

Caderno de Subsídios Legislativos

para o Aperfeiçoamento do
Financiamento, da Governança
Federativa e das Capacidades
Municipais na Educação Básica

Clérison José da Silva Andrade

Orientador: Prof. Dr. Paulo César Marques de Andrade Santos

2026



Baseado na tese:

Dinâmicas Orçamentárias e Desigualdades Educacionais na RIDE Petrolina-Juazeiro

CLÉRISTON JOSÉ DA SILVA ANDRADE

**CADERNO DE SUBSÍDIOS LEGISLATIVOS PARA O APERFEIÇOAMENTO DO
FINANCIAMENTO, GOVERNANÇA FEDERATIVA E CAPACIDADES MUNICIPAIS NA
EDUCAÇÃO BÁSICA**

Documento técnico-legislativo elaborado a partir dos achados da tese de doutorado Dinâmicas Orçamentárias e Desigualdades Educacionais na RIDE Petrolina-Juazeiro, apresentada no PPGFPPI, da Universidade de Pernambuco (UPE).

JUAZEIRO-BAHIA
2026

FICHA TÉCNICA

Título: Caderno de Subsídios Legislativos para o Aperfeiçoamento do Financiamento, da Governança Federativa e das Capacidades Municipais na Educação Básica.

Base empírica: tese de doutorado Dinâmicas Orçamentárias e Desigualdades Educacionais na RIDE Petrolina-Juazeiro.

Autor da tese: Clériston José da Silva Andrade.

Orientador: Prof. Dr. Paulo César de Andrade Marques dos Santos

Finalidade: subsidiar parlamentares, consultorias legislativas, entidades municipalistas, gestores públicos e órgãos de controle na formulação de proposições normativas voltadas ao aperfeiçoamento do financiamento e da governança federativa da educação básica.

Formato: documento técnico-legislativo com minutas de PEC, PLP, PL, requerimento de audiência pública, indicação legislativa e anexos técnicos.

Nota metodológica: as proposições aqui apresentadas são anteprojetos e devem ser submetidas à revisão final de técnica legislativa, análise de impacto orçamentário-financeiro e conferência de constitucionalidade pelas consultorias competentes antes do protocolo parlamentar.

SÍNTESE EXECUTIVA

Este Caderno traduz em proposições legislativas a principal conclusão de uma tese de doutorado: entre o recurso financeiro transferido e a criança matriculada existe um intervalo que o desenho atual do financiamento não atravessa sozinho. Esse intervalo é a capacidade estatal municipal, o conjunto de condições fiscais, técnicas e institucionais que permitem a um município converter receita em vaga, escola, professor e infraestrutura. Onde essa capacidade falta, o dinheiro chega e a desigualdade permanece.

A pesquisa examinou os oito municípios da RIDE Petrolina-Juazeiro entre 2020 e 2025 e encontrou desigualdades que persistem mesmo sob regras federais idênticas. Em 2025, Petrolina concentrou 42,8% de toda a receita do Fundeb da região e arrecadou valor 20,1 vezes superior ao de Orocó. A complementação-VAAT equalizou o valor por aluno, reduzindo o coeficiente de variação desse indicador a 7,59%, mas a desigualdade da receita total permaneceu em 120,58%. A cobertura de creche variou de 14,6% em Casa Nova a 44,0% em Petrolina, e mesmo o melhor resultado da região ficou 7,8 pontos percentuais abaixo da meta de 50% do Plano Nacional de Educação.

O investimento em creches comportou-se como variável de ajuste, e não como prioridade protegida. Sua oscilação ao longo do período foi 5,1 vezes maior que a da receita que deveria financiá-lo, e em 2025 sete dos oito municípios reduziram esse investimento apesar de receitas crescentes. A elasticidade estimada de 1,036 confirma que o investimento sobe quando há folga e recua quando há aperto. O caso de Curaçá, porém, mostra que a armadilha não é destino: sob severa restrição fiscal, o município sustentou cobertura de pré-escola acima de 90% por meio de regularidade institucional e estabilidade de equipes, demonstrando que capacidade pode substituir escala.

A partir desse diagnóstico, o Caderno reúne onze proposições articuladas: uma Proposta de Emenda à Constituição que inscreve o dever de equalização de capacidades; um Projeto de Lei Complementar que institui essa política no Sistema Nacional de Educação; quatro projetos de lei ordinária voltados a custo territorial, transparência, margem discricionária e expansão planejada da educação infantil; além de requerimento de audiência pública e indicação ao Executivo. Todas

partilham um mesmo princípio. O Fundeb permanente foi um avanço, e o passo seguinte é garantir que o recurso chegue ao território com condições reais de virar direito.

Painel de Evidências

42,8%	20,1 vezes	14,6% a 44,0%	1,036
da receita do Fundeb regional concentrada em Petrolina em 2025	diferença entre a receita de Petrolina e a de Orocó em 2025	intervalo da cobertura de creche entre os municípios analisados	elasticidade estimada do investimento em creches diante da receita

Fonte: síntese elaborada a partir dos resultados da tese.

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO	1
2 DIAGNÓSTICO LEGISLATIVO-EDUCACIONAL	2
2.1 Desigualdades de oferta	2
2.2 Financiamento e Fundeb	2
2.3 Capacidade administrativa municipal.....	3
2.4 Planejamento educacional.....	3
2.5 Cooperação federativa	4
2.6 Execução orçamentária.....	4
2.7 A lição do caso desviante: capacidade que substitui escala	5
3 PRINCÍPIOS ORIENTADORES DAS PROPOSTAS.....	5
3.1 Equidade federativa.....	5
3.2 Redistribuição com sensibilidade territorial	5
3.3 Assistência técnica permanente da União	6
3.4 Fortalecimento institucional dos municípios	6
3.5 Transparência orçamentária substantiva	6
3.6 Planejamento educacional vinculado ao orçamento	6
3.7 Garantia do direito à educação	7
4 MATRIZ DE PROPOSTAS LEGISLATIVAS	8
5 MINUTAS LEGISLATIVAS.....	9
5.1 Minuta de Proposta de Emenda à Constituição.....	9
5.2 Minuta de Projeto de Lei Complementar	11
5.3 Minuta de Projeto de Lei Ordinária - Fundeb, custo territorial e transparência	14
5.4 Minuta de Projeto de Lei Ordinária - Expansão planejada da educação infantil	16
5.5 Minuta de Requerimento de Audiência Pública.....	18
5.6 Minuta de Indicação Legislativa	19
6 ESTRATÉGIA DE TRAMITAÇÃO E INCIDÊNCIA.....	21
6.1 Caminho legislativo recomendado	21
6.2 Comissões prioritárias na Câmara dos Deputados.....	21
6.3 Comissões prioritárias no Senado Federal.....	21
6.4 Frentes Parlamentares relevantes.....	22
6.5 Entidades parceiras estratégicas.....	22
6.6 Estratégias de participação cidadã	22

6.7 Narrativa política recomendada.....	22
6.8 Argumentário: respostas a objeções frequentes	23
7 ANEXOS TÉCNICOS	24
Anexo I - Resumo metodológico da tese	24
Anexo II - Tabela de receitas do Fundeb na RIDE.....	24
Anexo III - Tabela de complementação-VAAT	24
Anexo IV - Tabelas de aplicação em MDE.....	24
Anexo V - Tabelas de investimentos em educação infantil	25
Anexo VI - Tabelas de cobertura de creche e pré-escola	25
Anexo VII - Gráfico da evolução da receita do Fundeb por município.....	25
Anexo VIII - Gráfico da receita total do Fundeb por município em 2025	25
Anexo IX - Gráfico de matrículas e escala média por escola	25
Anexo X - Gráfico de densidade institucional	25
Anexo XI - Gráfico de PNATE médio por aluno	26
Anexo XII - Gráficos de cobertura de creche e pré-escola.....	26
Anexo XIII - Gráficos de investimento médio em educação infantil	26
Anexo XIV - Indicador de Esforço Institucional	26
Anexo XV - Modelo de elasticidade-renda	26
Anexo XVI - Volatilidade da receita e do investimento	26
Anexo XVII - Rigidez orçamentária e margem discricionária	27
Anexo XVIII - Modelo de efeitos fixos sobre Indicador de Educação Infantil	27
Anexo XIX - Matriz qualitativa das entrevistas	27
Anexo XX - Produto técnico: plataforma de transparência	27
Anexo XXI - Glossário técnico-legislativo.....	27
ENCERRAMENTO	29
REFERÊNCIAS	29

1 APRESENTAÇÃO

A presente proposta de Caderno de Subsídios Legislativos nasce de uma constatação simples, porém estrutural: o lugar onde uma criança nasce ainda condiciona, de forma decisiva, suas chances de acesso à educação infantil. A Constituição Federal declara a educação como direito social fundamental, estabelece o dever do Estado e organiza a oferta educacional em regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Entretanto, a existência formal do direito não assegura, por si só, sua materialização no território.

A tese Dinâmicas Orçamentárias e Desigualdades Educacionais na RIDE Petrolina-Juazeiro demonstra que municípios próximos, submetidos ao mesmo marco constitucional, às mesmas regras gerais do Fundeb e às mesmas obrigações educacionais, produzem resultados profundamente desiguais na oferta de creches e pré-escolas. A pesquisa aponta que essa desigualdade não decorre apenas de fatores socioeconômicos externos à política educacional. Ela é produzida pela interação entre escala fiscal, custos territoriais, rigidez orçamentária, capacidade técnico-administrativa, padrões de planejamento e baixa densidade da cooperação federativa.

O Fundeb permanente, especialmente após a Emenda Constitucional nº 108, de 2020, representou avanço redistributivo relevante. A complementação-VAAT tornou o sistema mais sensível à desigualdade fiscal entre redes. Ainda assim, a tese evidencia que equalizar o valor por aluno não significa equalizar o custo real da oferta, tampouco garantir que todos os municípios tenham as mesmas condições de transformar receita em vaga, escola, professor, transporte, alimentação, manutenção e infraestrutura.

Entre o recurso transferido e a criança matriculada existe um elo decisivo: a capacidade estatal municipal. Esse conceito, no âmbito da tese, compreende as condições fiscais, técnico-administrativas e político-institucionais que permitem ao município planejar, executar, monitorar e sustentar políticas educacionais. Municípios com menor escala fiscal, redes dispersas, equipes técnicas reduzidas e maior dependência de transferências enfrentam obstáculos que o desenho atual do financiamento ainda não captura adequadamente.

A agenda legislativa aqui proposta parte desse diagnóstico. A ciência produzida na tese precisa chegar ao Parlamento porque revela que o problema não se limita à gestão local, nem pode ser enfrentado apenas por recomendações administrativas. Há gargalos que derivam do próprio desenho normativo do federalismo educacional brasileiro. Se a lei distribui responsabilidades sem equalizar capacidades, ela preserva a desigualdade sob aparência de neutralidade. Se a política de financiamento ignora custos territoriais, ela trata como iguais redes que trabalham sob condições radicalmente distintas. Se a União exige planejamento, execução,

transparência e resultados sem assegurar assistência técnica permanente aos municípios mais frágeis, o sistema tende a premiar quem já possui capacidade instalada e a punir quem mais precisa de apoio.

Este Caderno organiza, portanto, uma agenda legislativa de conversão: converter evidência científica em proposição normativa; converter diagnóstico acadêmico em ação parlamentar; converter financiamento redistributivo em capacidade efetiva de oferta educacional. O objetivo não é substituir o Fundeb, mas aperfeiçoá-lo. Não é retirar autonomia municipal, mas sustentá-la com condições reais de exercício. Não é ampliar obrigações abstratas, mas criar instrumentos institucionais para que o direito à educação básica, especialmente na primeira infância, deixe de depender da força fiscal do município onde a criança nasceu.

