

**O PACTO FEDERATIVO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS:
COOPERAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO**

**THE FEDERATIVE PACT AND MUNICIPAL PUBLIC POLICIES:
COOPERATION, DECENTRALIZATION, AND EDUCATION FINANCING**

**EL PACTO FEDERATIVO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES:
COOPERACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LA
EDUCACIÓN**

Antônio Roberto Xavier

Pós-Doutor

Universidade da Integração Internacional da
Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, Brasil

E-mail: roberto@unilab.edu.br

Gilson Adão Domingos Vieira

Graduando

Universidade da Integração Internacional da
Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, Brasil

E-mail: gadv267@gmail.com

Maria Alexandrina Da Silva da Luz

Graduanda

Universidade da Integração Internacional da
Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, Brasil

E-mail: alesilva040804@gmail.com

Edmilson Alberto Matamba

Graduando

Universidade da Integração Internacional da
Lusofonia Afro-Brasileira, Redenção, Brasil

E-mail: edmilsonmatamba@gmail.com

Antenor Teixeira de Almeida Junior

Doutor

Centro Universitário da Grande Fortaleza,
Fortaleza, Brasil

E-mail: antenorjunior@unigrande.edu.br

Layer Leorne Mendes Júnior

Especialista

Centro Universitário da Grande Fortaleza,
Fortaleza, Brasil

E-mail: leoene@unigrande.edu.br

Resumo

O presente trabalho tem como principal objetivo investigar o nível de cooperação, descentralização e diálogo que existe entre os municípios devido ao pacto federativo. O pacto federativo foi instituído pela Constituição Federal de 1988 com uma peculiaridade, foi instituído o chamado de Federalismo trino, que reconhece a existência de três entes federativos, a União, os estados e os municípios. Os municípios possuem competências políticas, administrativas e financeiras próprias, mas essa descentralização também acarreta problemas graves, os municípios são autônomos, mas muitos deles não produzem o suficiente para se sustentarem e se desenvolverem e muitas das vezes se confundem as responsabilidades municipais, estaduais e federais com a implementação do Sistema Nacional de Educação. No final de 2025, esse cenário mudou, sendo criado um documento claro do que cada ente deve fazer, isso atrelado ao novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, tornado permanente oficialmente em 2020, e à adesão em massa aos Arranjos de Desenvolvimento da Educação e Consórcios públicos municipais, o que levou a uma melhoria significativa no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de vários municípios. Do ponto de vista metodológico, utilizaram-se a Revisão Bibliográfica e Documental, sendo esta pesquisa quantitativa, de natureza básica e de gênero teórico. Os principais resultados evidenciam que a cooperação entre os municípios é indispensável para que as políticas públicas aconteçam e alcancem seus objetivos a partir do pacto federativo, pois, conforme ficou demonstrado, muitos municípios melhoraram no desenvolvimento, sobretudo no tocante à economia de escala aplicada à educação.

Palavras-chave: pacto federativo; cooperação, políticas públicas, novo Fundeb.

Abstract

The main objective of this work is to investigate the level of cooperation, decentralization, and dialogue that exists between municipalities due to the federal pact. The federal pact was established by the 1988 Federal Constitution with a peculiarity: the so-called triune federalism, which recognizes the existence of three federative entities: the Union, the states, and the municipalities. Municipalities possess their own political, administrative, and financial competencies, but this decentralization also entails serious problems. Municipalities are autonomous, but many of them do not produce enough to sustain and develop themselves, and often municipal, state, and federal responsibilities are confused with the implementation of the National Education System. By the end of 2025, this scenario had changed, with the creation of a clear document outlining what each entity should do. This was linked to the new Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and the Enhancement of Education Professionals, officially made permanent in 2020, and the mass participation in Education Development Arrangements and municipal public consortia, which led to a significant improvement in the Basic Education Development Index of several municipalities. From a methodological point of view, a Bibliographic and Documentary Review was used, this being a quantitative-qualitative research, of a basic nature and of a theoretical genre. The main results show that cooperation between municipalities is indispensable for public policies to take place and achieve their objectives based on the federative pact, since, as demonstrated, many municipalities have improved in development, especially regarding economies of scale applied to education.

Keywords: federal pact; cooperation, public policies, new Fundeb.

Resumen

El objetivo principal de este trabajo es investigar el nivel de cooperación, descentralización y diálogo existente entre municipios gracias al pacto federal. Este pacto fue establecido por la Constitución Federal de 1988 con una peculiaridad: el llamado federalismo trino, que reconoce la existencia de

tres entidades federativas: la Unión, los estados y los municipios. Los municipios poseen sus propias competencias políticas, administrativas y financieras, pero esta descentralización también conlleva serios problemas. Los municipios son autónomos, pero muchos de ellos no producen lo suficiente para su propio sustento y desarrollo, y a menudo las responsabilidades municipales, estatales y federales se confunden con la implementación del Sistema Educativo Nacional. Para finales de 2025, este escenario había cambiado, con la creación de un documento claro que describía las funciones de cada entidad. Esto se vinculó con el nuevo Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y la Formación de Profesionales de la Educación, declarado permanente en 2020, y con la participación masiva en los Arreglos de Desarrollo Educativo y en los consorcios públicos municipales, lo que permitió una mejora significativa del Índice de Desarrollo de la Educación Básica de varios municipios. Desde un punto de vista metodológico, se utilizó una revisión bibliográfica y documental, siendo esta una investigación cuantitativo-cualitativa, de carácter básico y de género teórico. Los principales resultados destacan que la cooperación entre municipios es esencial para la implementación de políticas públicas y el logro de sus objetivos en el marco del pacto federal. Como se ha demostrado, muchos municipios han mejorado su desarrollo, en particular en lo que respecta a las economías de escala aplicadas a la educación.

Palabras clave: pacto federativo; cooperación; políticas públicas; nuevo Fundeb.

1. Introdução

O Estado brasileiro é muito diferente de outros estados federais. No Brasil, existe o chamado federalismo trino, que é um modelo de federalismo bem único, onde o município possui o *status* de entidade federada autônoma. No Brasil, os municípios possuem competências políticas, administrativas e financeiras próprias. Como sabido, essa tripartite foi primeiramente delineada pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu uma descentralização das políticas públicas. Na realidade contemporânea, porém, esta estrutura institucional criou um problema intrínseco à própria educação nacional, procurando democratizar o poder, isso porque passar esse poder e responsabilidade aos municípios implicaria também que houvesse uma redistribuição proporcional das capacidades do Estado, que são cruciais para a sua efetivação.

A relevância deste estudo é amplificada pelo contexto atual de implementação do novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), tornado permanente pela Emenda Constitucional nº 108/2020. Esse mecanismo financeiro introduziu inovações disruptivas, como o Valor Aluno Ano Total (VAAT) e o Valor Aluno Ano Resultado (VAAR), desenhados especificamente para mitigar as desigualdades que o antigo pacto federativo não havia conseguido resolver.

Ademais, a emergência de novos arranjos horizontais de governança, como os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) e os Consórcios Intermunicipais, sinaliza um movimento “de baixo para cima” (*bottom-up*) que desafia a tradicional verticalidade das políticas educacionais desenhadas pelo Governo Federal. Nesse contexto, o presente trabalho visa a investigar o nível de cooperação, descentralização e diálogo que existe entre os municípios devido ao pacto federativo, logo este estudo visa a demonstrar dados par mudar os paradigmas, pois, conforme Xavier *et al.* (2021), as pesquisas acadêmico-científicas devem ter sempre como principal finalidade a produção com o viés para o social.

Este trabalho é inédito e de extrema relevância, porque se dispõe a analisar o processo de colaboração intermunicipal desde o pacto federativo criado pela Constituição de 1988 até as mudanças e implicações advindas da implementação do novo Fundeb. Analisaram-se teóricos de diversas eras com o intuito de cruzar as diferentes visões de cada período e criar um arcabouço que permitisse entender o impacto real das políticas públicas de cooperação. Um resultado muito importante desta pesquisa foi o fato de que vários municípios obtiveram grande crescimento e melhorias ao ingressarem em grupos de apoio municipais como os ADEs, sendo que existem municípios que obtiveram crescimentos superiores a 3.0 no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

1.1 Procedimentos metodológicos

Do ponto de vista metodológico, para fazer face à complexidade das questões que envolvem as dinâmicas de financiamento e cooperação nas políticas públicas educacionais em municípios brasileiros, foi decidido abraçar uma metodologia mista, ou seja, quantiquantitativa e de gênero teórico-empírico para conduzir esta pesquisa. Este método foi escolhido por sua capacidade analítica ao integrar visões positivistas e fenomenológicas para lidar com fenômenos multifacetados, como o impacto do pacto federativo e do novo Fundeb nas instituições educacionais. Esta pesquisa é de natureza básica e possui um teor

explicativo, apoiado por uma fase descritiva posterior, porque pretende-se identificar fatores determinantes e relações de causa e efeito, como a influência dos ADEs na evolução do Ideb. Os procedimentos técnicos consistem primariamente de uma abrangente revisão bibliográfica de fontes secundárias, como livros, teses e artigos, e uma revisão documental de fontes primárias, incluindo documentos oficiais, leis e relatórios técnicos.

Conforme Gil (2010), a pesquisa bibliográfica foi fundamental para organizar as informações necessárias à análise de fenômenos sociais complexos, como as dinâmicas de poder e financiamento na educação básica. A busca bibliográfica inicial abrangeu uma seleção composta por 1.020 obras identificadas em bases de dados, utilizando descritores relacionados ao federalismo, novo Fundeb e ADEs. O processo de seleção foi meticuloso e dividido em três etapas: 1. triagem inicial: selecionaram-se 450 obras após filtragem por relevância temática dos títulos; 2. avaliação integral: foram analisados os resumos, restando 100 obras que demonstraram maior qualidade argumentativa e originalidade; e 3. seleção final: destas, foram retidas 17 obras acadêmicas para constituir a base teórica principal devido à sua pertinência direta ao estudo. O *corpus* final analisado para este estudo foi composto por 17 obras acadêmicas (artigos científicos, livros e teses), complementadas por 11 fontes primárias (Constituição Federal de 1988, leis de diretrizes e bases, decretos e notas técnicas do Senado) e *sites* de dados oficiais, como QEdu.

