor ritmo de crescimento nos últimos ciclos.

Na Região Sudeste, observa-se um cenário de consolidação da qualidade, mas com nuances distintas entre os estados. São Paulo e Minas Gerais mantêm índices próximos a 4,0, com leve tendência de estabilização após avanços significativos até 2019. O Espírito Santo, entretanto, destaca-se pelo crescimento contínuo, alcançando 4,7 em 2023. Em contrapartida, o Rio de Janeiro apresenta oscilações e queda em 2023 (3,3), o que pode refletir instabilidades na rede e desafios de gestão escolar.

A Região Sul mantém, historicamente, um dos melhores desempenhos nacionais, com Paraná e Santa Catarina apresentando IDEB acima de 4,5 em 2023. O Rio Grande do Sul, entretanto, mostra leve recuo, o que pode indicar a necessidade de revisão das estratégias pedagógicas e de engajamento dos estudantes.

Em síntese, o IDEB evidencia que investir em formação humana e institucional é condição indispensável para a consolidação de políticas educacionais que garantam não apenas resultados quantitativos, mas o desenvolvimento integral do estudante como centro do processo educativo. Por detrás desses números, índices, valores de repasse, vale lembrar que está o estudante no auge de sua adolescência, necessitando de apoio e suporte dentro e fora da escola.



5. O IMPACTO DA REFORMA TRIBUTÁRIA NO NOVO FUNDEB

A estrutura do novo FUNDEB estabelece um modelo cooperativo, articulado por meio da vinculação de percentuais mínimos de impostos à educação e da criação de um fundo especial com regras específicas de redistribuição de recursos. Cada ente federativo contribui com receitas oriundas de sua base tributária própria, ao mesmo tempo em que pode receber repasses compensatórios, especialmente quando sua arrecadação per capita não atinge os valores mínimos estabelecidos pelos mecanismos de complementação federal.

O FUNDEB é, portanto, um fundo de natureza contábil, sem personalidade jurídica própria. Por essa razão, não possui capacidade institucional para contestar mudanças legislativas ou orçamentárias que impactem sua estrutura. Isso o torna particularmente vulnerável a alterações no sistema tributário que afetem sua base de financiamento. A essência do fundo está em reunir recursos financeiros públicos destinados exclusivamente à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica, obedecendo critérios de equidade e qualidade, conforme estabelecido em suas diretrizes legais.

A Reforma Tributária do Consumo, promulgada pela Emenda Constitucional nº 132/2023, promoveu mudanças profundas no sistema de arrecadação de tributos no Brasil, com potencial impacto direto sobre o financiamento da educação básica, especialmente no que se refere ao FUNDEB. O próprio Ministério da Educação (MEC) reconhece que qualquer alteração na estrutura tributária do país pode afetar os recursos destinados à área educacional, embora a extensão desse impacto ainda dependa da definição e implementação dos novos mecanismos fiscais. A reforma substituiu diversos tributos sobre o consumo (como ICMS e ISS) por dois novos impostos: o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS). Como o FUNDEB é majoritariamente financiado com base em percentuais vinculados à arrecadação de impostos sobre consumo, as mudanças nas regras de arrecadação e repartição federativa desses novos tributos podem alterar de forma significativa o volume e a distribuição dos recursos destinados à educação, trazendo incertezas quanto à manutenção da arrecadação em níveis suficientes. A forma como o consumo reagirá à nova lógica tributária e se a carga tributária será mantida ou reduzida são variáveis que podem afetar negativamente o volume de



recursos disponíveis para a educação, sobretudo em contextos de desaceleração econômica.

Antes da reforma, a Constituição Federal em seu art. 212, § 8º e a Lei do FUNDEB (art. 52) já previam salvaguardas para assegurar que, em caso de extinção ou substituição de tributos, os valores vinculados à educação fossem mantidos. A legislação estabelece, inclusive, que o valor do FUNDEB não poderá ser inferior à média aritmética dos três últimos exercícios financeiros. No entanto, essas garantias foram elaboradas em um contexto anterior à reforma, e sua adequação ao novo modelo fiscal pode ser limitada, especialmente diante de precedentes históricos em que dispositivos constitucionais de manutenção de recursos foram desconsiderados, com prejuízos concretos para a área educacional.

Outro ponto de atenção refere-se às transferências intergovernamentais — como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) — que também contribuem indiretamente para o financiamento educacional. Antes da reforma, esses fundos eram compostos pelo IR e pelo IPI; agora, serão formados pelo IR e pelo novo IBS. Apesar de o IBS não estar sujeito a incentivos fiscais como o ICMS, o que pode favorecer a arrecadação, ainda há indefinição quanto ao equilíbrio entre arrecadação direta e transferências, o que reforça a necessidade de monitoramento constante. Além disso, novas figuras tributárias, como o Imposto Seletivo (IS), ainda carecem de regulamentação clara, especialmente no que tange à sua arrecadação e aplicação dentro da lógica atual do FUNDEB.

Diante de tantas variáveis em aberto, o maior desafio é assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade do gasto público em educação. A ausência de uma comunicação harmônica entre a EC nº 108/2020 (que tornou o FUNDEB permanente) e a EC nº 132/2023 (que alterou a base tributária nacional) pode fragilizar a sustentabilidade desse financiamento, a menos que seja rapidamente corrigida por meio de legislações complementares que garantam previsibilidade e segurança aos entes federativos.