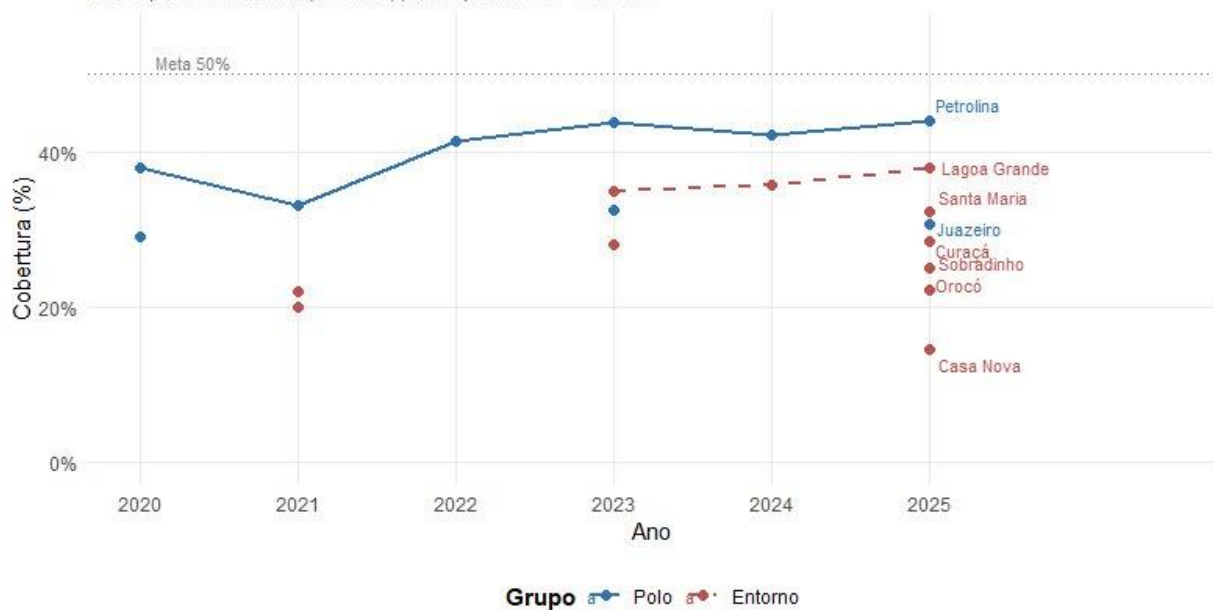
2 DIAGNÓSTICO LEGISLATIVO-EDUCACIONAL

2.1 Desigualdades de oferta

Problema real: a oferta de educação infantil permanece profundamente desigual entre municípios da mesma região, ainda que todos estejam submetidos às mesmas obrigações constitucionais. A tese demonstra que a cobertura de creche e pré-escola varia de forma acentuada entre os municípios da RIDE Petrolina-Juazeiro. Em 2025, a taxa de matrícula em creche oscilou de 14,6% em Casa Nova a 44,0% em Petrolina, e mesmo o município mais bem atendido permaneceu 7,8 pontos percentuais abaixo da meta de 50% fixada pela Meta 1 do Plano Nacional de Educação. Na pré-escola, etapa obrigatória, a cobertura foi de 71,0% em Sobradinho a 99,9% em Orocó. A desigualdade é mais crítica na creche, etapa não obrigatória para a família, mas integrante do direito à educação infantil e fortemente dependente da capacidade municipal de investimento. A vaga em creche exige obra, manutenção, alimentação, pessoal, transporte e custeio permanente. Quando o município não tem margem fiscal, capacidade técnica ou planejamento continuado, a expansão da oferta fica submetida ao ciclo anual da receita.

Gráfico H2.3 — Cobertura de Creche por Município (2020–2025)

Taxa líquida de matrícula (0-3 anos) | Linha pontilhada = meta 50%

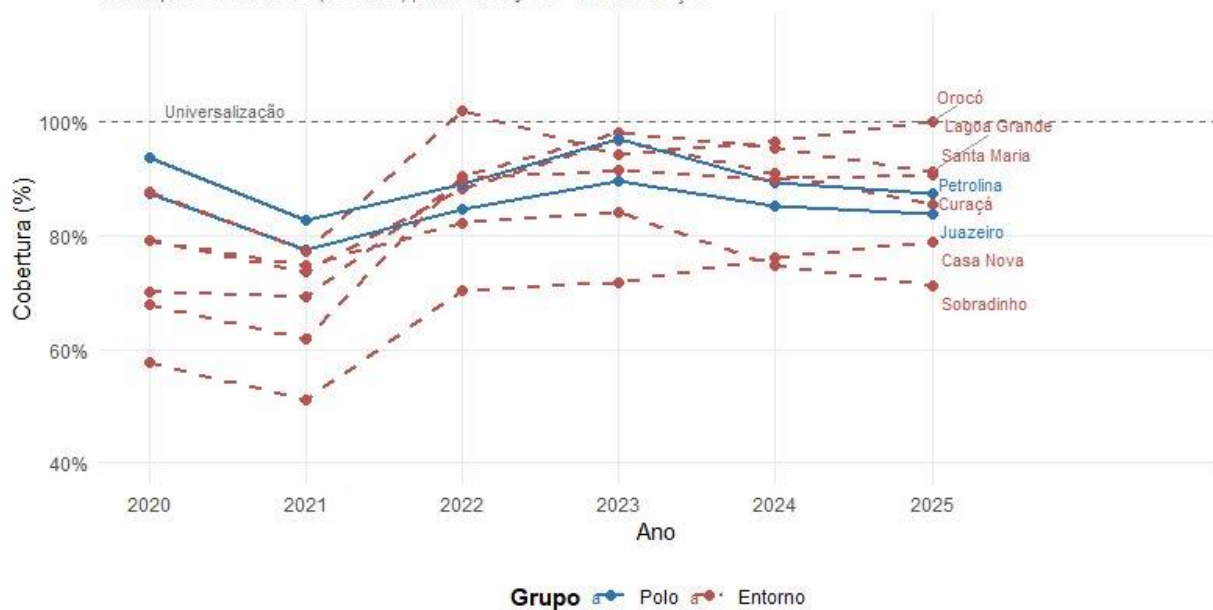


Fonte: Observatório da Criança e do Adolescente (2025). Elaboração própria.

Fonte: Censo Escolar/Inep; elaboração própria.

Gráfico H2.4 — Cobertura de Pré-escola por Município (2020–2025)

Taxa líquida de matrícula (4-5 anos) | Linha tracejada = universalização



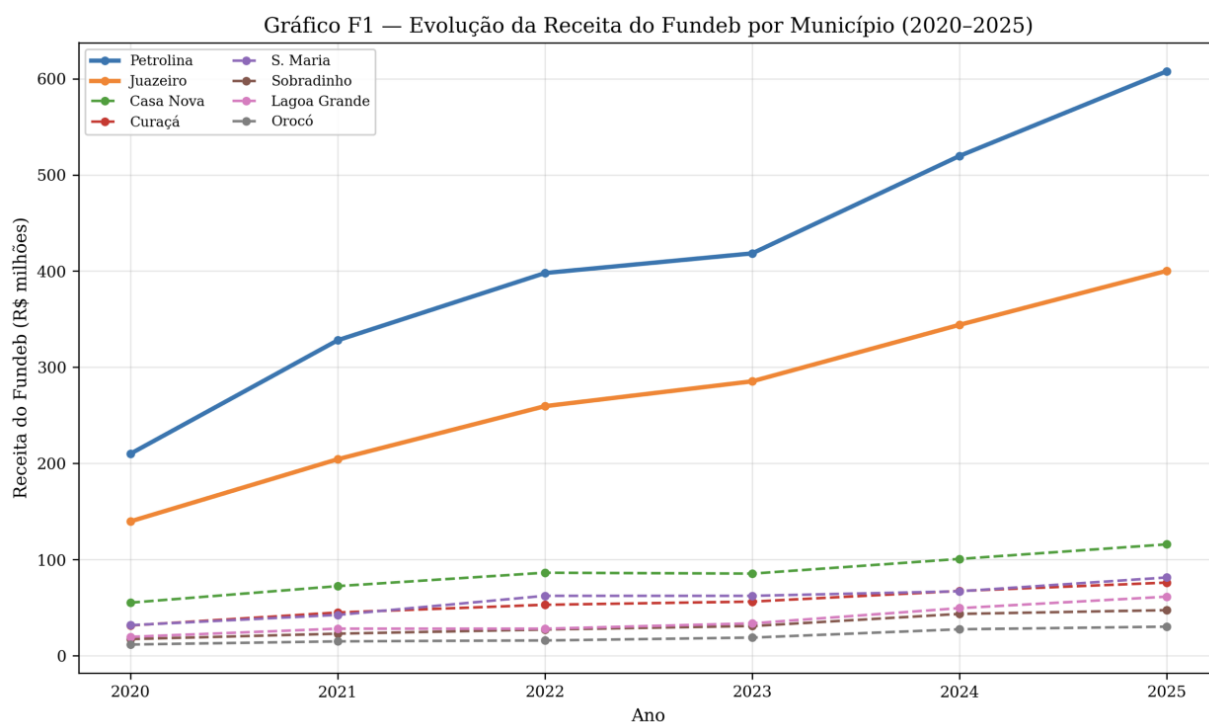
Fonte: Observatório da Criança e do Adolescente (2025). Elaboração própria.

Fonte: Censo Escolar/Inep; elaboração própria.

2.2 Financiamento e Fundeb

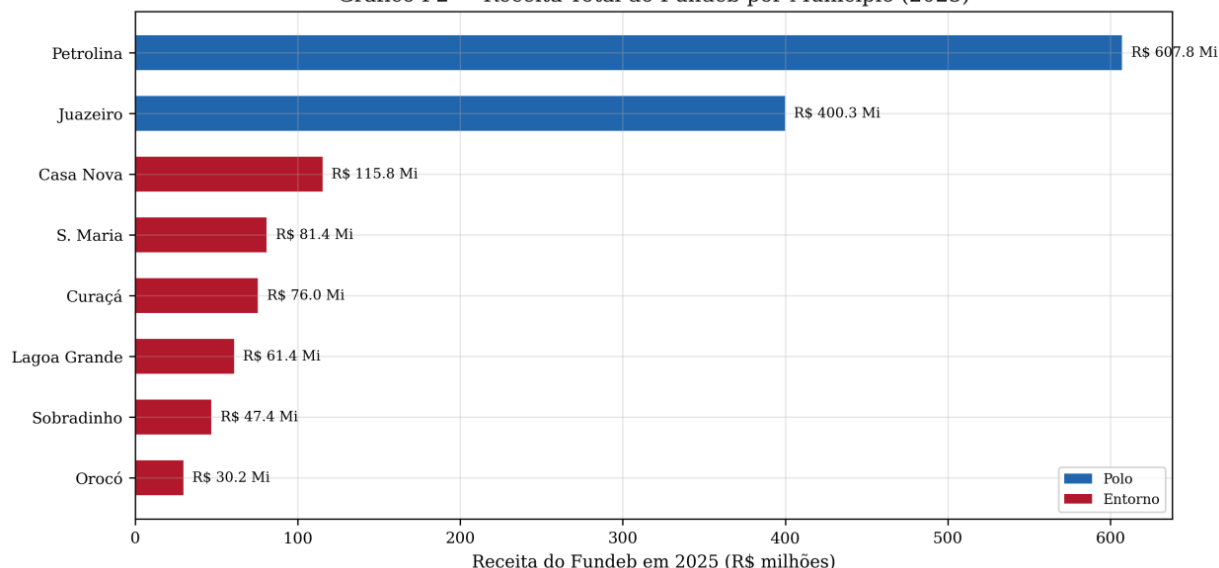
Problema real: o Fundeb reduz desigualdades per capita, mas não elimina desigualdades de escala, nem incorpora plenamente os custos territoriais da oferta. A pesquisa indica que

Petrolina concentrou 42,8% da receita do Fundeb da RIDE em 2025 e apresentou receita 20,1 vezes superior à de Orocó, menor município da amostra. Essa diferença de escala, natural pela densidade populacional, produz efeitos administrativos concretos: municípios maiores conseguem manter equipes, sistemas, planejamento, controle interno e maior capacidade de captação; municípios menores operam sob lógica de urgência. A complementação-VAAT atenua assimetrias, mas não resolve o custo fixo oculto de redes dispersas. O contraste é mensurável. Enquanto o coeficiente de variação do valor por aluno entre os oito municípios caiu para 7,59%, a desigualdade da receita total permaneceu em 120,58%, e a diferença anual entre os municípios-polo e os de entorno superou R\$ 200 milhões em todos os anos da série. Um aluno em município rural, com longas rotas de transporte e baixa densidade de atendimento, pode custar mais do que um aluno em rede urbana concentrada.