Quanto ao período temporal, a bibliografia apresenta uma amplitude que vai de 1988 a 2025, captando desde os marcos históricos da redemocratização até as discussões mais recentes sobre a implementação do novo Fundeb e suas projeções financeiras. A pesquisa contemplou publicações integralmente em português, assegurando o foco na produção acadêmica nacional e na legislação local específica do federalismo brasileiro. As bases de dados consultadas incluíram: Google Scholar, Scientific Electronic Library Online (SciELO) e repositórios institucionais de universidades brasileiras, resultando no levantamento inicial de 1.020 resultados. A análise dos dados coletados seguiu o método de

análise de conteúdo, segundo Bardin (2011), que consistiu em codificar os materiais conforme os eixos temáticos estabelecidos.

No campo quantitativo, utilizou-se o método estatístico de “Diferença em Diferenças” (*Diff-in-Diff*) para isolar variáveis e explicar se a entrada em um ADE causa melhoria efetiva no Ideb. Para estimar o efeito causal da participação dos municípios em Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) sobre a evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), utilizou-se o método de Diferença em Diferenças (Difference-in-Differences – Diff-in-Diff). Essa estratégia empírica é amplamente empregada em avaliações de políticas públicas por permitir isolar o impacto médio do tratamento ao comparar a variação temporal do grupo tratado em relação a um grupo de controle adequado. Formalmente, o modelo estimado pode ser expresso pela seguinte equação:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 Treat_i + \beta_2 Post_t + \beta_3 (Treat_i \times Post_t) + \varepsilon_{(it)}$$

Em que Y_{it} representa o resultado de interesse (Ideb) do município i no período t ; $Treat_i$ é uma variável indicadora que assume valor 1 para municípios participantes de ADEs e 0 caso contrário; $Post_t$ é uma dummy temporal que identifica o período posterior à adesão ao ADE; e o termo de interação ($Treat_i \times Post_t$) capta o efeito causal médio do tratamento. O parâmetro de interesse é β_3 , que estima o impacto da participação em ADEs sobre o Ideb, controlando por diferenças estruturais fixas entre municípios e por choques comuns no tempo.

Um pressuposto central para a validade do estimador Diff-in-Diff é o da tendência paralela, segundo o qual, na ausência do tratamento, os municípios tratados e não tratados apresentaram trajetórias semelhantes às do Ideb ao longo do tempo. Para verificar esse pressuposto, foram realizados testes gráficos e estatísticos de tendências pré-tratamento, comparando a evolução do Ideb nos períodos anteriores à adesão aos ADEs. Os resultados indicaram ausência de diferenças estatisticamente significativas nas tendências anteriores, sustentando a

hipótese de tendências paralelas e, conseqüentemente, a validade causal do modelo.

As estimativas foram obtidas com erros-padrão robustos, e os intervalos de confiança foram calculados ao nível de 95%, garantindo inferência estatística adequada sobre o efeito estimado. Para o processamento e visualização dos dados, foram utilizadas duas ferramentas principais: o R Studio, para a criação de gráficos estatísticos e análise de métricas reais, e o Google Notebook LM, que foi empregado como ferramenta auxiliar para a análise quantiquantitativa cruzada entre os dados de municípios e indicadores de qualidade. O Google NotebookLM foi utilizado estritamente para a síntese textual e o cruzamento semântico entre a base bibliográfica e os indicadores do Qedu, facilitando a identificação de padrões qualitativos em larga escala, sem substituir a análise estatística realizada no R Studio.

1.2 Objetivos gerais

Neste contexto, o presente trabalho, tem como objetivo geral investigar o nível de cooperação, descentralização e diálogo que existe entre os municípios devido ao pacto federativo. Tem-se como objetivos específicos: demonstrar as mudanças e avanços alcançados com o novo Fundeb, mensurar o impacto financeiro do VAAT nas redes municipais; verificar se as condicionalidades do VAAR estão induzindo melhorias reais na gestão ou apenas burocratização; e, por fim, analisar a correlação entre a participação em ADEs e a evolução do Ideb nos municípios.

2. Revisão da literatura

2.1. O pacto federativo e a descentralização da educação

Um grande referencial teórico que muito discorreu sobre a descentralização da educação com o pacto federativo foi Alberto de Mello e Souza. Será curioso demonstrar como o autor discorria sobre temas como descentralização educacional no Brasil nos finais do século XX e comparar com as métricas e discussões contemporâneas sobre o tema, o que poderá nos fornecer uma visão real do que foi alcançado. É importante realçar primeiramente que a história política do Brasil é marcada por um movimento pendular entre centralização e descentralização. O período autoritário (1964-1985) concentrou poderes e recursos na União, deixando estados e municípios como meros executores de diretrizes centrais. A redemocratização inverteu essa lógica, apostando na descentralização como sinônimo de democracia e eficiência. A premissa era que o governo local, estando mais próximo das demandas da população, teria melhores condições de alocar recursos com eficiência.

O modelo de alocação de recursos em educação permaneceu praticamente inalterado na década de 80, contribuindo, de forma importante, para a reduzida eficiência do ensino de 1º grau e para a manutenção das desigualdades educacionais. Entretanto, mudanças contextuais favoreceram a atuação dos sistemas municipais de ensino e uma maior autonomia de gestão da escola pública. Por outro lado, a desarticulação entre União, estados e municípios permanece um entrave fundamental na busca da qualidade do ensino (Souza, 1993, p. 1).

Em seu livro *Crise de estado e descentralização educacional no Brasil: resistências, inovações e perspectivas*, Alberto de Mello e Souza vem nos mostrar que a descentralização educacional no Brasil ocorreu de forma “induzida” e, muitas vezes, “traumática”. A União, detentora da maior fatia do bolo tributário, transferiu a responsabilidade pela oferta do Ensino Fundamental (anos iniciais) e da Educação Infantil para os municípios, sem assegurar que estes tivessem a base fiscal para sustentar tal expansão. O resultado foi uma municipalização acelerada das matrículas, mas com qualidade heterogênea. Vários dados e obras do Instituto

de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) mostram que, na década de 1990, a municipalização foi vista como estratégia para aumentar a eficiência, mas a desarticulação entre os entes perpetuou desigualdades regionais profundas.

Um planejador social utilizaria recursos públicos municipais para maximizar a melhoria da qualidade de vida dos seus munícipes. Ou seja, a arrecadação de impostos e as transferências de recursos estaduais e federais financiariam as responsabilidades do município na oferta de educação básica, saúde e outros serviços públicos. Todavia, os municípios não são igualmente eficientes em transformar esses recursos em serviços para a população, o que motiva estimar essa eficiência e explicar as fontes dessa diferença. Mais ainda, os governos têm outros objetivos além de beneficiar seus cidadãos. A gestão municipal pode ser afetada por mecanismos institucionais locais, conselhos setoriais, auditores institucionais externos e pela disputa eleitoral dos cargos locais ou em outras esferas de governo. Nosso objetivo é investigar se essas questões afetam a provisão e a eficiência com que os serviços municipais são prestados (Motta; Moreira, 2007, p. 9).

Essa publicação do Ipea, intitulada *Eficiência na gestão municipal no Brasil*, dentre várias outras publicações desse mesmo repertório, como *Despesas governamentais com educação: 1986-1990*, de Antonio Emílio Sendim Marques (1991), apresentam informações geradas pelo Ipea, porém os dados provêm de diversas fontes, por exemplo, em *Eficiência na gestão municipal no Brasil* (Motta; Moreira, 2007), os dados analisados foram consolidados a partir de quatro matrizes informacionais distintas: as estatísticas de despesas municipais do Ministério da Fazenda (Finbra); os indicadores do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), fundamentados nos Censos de 1991 e 2001; os registros eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral (TSE); e, por fim, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nesse livro, os autores criaram uma tabela – que não convém trazer para este trabalho por possuir dados desatualizados – que apresenta dados estatísticos que geram uma informação visual muito nítida que fazem Motta e Moreira (2007, p. 19) concluírem que “[...] a gestão municipal no Brasil apresenta economias de escala” e que “[...] o desmembramento municipal induz a um gasto municipal maior”, logo, quanto menor o número de municípios, menor o gasto unitário por município.

[...] a mesma Constituição, ao estabelecer a coexistência dos sistemas de ensino federal, estadual e municipal, acabou por manter a dualidade das redes de ensino, pois não definiu as formas de integração que deveriam existir. Além disso, tratou de forma insuficiente as esferas de atuação e de competência. Quanto às esferas de atuação, apenas foi expresso que aos sistemas municipais caberia atuar prioritariamente no ensino de 1º grau. Quanto às esferas de competência, apenas se mencionou o papel da União na prestação de assistência técnica aos estados e municípios. Nada foi dito sobre as formas de colaboração entre os três sistemas de ensino, permitindo que as conseqüências [sic] danosas do modelo existente continuassem (Souza, 1993, p. 13).

Logo, embora a Carta Magna trouxesse uma grande inovação, este comentário de Souza (1993) faz uma crítica contundente à forma como ela estruturou a educação nacional. O autor transmite a ideia de que, embora a lei tenha reconhecido a existência e o poder das diferentes esferas, ela falhou ao não estabelecer mecanismos práticos de articulação entre elas. A autonomia municipal, garantida pelo artigo 18 da Constituição, é um valor inegociável do pacto federativo, mas ela pode se tornar uma “autonomia da precariedade” quando o município não possui recursos técnicos e financeiros. Os municípios vizinhos podem ter indicadores educacionais abissalmente diferentes apenas porque um sedia uma grande indústria e o outro é estritamente residencial ou rural, neste caso o primeiro paga percentualmente mais Imposto Sobre Serviços (ISS) e a cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), e o valor arrecadado pelo Estado é dividido para os demais municípios por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundeb. O pacto federativo, portanto, não é apenas um contrato jurídico, mas um compromisso ético de solidariedade territorial, em que a União e os estados devem atuar de forma supletiva e redistributiva para garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino (Araújo; Freguete, 2017).

2.2 Modelo de Governança Federativa em Cascata.

Propõe-se, neste ponto da revisão, um modelo que articule financiamento, governança e desempenho de forma escalonada. A base do modelo é a

equalização fiscal, assegurada pelo Valor Aluno–Ano Total (VAAT), que direciona recursos federais às redes de ensino com baixa disponibilidade fiscal, contribuindo para maior equalização na distribuição do Fundeb. Sobre essa base repousa a governança horizontal, materializada nos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), por meio dos quais municípios vizinhos se unem para planejar conjuntamente, integrar políticas educacionais e racionalizar recursos. A etapa superior da cascata é o Valor Aluno–Ano por Resultado (VAAR), que atua como mecanismo de accountability, pois condiciona a complementação da União ao cumprimento de condicionalidades de melhoria da gestão e à evolução de indicadores de atendimento e de aprendizagem com redução das desigualdades. Esse modelo evidencia que a distribuição equitativa de recursos, a cooperação horizontal e a responsabilização pelos resultados são componentes indissociáveis do pacto federativo na educação.