A estrutura do FUNDEB contempla receitas vinculadas de estados e municípios (20% de impostos e transferências constitucionais) e aportes federais progressivos, que chegarão a 23% até 2026. A distribuição desses recursos leva em conta o número de matrículas e a ponderação por etapa e modalidade, promovendo equidade. Os percentuais mínimos de aplicação — 70% para remuneração dos



profissionais da educação e 30% para demais despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino — também reforçam a responsabilidade com a alocação dos recursos, em linha com a eficiência operacional e com o atendimento das áreas prioritárias de cada ente.

Ao incorporar esses avanços, o FUNDEB consolidou-se como um dos principais instrumentos de justiça federativa no Brasil. A integração entre financiamento e qualidade, com base nos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, representa um avanço na lógica de gestão pública educacional. A sustentabilidade do modelo, no entanto, depende da capacidade contínua de monitorar resultados, qualificar a gestão e alinhar os investimentos com as reais necessidades das redes de ensino, garantindo que cada recurso aplicado produza impacto mensurável na aprendizagem e no desenvolvimento educacional do país.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo desta dissertação permite concluir que, embora o discurso sobre a centralidade do estudante tenha ganhado destaque nas reformas e políticas públicas do Ensino Médio brasileiro, sua efetivação ainda se mostra em construção na política educacional brasileira. Os avanços normativos e conceituais observados nos últimos anos — especialmente nos eixos do currículo, das competências e do financiamento — evidenciam um esforço institucional de modernização e de adequação às novas demandas sociais, tecnológicas e econômicas.

O estudo demonstra que o desenvolvimento integral, amplamente defendido nos documentos oficiais e na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), ainda enfrenta sérios desafios para se materializar no cotidiano escolar. A ausência de condições estruturais, pedagógicas e financeiras mostram que, a implantação das competências socioemocionais, embora represente um avanço ao reconhecer a dimensão humana da formação, carece de políticas de formação docente consistentes e de investimentos contínuos que sustentem sua prática de forma significativa. Importante também que essa preocupação com este lado vá além de uma preocupação psicológica, mas passe a ser interdisciplinar.



Nesse contexto, o financiamento educacional se apresenta como elemento estratégico e condicionante. O fortalecimento do FUNDEB, tornado permanente pela Emenda Constitucional nº 108/2020, e a introdução de mecanismos de indução de qualidade, como o VAAR, representam passos importantes rumo a uma política mais equitativa e eficiente.

As experiências internacionais e latino-americanas reforçam que o desenvolvimento socioemocional e a formação integral não são apenas metas educacionais, mas fundamentos de sociedades mais justas e colaborativas. Pesquisas realizadas no Chile (MONTECINOS, 2020) e na China (CHEN E GUO, 2020) demonstram que a inteligência emocional e as competências relacionais de professores e gestores influenciam diretamente o clima escolar, a convivência e o desempenho dos estudantes. Esses achados reforçam a necessidade de políticas que contemplam o estudante como sujeito de direitos e o educador como mediador essencial desse processo.

Dessa forma, esta dissertação evidencia que a construção de um sistema educacional verdadeiramente centrado no aluno depende da integração de várias dimensões, sendo neste estudo destacadas: um currículo que promova sentido e pertencimento, uma formação docente sólida e valorizada e um financiamento público estável e comprometido com a equidade e a qualidade. O estudante deve ser reconhecido não apenas como destinatário das políticas educacionais, mas como protagonista ativo da aprendizagem e do desenvolvimento humano.

Em síntese, apesar dos avanços alcançados, o Brasil ainda enfrenta o desafio de transformar o ideal do estudante como centro das políticas educacionais em uma realidade concreta. Para que isso ocorra, é imprescindível que o compromisso com a formação integral transcendia os textos legais e se converta em práticas pedagógicas, estruturas institucionais e políticas de Estado que sejam mais duradouras.

REFERÊNCIAS

BIO, Sérgio Rodrigues. *Sistemas de informação: um enfoque gerencial*. São Paulo: Atlas, 1996. p. 20-23.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.



CALDAS, Natã Filipi Naves. Possíveis impactos da reforma tributária no financiamento da educação básica no Brasil. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, [S.I.], n. 162, p. 222-236, 2024

CASTRO, Rodrigo Batista de. *Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública*. In: Encontro da ANPAD, 30., 2006, Salvador. Anais [...]. Salvador: ANPAD, 2006. p. 1-11.

CHEN, J.; GUO, W. *La inteligencia emocional puede marcar la diferencia: el impacto de la inteligencia emocional de los directores en la estrategia de enseñanza mediada por el liderazgo instruccional*. Administración y Liderazgo de la Gestión Educativa, 2020.

CHIAVENATO, Idalberto. *Recursos humanos na empresa: pessoas, organizações e sistemas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 67-76.

FNDE - FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (Brasil). *Nova cartilha do Fundeb*. 2. ed. Brasília: MEC, FNDE, 2025. 66 p. (Brasil). Nova cartilha do Fundeb. 2. ed. Brasília: MEC, FNDE, 2025. 66 p.

MEC. *O que muda no ensino médio a partir de 2025*. Brasília: MEC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/agosto/o-que-muda-no-ensino-medio-a-partir-de-2025>. Acesso em: 19 fev. 2025.

MEGGINSON, Leon C. et al. *Administração: conceitos e aplicações*. 4. ed. São Paulo: Harbra, 1998. p. 11-12.

MONTECINOS, C. *¿Cómo desarrollar competencias socioemocionales que promuevan relaciones profesionales positivas en los centros escolares?* [Conferência on-line]. Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones pedagógicas (CPEIP), Ministério de Educação do Chile, 2020.

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.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