Fonte: Siope (2020-2025); elaboração própria.

Gráfico F2 — Receita Total do Fundeb por Município (2025)



Fonte: Siope (2025); elaboração própria.

2.3 Capacidade administrativa municipal

Problema real: a desigualdade educacional também é desigualdade de capacidade estatal. A tese identifica que o volume de recursos é condição necessária, mas insuficiente. A conversão de receita em oferta depende da existência de equipes técnicas, domínio dos sistemas federais, planejamento orçamentário, projetos de engenharia, licitações, gestão de contratos, monitoramento de indicadores e continuidade institucional.

Municípios de baixa capacidade podem perder oportunidades, atrasar execução, enfrentar dificuldades em prestar contas ou não conseguir transformar receita disponível em investimento efetivo. A fragilidade técnica, nesse sentido, funciona como mecanismo regressivo: penaliza exatamente quem mais precisa de apoio.

2.4 Planejamento educacional

Problema real: o planejamento educacional ainda é mais formal do que operacional. A pesquisa registra que PPA, LDO, LOA, planos municipais e instrumentos de monitoramento frequentemente não orientam a decisão cotidiana. Em muitos casos, o orçamento reproduz o exercício anterior, sem diagnóstico prospectivo da demanda, sem projeção de expansão e sem vinculação consistente entre meta educacional e capacidade fiscal.

Essa fragilidade explica por que o investimento em educação infantil se mostra reativo. A tese identificou elasticidade-renda estimada de 1,036 entre variações da receita do Fundeb e investimento em infraestrutura e manutenção de creches, sugerindo que o investimento oscila

conforme a receita, em vez de seguir trajetória planejada e protegida. A volatilidade confirma o padrão. A oscilação do investimento em infraestrutura de creches foi, em média, 5,1 vezes superior à da receita do Fundeb, e em 2025 sete dos oito municípios reduziram esse investimento mesmo diante de receitas em alta. O investimento funciona como variável de ajuste, que expande quando há folga e contrai quando há aperto.

2.5 Cooperação federativa

Problema real: o regime de colaboração ainda não possui densidade operacional suficiente para reduzir desigualdades entre municípios. A RIDE Petrolina-Juazeiro, concebida como instrumento de desenvolvimento regional, não se traduz, no campo educacional, em instância efetiva de cooperação permanente. A baixa operacionalidade regional revela uma lacuna maior do federalismo educacional brasileiro: a cooperação existe como princípio constitucional, mas carece de mecanismos vinculantes, financiamento próprio, assistência técnica continuada e governança territorial.

A instituição do Sistema Nacional de Educação abre oportunidade para corrigir essa lacuna, desde que a legislação infraconstitucional incorpore instrumentos concretos de equalização de capacidades municipais.

2.6 Execução orçamentária

Problema real: ter recurso autorizado não significa ter capacidade de executar. Os gargalos de licitação, engenharia, convênios, prestação de contas, alimentação dos sistemas, elaboração de projetos e gestão de contratos aparecem como barreiras entre o orçamento e a oferta. A execução é o ponto em que a desigualdade de capacidade se torna desigualdade de acesso. A legislação educacional brasileira ainda mede pouco essa dimensão. Há forte controle sobre percentuais mínimos, mas menor atenção à capacidade real de conversão do gasto em expansão da oferta, especialmente na educação infantil. A sub-execução é o sintoma mais visível desse limite. Em municípios de menor porte, a rigidez orçamentária pode comprometer mais de 80% das despesas educacionais com gastos obrigatórios, estreitando a margem disponível para investir. Recursos não executados em um exercício não se perdem apenas naquele ano, porque a creche não construída hoje é a vaga que faltará por anos, perpetuando o déficit de capacidade que a originou.

2.7 A lição do caso desviante: capacidade que substitui escala

Problema real: a baixa capacidade fiscal é com frequência tratada como sentença, como se os municípios menores estivessem condenados à baixa oferta. A tese encontrou um contraexemplo que desautoriza esse determinismo e oferece o argumento mais forte desta agenda legislativa.

Curaçá opera sob restrição fiscal severa e custos logísticos elevados, condições que costumam encerrar o ciclo da baixa oferta. Ainda assim, suas receitas do Fundeb cresceram 141,7% entre 2020 e 2025, e o município sustentou cobertura de pré-escola acima de 90%, com recebimento contínuo da complementação-VAAT. O que distingue Curaçá não é a escala fiscal, que permanece baixa, mas a regularidade no cumprimento das condicionalidades federais e a estabilidade das equipes ao longo dos ciclos de governo.

A lição é direta. Quando a escala falta, a regularidade técnica e a continuidade institucional funcionam como ativos substitutos, capazes de converter o aporte redistributivo em oferta efetiva. Os pontos de intervenção mais promissores não estão apenas no volume de recurso, mas nas capacidades que permitem usá-lo. É exatamente sobre essas capacidades, a regularidade dos sistemas, a estabilidade das equipes e o apoio técnico permanente, que incidem as proposições reunidas neste Caderno.

3 PRINCÍPIOS ORIENTADORES DAS PROPOSTAS

3.1 Equidade federativa

A equidade federativa exige que entes desiguais sejam tratados conforme suas condições reais. A igualdade formal de obrigações não basta quando os municípios possuem capacidades fiscais, territoriais e administrativas profundamente distintas. O desenho legislativo deve reconhecer que a autonomia municipal só é efetiva quando acompanhada de condições materiais para seu exercício.

3.2 Redistribuição com sensibilidade territorial

A redistribuição deve considerar não apenas o número de matrículas, mas também o custo real da oferta. Municípios extensos, rurais, dispersos, com baixa densidade populacional e

elevado custo de transporte enfrentam encargos que a fórmula per capita não capta plenamente. A legislação deve incorporar indicadores de custo territorial e complexidade de rede.

3.3 Assistência técnica permanente da União

A União não deve atuar apenas como transferidora de recursos. Deve assumir papel estruturante de assistência técnica, indução, formação, suporte a projetos, apoio à execução, qualificação dos sistemas de informação e fortalecimento da capacidade administrativa dos municípios.

3.4 Fortalecimento institucional dos municípios

O município é o ente mais próximo da criança, da escola e da demanda real por vaga. Fortalecer a educação básica exige fortalecer secretarias municipais de educação, equipes de planejamento, carreiras técnicas, sistemas locais de monitoramento, capacidade de licitação, engenharia pública e controle interno.

3.5 Transparência orçamentária substantiva

A transparência não pode se limitar à publicação de demonstrativos fiscais. É necessário permitir que sociedade, conselhos, parlamentos e órgãos de controle compreendam quanto foi recebido, quanto foi executado, em que etapa, com que finalidade e qual resultado foi produzido em termos de oferta educacional.

3.6 Planejamento educacional vinculado ao orçamento

Planos educacionais precisam dialogar com PPA, LDO e LOA. A expansão da educação infantil deve ser planejada por metas, custo estimado, fonte de financiamento, cronograma de execução, impacto de custeio permanente e indicadores de acompanhamento.

3.7 Garantia do direito à educação

Todas as propostas partem de um princípio finalístico: o financiamento, a governança e a capacidade estatal são meios para garantir o direito à educação. O objetivo é assegurar que a criança tenha acesso real, tempestivo e qualificado à educação básica.

4 MATRIZ DE PROPOSTAS LEGISLATIVAS

Quadro 1 - Matriz de propostas legislativas

Problema identificado	Evidência da tese	Proposta normativa (solução)	Tipo de proposição	Órgão/esfera responsável	Impacto esperado
Desigualdade de escala fiscal entre municípios	Petrolina concentra 42,8% da receita do Fundeb da RIDE; receita 20,1 vezes superior à de Orocó em 2025.	Inserir na Constituição o dever de equalização progressiva de capacidades estatais municipais na educação básica.	PEC	Congresso Nacional	Dar fundamento constitucional explícito à política nacional de equalização de capacidades.
Fundeb não captura plenamente custos territoriais	Municípios dispersos possuem custo fixo oculto, rotas longas e baixa densidade de atendimento.	Criar fator de custo territorial e complexidade de rede como parâmetro de planejamento e distribuição suplementar.	PL	Congresso Nacional, MEC e FNDE	Tornar o financiamento mais aderente ao custo real da oferta.
VAAT atenua, mas não elimina assimetrias	Complementação reduz desigualdades per capita, mas não assegura conversão em oferta.	Vincular parte da assistência suplementar à expansão planejada da educação infantil em municípios de baixa capacidade.	PL	MEC e FNDE	Ampliar vagas com planejamento e suporte técnico.
Fragilidade técnico-administrativa municipal	Gestores relatam dificuldades em planejamento, sistemas, licitação e execução.	Instituir Programa Nacional de Equalização de Capacidades Municipais na Educação Básica.	PLP	União, Estados, Municípios e SNE	Transformar cooperação federativa em apoio técnico permanente.
Planejamento formal sem força operacional	PPA, LDO e LOA frequentemente não orientam decisões educacionais.	Exigir Plano Municipal de Conversão Orçamentária em Oferta Educacional, integrado ao PPA, LDO e LOA.	PL	Municípios, Tribunais de Contas e MEC	Aproximar meta educacional, orçamento e execução.
Investimento em creche reativo à receita	Elasticidade-renda de 1,036 indica sensibilidade do investimento ao ciclo fiscal.	Criar mecanismo de proteção plurianual para expansão da educação infantil.	PL	Congresso Nacional, MEC e FNDE	Reduzir descontinuidade de obras e expansão por solavancos.
Rigidez orçamentária comprime investimento	Percentuais semelhantes de folha produzem margens absolutas desiguais.	Criar indicador nacional de margem discricionária educacional.	PL	MEC, FNDE e STN	Medir capacidade real de investimento, além dos percentuais mínimos.
Cooperação regional insuficiente	RIDE pouco operacional no campo educacional.	Prever arranjos educacionais territoriais no âmbito do SNE, com planos regionais de oferta.	PLP	MEC, Estados e Municípios	Transformar regiões integradas em espaços reais de cooperação.
Baixa transparência sobre conversão do gasto	Dados existem, mas são fragmentados e pouco inteligíveis para controle social.	Criar Painel Nacional de Conversão Orçamentária em Oferta Educacional.	PL	MEC, FNDE e Inep	Permitir controle social sobre receita, execução e oferta.
Falta de debate parlamentar estruturado	Achados da tese têm implicações legislativas nacionais.	Realizar audiência pública sobre financiamento, VAAT, capacidades municipais e educação infantil.	Requerimento	Comissão de Educação da Câmara ou Senado	Mobilizar Parlamento, MEC, FNDE, Undime, CNM, academia e conselhos.
Necessidade de ação executiva imediata	Parte das medidas pode ser adotada por portaria, pacto federativo e assistência técnica.	Encaminhar Indicação ao Poder Executivo para instituir grupo de trabalho e plano de ação.	Indicação Legislativa	Câmara/Senado ao Poder Executivo	Antecipar providências administrativas enquanto projetos tramitam.