2.3. Colaboração e cooperação entre os entes federais

O artigo 211 da Constituição Federal estabelece que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Este comando é o coração do federalismo educacional brasileiro. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394/1996) detalha essa cooperação, atribuindo à União a função coordenadora e redistributiva; aos estados, a prioridade no Ensino Fundamental e Médio; e aos municípios, o foco na Educação Infantil e Ensino Fundamental. Entretanto, a materialização desse regime enfrenta obstáculos operacionais significativos. A ausência de uma regulamentação clara do Sistema Nacional de Educação (SNE), uma espécie de “SUS da Educação”, cria zonas de sombra sobre quem é responsável pelo quê, gerando sobreposição de esforços ou, pior, vácuos de atendimento.

O Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) previa a criação do SNE até 2016, prazo que não foi cumprido, deixando o país sem as normas de

cooperação institucionalizadas que blindariam as políticas educacionais das oscilações político-partidárias. Isso foi um grande desafio, pois, entre 2014 e 2024, o Brasil teve três presidentes com três ideologias diferentes, então propostas de governos cessantes eram esquecidas, e não continuadas. Na contemporaneidade, principalmente durante o governo Lula 3, a relação entre o pacto federativo e as políticas públicas municipais de educação tem sido marcada por uma mudança desse paradigma, uma vez que tem havido a substituição desse conflito institucional pela retomada do regime de colaboração. O Decreto nº 11.732, de 18 de outubro de 2023, instituiu o Conselho da Federação, que materializa a promessa de governança compartilhada, estabelecendo um foro permanente onde as demandas municipais, representadas pelas entidades nacionalistas, são debatidas diretamente com o Executivo Federal, rompendo com o isolamento institucional dos anos anteriores.

Art. 1º Fica instituído o Conselho da Federação, órgão colegiado de natureza vinculada à Presidência da República, destinado a subsidiar a elaboração e a implementação de estratégias destinadas ao desenvolvimento econômico sustentável e à redução das desigualdades regionais e sociais [...] mediante a articulação coordenada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (Brasil, 2023a).

O governo central buscou institucionalizar o diálogo para que a União não apenas “mande recursos”, mas coordene um sistema nacional articulado. O maior avanço político no quesito colaboração foi a retomada dos canais formais de negociação entre União, estados e municípios, superando a desarticulação anterior, por exemplo houve a criação do Conselho da Federação: instaurado para ser o principal foro de diálogo, reunindo representantes do Governo Federal, governadores e entidades municipalistas. Seu objetivo é processar demandas comuns e evitar que políticas sejam desenhadas em Brasília sem ouvir quem as executa na ponta, ou seja, os municípios. Durante esse período, houve a retomada das conferências Nacionais, por exemplo, a volta da Conferência Nacional de Educação (Conae) permitiu que municípios tivessem voz ativa na construção do novo PNE, garantindo que as metas de descentralização fossem pactuadas, e não impostas.

Durante esse período, alcançaram-se marcos legais, como a Lei do Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, que foi transformada em política de Estado, combatendo diretamente a influência da transição governamental. Essa legislação não apenas repassa verbas, mas cria uma governança compartilhada, conforme a Lei nº 14.565/2023, que afirma que: “Art. 1º Fica instituído o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com o objetivo de garantir o direito à alfabetização de todas as crianças”.

Por fim, foi criado o SNE, no final de 2025, no qual o governo sancionou leis e marcos que o consolidaram. Isso define claramente “quem faz o quê”, obrigando a União a ter função supletiva e redistributiva mais ágil para socorrer municípios com menor capacidade técnica. Diferente de repasses voluntários genéricos, o Governo apostou em programas que exigem adesão e plano de trabalho conjunto, como o Programa Escola em Tempo Integral, o Pacto Nacional pela Recomposição das Aprendizagens e o novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Educação, que retomou obras paradas de creches e escolas nos municípios.

Então, no Brasil a prática do regime de colaboração tem oscilado entre o “federalismo de cooperação” e o “federalismo de indução”. No modelo de indução, a União desenha programas (como o Programa Mais Educação ou o ProInfância) e transfere recursos voluntários para os municípios que aderem às regras federais. Embora isso garanta algum alinhamento, é criticado por ferir a autonomia local e impor soluções padronizadas (“*one size fits all*”) para um país de dimensões continentais. O verdadeiro regime de colaboração, conforme defendido por organizações como o Todos pela Educação, deve ser uma via de mão dupla, baseada no diálogo horizontal e na construção conjunta de soluções, e não apenas na adesão a editais federais.

2.4. A revolução do financiamento: o novo Fundeb como instrumento de equidade

Não tem como falar de eficácia política sem falar de finanças públicas, porque, no final de contas, o financiamento é a tradução monetária do pacto federativo. A aprovação do novo Fundeb (Ementa Constitucional nº 108/2020 e Lei nº 14.113/2020) representa a maior mudança estrutural na educação brasileira das últimas décadas, alterando a lógica de redistribuição de recursos para favorecer os municípios mais pobres. O novo Fundeb consagra o financiamento público como vetor de equidade federativa. Como é dito na nova cartilha do Fundeb elaborada pela Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios (Digef), “[...] o Fundeb atua como uma ferramenta redistributiva de recursos que permite aos entes ofertarem a educação básica partindo de um padrão mínimo de qualidade” (Brasil, 2020d, p. 4). Na mesma cartilha, pode-se notar que a Emenda Constitucional nº 108/2020 eleva a participação federal de 10% para 23% do total do fundo até 2026. Na prática, isso significa um salto no orçamento: de R\$ 156,3 bilhões distribuídos em 2019 (Agência Câmara de Notícias, 2020) para cerca de R\$ 370,3 bilhões projetados para 2026, conforme noticiado pelo Ministério da Educação (Brasil, 2025).

Com o novo FUNDEB, a complementação da União, que hoje é 10% do total da soma dos 27 fundos estaduais (que são compostos da arrecadação estadual e municipal em cada estado, mais o DF), passa para 12% a partir do ano que vem e chegará a 23% em 2026. Dessa forma, o governo aumentará significativamente sua participação no FUNDEB, o que é fundamental para elevar o valor investido por aluno nos municípios mais pobres, mas estados e municípios continuarão alocando mais de 80% da composição total de recursos do fundo (Muñoz Moreno, 2020, p. 7).

Logo, podemos notar, conforme Muñoz Moreno (2020), que o valor da participação federal projetado sairia de 10% para 23% em menos de seis anos, o que representou a forma como as pessoas encararam positivamente o novo Fundeb e a necessidade de sua expansão. No fundo, elevar o nível de participação federal não eleva o nível de dependência dos municípios à União, simplesmente é uma forma de redistribuição equitativa das receitas fiscais da União; a longo prazo, o Fundeb garantirá autonomia aos municípios. Essa iniciativa brasileira é um grande diferencial entre os seus semelhantes, embora seja difícil analisar outros países federais com as mesmas características do Brasil, tanto que, como

pontuado por Vieira *et al.* (2026), entre os países lusófonos o Brasil é o único do regime federal.

2.4.1. O VAAT como uma forma eficiente de complementação financeira

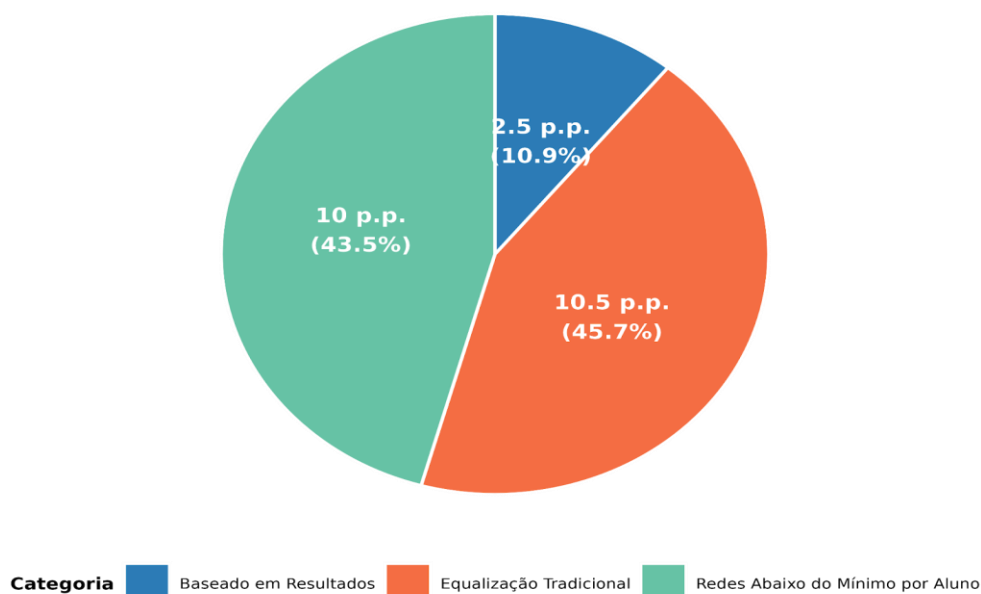
O antigo Fundeb operava com uma lógica de complementação focada nos fundos estaduais que não atingiam um valor mínimo. Isso gerava distorções: municípios pobres situados em estados ricos (que não recebiam complementação da União) ficavam desassistidos. O novo Fundeb introduziu o conceito híbrido de complementação, com destaque para o VAAT. O VAAT considera não apenas a cesta de impostos que compõem o fundo, mas todas as receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) do ente federado. Isso permite que a União identifique, com precisão cirúrgica, quais são as redes de ensino com menor capacidade de investimento por aluno no Brasil, independentemente do estado onde se localizem.

Estudos de simulação realizados pelo Senado Federal (2020), em sua “Nota técnica de orçamento nº 72/2020” e outras notas subsequentes da Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle (Conorf), indicam que a implementação progressiva do VAAT (que elevará a complementação da União para 23% até 2026) tem um potencial inédito de redução de desigualdades, pois as projeções mostram que o VAAT é capaz de reduzir significativamente a dispersão do investimento por aluno entre os municípios brasileiros. Sem o VAAT, a diferença entre o município que mais investe e o que menos investe poderia chegar a dezenas de vezes; com o mecanismo, essa brecha tende a se fechar, garantindo um piso de dignidade para todas as escolas, conforme demonstra o relatório *Todos pela Educação* (2020). Como esses relatórios têm demonstrado, para 2025, a estimativa é que o Fundeb ultrapasse 325 bilhões de reais. Esse volume massivo de recursos, se bem gerido, pode transformar a infraestrutura das redes municipais.