Fonte: elaboração própria, a partir dos achados sistematizados na tese Dinâmicas Orçamentárias e Desigualdades Educacionais na RIDE Petrolina-Juazeiro (Andrade, 2026).

5 MINUTAS LEGISLATIVAS

As minutas a seguir foram estruturadas como anteprojetos prontos para discussão parlamentar. Elas devem ser lidas como pacote articulado, ainda que possam tramitar de forma autônoma. A PEC estabelece fundamento constitucional. O PLP organiza a política no âmbito do Sistema Nacional de Educação. Os PLs ordinários criam instrumentos operacionais de diagnóstico, transparência, assistência técnica e expansão planejada da educação infantil. O requerimento e a indicação legislativa permitem iniciar a incidência institucional imediatamente.

5.1 Minuta de Proposta de Emenda à Constituição

Proposta de Emenda à Constituição nº ____, de 2026

Ementa: Altera os arts. 211 e 212-A da Constituição Federal para explicitar o dever da União de promover a equalização progressiva das capacidades estatais municipais na educação básica, mediante assistência técnica e financeira, com atenção aos custos territoriais, capacidade de execução e garantia do direito à educação infantil.

Texto normativo

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 211 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 8º e 9º:

“Art. 211.

§ 8º A União, em regime de colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, manterá política nacional de equalização progressiva das capacidades estatais dos entes responsáveis pela educação básica, com prioridade para os Municípios com menor capacidade fiscal, administrativa e técnica de garantir a oferta educacional obrigatória e a expansão da educação infantil.

§ 9º A política de que trata o § 8º deverá compreender assistência técnica permanente, apoio ao planejamento educacional e orçamentário, formação de equipes gestoras, apoio à elaboração de projetos, qualificação da execução orçamentária, fortalecimento dos sistemas de informação, indução à cooperação territorial e mecanismos de monitoramento público da conversão dos recursos educacionais em oferta efetiva.” (NR)

Art. 2º O art. 212-A da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 10:

“Art. 212-A.

§ 10. A lei disporá sobre mecanismos de consideração dos custos territoriais, da dispersão da rede, da densidade de atendimento, da capacidade de execução e da margem fiscal efetiva dos entes federados, para fins de aperfeiçoamento da assistência técnica e financeira da União destinada à redução das desigualdades de oferta na educação básica.” (NR)

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Justificativa

A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos Municípios papel central na oferta da educação infantil e do ensino fundamental, organizando a política educacional em regime de colaboração. Entretanto, a descentralização de responsabilidades não foi acompanhada, em igual intensidade, pela equalização das capacidades fiscais, administrativas e técnicas necessárias à garantia do direito à educação.

A experiência brasileira demonstra que municípios formalmente iguais em competência são materialmente desiguais em capacidade de execução. Essa desigualdade é especialmente grave na educação infantil, etapa de elevado custo continuado, forte dependência de investimento estrutural e alta sensibilidade às oscilações de receita.

A presente Proposta de Emenda à Constituição busca explicitar, no texto constitucional, que o regime de colaboração não pode se limitar à distribuição de encargos e transferências. Ele deve incluir a equalização

progressiva das capacidades estatais municipais. A proposta preserva a autonomia municipal porque autonomia sem capacidade é formalidade.

Fundamentação constitucional e legal

A proposta encontra fundamento nos arts. 6º, 23, V, 30, VI, 205, 208, 211, 212 e 212-A da Constituição Federal. Dialoga com a Emenda Constitucional nº 108, de 2020, com a Lei nº 14.113, de 2020, que regulamenta o Fundeb, e com a Lei Complementar nº 220, de 2025, que institui o Sistema Nacional de Educação e fixa normas para a cooperação federativa em matéria educacional.

Relação com os achados da tese

A tese demonstra que o Fundeb permanente reduziu desigualdades per capita, mas não eliminou desigualdades de escala, custos territoriais e diferenças de capacidade administrativa. A diferença entre a receita total de Petrolina e Orocó, a limitação equalizadora do VAAT, a reatividade do investimento em creches e os relatos dos gestores sobre planejamento frágil e gargalos de execução indicam que a desigualdade educacional é também desigualdade de capacidade estatal.

Estimativa preliminar de impacto institucional

A PEC cria base constitucional para políticas de assistência técnica estruturada, permite aperfeiçoamentos futuros no Fundeb e no SNE, orienta a União a considerar custo real da oferta e fortalece o planejamento federativo da educação básica.

Riscos de implementação

O principal risco é a constitucionalização de obrigação sem posterior regulamentação infraconstitucional. Também será necessário evitar que indicadores de capacidade sejam usados para punir municípios frágeis. A política deve ter natureza indutora, redistributiva e cooperativa, não sancionatória.

5.2 Minuta de Projeto de Lei Complementar

Projeto de Lei Complementar nº ____, de 2026

Ementa: Altera a Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025, para instituir a Política Nacional de Equalização de Capacidades Municipais na Educação Básica, no âmbito do Sistema Nacional de Educação.

Texto normativo

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025, passa a vigorar acrescida do seguinte Capítulo ____:

“CAPÍTULO ____

DA POLÍTICA NACIONAL DE EQUALIZAÇÃO DE CAPACIDADES MUNICIPAIS NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Art. ____ Fica instituída, no âmbito do Sistema Nacional de Educação, a Política Nacional de Equalização de Capacidades Municipais na Educação Básica, com a finalidade de reduzir desigualdades fiscais, técnico-administrativas e político-institucionais que comprometam a garantia do direito à educação básica, especialmente na educação infantil.

Art. ____ São objetivos da Política Nacional de Equalização de Capacidades Municipais na Educação Básica:

I - apoiar os Municípios na elaboração, execução, monitoramento e avaliação de seus planos educacionais e orçamentários;

II - fortalecer a capacidade das secretarias municipais de educação em planejamento, gestão orçamentária, gestão de pessoas, licitações, contratos, obras, transporte escolar, alimentação escolar, prestação de contas e sistemas de informação;

III - apoiar a expansão planejada da educação infantil, com prioridade para creches em territórios de maior demanda reprimida;

IV - reduzir desigualdades de oferta decorrentes de baixa escala fiscal, dispersão territorial, baixa densidade populacional, custos logísticos elevados e insuficiência de capacidade técnica;

V - induzir arranjos de cooperação territorial entre Municípios, Estados e União;

VI - promover transparência ativa sobre a conversão dos recursos educacionais em oferta efetiva.

Art. _____. A União, por intermédio do Ministério da Educação, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e de outros órgãos competentes, coordenará a Política de que trata este Capítulo, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas entidades representativas.

Art. _____. A Política Nacional de Equalização de Capacidades Municipais na Educação Básica compreenderá, no mínimo:

I - diagnóstico nacional periódico das capacidades municipais na educação básica;

II - classificação dos Municípios por faixas de necessidade de apoio técnico e institucional, vedada a utilização da classificação para redução de transferências constitucionais ou legais;

III - oferta de assistência técnica continuada aos Municípios prioritários;

IV - apoio à elaboração de projetos de expansão da educação infantil;

V - formação de equipes municipais de planejamento e execução orçamentária educacional;

VI - modelos padronizados de planejamento plurianual de expansão de vagas;

VII - apoio à organização de consórcios, arranjos de desenvolvimento da educação e outros mecanismos de cooperação territorial;

VIII - integração de dados do Siope, Censo Escolar, sistemas do FNDE, Siconfi e demais bases públicas pertinentes;

IX - publicação de painel nacional de capacidades municipais e conversão orçamentária em oferta educacional.

Art. _____. O diagnóstico de capacidades municipais considerará, entre outros indicadores: receita educacional por aluno; dependência de transferências; margem discricionária educacional; despesas obrigatórias; densidade da rede escolar; extensão territorial; dispersão das unidades; custo do transporte escolar; equipe técnica permanente; regularidade dos sistemas federais; execução de recursos; cobertura de creche e pré-escola; e demanda reprimida por etapa.

Art. _____. A União poderá celebrar pactos de assistência técnica com Municípios, Estados, consórcios públicos, arranjos territoriais e entidades públicas de formação, pesquisa e apoio à gestão, com vistas à implementação da Política de que trata este Capítulo.

Art. _____. A adesão dos Municípios à Política será voluntária, sem prejuízo da prioridade conferida àqueles que apresentem menor capacidade fiscal, técnica ou administrativa, conforme critérios nacionais pactuados no âmbito do Sistema Nacional de Educação.

Art. _____. A assistência técnica da União deverá priorizar ações de natureza preventiva, estruturante e continuada, vedada sua substituição por exigências meramente documentais de adesão, prestação de contas ou habilitação a programas.

Art. _____. O Ministério da Educação encaminhará anualmente ao Congresso Nacional relatório sobre a implementação da Política Nacional de Equalização de Capacidades Municipais na Educação Básica, contendo Municípios atendidos, critérios de priorização, ações realizadas, evolução dos indicadores, resultados sobre expansão de matrículas, dificuldades e recomendações de aperfeiçoamento normativo e orçamentário."

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará esta Lei Complementar no prazo de 180 dias contado da data de sua publicação.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Justificativa

O Sistema Nacional de Educação representa oportunidade histórica para transformar o regime de colaboração em prática institucional permanente. Contudo, sua efetividade dependerá da existência de instrumentos capazes de enfrentar uma das principais causas das desigualdades educacionais brasileiras: a heterogeneidade das capacidades municipais.

A presente proposição cria, no interior do SNE, a Política Nacional de Equalização de Capacidades Municipais na Educação Básica. A política reconhece que os Municípios são os principais responsáveis pela educação infantil, mas não possuem as mesmas condições para planejar, executar e sustentar essa oferta. A proposta organiza a assistência técnica da União como dever estruturante, com critérios objetivos, indicadores públicos, prioridade aos Municípios mais vulneráveis e foco na conversão de recursos em oferta educacional.

A proposição evita dois equívocos frequentes: reduzir desigualdade educacional a insuficiência de dinheiro e atribuir a responsabilidade exclusiva ao gestor local. A evidência demonstra que o recurso é indispensável, mas sua conversão em vaga depende de capacidade institucional.

Fundamentação constitucional e legal

A matéria se fundamenta nos arts. 23, V, 211 e 214 da Constituição Federal, que tratam da competência comum e do regime de colaboração em educação. Também se articula com a Lei Complementar nº 220, de 2025, com a Lei nº 14.113, de 2020, e com a Lei nº 9.394, de 1996.

Relação com os achados da tese

A tese identifica planejamento frágil, baixa capacidade técnica, execução lenta, dependência de transferências, subfinanciamento logístico e cooperação regional insuficiente como mecanismos que dificultam a expansão da educação infantil. A política proposta responde diretamente a esses achados ao transformar capacidade estatal municipal em objeto explícito da ação federativa.

Estimativa preliminar de impacto institucional

A medida tende a melhorar a execução de recursos, reduzir perda de oportunidades federais, qualificar o planejamento municipal, fortalecer a governança do SNE e ampliar a efetividade das políticas redistributivas já existentes.

Riscos de implementação

Há risco de burocratização excessiva caso a política seja convertida em novo conjunto de exigências formais. Também há risco de sobreposição com programas federais existentes. A regulamentação deve assegurar integração, simplificação e apoio efetivo aos Municípios.

5.3 Minuta de Projeto de Lei Ordinária - Fundeb, custo territorial e transparência

Projeto de Lei nº ___, de 2026

Ementa: Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, para instituir parâmetros de custo territorial, margem discricionária educacional e conversão orçamentária em oferta, com vistas ao aperfeiçoamento da assistência técnica e financeira da União no âmbito do Fundeb.

Texto normativo

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. ___, ___ e ___:

“Art. ___. A União considerará, para fins de planejamento, monitoramento, assistência técnica e aperfeiçoamento progressivo da complementação ao Fundeb, indicadores de custo territorial e complexidade de rede dos entes federados.

§ 1º Os indicadores de que trata o caput poderão compreender: extensão territorial; densidade populacional; dispersão das unidades escolares; proporção de matrículas em áreas rurais; número de unidades escolares por mil matrículas; extensão e custo das rotas de transporte escolar; proporção de escolas de pequeno porte; existência de comunidades rurais, ribeirinhas, quilombolas, indígenas ou de difícil acesso; demanda reprimida em educação infantil; e outros fatores que elevem o custo real da oferta educacional.

§ 2º Os indicadores previstos neste artigo não substituirão os critérios constitucionais de distribuição do Fundeb, mas orientarão a assistência técnica e financeira suplementar da União, a pactuação federativa e o aperfeiçoamento das políticas de equalização educacional.

Art. ___. Fica instituído o Indicador Nacional de Margem Discricionária Educacional, a ser calculado e divulgado anualmente pelo Ministério da Educação, em articulação com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e a Secretaria do Tesouro Nacional.

§ 1º O Indicador Nacional de Margem Discricionária Educacional buscará mensurar a capacidade efetiva dos entes federados de realizar investimentos estruturantes em educação básica, consideradas as receitas educacionais disponíveis e as despesas obrigatórias ou continuadas.

§ 2º O indicador de que trata este artigo terá finalidade diagnóstica, orientadora e cooperativa, vedada sua utilização para redução de transferências constitucionais, legais ou voluntárias.

§ 3º O regulamento disporá sobre metodologia, fontes de dados, periodicidade, publicidade e forma de utilização do indicador.

Art. _____. A União disponibilizará Painel Nacional de Conversão Orçamentária em Oferta Educacional, com dados integrados e de fácil compreensão pública, contendo receitas educacionais, receitas do Fundeb por modalidade de complementação, despesas por etapa, despesas com remuneração, manutenção, transporte, alimentação, infraestrutura e expansão de rede, margem discricionária educacional estimada, investimentos em educação infantil, evolução da cobertura de creche e pré-escola, indicadores de custo territorial e complexidade de rede, execução de programas federais e relação entre recursos recebidos, recursos executados e ampliação da oferta.

§ 1º O Painel deverá permitir consulta por Município, Estado, região, etapa de ensino, série histórica e fonte de financiamento.

§ 2º Os dados do Painel serão disponibilizados em formato aberto, observado o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

§ 3º O Ministério da Educação poderá celebrar parcerias com instituições públicas de pesquisa para desenvolvimento, validação metodológica e aperfeiçoamento do Painel.”

Art. 2º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 180 dias contado da data de sua publicação.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Justificativa

A Lei nº 14.113, de 2020, regulamentou o Fundeb permanente e consolidou importante avanço no financiamento da educação básica. Contudo, a experiência recente demonstra que a política de fundos ainda precisa aperfeiçoar sua capacidade de reconhecer o custo real da oferta nos diferentes territórios brasileiros.

Municípios com redes territorialmente dispersas, baixa densidade populacional e elevado custo de transporte enfrentam despesas fixas que não são adequadamente captadas por critérios estritamente per capita. Além disso, o cumprimento dos percentuais mínimos de aplicação em educação não revela, por si só, a margem efetiva de investimento disponível ao gestor.

A proposição não altera imediatamente a fórmula constitucional do Fundeb. Seu objetivo é criar instrumentos de diagnóstico e transparência que permitam aperfeiçoar a assistência técnica e financeira da União, orientar decisões legislativas futuras e permitir maior controle social sobre a conversão dos recursos educacionais em oferta efetiva.

Fundamentação constitucional e legal

A proposta se fundamenta nos arts. 205, 208, 211, 212 e 212-A da Constituição Federal; na Lei nº 14.113, de 2020; na Lei nº 9.394, de 1996; na Lei nº 12.527, de 2011; e no regime de colaboração estruturado pelo Sistema Nacional de Educação.

Relação com os achados da tese

A tese demonstra que a complementação-VAAT melhora a redistribuição, mas não elimina custos territoriais ocultos. Municípios com redes dispersas enfrentam custos logísticos relevantes. A pesquisa também demonstra que a rigidez orçamentária reduz a capacidade de investimento e que a transparência atual ainda não permite visualizar, com clareza, a conversão entre receita, execução e expansão de oferta.

Estimativa preliminar de impacto institucional

A proposta cria base informacional para políticas mais justas, fortalece o controle social, melhora a capacidade de planejamento do MEC e do FNDE e permite que o Parlamento acompanhe a efetividade do Fundeb para além dos valores nominais transferidos.

Riscos de implementação

O principal risco é a criação de indicadores complexos, de difícil compreensão pública. A regulamentação deve priorizar simplicidade, transparência, dados abertos e metodologia validada. Outro risco é o uso indevido dos indicadores para responsabilização punitiva de municípios frágeis, o que deve ser expressamente evitado.

5.4 Minuta de Projeto de Lei Ordinária - Expansão planejada da educação infantil

Projeto de Lei nº ___, de 2026

Ementa: Institui o Programa Nacional de Apoio à Expansão Planejada da Educação Infantil em Municípios de Baixa Capacidade Estatal.

Texto normativo

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Apoio à Expansão Planejada da Educação Infantil em Municípios de Baixa Capacidade Estatal, com a finalidade de apoiar técnica e financeiramente a ampliação do acesso a creches e pré-escolas públicas, com prioridade para Municípios com maior demanda reprimida e menor capacidade fiscal, técnica ou administrativa.

Art. 2º São objetivos do Programa: ampliar a oferta pública de educação infantil; reduzir desigualdades intermunicipais de acesso a creches e pré-escolas; apoiar a elaboração de planos municipais de expansão; assegurar que novas vagas sejam acompanhadas de previsão de custeio permanente; apoiar projetos, obras, reformas, equipamentos, formação de equipes e melhoria da gestão; e fortalecer a integração entre planejamento educacional, orçamento público e execução física da expansão.

Art. 3º A adesão ao Programa exigirá a apresentação de Plano Municipal de Expansão Planejada da Educação Infantil, contendo diagnóstico da demanda, mapeamento territorial, identificação de unidades existentes, projeção de matrículas, estimativa de custo de implantação e manutenção, fontes de financiamento, cronograma, estratégia de pessoal, plano de transporte e alimentação escolar, quando cabível, e indicadores de acompanhamento.

Art. 4º O Ministério da Educação e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação prestarão assistência técnica aos Municípios para elaboração, revisão e execução dos planos de que trata o art. 3º.

Art. 5º O Programa priorizará Municípios que apresentem baixa cobertura de creche, elevada demanda reprimida, baixa receita educacional por aluno, alta dependência de transferências, baixa margem discricionária educacional, elevada dispersão territorial da rede, alto custo de transporte escolar, insuficiência de equipe técnica permanente ou existência de obras paralisadas ou unidades de educação infantil funcionando em condições inadequadas.

Art. 6º Os recursos do Programa poderão ser destinados a construção, reforma e ampliação de unidades de educação infantil; aquisição de equipamentos e mobiliário; elaboração de projetos técnicos, arquitetônicos e de engenharia; apoio à regularização fundiária e documental de imóveis escolares; formação de equipes municipais; melhoria dos processos de planejamento, licitação, execução e prestação de contas; e desenvolvimento de sistemas locais de monitoramento da educação infantil.

Art. 7º A União publicará anualmente relatório de execução do Programa, contendo Municípios atendidos, critérios de seleção, recursos transferidos, estágio das obras, vagas criadas, previsão de custeio e indicadores de cobertura.

Art. 8º O Programa será financiado por dotações orçamentárias da União, recursos do FNDE, emendas parlamentares, transferências voluntárias, operações de crédito autorizadas em lei e outras fontes admitidas pela legislação.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Justificativa

A educação infantil é etapa estratégica para a redução das desigualdades educacionais, mas também uma das mais sensíveis às limitações fiscais e administrativas dos Municípios. A abertura de uma creche não é gasto episódico. Ela cria despesa permanente com pessoal, alimentação, manutenção, transporte e gestão.

Por isso, a expansão não planejada tende a gerar unidades precárias, obras paralisadas ou vagas sem sustentabilidade.

A proposição cria um programa nacional voltado à expansão planejada, com assistência técnica desde a elaboração do diagnóstico até a execução. A proposta reconhece que Municípios mais frágeis não precisam apenas de cobrança por resultados, mas de apoio estruturado para chegar a eles.

Fundamentação constitucional e legal

A proposta tem fundamento nos arts. 6º, 23, V, 205, 208, IV, 211 e 214 da Constituição Federal, na LDB, na Lei do Fundeb, no Marco Legal da Primeira Infância e no Sistema Nacional de Educação.

Relação com os achados da tese

A tese demonstra que o investimento em infraestrutura e manutenção de creches é reativo à receita e altamente volátil. Isso indica que a expansão da educação infantil não está suficientemente protegida por planejamento plurianual. O Programa responde a esse problema ao exigir plano, cronograma, custeio permanente e suporte técnico.

Estimativa preliminar de impacto institucional

A proposta pode reduzir improvisação, qualificar a expansão da rede, evitar obras sem sustentabilidade, ampliar vagas em territórios prioritários e melhorar a articulação entre orçamento e direito à educação.

Riscos de implementação

O Programa dependerá de dotação orçamentária suficiente e de capacidade do MEC/FNDE para prestar assistência técnica em escala nacional. Há risco de adesão meramente formal pelos Municípios, o que deve ser mitigado por acompanhamento contínuo e indicadores públicos.

5.5 Minuta de Requerimento de Audiência Pública

Requerimento nº ____, de 2026

Ementa: Requer a realização de audiência pública para debater o aperfeiçoamento do financiamento da educação básica, da governança federativa e das capacidades municipais, com ênfase na educação infantil, no Fundeb, na complementação-VAAT e no Sistema Nacional de Educação.

Texto normativo

Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos regimentais, a realização de audiência pública no âmbito da Comissão de Educação, para debater o aperfeiçoamento do financiamento da educação básica, da governança federativa e das capacidades municipais, com ênfase na educação infantil, no Fundeb, na complementação-VAAT e no Sistema Nacional de Educação.

Sugere-se a participação dos seguintes convidados: representante do Ministério da Educação; representante do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; representante do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; representante da Confederação Nacional de Municípios; representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação; representante do Conselho Nacional de Secretários de Educação; representante da Campanha Nacional pelo Direito à Educação; representante do Todos Pela Educação; pesquisador responsável pela tese Dinâmicas Orçamentárias e Desigualdades Educacionais na RIDE Petrolina-Juazeiro; especialista em Fundeb, federalismo fiscal e financiamento educacional; representante de Tribunal de Contas com atuação em controle da educação; e representante de Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.