Gráfico 1 – Distribuição da complementação Federal do Novo Fundeb

Distribuição da Complementação Federal - Novo Fundeb

Total: 23 pontos percentuais (p.p.)



Fonte: Elaborado com base nos dados da Agência Câmara Notícias (2020).

O Gráfico 1 apresenta a distribuição da complementação federal do novo Fundeb (2020), que totaliza 23 pontos percentuais (p.p.) da receita de impostos e transferências. Ele é dividido em três fatias principais, com as seguintes proporções e valores: a maior fatia, de cor laranja (aproximadamente 45,7%), possui 10,5 p.p. e corresponde à parcela destinada às redes de ensino que não alcancem um valor mínimo de investimento por aluno (considerando todos os recursos vinculados à educação). A segunda maior fatia, de cor verde-água (aproximadamente 43,5%), possui 10 p.p., a qual se refere à equalização tradicional, ou seja, a transferência de recursos para nivelar por baixo os fundos estaduais com menor valor VAAT. Por fim, a menor fatia, de cor azul-escura (aproximadamente 10,9%), possui 2,5 p.p. É a parcela condicionada a resultados educacionais: só será distribuída para redes que apresentarem melhoria nos indicadores de atendimento, aprendizagem e redução de desigualdades. Os efeitos dessa reforma já aparecem em indicadores de equidade atuais. Santos,

C. Callegari e A. Callegari (2022) mostram que, na prática, até 2022, o novo Fundeb reduziu em 14% a dispersão do VAAT entre redes e elevou em 31% o VAAT mínimo nacional em comparação ao Fundeb anterior.

As simulações realizadas seguindo a metodologia apresentada na seção anterior revelam que o novo modelo de complementação resultará em maior equidade do financiamento da educação básica no ano de 2022. [...] Do ponto de vista do padrão mínimo de financiamento, o menor VAAT do país salta de R\$ 3.602,00 para R\$ 4.708,00, em valores correntes de 2019. Em outras palavras, a nova complementação alcança um conjunto maior de Municípios, promovendo uma equalização das condições de financiamento de todos os Municípios abaixo desse patamar (Santos; Callegari, C.; Callegari, A., 2022, p. 18).

Logo, esses autores, ainda em 2022, mostraram-se muito esperançosos quanto à implementação do VAAT e ao seu potencial para reduzir a desigualdade e gerar equidade. São realmente números estrondosos que o novo Fundeb trouxe com a proposta do VAAT, logo este foi com certeza a maior inovação financeira e quantitativa mensurável aplicada pelo Fundeb a partir de 2020.

2.4.2. O VAAR e as condicionalidades

A grande inovação já na área qualitativa do novo Fundeb é o VAAR, que vincula o repasse de uma parcela dos recursos (até 2,5% da complementação da União) à melhoria de indicadores de gestão e aprendizagem, com foco na redução de desigualdades. Esse mecanismo insere a “indução por resultados” no coração do pacto federativo, mas com salvaguardas importantes para evitar a elitização das escolas. Para receber o VAAR, o município deve cumprir condicionalidades prévias de gestão, como o provimento do cargo de gestor escolar por critérios técnicos e de mérito (fim da indicação puramente política), participação em exames nacionais de avaliação (Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb) e redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais. Dados preliminares de 2024 sobre o território de identidade sertão produtivo (Bahia) revelam que a adesão ao VAAR não é automática nem trivial. Muitos municípios enfrentam dificuldades

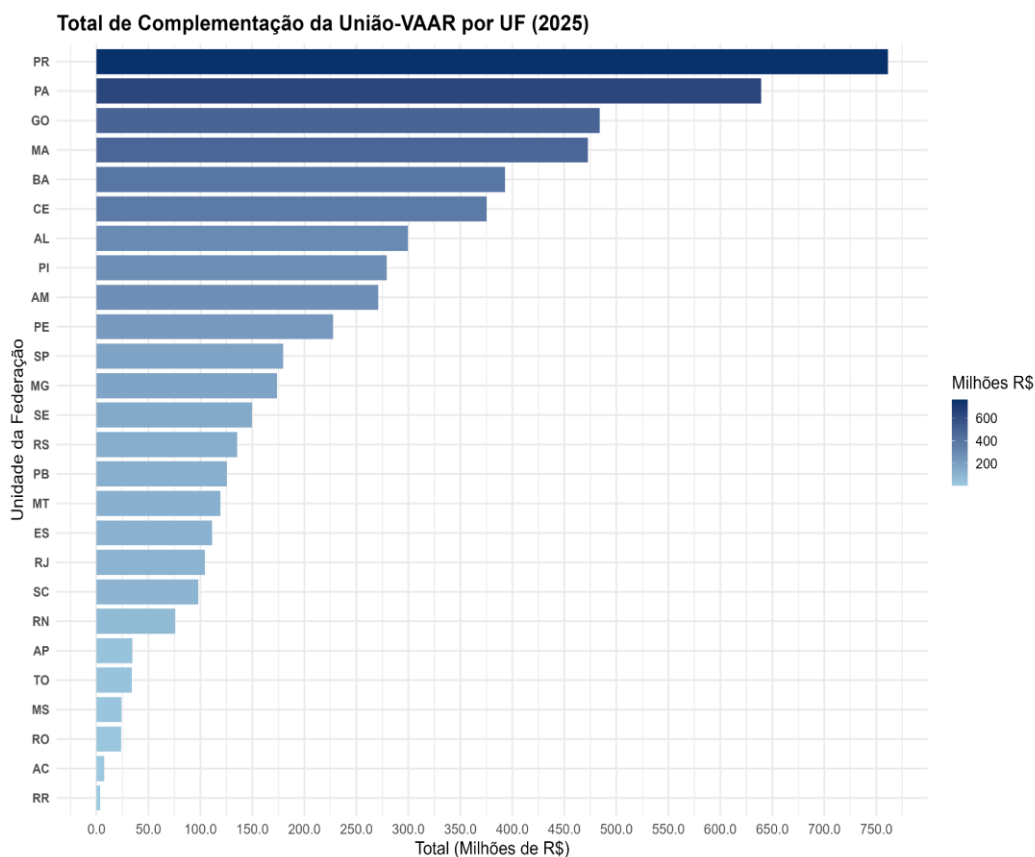
técnicas para cumprir as condicionalidades burocráticas ou para comprovar a evolução dos indicadores. Isso levanta um alerta importante para a pesquisa: o mecanismo de incentivo pode acabar punindo os municípios mais frágeis, que não têm “capacidade estatal” para preencher os requisitos do sistema, aprofundando o fosso que se pretendia fechar.

A complexidade do cálculo e a necessidade de dados precisos exigem uma qualificação técnica das secretarias municipais, que muitas ainda não a possuem (Santos; Callegari, C.; Callegari, A., 2022). Da análise desta obra, pode-se notar que, apesar do aumento de recursos, o cenário fiscal impõe riscos. A dependência dos municípios em relação às transferências constitucionais (FPM, ICMS e Fundeb) é altíssima. Em muitos municípios de pequeno porte, o Fundeb representa mais de 70% ou 80% de todo o orçamento da educação. Os autores alertam também que o novo arcabouço fiscal (limites de gastos) pode criar tensões na execução do orçamento federal, colocando em risco a integralidade da complementação da União em cenários de crise econômica. Além disso, a vinculação de 70% do Fundeb para pagamento de profissionais da educação gera uma rigidez orçamentária que, embora valorize o professor, deixa pouca margem para investimentos em infraestrutura e inovação pedagógica, caso a receita do fundo sofra quedas conjunturais.

2.4.3. Análise quantitativa do VAAR em 2025

No ano de 2025, todos os Indicadores da Complementação-VAAR foram divulgados pelo Inep. A partir desses dados, podemos ter uma visão holística da importância e alcance que o VAAR e o Fundeb possuem entre os municípios.

Gráfico 2 – Relação do total investido por estado no período de 2025 pelo VAAR



Fonte: FNDE. Elaboração própria (2025).

Da análise do Gráfico 2, podemos notar que a distribuição do VAAR em 2025 revela que, embora o estado que tenha tido maior arrecadação tenha sido o Paraná, existe ainda uma concentração significativa de recursos em estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, como Pará, Maranhão, Goiás, Bahia e Ceará, que recebem valores intermediários a altos. Isso demonstra o foco do mecanismo em regiões historicamente subfinanciadas, alinhando-se ao objetivo de redução de desigualdades regionais na educação básica que foi afirmado e premeditado pelos mais diversos autores analisados e aqui mencionados desde o ano de implementação desta política.

Os estados como Maranhão e Bahia, conhecidos por altos índices de pobreza e baixos desempenhos educacionais, aparecem entre os principais

beneficiados, o que sugere que o VAAR está funcionando realmente como um instrumento de equidade, transferindo mais recursos para onde há maior necessidade de melhoria em indicadores como taxa de atendimento em creches e redução de disparidades raciais e socioeconômicas. No total, em 2025, cerca de 65,5% dos entes federativos atenderam às condicionalidades do VAAR, o que resultou em uma distribuição que prioriza redes com evidências de progresso, mas ainda exclui muitos (cerca de 35% não qualificaram). No entanto, o gráfico também demonstra limitações: a distribuição não é puramente baseada em pobreza ou necessidade, mas em desempenho relativo.

Estados do Sul e Sudeste, como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, recebem valores médios a baixos, o que reflete sua maior capacidade fiscal local e possivelmente menores margens para “melhorias” mensuráveis, já que partem de bases mais altas. Isso ilustra como o VAAR incentiva a *accountability*, mas pode perpetuar ciclos em que redes já avançadas lutam para mostrar ganhos incrementais, enquanto redes precárias recebem incentivos para evoluir, conforme demonstram Peres, Capuchinho e Limonti (2024).

Um ponto curioso é o Paraná liderar o *ranking* com o maior volume de VAAR destinado aos seus municípios, com um valor total de R\$ 761.118.885,58, que é um valor desproporcional para um estado do Sul, relativamente desenvolvido e com melhores indicadores educacionais em comparação a regiões como o Nordeste. Isso é intrigante, porque o VAAR é *performance-based*, sugerindo que o Paraná pode ter muitos municípios que demonstraram melhorias significativas em indicadores, possivelmente devido a políticas estaduais eficazes de gestão educacional ou maior *enrollment* de alunos em etapas críticas como a Educação Infantil.