Justificativa

O financiamento da educação básica brasileira avançou de forma substantiva com o Fundeb permanente. Contudo, persistem desigualdades relevantes na capacidade dos Municípios de transformar recursos em oferta educacional, especialmente na educação infantil. A audiência pública permitirá discutir, com base em evidências empíricas e experiências institucionais, os limites atuais da complementação-VAAT, os custos territoriais da oferta, a rigidez orçamentária, os gargalos de execução, a necessidade de assistência técnica permanente da União e o papel do Sistema Nacional de Educação na equalização das capacidades municipais.

Fundamentação constitucional e legal

O requerimento encontra fundamento no dever constitucional de fiscalização e debate público do Poder Legislativo, no regime de colaboração em matéria educacional e nas competências das comissões permanentes para promover audiências públicas com entidades da sociedade civil, especialistas e autoridades públicas.

Relação com os achados da tese

A tese oferece evidência concreta de que o problema educacional não é apenas quanto se transfere, mas como os Municípios conseguem executar, planejar e converter recursos em oferta. A audiência permitirá transformar esses achados em agenda legislativa e institucional.

Estimativa preliminar de impacto institucional

A audiência pode subsidiar projetos de lei, emendas ao PNE, aperfeiçoamentos no Fundeb, ações do MEC/FNDE e maior articulação com entidades municipalistas.

Riscos de implementação

O risco principal é a audiência produzir diagnóstico sem encaminhamento. Recomenda-se que o requerimento preveja, ao final, elaboração de relatório com proposições legislativas e recomendações ao Poder Executivo.

5.6 Minuta de Indicação Legislativa

Indicação nº __, de 2026

Ementa: Sugere ao Poder Executivo Federal, por intermédio do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, a instituição de Grupo de Trabalho Interfederativo para propor medidas de equalização das capacidades municipais na educação básica e aperfeiçoamento da assistência técnica aos Municípios.

Texto normativo

Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos regimentais, o envio de Indicação ao Poder Executivo Federal, por intermédio do Ministério da Educação e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, sugerindo a instituição de Grupo de Trabalho Interfederativo com a finalidade de propor medidas de equalização das capacidades municipais na educação básica, com ênfase na educação infantil, no planejamento orçamentário, na execução de recursos, nos custos territoriais da oferta e na cooperação federativa no âmbito do Sistema Nacional de Educação.

Sugere-se que o Grupo de Trabalho tenha, entre outras, as seguintes atribuições: elaborar diagnóstico nacional sobre capacidades municipais na educação básica; propor metodologia para cálculo de custos territoriais da oferta educacional; propor indicador de margem discricionária educacional; identificar gargalos de execução de recursos federais pelos Municípios; propor plano nacional de assistência técnica permanente aos Municípios; propor estratégias de apoio à expansão planejada da educação infantil; sugerir medidas de integração entre Siope, Censo Escolar, sistemas do FNDE, Siconfi e demais bases públicas; propor modelo de painel público de conversão orçamentária em oferta educacional; avaliar possibilidades de regulamentação infralegal no âmbito do SNE; e encaminhar recomendações legislativas ao Congresso Nacional.

Justificativa

A equalização das capacidades municipais é condição para que o direito à educação básica se realize de modo menos desigual no território nacional. A instituição do Sistema Nacional de Educação oferece base institucional para avançar nessa direção, mas sua implementação exigirá diagnóstico, coordenação e pactuação interfederativa. A presente Indicação propõe providência administrativa imediata, sem prejuízo da tramitação de proposições legislativas.

Fundamentação constitucional e legal

A Indicação se fundamenta no art. 211 da Constituição Federal, no regime de colaboração, na Lei Complementar nº 220, de 2025, na Lei nº 14.113, de 2020, e nas atribuições do Ministério da Educação e do FNDE.

Relação com os achados da tese

A tese demonstra que a desigualdade educacional decorre, em parte, da baixa capacidade de alguns Municípios de converter recursos em oferta. O Grupo de Trabalho proposto permitiria transformar essa evidência em plano de ação federativo, com foco em assistência técnica e melhoria da execução.

Estimativa preliminar de impacto institucional

A medida pode antecipar soluções administrativas, orientar regulamentações, reduzir fragmentação de programas e subsidiar alterações legislativas futuras.

Riscos de implementação

O risco principal é a criação de grupo sem capacidade decisória ou sem cronograma. Recomenda-se que o ato de instituição preveja prazo de conclusão, produtos obrigatórios, consulta pública e encaminhamento formal das recomendações ao Congresso Nacional.

6 ESTRATÉGIA DE TRAMITAÇÃO E INCIDÊNCIA

6.1 Caminho legislativo recomendado

O pacote deve ser apresentado como agenda integrada, mas sua tramitação deve ser fatiada estrategicamente. A PEC possui maior densidade política e tramitação mais difícil; deve funcionar como eixo estruturante e sinal de ambição federativa. O PLP, por alterar o Sistema Nacional de Educação, deve ser tratado como peça central de regulamentação da cooperação federativa. Os PLs ordinários podem avançar com mais celeridade, especialmente se forem construídos em diálogo com a Comissão de Educação e com entidades municipalistas. A ordem recomendada é iniciar pela audiência pública, apresentar os PLs ordinários, consolidar o PLP após debate técnico, protocolar a PEC com apoio suprapartidário e encaminhar indicação legislativa ao Executivo para medidas administrativas imediatas.

6.2 Comissões prioritárias na Câmara dos Deputados

As comissões prioritárias são: Comissão de Educação; Comissão de Finanças e Tributação; Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania; Comissão de Legislação Participativa; Comissão de Administração e Serviço Público; e Comissão de Desenvolvimento Urbano, especialmente nos temas de infraestrutura, redes dispersas, custos territoriais e desigualdades regionais.

6.3 Comissões prioritárias no Senado Federal

As comissões prioritárias são: Comissão de Educação e Cultura; Comissão de Assuntos Econômicos; Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo; e Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa.

6.4 Frentes Parlamentares relevantes

As frentes estratégicas incluem a Frente Parlamentar Mista da Educação, Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância, Frente Parlamentar Mista Municipalista, Frente Parlamentar Mista do Novo Pacto Federativo, Frente Parlamentar Mista em Defesa da Escola Pública, Frente Parlamentar Mista para o Fortalecimento da Gestão Pública, Frente Parlamentar Mista em Apoio aos Consórcios Públicos, Frente Parlamentar Mista pelo Combate às Desigualdades, Frente Parlamentar Mista pela Educação no Campo e Frente Parlamentar Mista em Prol do Semiárido.

6.5 Entidades parceiras estratégicas

As entidades prioritárias para incidência são: Undime, CNM, FNP, Consed, FNDE, MEC, Inep, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Todos Pela Educação, Tribunais de Contas, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Fórum Nacional de Educação, universidades públicas, institutos de pesquisa, fundações com atuação em primeira infância, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação.

6.6 Estratégias de participação cidadã

A tramitação deve ser acompanhada por audiência pública interativa, consulta pelo e-Cidadania no Senado, uso do e-Democracia na Câmara, nota técnica executiva, infográficos, mobilização de secretários

municipais de educação, articulação com prefeitos e entidades municipalistas, seminários regionais, minuta de emendas ao novo PNE e manifesto técnico em defesa da equalização de capacidades municipais.

6.7 Narrativa política recomendada

A narrativa de incidência deve ser clara: o Brasil avançou ao tornar o Fundeb permanente, mas precisa dar o próximo passo. O próximo passo é garantir que o recurso chegue ao território com capacidade de virar vaga, escola, professor, transporte, alimentação, infraestrutura e aprendizagem. A pauta deve ser apresentada como agenda de justiça federativa, defesa da primeira infância, fortalecimento dos Municípios e aperfeiçoamento do Fundeb.

6.8 Argumentário: respostas a objeções frequentes

A defesa parlamentar das proposições enfrentará objeções recorrentes. As respostas a seguir oferecem subsídios para o debate em comissões, audiências e articulações federativas.

A medida não cria nova despesa obrigatória sem fonte? Não necessariamente. A PEC e o PLP estruturam dever de assistência técnica e coordenação, não vinculação automática de gasto. Os instrumentos de diagnóstico, transparência e margem discricionária têm natureza informacional e orientadora. A expansão da educação infantil é apoiada por programa próprio, com fontes já previstas na legislação, e o desenho prioriza a melhor aplicação dos recursos existentes antes de demandar novos aportes.

Não se trata de invasão da autonomia municipal? Ao contrário. As proposições são de adesão voluntária e vedam expressamente o uso dos indicadores para reduzir transferências. Autonomia sem capacidade de exercê-la é autonomia formal. Fortalecer as condições técnicas e institucionais do município amplia, e não restringe, sua capacidade de decidir.

Basta enviar mais dinheiro? A evidência mostra que não. Municípios receberam receitas crescentes e ainda assim reduziram o investimento em creche, porque a conversão de recurso em vaga depende de planejamento, projeto, licitação, execução e continuidade. Recurso sem capacidade gera sub-execução, obra paralisada e devolução de saldo. O dinheiro é necessário, mas não suficiente.

Não há risco de criar mais burocracia? O risco existe e o desenho o enfrenta. A assistência técnica é definida como preventiva, estruturante e continuada, vedada sua substituição por exigências meramente documentais. A integração de bases já existentes, como Siope, Censo Escolar, Siconfi e sistemas do FNDE, reduz a duplicação de informação em vez de amplificá-la.

Por que tratar municípios de forma diferente? Porque tratar como iguais entes que operam sob condições radicalmente distintas é o que produz a desigualdade sob aparência de neutralidade. A equidade federativa exige reconhecer custos territoriais, dispersão de rede e margem fiscal efetiva. Igualar regras sem igualar capacidades preserva a distância existente.

A agenda, portanto, não amplia obrigações abstratas nem substitui o Fundeb. Ela cria as condições para que o recurso já transferido alcance a criança que a Constituição diz proteger.

7 ANEXOS TÉCNICOS

Os anexos técnicos reúnem o lastro empírico que sustenta as proposições legislativas. As tabelas e gráficos foram reorganizados em formato de consulta rápida, com finalidade legislativa explícita, para facilitar o uso por parlamentares, consultorias, entidades municipalistas e gestores públicos.

Anexo I - Resumo metodológico da tese

Este anexo apresenta a síntese metodológica da tese que fundamenta o Caderno, com ênfase no desenho misto de pesquisa, no recorte empírico e nas fontes utilizadas para a conversão do diagnóstico acadêmico em subsídios legislativos.

Quadro metodológico - Síntese do desenho de pesquisa

Dimensão	Síntese metodológica
Objeto	Dinâmicas orçamentárias da educação básica e desigualdades intrarregionais de acesso à educação infantil na RIDE Petrolina-Juazeiro.
Recorte territorial	Oito municípios da RIDE: Casa Nova, Curaçá, Juazeiro, Sobradinho, Lagoa Grande, Orocó, Petrolina e Santa Maria da Boa Vista.
Recorte temporal	Série principal de 2020 a 2025, com indicadores específicos de cobertura em educação infantil desde 2014.
Fontes quantitativas	Siope, Censo Escolar/Inep, RREO/Siconfi, Fundeb, VAAT, VAAR, MDE, PNATE e demais receitas educacionais.
Estratégia analítica	Abordagem mista, combinando análise documental, estatística descritiva, modelos com dados em painel e entrevistas semiestruturadas.
Função legislativa	Transformar achados empíricos em propostas de aperfeiçoamento do financiamento, da governança federativa e das capacidades municipais.