Outra curiosidade é a posição baixa de estados amazônicos, como Roraima e Acre, que recebem quase nada, apesar de desafios logísticos e socioeconômicos extremos. Isso pode indicar falhas na capacidade de monitoramento ou na apresentação de dados para as condicionalidades, destacando uma possível “penalidade” para entes com sistemas administrativos frágeis; muito

provavelmente um trabalho de campo resolveria esta dúvida. Ademais, o gráfico demonstra uma realidade muito interessante, a gradação de cores reforça visualmente a desigualdade: os “top 5” (Paraná, Pará, Maranhão, Goiás e Bahia) concentram a maior parte dos recursos, o que questiona se o VAAR está realmente pulverizando benefícios ou se beneficia estados com maior população estudantil. Não existe nada sobre as obras publicadas neste campo, o que também evidencia uma lacuna no campo de pesquisa, o que é bem normal, por falarmos de uma política relativamente nova e pouco explorada por pesquisadores.

Nessa perspectiva, o VAAR, portanto, representa um avanço no Fundeb ao vincular recursos a resultados, D. Soares, T. Soares e Santos (2023) argumentam que o Fundeb claramente é uma política inspirada em modelos internacionais como o *No Child Left Behind*, dos Estados Unidos da América, ou programas condicionais na América Latina, mas ainda enfrenta desafios na prática. No caso brasileiro, a complementação VAAR pode gerar “efeitos perversos”, como foco excessivo em testes padronizados em detrimento de uma educação holística, e não aborda suficientemente as desigualdades estruturais, como falta de infraestrutura em regiões remotas.

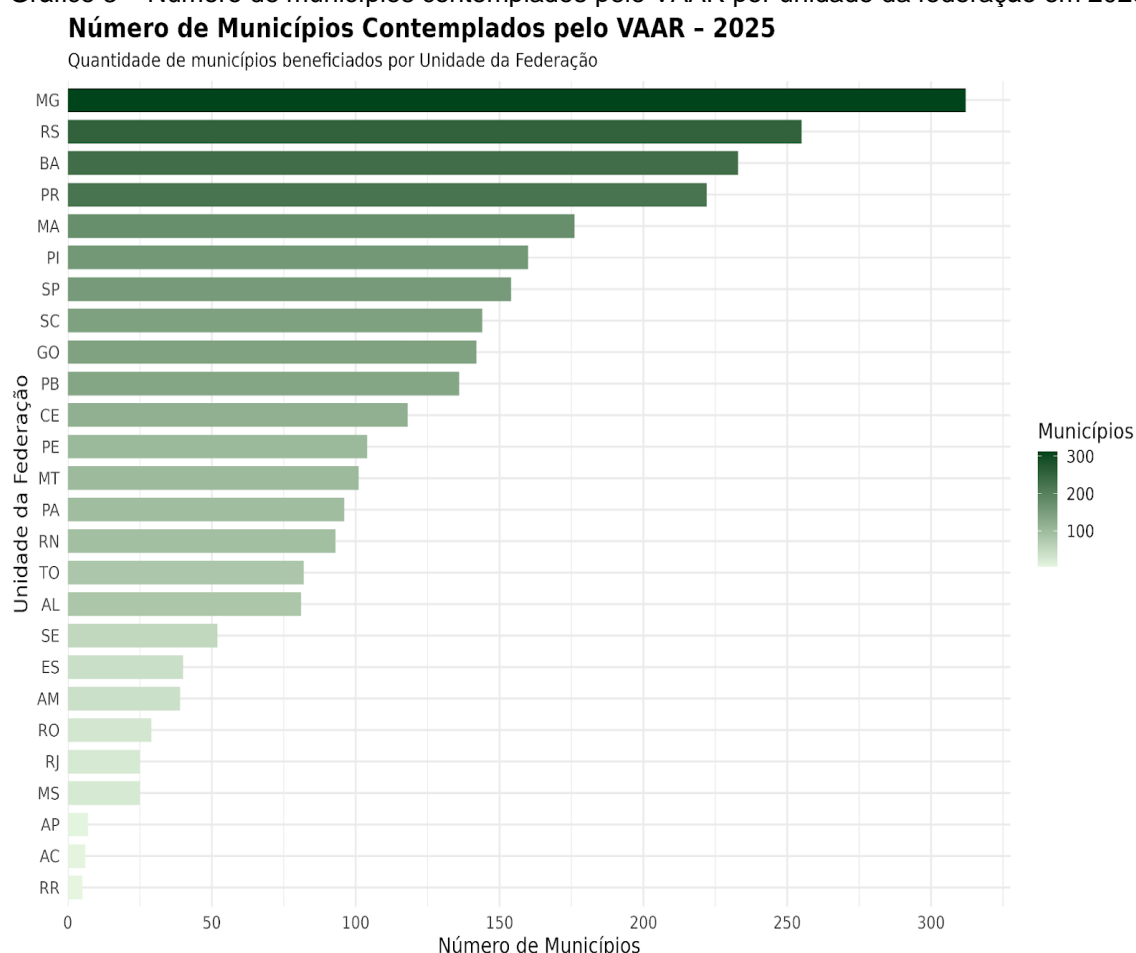
Conforme Teixeira (2018), embora o VAAR vise a reduzir desigualdades educacionais, sua implementação em 2025 mostrou que apenas 65,5% dos entes atenderam às condicionalidades raciais e socioeconômicas, revelando uma lacuna entre intenção e execução, especialmente em municípios pequenos que carecem de capacidade técnica para monitorar indicadores.

Contudo, em consultas realizadas no primeiro semestre de 2022 no portal eletrônico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, autarquia federal responsável pelo Ideb e vinculada ao Ministério da Educação (Inep/MEC), não foi encontrado nenhum documento oficial que associe, diretamente, as concepções de qualidade adotadas a alguma experiência internacional. Por outro lado, em entrevista concedida à jornalista Marta Avancini, publicada na Revista Educação, no dia 10 de setembro de 2011, o mentor da metodologia adotada pelo indicador, Reynaldo Fernandes, que, na ocasião, estava como presidente do Inep/MEC, relatou que seu desenvolvimento foi inspirado em experiências internacionais. Fernandes cita a lei norte-americana conhecida como *No Child Left Behind* (NCLB) (do inglês, Nenhuma Criança Deixada para Trás) como uma ação exitosa para a melhoria do

desempenho escolar dos estudantes daquele país (Soares, D.; Soares, T.; Santos, 2023, p. 4).

Ou seja, embora criado para suprir, a implementação do VAAR também constitui um desafio para alguns municípios, pois as condicionalidades de liberação financeira dependem de dados do Inep, que podem ser enviesados ou incompletos em municípios mais administrativamente desorganizados, levando a exclusões injustas. Isso é completamente ilustrado no Gráfico 2, pois nota-se uma concentração em estados como Paraná, que podem ter melhores sistemas de dados, *versus* a sub-representação de estados como Acre.

Gráfico 3 – Número de municípios contemplados pelo VAAR por unidade da federação em 2025



Fonte: FNDE. Elaboração própria (2025).

Comparativamente ao gráfico anterior, que mostrava o volume financeiro total repassado por estado, surge uma assimetria notável, enquanto o investimento

é concentrado em estados do Norte e Nordeste (pois o Pará e o Maranhão possuem altos valores, apesar de poucos municípios), o número de municípios beneficiados favorece o Sul e Sudeste. Como se pode observar, Minas Gerais e Rio Grande do Sul possuem centenas de entes, mas valores médios e baixos no investimento total). Isso demonstra que o VAAR, embora vise à equidade, pode gerar efeitos paradoxais: estados com mais municípios distribuem recursos de forma pulverizada, mas com montantes menores por ente, enquanto regiões menos fragmentadas como o Pará concentram verbas em poucos municípios, potencialmente ampliando desigualdades intrarregionais. Essa discrepância revela limitações no mecanismo, porque o VAAR tem agido como um beneficiário das redes mais organizadas, e ignora contextos locais de vulnerabilidade, agravando as desigualdades federativas, em vez de mitigá-las.

2.5. Inovações na governança interfederativa: ADEs e consórcios

Quando falamos de financiamento, falamos do combustível necessário à implementação e eficácia de qualquer política pública, porém a governança é que é o motor dessas políticas. Quando todo mundo sabe exatamente o que deve ou não deve fazer, o risco de erros diminui e a organização, ou o sistema, torna-se mais eficiente. Como já foi demonstrado, as falhas de coordenação vertical (União-municípios) originaram um modelo inovador de organização governamental de coordenação horizontal (município-município), o que melhora as práticas de cooperação e diálogo.

Desde o início, a Constituição de 1988 instituiu o pacto federativo com esse espírito descentralizador, porém essa coordenação horizontal foi se aperfeiçoando ao longo do tempo por políticas e programas de Estado, como é o caso específico dos ADEs, cuja proposta foi formalizada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) através da Resolução CNE/CEB nº 1/2012, que instituiu as diretrizes para o regime de colaboração por meio de ADEs; outro caso específico são os consórcios, que foram criados pela Lei dos Consórcios Públicos (2005): a Lei nº 11.107/2005,

marco jurídico fundamental que disciplinou a contratação de consórcios públicos no Brasil, dando segurança jurídica para os entes federados se associarem.

2.5.1. ADEs

Os ADEs representam a vanguarda da cooperação territorial no Brasil. Diferentemente dos consórcios públicos, que exigem a criação de uma nova autarquia intermunicipal com personalidade jurídica (o que traz burocracia e custos), os ADEs são modelos de governança em rede mais flexíveis, baseados na territorialidade e na vontade política de cooperação, como é o caso da ADE Noroeste Paulista. Esse arranjo é considerado por vários estudiosos como um dos mais maduros do país, envolvendo 65 municípios no interior de São Paulo. O ADE funciona através de grupos de trabalho temáticos que reúnem técnicos das diversas secretarias municipais. Eles identificam problemas comuns, tal como dificuldade na formação de professores de Matemática nos anos iniciais, e buscam soluções conjuntas.

O maior ganho relatado é a quebra do isolamento pedagógico. Municípios com 3 mil ou 5 mil habitantes, que jamais teriam condições de contratar institutos de formação de ponta, conseguem fazê-lo em grupo (Godoi; Breyer, 2012). O “diálogo” institucionalizado cria uma comunidade de prática onde o secretário de um município aprende com o erro e o acerto do vizinho. Segundo Abrucio e Ramos (2012), o associativismo territorial por meio dos ADEs é capaz de romper o isolamento pedagógico de pequenos municípios, que, sozinhos, não teriam escala para implementar certas políticas. O ADE permite a quebra do isolamento pedagógico e administrativo ao institucionalizar o diálogo. O secretário de educação deixa de ser um “solitário” na tomada de decisão e passa a compartilhar dilemas e soluções com seus vizinhos, porque, no final, a cooperação horizontal forma o que se denomina comunidade de prática, um ambiente que permite o aprendizado coletivo através do intercâmbio de experiências.