Fonte: elaboração própria, a partir da metodologia da tese.

Anexo II - Tabela de receitas do Fundeb na RIDE

Este anexo demonstra a desigualdade de escala fiscal entre os municípios da RIDE, evidenciando que a equalização per capita não elimina a diferença absoluta de capacidade financeira.

Material empírico inserido:

Tabela 3 - Receitas realizadas do Fundeb na RIDE (2020-2025)

Município	2020	2021	2022	2023	2024	2025*
Petrolina	210.017.124,88	328.051.962,21	397.973.130,74	418.419.367,96	519.718.472,92	607.769.779,55
Lagoa Grande	19.618.368,63	28.143.612,51	28.119.250,54	33.666.244,19	49.463.449,84	61.400.393,34
S. M. da Boa Vista	31.769.231,58	42.435.288,21	62.292.819,12	62.280.347,50	67.000.023,26	81.383.930,39
Orocó	11.636.232,56	14.922.978,67	15.877.428,16	18.846.692,63	27.493.636,75	30.234.914,28
Juazeiro	139.698.197,98	204.345.606,31	259.516.210,49	285.368.146,97	344.118.688,82	400.269.236,49
Casa Nova	55.157.350,78	72.372.274,36	86.332.114,05	85.379.638,03	100.662.894,01	115.820.021,23
Curaçá	31.453.197,95	44.939.547,27	52.961.941,80	56.270.155,00	67.349.127,32	76.042.826,78
Sobradinho	17.249.577,05	22.926.287,50	27.225.568,82	30.874.711,70	43.494.983,61	47.373.237,53

Fonte: Siope (2020-2025); elaboração própria.

Tabela 19 - Receita do Fundeb por município (R\$ milhões, 2020-2025) e Fundeb por aluno (2024)

Município	Grupo	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Fundeb/aluno 2024 (R\$)
-----------	-------	------	------	------	------	------	------	-------------------------

Petrolina	Polo	210,0	328,1	398,0	418,4	519,7	607,8	9.961
Juazeiro	Polo	139,7	204,3	259,5	285,4	344,1	400,3	8.852
Casa Nova	Entorno	55,2	72,4	86,3	85,4	100,7	115,8	8.334
Santa Maria da Boa Vista	Entorno	31,8	42,4	62,3	62,3	67,0	81,4	8.556
Curaçá	Entorno	31,5	44,9	53,0	56,3	67,3	76,0	8.999
Lagoa Grande	Entorno	19,6	28,1	28,1	33,7	49,5	61,4	10.383
Sobradinho	Entorno	17,2	22,9	27,2	30,9	43,5	47,4	9.073
Orocó	Entorno	11,6	14,9	15,9	18,8	27,5	30,2	9.507

Fonte: Siope; elaboração própria.

Anexo III - Tabela de complementação-VAAT

Este anexo apresenta a complementação-VAAT, permitindo observar o alcance redistributivo do novo Fundeb e seus limites diante dos custos territoriais e da capacidade de execução.

Material empírico inserido:

Tabela 4 - Complementação-VAAT nos municípios da RIDE (2021-2025)

Município	VAAT 2021 (R\$)	VAAT 2022 (R\$)	VAAT 2023 (R\$)	VAAT 2024 (R\$)	VAAT 2025* (R\$)
Casa Nova	5.230.712,71	11.430.617,21	10.820.510,48	17.447.415,07	23.160.110,67
Curaçá	7.030.973,23	9.268.910,70	10.310.284,11	14.648.888,11	18.390.054,40
Juazeiro	20.750.142,86	51.126.846,62	62.163.392,06	79.693.526,94	107.197.623,54
Lagoa Grande	5.955.321,12	3.055.636,97	6.072.154,25	14.222.403,35	19.927.951,48
Orocó	0,00	1.095.821,60	2.012.289,17	6.734.152,50	7.712.030,07
Petrolina	46.342.603,19	77.645.462,61	74.623.381,02	110.524.885,52	155.885.899,32
Santa Maria da Boa Vista	1.934.317,96	12.481.794,39	12.630.902,96	10.629.323,18	17.982.471,96
Sobradinho	1.330.453,80	2.638.860,86	4.662.161,67	10.599.554,39	11.655.043,95

Fonte: Siope/FNDE; elaboração própria.

Anexo IV - Tabelas de aplicação em MDE

Este anexo evidencia que o cumprimento do percentual constitucional mínimo em MDE não equivale, por si só, à ampliação material da oferta educacional.

Material empírico inserido:

Tabela 5 - Percentual de aplicação em MDE nos municípios da RIDE (2020-2025)

2020		
Município	Valor Aplicado (R\$)	Percentual (%)
Casa Nova	18.701.639,72	26,26
Curaçá	10.359.392,15	26,35
Juazeiro	65.131.311,96	24,98
Lagoa Grande	9.307.794,30	26,55
Orocó	5.370.307,15	26,18
Petrolina	97.229.965,56	27,36
Santa Maria da Boa Vista	11.421.437,40	27,02
Sobradinho	13.047.370,40	26,23
2021		
Município	Valor Aplicado (R\$)	Percentual (%)
Casa Nova	23.062.595,66	24,81
Curaçá	12.778.535,84	23,21
Juazeiro	75.788.667,33	23,69

Lagoa Grande	12.394.506,52	25,86
Orocó	6.148.275,30	23,09
Petrolina	119.349.870,40	25,73
Santa Maria da Boa Vista	10.214.395,24	19,18
Sobradinho	15.884.770,27	25,75
2022		
Município	Valor Aplicado (R\$)	Percentual (%)
Casa Nova	34.136.666,32	29,64
Curaçá	16.701.330,20	25,04
Juazeiro	127.687.849,55	30,80
Lagoa Grande	16.836.157,36	29,54
Orocó	10.152.361,14	31,00
Petrolina	153.931.458,17	27,56
Santa Maria da Boa Vista	7.136.010,42	11,16
Sobradinho	22.045.689,41	30,27
2023		
Município	Valor Aplicado (R\$)	Percentual (%)
Casa Nova	37.885.115,28	30,88
Curaçá	20.108.539,72	28,65
Juazeiro	105.644.766,99	25,57
Lagoa Grande	15.996.575,22	26,10
Orocó	11.907.694,84	34,54
Petrolina	173.654.087,67	27,32
Santa Maria da Boa Vista	16.820.171,82	26,75
Sobradinho	21.846.364,96	28,47
2024		
Município	Valor Aplicado (R\$)	Percentual (%)
Casa Nova	40.680.713,61	28,07
Curaçá	20.699.792,06	24,77
Juazeiro	127.068.727,54	26,08
Lagoa Grande	20.018.341,86	26,79
Orocó	11.453.694,42	25,99
Petrolina	181.238.656,65	26,02
Santa Maria da Boa Vista	21.292.170,67	25,13
Sobradinho	22.530.953,23	25,64
2025*		
Município	Valor Aplicado (R\$)	Percentual (%)
Casa Nova	50.086.282,08	30,07
Curaçá	24.546.382,93	25,93
Juazeiro	141.623.618,39	25,61
Lagoa Grande	21.271.598,02	26,02
Orocó	12.207.152,43	25,90
Petrolina	198.968.067,34	25,80
Santa Maria da Boa Vista	24.486.354,06	25,80
Sobradinho	24.397.315,91	26,12

Fonte: Siope; elaboração própria.

Anexo V - Tabelas de investimentos em educação infantil

Este anexo organiza os investimentos em educação infantil no período de 2020 a 2025, demonstrando reatividade, volatilidade e desigualdade na capacidade de sustentar creches e pré-escolas.

Material empírico inserido:

Tabela 11 - Investimentos em educação infantil - 2020

Município	Etapa	Fundeb (R\$)	MDE (R\$)	Total (R\$)
Casa Nova	Creche	2.625.000,00	0,00	2.625.000,00
Curaçá	Creche	2.700.000,00	0,00	2.700.000,00
Juazeiro	Creche	18.680.000,00	0,00	18.680.000,00
Sobradinho	Creche	1.280.000,00	0,00	1.280.000,00
Lagoa Grande	Creche	500.000,00	277.767,38	777.767,38
Orocó	Creche	300.000,00	0,00	300.000,00
Petrolina	Creche	6.496.444,50	10.706.366,29	17.202.810,79
Santa Maria da Boa Vista	Creche	3.087.670,09	879.625,61	3.967.295,70
Município	Etapa	Fundeb (R\$)	MDE (R\$)	Total (R\$)
Casa Nova	Pré-escola	8.011.454,37	34.666,61	8.046.120,98
Curaçá	Pré-escola	4.835.000,00	0,00	4.835.000,00
Juazeiro	Pré-escola	34.414.146,36	2.755.096,19	37.169.242,55
Sobradinho	Pré-escola	2.660.000,00	0,00	2.660.000,00
Lagoa Grande	Pré-escola	1.200.000,00	0,00	1.200.000,00
Orocó	Pré-escola	764.000,00	0,00	764.000,00
Petrolina	Pré-escola	6.903.148,96	11.376.630,12	18.279.779,08
Santa Maria da Boa Vista	Pré-escola	2.000.000,00	272.969,19	2.272.969,19

Fonte: Siope; elaboração própria.

Tabela 12 - Investimentos em educação infantil - 2021

Município	FUNDEB PROFISSIONAIS (Creche)	FUNDEB OUTRAS DESPESAS (Creche)	MDE (Creche)	Outras Fontes (Creche)
Casa Nova	2.260.930,00	0,00	0,00	68.483,67
Curaçá	3.900.653,10	132.841,80	0,00	0,00
Juazeiro	18.734.065,98	0,00	0,00	497.395,43
Lagoa Grande	650.000,00	0,00	0,00	37.715,84
Orocó	500.000,00	0,00	0,00	0,00
Petrolina	4.871.044,40	3.186.320,37	16.909.031,04	15.143,00
Santa Maria da Boa Vista	2.407.098,13	322.197,71	191.693,93	71.806,10
Sobradinho	1.080.724,54	0,00	0,00	36.857,25
Município	FUNDEB PROFISSIONAIS (Pré-Escola)	FUNDEB OUTRAS DESPESAS (Pré-Escola)	MDE (Pré-Escola)	Outras Fontes Pré-Escola)
Casa Nova	3.661.399,93	240.027,94	789.250,91	229.146,35
Curaçá	8.573.735,14	774.337,01	0,00	0,00
Juazeiro	35.393.675,06	15.811.851,80	1.628.657,19	726.525,52
Lagoa Grande	3.130.245,30	1.483.618,08	0,00	0,00
Orocó	1.270.035,29	1.231.407,83	32.269,91	0,00
Petrolina	4.871.041,36	3.186.320,37	15.437.863,43	1.486.481,84
Santa Maria da Boa Vista	4.762.580,27	1.062.431,00	632.101,19	236.777,08
Sobradinho	2.303.250,99	527.514,97	0,00	91.294,95

Fonte: Siope; elaboração própria.