Desse modo, as falhas de uma cidade servem de lição para as outras, enquanto as práticas bem-sucedidas são replicadas, resultando em uma melhor otimização dos recursos públicos, tudo isto porque a estrutura governamental do ADEs é leve e não hierarquicamente rígida. Muitas vezes esses arranjos também são apoiados por parceiros privados ou institutos, como o Instituto Positivo ou a Comunidade Educativa Cedac, que atuam como “secretarias executivas” externas, garantindo a continuidade das ações mesmo quando há troca de prefeitos. Isso demonstra a importância do terceiro setor na estabilização do pacto federativo local.

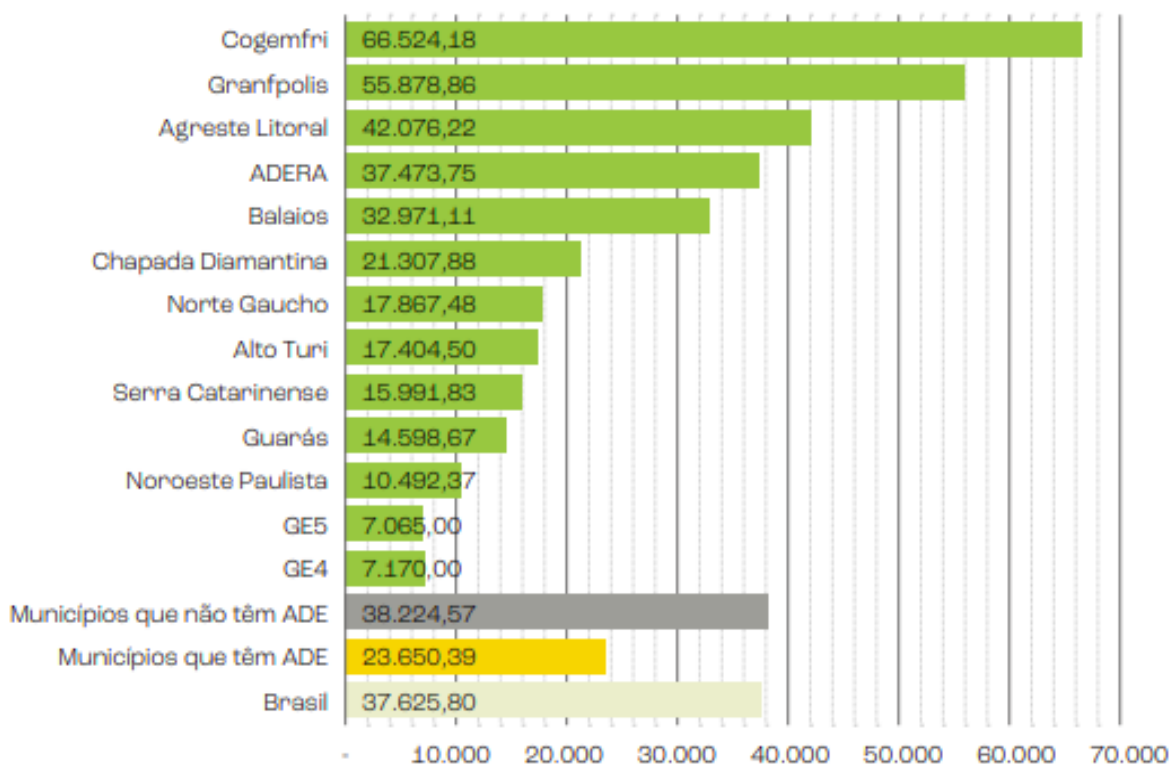
Por esses motivos e muitos outros, a criação de ADEs tem sido impulsionada nos últimos anos, segundo dados oficiais do Instituto Positivo divulgados por intermédio do livro de Segatto, Grin e Abrucio (2023), onde os autores discutem sobre *Arranjos de Desenvolvimento da Educação: o que podemos aprender com as suas trajetórias?*. Em 2021, já existiam cerca de 13 ADEs “implantados e consolidados”; em 2023, o Brasil já contava com 15 ADEs, que comportam mais de 225 municípios trabalhando de forma colaborativa e mais de 414 mil crianças na Educação Básica alcançadas pelo trabalho cooperativo.

Os 15 arranjos estavam distribuídos em oito estados: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Mato Grosso, Bahia, Maranhão e Piauí (Segatto; Grin; Abrucio, 2023). É importante ressaltar que, em 2025, o número de ADEs subiu para 23, conforme é demonstrado no *site* oficial da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, porém, por falta de um novo livro atualizado por parte do Instituto Positivo, não existem dados compilados e completos fornecidos que possam fomentar uma análise mais recente. Os dados de 2023, contudo, serão suficientes para transmitir a funcionalidade e os desafios dos ADEs no Brasil. Conforme é muito destacado por Segatto, Grin e Abrucio (2023), os municípios pertencentes aos ADEs tendem a apresentar uma evolução mais consistente no Ideb do que municípios fora desses arranjos.

A hipótese causal é que a cooperação gera uma “pressão de pares” (*peer pressure*) positiva: nenhum prefeito quer ser o “atrasado” da região, o que incentiva

o investimento e a melhoria da gestão. Um ponto muito positivo destacado em quase toda obra foi que o arranjo conseguiu manter a agenda educacional ativa mesmo durante períodos eleitorais turbulentos, provando que a institucionalização da cooperação é um antídoto contra a descontinuidade administrativa (Segatto; Grin; Abrucio, 2023). Um fato interessante nesta obra é que o primeiro ADE foi criado por municípios da Bahia: “Em 2000, nasce o primeiro Arranjo de Desenvolvimento da Educação, na região da Chapada Diamantina (BA)” (Segatto; Grin; Abrucio, 2023, p. 22), porém atualmente os ADEs são majoritariamente de estados do Centro e Sul.

Gráfico 4 – População média por ADEs



Fonte: Instituto Positivo com base em SNIS/IBGE (2020).

Este gráfico, elaborado pelos autores durante o livro, teve o intuito de analisar a relação entre os ADEs e a população média dos municípios. É importante ressaltar que a média populacional por município no Brasil é muito baixa, geralmente não ultrapassando os 50 mil habitantes (Segatto; Grin; Abrucio,

2023). Algo notável no gráfico é que apenas dois ADEs se encontram acima desse valor.

Esses números mostram que a maioria dos municípios participantes desse tipo de cooperação inclui aqueles com populações menores e que se encaixam nas seguintes faixas populacionais: a. de 5 a 10 mil habitantes (dois ADEs); b. de 10 a 20 mil habitantes (cinco ADEs); c. de 20 a 50 mil habitantes (quatro ADEs); d. acima de 50 mil habitantes (dois ADEs). Vale frisar que os municípios de até 20 mil habitantes representam 70% do total existente no Brasil e aqueles com até 50 mil habitantes representam 89% do total. Nesse sentido, os considerados municípios menores, com população de até 50 mil habitantes, compõem a grande maioria dos que participam de ADEs (Segatto; Grin; Abrucio, 2023, p. 63).

O trecho de Segatto, Grin e Abrucio (2023) oferece uma validação empírica crucial para a própria teoria dos ADEs. Ao demonstrar que a adesão massiva ocorre em municípios de pequeno porte, confirma-se que a cooperação intermunicipal não é apenas uma opção de gestão, mas uma estratégia de sobrevivência administrativa, porque, no fim das contas, a fragilidade institucional é o principal motor da adesão aos ADEs. Municípios maiores, com maior capacidade estatal e arrecadação própria, tendem a atuar isoladamente, enquanto os menores buscam no associativismo o ganho de escala que lhes falta individualmente.

Esses dados são uma evidência crucial contra o modelo de federalismo isolacionista, porque evidencia que, sem a cooperação horizontal, essas “menores localidades” estariam condenadas à ineficiência, reforçando o argumento de que o pacto federativo brasileiro depende de mecanismos intermediários de governança para mitigar as desigualdades regionais, uma afirmação que já era feita desde os anos 1990 por autores como Alberto de Mello e Souza, mas, na verdade, não é surpreendente de todo, pois a trajetória dos ADEs no Brasil inicia-se com experiências pioneiras, como a da Chapada Diamantina, na Bahia, iniciada no final da década de 1990, que evoluiu para um pacto flexível envolvendo governos e entidades sociais focado em diagnósticos coletivos e ações pedagógicas (Segatto; Grin; Abrucio, 2023).

Essa origem, sem a nomenclatura própria de ADE, destacou a necessidade de colaboração para superar desafios como a formação de professores e a avaliação de desempenho em municípios com baixa capacidade estatal, expandindo-se posteriormente com a regulamentação pelo Conselho Nacional de Educação em 2011, o que impulsionou, até a data presente, a criação de mais de 20 arranjos envolvendo cerca de 300 municípios, segundo Abrucio e Ramos (2012).

Foi feita uma pesquisa exaustiva para reunir dados suficientes a fim de fazermos uma comparação ou relação entre os ADEs e os indicadores de qualidades, especificamente com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e o Ideb, segundo Segatto, Grin e Abrucio (2023). Os ADEs operam em territórios com baixos IDH-M, como na Chapada Diamantina, onde a média de 0,625 em 2000 era inferior à nacional (0,766), refletindo limitações em renda, longevidade e educação que perpetuam ciclos de exclusão.

Nesse cenário, os arranjos institucionais flexíveis permitem a articulação com organizações da sociedade civil, como universidades e fundações, para importar saberes inexistentes localmente, fortalecendo políticas pedagógicas e de gestão, como observado por Abrucio e Ramos (2012) ao enfatizarem a importância de sistemas articulados para universalizar o acesso e equidade. Criticamente, embora os ADEs mitiguem assimetrias internas, como na região Noroeste Paulista com Idebs acima de 6,0 em muitos municípios (Godoi; Breyer, 2012), eles enfrentam limitações em contextos de alta heterogeneidade, onde a falta de apoio vertical dos estados e União perpetua desigualdades inter-regionais, demandando uma governança mais integrada para transformar diagnósticos locais em avanços sistêmicos.

De um modo geral, os ADEs têm sido impulsionadores de indícios de desenvolvimentos e bem-estar. Com base no *site* da Rede de Colaboração Intermunicipal em Educação, tivemos acesso à lista atualizada (até 2026) dos municípios que fazem parte de algum ADE e cruzamos esses dados com os dados do Qedu sobre Ideb desde 2009 até 2023, utilizando a ferramenta de análise de

dados Google Notebook LM, em que pudemos notar que em média os municípios que fazem parte atualmente de algum ADE apresentaram um crescimento no Ideb acentuado entre 1,5 a 3,0 pontos, enquanto aqueles municípios que até o momento não fazem parte de nenhum ADE tiveram um crescimento moderado entre 1,0 a 1,8 pontos. O caso específico do ADE GE5, que inclui cidades como Várzea Grande, Barra d'Alcântara e Francinópolis, onde está a sua sede, possui resultados impressionantes e paradigmáticos, dado que a maior parte de seus municípios que possuíam um Ideb baixo sofreu um salto exponencial. Por exemplo, o Ideb anos iniciais de Francinópolis saltou de 3,4 em 2009 para impressionantes 6,5 em 2023.1 (Qedu). Esse resultado supera largamente a média nacional e coloca o município, situado no semiárido, em patamar de excelência. Os ADEs têm demonstrado potencial para contribuir com a redução de desigualdades e a melhoria de indicadores educacionais nos entes municipais, especialmente quando associados a contextos de cooperação institucional e capacidade administrativa local, embora tais resultados devam ser interpretados à luz de variáveis contextuais e políticas concomitantes.

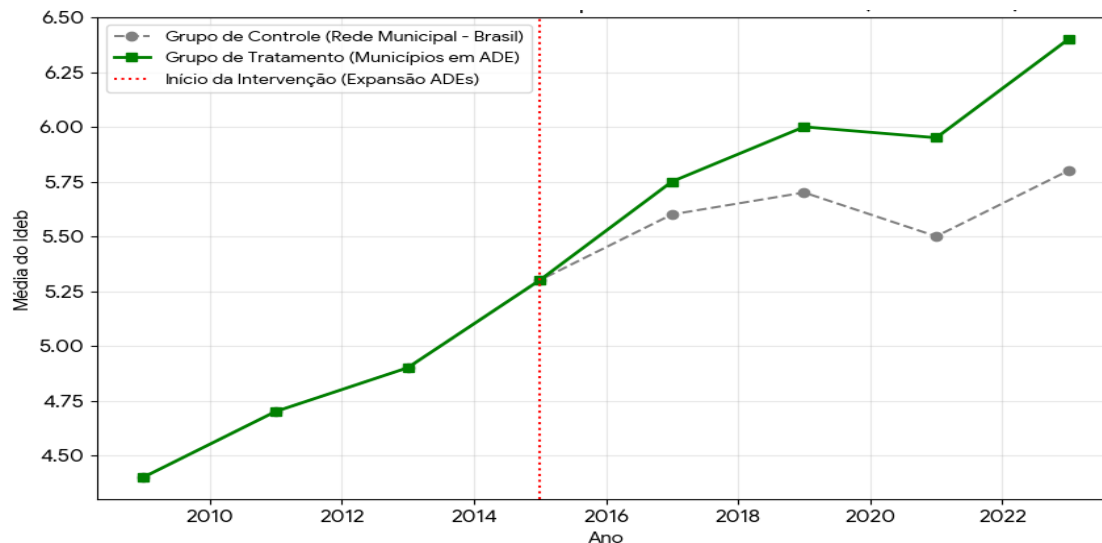
2.5.1.1. Modelo de teste de tendências paralelas

Para estimar o efeito dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) sobre o Ideb e testar a suposição de tendências paralelas, utiliza-se o seguinte modelo com três períodos (pré-tratamento 1, pré-tratamento 2, pós 1 e pós 2), tal como ilustrado na seção metodológica, a fórmula base utilizada foi:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 Treat_i + \beta_2 Post_t + \beta_3 (Treat_i \times Post_t) + \varepsilon_{(it)}$$

Em que Y_{it} representa o resultado de interesse (Ideb) do município i no período t ; $Treat_i$ é uma variável indicadora que assume valor 1 para municípios participantes de ADEs e 0 caso contrário; $Post_t$ é uma dummy temporal que identifica o período posterior à adesão ao ADE; e o termo de interação ($Treat_i \times Post_t$) capta o efeito causal médio do tratamento. O parâmetro de

interesse é β_3 , que estima o impacto da participação em ADEs sobre o Ideb,



controlando por diferenças estruturais fixas entre municípios e por choques comuns no tempo. Nós compilamos esses dados municipais e cruzamos com os dados do Estaduais e nacionais para fazer este teste do ponto de vista nacional, logo utilizamos o teste de tendências paralelas nos dados das planilhas do Ideb fornecidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)

Gráfico 5 – Diff-in-Diff : Teste de Tendências Paralelas

Fonte: INEP. Elaboração própria (2023)

Como demonstrado no Gráfico 1, o teste de tendências paralelas confirma que no período pré-intervenção (2009-2015), as trajetórias do grupo de tratamento (municípios em ADE) e do grupo de controle (média da rede municipal) eram estatisticamente semelhantes. A divergência observada a partir de 2017 corrobora a hipótese de que a cooperação horizontal gera ganhos marginais superiores no Ideb.

2.5.2. Consórcios públicos intermunicipais

Os consórcios (Lei nº 11.107/2005) são instrumentos jurídicos mais robustos que permitem a gestão associada de serviços públicos, tal como nos ADEs. A principal vantagem dos consórcios é o ganho de escala, por exemplo, um consórcio pode realizar uma licitação única para a compra de merenda escolar para dez cidades, obtendo preços significativamente menores do que cada prefeitura conseguiria sozinha. O consórcio intermunicipal Grande ABC é um exemplo paradigmático (Grin; Segatto, 2021), em que sua Câmara Técnica de Educação funciona como um “miniministério” regional, discutindo desde o calendário escolar unificado até políticas de inclusão digital. Isso facilita a vida de famílias que moram em uma cidade e trabalham em outra, criando uma cidadania metropolitana, porém os maiores problemas dos consórcios são propriamente a complexidade burocrática e a necessidade de aprovação legislativa em todas as câmaras municipais, o que constitui barreiras de entrada. Além disso, a inadimplência de um município pode comprometer o fluxo de caixa do consórcio, exigindo uma engenharia financeira e política constante.

3. Considerações finais

Após uma análise exaustiva dos dados e da literatura, esta pesquisa evidencia que o fortalecimento da educação municipal no Brasil depende menos da descoberta de novas “balas de prata” pedagógicas e mais da engenharia institucional da cooperação. O pacto federativo de 1988 descentralizou a execução das políticas educacionais, transferindo responsabilidades para os municípios, mas o pacto de 2020, ou seja, o novo Fundeb, e os movimentos de ADEs estão tentando descentralizar a inteligência coletiva e equalizar o financiamento, promovendo uma governança mais horizontal e equitativa. Esta pesquisa, ao investigar o nível de cooperação, descentralização e diálogo entre os municípios no contexto do pacto federativo, revela que, apesar de avanços significativos, persistem desafios

estruturais que demandam uma articulação mais robusta entre os entes federados para mitigar as desigualdades regionais e socioeconômicas.

Os objetivos inicialmente propostos foram amplamente cumpridos, tanto o geral quanto os específicos. O objetivo geral de investigar o nível de cooperação, descentralização e diálogo entre os municípios devido ao pacto federativo foi alcançado por meio de uma análise integrada que demonstrou como o federalismo trino brasileiro, embora inovador, gerou assimetrias na capacidade de execução das políticas educacionais.

Especificamente, demonstramos as mudanças e avanços do novo Fundeb, destacando seu impacto redistributivo: o aumento da complementação federal de 10% para 23% até 2026 elevou o orçamento educacional para cerca de 370,3 bilhões de reais projetados, com o VAAT reduzindo a dispersão do investimento *per capita* em até 14% entre redes municipais, conforme evidenciado pelas simulações do Senado Federal (2020) e estudos de Santos, C. Callegari e A. Callegari (2022). Além disso, mensuramos o impacto financeiro do VAAT, mostrando que ele beneficiou diretamente municípios pobres em estados ricos, garantindo um piso mínimo de qualidade que o antigo Fundeb não alcançava.

Verificamos também as condicionalidades do VAAR, revelando que, em 2025, ele induziu melhorias na gestão em estados como Paraná, Pará e Maranhão, com distribuições concentradas em regiões subfinanciadas, embora tenha gerado burocratização excessiva em entes com baixa capacidade técnica. Os resultados obtidos por meio do modelo de Diferença em Diferenças indicam que a participação dos municípios em Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) exerce um efeito positivo e estatisticamente significativo sobre a evolução do Ideb.

Em termos substantivos, as estimativas sugerem que os municípios participantes de ADEs experimentaram ganhos médios no Ideb significativamente superiores aos observados nos municípios não participantes, com incrementos variando aproximadamente entre 1,5 e 3,0 pontos ao longo do período analisado. Esses resultados permanecem consistentes após a verificação do pressuposto de tendências paralelas no período pré-tratamento, indicando que os efeitos estimados

podem ser interpretados como impacto causal da cooperação intermunicipal institucionalizada. Os dados sugerem que os ADEs têm potencial para impulsionar indícios de desenvolvimento educacional, sobretudo no que se refere à evolução do Ideb, embora a identificação de causalidade plena dependa do controle de variáveis intervenientes, como políticas estaduais concomitantes, características socioeconômicas locais e capacidade administrativa dos municípios. Esses resultados foram corroborados por dados primários do Inep (2025), Qedu e relatórios do Todos pela Educação (2020), confirmando que a cooperação horizontal *bottom-up* pode mitigar as limitações da verticalidade federal.

A metodologia utilizada foi muito eficaz, pois combinou perspectivas positivistas e fenomenológicas para uma análise holística. A fase explicativa, ancorada no *Diff-in-Diff*, permitiu identificar relações causais entre variáveis como adesão a ADEs e melhorias no Ideb, isolando fatores externos e fornecendo evidências robustas sobre o impacto da cooperação federativa. Complementarmente, a fase descritiva detalhou o cenário fiscal, utilizando dados secundários de fontes como Ipea, Senado e Inep, enquanto a revisão bibliográfica baseou-se em diversos autores clássicos e contemporâneos que só reforçaram o que os dados evidenciaram. Essa integração metodológica foi crucial para desvendar dinâmicas complexas, como as de poder e financiamento, que determinam desigualdades educacionais entre municípios rurais e urbanos. Sem essa abordagem híbrida, a pesquisa teria sido limitada a descrições superficiais, ignorando os “porquês” qualitativos por trás dos números, como a persistência de vácuos de atendimento devido à ausência de um SNE pleno até 2025.

No entanto, encontramos dificuldades significativas ao longo da pesquisa inerentes à própria metodologia aplicada. Por exemplo, ao analisar a evolução do Ideb em municípios dentro e fora de ADEs, não se garante que os resultados sejam evidência causal absoluta, pois o avanço no indicador pode estar associado a outras variáveis não controladas, como investimentos privados, migrações populacionais ou políticas estaduais paralelas. Embora tenhamos aplicado o *Diff-in-Diff* para mitigar vieses, a análise focou exclusivamente na relação com ADEs, sem explorar

interações multifatoriais, o que demandou um esforço exaustivo de coleta e processamento de dados de milhares de municípios. Ademais, consolidar autores antigos, como Motta e Moreira (2007) e Souza (1993), com contemporâneos, como Muñoz Moreno (2020), foi desafiador, devido às evoluções conceituais e contextuais, exigindo uma síntese crítica para evitar anacronismos. Não houve um referencial teórico único e completo que abarcasse todos os fenômenos, tal como o pacto federativo, novo Fundeb, VAAT, VAAR, ADEs e os consórcios de forma integrada, o que nos obrigou a recorrer a autores-chave por tópico. Essa fragmentação bibliográfica, embora tenha tornado este artigo único ao propor uma visão sistêmica, destacou a escassez de obras holísticas na literatura brasileira sobre federalismo educacional.

As contribuições desta pesquisa avançam a área temática da Administração Pública, particularmente no grupo de trabalho sobre políticas educacionais e governança federativa, ao oferecer uma análise inédita que integra financiamento, cooperação e diálogo no contexto municipal. O estudo fornece ferramentas práticas, como recomendações para adesão ao VAAR sem burocratização excessiva e estratégias para fortalecer ADEs, promovendo uma administração mais eficiente e equitativa. Em termos mais amplos, contribui para o debate sobre o federalismo cooperativo no Brasil, enfatizando que a equidade educacional não é apenas uma questão orçamentária, mas ética e territorial, alinhando-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 4) da Organização das Nações Unidas (ONU).

Apesar dos cuidados metodológicos e do uso de modelos de Diferença em Diferenças, a presente pesquisa reconhece ameaças à validade interna que podem influenciar os resultados observados. Um fator importante é a migração de alunos entre redes de ensino. A crise econômica recente levou quase um milhão de estudantes a deixarem escolas privadas e ingressarem em escolas públicas, alterando de forma substantiva o perfil das matrículas municipais. Por exemplo, no Tocantins, a matrícula municipal aumentou de 29 mil alunos em 2019 para 42 mil em 2021. Essa dinâmica pode inflacionar o Ideb de alguns municípios sem que isto resulte diretamente de ações dos ADEs.

Outra ameaça refere-se aos investimentos diretos dos estados. Ao estimar os gastos estaduais com educação, estudos como o da INESC consideram as matrículas estaduais e municipais em conjunto, pois os investimentos estaduais beneficiam também os alunos das redes municipais. Assim, programas estaduais de formação docente, reformas curriculares ou infraestrutura podem ter impacto positivo no Ideb, confundindo a atribuição de causalidade aos ADEs.

Por fim, admite-se que outras variáveis contextuais (capacidade administrativa local, políticas federais concorrentes, choques macroeconômicos) podem interferir nos resultados. Portanto, os efeitos encontrados nesta pesquisa devem ser interpretados como fortes correlações sob condições controladas, e não como provas definitivas de causalidade. Recomenda-se que estudos futuros incorporem dados adicionais, acompanhem a mobilidade de estudantes e mensurar os investimentos estaduais e federais para reforçar a validade causal dos achados.

Sugere-se ainda aprofundar aspectos como o impacto longitudinal do VAAR em indicadores raciais e socioeconômicos, incorporando variáveis multifatoriais no *Diff-in-Diff* para maior robustez causal. Além disso, pesquisas comparativas entre ADEs e consórcios intermunicipais poderiam explorar modelos híbridos de governança, enquanto análises qualitativas etnográficas em municípios vulneráveis revelariam narrativas locais sobre cooperação. Enfrentar esses desafios reforça o pacto federativo como instrumento de inclusão, garantindo que toda criança brasileira, independentemente de sua origem geográfica, tenha acesso a uma educação transformadora.

Referências

ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (org.). **Regime de colaboração e associativismo territorial**: Arranjos de Desenvolvimento da Educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Conheça o novo Fundeb, que amplia gradualmente os recursos da educação**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 26 ago. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/687499-conheca->

[o-novo-fundeb-que-amplia-gradualmente-os-recursos-da-educacao/](#). Acesso em: 14 jan. 2026.

ARAÚJO, C. G.; FREGUETE, M. L. Federalismo, Regime de Colaboração e Plano de Ações Articuladas como instrumento indutor de políticas educacionais: uma análise a partir da produção acadêmica. **Research, Society and Development**, Itajubá, v. 7, n. 3, p. 1-17, 2018. Disponível em:

<https://www.redalyc.org/journal/5606/560659010013/html/>. Acesso em: 10 jan. 2026.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: 70, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 jan. 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.732, de 18 de outubro de 2023. Institui o Conselho da Federação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 out. 2023a. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/D11732.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.

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), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 ago. 2020a. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. **Fundeb ultrapassará R\$ 370 bilhões em 2026**. Brasília, DF: Governo Federal, 31 dez. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2025/dezembro/fundeb-ultrapassara-r-370-bilhoes-em-2026>. Acesso em: 14 jan. 2026.

BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. - Portaria Interministerial no 4, de 30 de Abril de 2025. Dispõe sobre os coeficientes de distribuição e os valores da complementação da União – VAAR, referentes ao

exercício de 2025. Disponível em: [Portaria Interministerial MEC MF nº 4, de 30 de Abril de 2025 - Última modificação — Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação](#). Acesso em: 10 Jan. 2026

BRASIL. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)**. Ideb 2023: resultados. Brasília, DF: Inep, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 14 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 abr. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 dez. 2020b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151>. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.565, de 4 de maio de 2023. Altera a Lei nº 13.005/2014 (PNE) e institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 maio 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/lei/l14565.htm. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. **Nota Técnica de Orçamento nº 72/2020**. Brasília, DF: Senado Federal, 2020c.

BRASIL. **Nova cartilha do Fundeb**. Brasília, DF: MEC, 2020d.

GIL, A. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2010.

GODOI, E. B.; BREYER, E. A. M. M. A experiência do ADE Noroeste Paulista. In: ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (org.). **Regime de colaboração e associativismo territorial**: Arranjos de Desenvolvimento da Educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012. p. 99-108.

GRIN, E. J.; SEGATTO, C. I. Consórcios intermunicipais ou arranjos de desenvolvimento da educação? Uma análise de duas experiências no federalismo educacional brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 72, n. 1, p. 101-132, 2021. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6272>. Acesso em: 14 jan. 2026.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua)**: Síntese de Indicadores Sociais – Educação. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

MARQUES, A. E. S. **Despesas governamentais com educação: 1986-1990**. Brasília, DF: IPEA, 1991. (Texto para Discussão, n. 243).

MOTTA, R. S.; MOREIRA, A. **Eficiência na gestão municipal no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2007. (Texto para Discussão, n. 1301).

MUÑOZ MORENO, R. **Reforma do Fundeb traz equidade e oportunidade para melhorar a qualidade da educação**. Banco Mundial, 6 out. 2020. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/opinion/2020/10/06/brazil-fundeb-reform-opportunity-education-quality>. Acesso em: 14 jan. 2026.

PERES, U. D.; CAPUCHINHO, C. B.; LIMONTI, R. M. O papel do Governo Federal no financiamento da educação: efeitos da complementação do Fundeb no combate à desigualdade entre redes estaduais do Brasil. **Education Policy Analysis Archives**, Arizona, v. 32, 2024. DOI: <https://doi.org/10.14507/epaa.32.8041>.

QEDU. **Francinópolis: Ideb**. [S. d.]. Disponível em: <https://gedu.org.br/municipio/2204006-francinopolis/ideb>. Acesso em: 12 jan. 2026.

SANTOS, A. N.; CALLEGARI, C. O.; CALLEGARI, A. C. R. Avaliação da equidade redistributiva da complementação da União no novo Fundeb. **Education Policy Analysis Archives**, Arizona, v. 30, n. 1, 2022. DOI: <https://doi.org/10.14507/epaa.30.6415>.

SEGATTO, C.; GRIN, E.; ABRUCIO, F. **Arranjos de Desenvolvimento da Educação: o que podemos aprender com as suas trajetórias?**. Curitiba: Positivo, 2023.

SOARES, D. J. M.; SOARES, T. E. A.; SANTOS, W. Aproximações entre a No Child Left Behind e o Ideb/Brasil: contribuições para um debate. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 18, e023001, 2023. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v18i00.16848>. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/16848>. Acesso em: 10 jan. 2026.

SOUZA, M. A. Crise de estado e descentralização educacional no Brasil: resistências, inovações e perspectivas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 10, p. 1-31, 1993. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/16037>. Acesso em: 14 jan. 2026.

TEIXEIRA, E. C. N. S. O piso salarial nacional no contexto do financiamento da educação no Brasil: limites e possibilidades do seu cumprimento. *In*: ENCONTRO ANUAL DA FINEDUCA, 6., 2018, Campinas. **Anais** [...]. Campinas: Unicamp, 2018. p. 166-180.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **O Novo Fundeb**: entenda o que muda e os impactos da aprovação da PEC 15/2015. São Paulo, 2020.

VIEIRA, G. A. D.; AMORIM, V. A.; CYSNE, M. R. F. P.; XAVIER, A. R. Education and democracy in portuguese-speaking african countries (palop): a proposal for political training in basic education. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, Teófilo Otoni, v. 1, n. 3, p. 1-27, 2026. DOI: <https://doi.org/10.61164/dbs1jb84>. Disponível em: <https://remunom.Ojsbr.Com/multidisciplinar/article/view/5389>. Acesso em: 5 fev. 2026.

XAVIER, A. R.; MUNIZ, K. R. A.; SANTANA, J. R.; VASCONCELOS, G. J.; REGINALDO, G. S. Pesquisa em educação: aspectos históricos e teórico-metodológicos. **Educa**: Revista Multidisciplinar em Educação, Porto Velho, v. 8, p. 1-19, 2021. DOI: <https://doi.org/10.26568/2359-2087.2021.4627>. Disponível em: <https://periodicos.unir.br/index.php/EDUCA/article/view/4627>. Acesso em: 10 jan. 2026.