Tabela 13 - Investimentos em educação infantil - 2022

Município	FUNDEB Profissionais (Creche)	FUNDEB Profissionais (Pré-escola)	FUNDEB Outras (Creche)	FUNDEB Outras (Pré-escola)
Casa Nova (BA)	3.038.065,66	6.025.237,40	0,00	751.189,92
Curaçá (BA)	6.565.401,87	409.306,00	534.167,13	1.186.433,27
Juazeiro (BA)	20.616.103,50	31.454.110,90	0,00	13.896.034,71
Lagoa Grande (PE)	1.235.062,31	1.209.556,45	508.317,25	0,00
Orocó (PE)	377.870,77	180.155,24	0,00	26.034,00
Petrolina (PE)	36.349.279,08	33.708.055,70	20.839.062,35	24.153.876,27
Santa Maria da Boa Vista (PE)	3.320.127,99	11.064.027,59	1.194.759,27	3.981.427,75
Sobradinho (BA)	1.467.983,54	3.307.895,91	0,00	449.120,00
Município	MDE (Creche)	MDE (Pré-escola)	Outras Fontes (Creche)	Outras Fontes 41.2 (Pré-escola)
Casa Nova (BA)	0,00	0,00	178.551,72	533.602,84
Curaçá (BA)	30.000,00	0,00	0,00	73.064,31
Juazeiro (BA)	0,00	3.269.068,19	345.417,68	593.725,15
Lagoa Grande (PE)	138.182,04	0,00	227.481,20	0,00
Orocó (PE)	0,00	622.606,03	2.275,00	446.214,64
Petrolina (PE)	32.435.508,67	31.380.997,15	5.610.537,83	5.578.134,49
Santa Maria da Boa Vista (PE)	180.025,12	599.917,51	124.701,59	415.556,87
Sobradinho (BA)	0,00	0,00	30.228,54	72.018,59

Fonte: Siope; elaboração própria.

Tabela 14 - Investimentos em educação infantil - 2023

Município	Creche + Pré-escola (Fundeb Profissionais)	Fundeb Educação Infantil Geral Outras	Creche (MDE - Outras)	Pré-escola (MDE - Outras)	Outras Despesas em Ed Infantil
Casa Nova (BA)	6.924.100,69	213.099,94	3.000.000,00	4.137.200,63	0,00
Curaçá (BA)	8.032.734,47	1.566.445,99	8.047.734,47	1.585.642,94	506.582,27
Juazeiro (BA)	58.373.968,79	3.391.455,19	26.176.705,30	35.716.282,56	100.450,12
Lagoa Grande (PE)	5.764.508,06	3.401.039,41	6.614.888,27	2.564.282,20	121.588,04
Orocó (PE)	2.272.600,72	601.824,82	648.291,41	3.182.603,48	15.600,00
Petrolina (PE)	131.948.888,56	13.532.776,06	130.075.681,85	51.818.008,64	6.253.905,17
Santa Maria da Boa Vista (PE)	18.631.096,92	4.982.560,66	6.443.898,31	18.684.146,21	276.513,70
Sobradinho (BA)	5.405.640,43	47.860,00	1.612.990,20	3.852.890,23	0,00
Total	237.353.538,64	27.737.062,07	182.620.189,81	121.541.056,89	7.274.639,30

Fonte: Siope; elaboração própria.

Tabela 15 - Investimentos em educação infantil - 2024

Município	Creche + Pré-escola (Fundeb Profiss)	Fundeb Ed Inf Geral Outras	Creche (MDE - Outras)	Pré-escola (MDE - Outras)	Outras Despesas em Ed Infantil
Casa Nova (BA)	7.923.726,63	781.486,09	3.853.529,25	8.705.212,72	0,00
Curaçá (BA)	10.274.400,86	1.112.623,50	7.268.100,59	4.434.466,51	93.551,41
Juazeiro (BA)	74.256.587,47	3.299.470,97	30.861.742,95	46.742.979,43	381.506,00
Lagoa Grande (PE)	6.801.910,70	2.374.641,11	6.181.751,81	3.000.000,00	0,00
Orocó (PE)	4.609.951,08	328.951,28	1.551.874,04	3.455.330,64	2.280,00
Petrolina (PE)	112.753.235,59	25.246.798,95	150.884.334,80	29.343.311,67	8.430.534,34
Santa Maria da Boa Vista (PE)	18.527.872,13	2.179.931,69	6.546.969,91	15.873.061,76	1.218.028,58
Sobradinho (BA)	9.204.519,93	2.614.641,06	2.278.608,60	9.540.552,39	0,00
Total	244.352.204,39	37.938.544,65	209.426.911,95	121.094.915,12	10.125.900,33

Fonte: Siope; elaboração própria.

Tabela 16 - Investimentos em educação infantil - 2025

Município	Creche + Pré-escola	Fundeb Ed Inf Geral Outras	Creche (MDE - Outras)	Pré-escola (MDE - Outras)	Outras Despesas em Ed
-----------	---------------------	----------------------------	-----------------------	---------------------------	-----------------------

	(Fundeb Profiss)				Infantil
Casa Nova (BA)	13.903.225,54	334.735,13	0,00	0,00	0,00
Curaçá (BA)	12.059.190,18	231.843,31	141,96	270,19	0,00
Juazeiro (BA)	89.344.179,03	14.212.466,11	1.114.651,62	2.683.834,04	229.920,68
Lagoa Grande (PE)	7.480.071,58	3.685.434,51	7.164,92	12.835,08	797.119,21
Orocó (PE)	3.836.065,28	3.285.589,97	4.574,49	3.198,54	62.238,00
Petrolina (PE)	142.945.834,75	44.057.637,39	25.416.728,78	5.831.317,17	10.137.961,95
Santa Maria da Boa Vista (PE)	23.116.693,54	3.288.167,95	656.092,27	1.351.844,70	3.994.529,31
Sobradinho (BA)	11.314.390,00	1.565.926,43	75.352,42	349.647,58	0,00
Total	303.999.649,90	70.661.800,80	27.274.706,46	10.232.947,30	15.221.769,15

Fonte: Siope; elaboração própria.

Anexo VI - Tabelas de cobertura de creche e pré-escola

Este anexo apresenta a evolução da cobertura de creche e pré-escola, demonstrando a distância entre a obrigação normativa e a oferta efetiva no território.

Tabela 17 - Proporção de crianças de zero a três anos matriculadas em creches (2014-2025)

Localidade	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Brasil	22,9	24,1	25,2	26,5	27,8	28,6	27,4	25,3	35,9	37,8	36,7	36,5
Lagoa Grande	13,1	23,4	18,2	17,5	16,8	18,6	19,3	18,2	26,6	34,9	35,7	38,0
Orocó	6,1	5,5	14,8	16,2	16,1	14,1	12,5	6,5	16,4	23,1	23,7	22,2
Petrolina	30,2	29,5	32,9	38,5	41,5	39,6	37,9	33,1	41,4	43,8	42,2	44,0
Santa Maria da Boa Vista	6	5,6	9,8	10,7	10,7	10,6	11,3	10,8	17,1	20,2	22,1	32,2
Casa Nova	8,3	8,9	10	11,3	12,7	12,4	10,8	9,3	12,1	13,5	14,9	14,6
Curaçá	13,8	13,1	16,3	19,5	19,7	22,1	21,3	22	26,8	28	25,5	28,5
Juazeiro	14	20,2	22,7	22,7	27,7	29,1	29	21,4	29,5	32,4	30,1	30,6
Sobradinho	11,9	12,3	14,3	19,2	23	24,4	21,8	20	19,2	24,5	23,8	25,0

Fonte: Censo Escolar/Inep; elaboração própria.

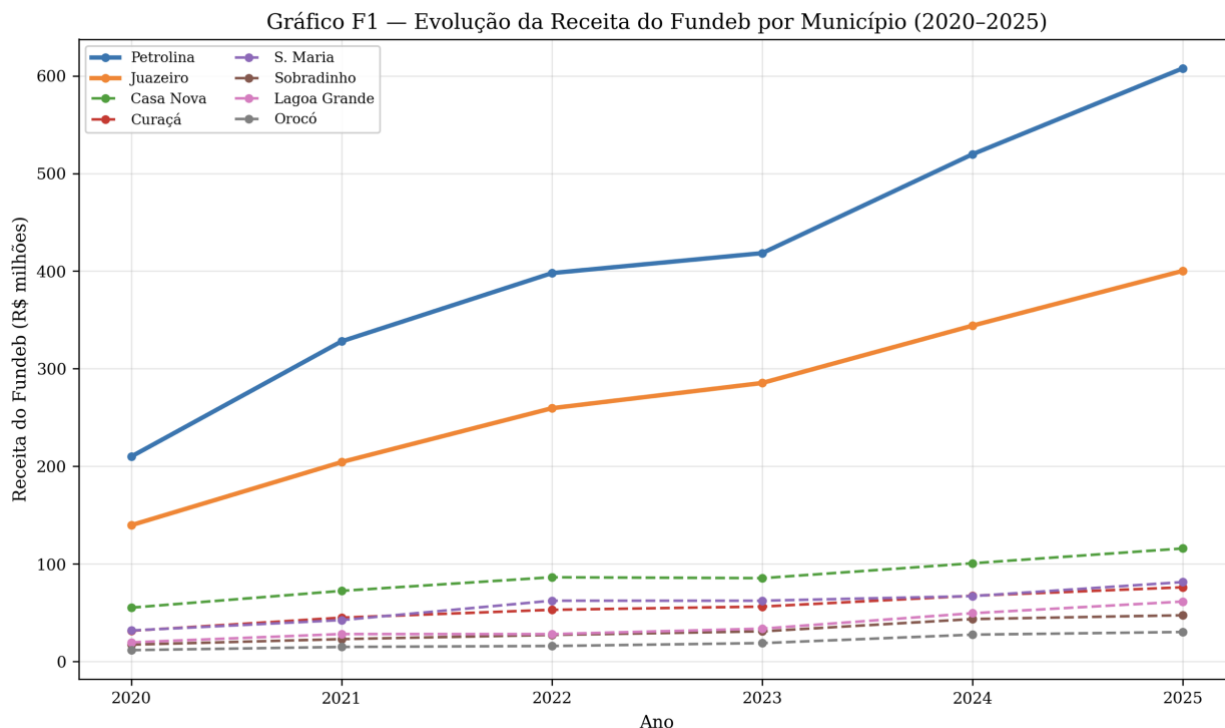
Tabela 18 - Proporção de crianças de quatro a cinco anos matriculadas em pré-escolas (2014-2025)

Localidade	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Brasil	74,0	73,2	74,9	75,4	76,1	77,1	76,5	71,2	85,8	90,0	85,0	81,5
Lagoa Grande	50,5	44,5	69,6	71,3	67,7	67,9	67,9	61,9	90,2	98,0	95,4	91,1
Orocó	65,5	58,8	68,6	67,8	80,9	86,4	87,6	77,1	101,9	94,2	96,5	99,9
Petrolina	82,9	82,5	85,3	82,6	92,6	93,2	93,5	82,7	88,9	97,0	89,3	87,4
Santa Maria da Boa Vista	57,4	55,1	56,5	60,3	67,8	70,4	69,9	69,2	89,8	91,3	89,8	90,7
Casa Nova	53,8	59,3	64,3	61,1	59,2	60,6	57,8	51,0	70,3	71,6	76,0	78,9
Curaçá	79,6	75,0	79,0	74,2	72,0	75,3	79,2	73,6	88,1	96,6	90,8	85,3
Juazeiro	63,8	66,2	71,9	74,6	80,0	82,9	87,2	77,5	84,5	89,4	85,2	83,7
Sobradinho	76,1	67,9	74,2	76,6	81,0	76,1	79,0	74,6	82,0	83,9	74,8	71,0

Fonte: Censo Escolar/Inep; elaboração própria.

Anexo VII - Gráfico da evolução da receita do Fundeb por município

Este anexo visualiza a trajetória das receitas do Fundeb e a persistência da desigualdade de escala ao longo da série histórica.

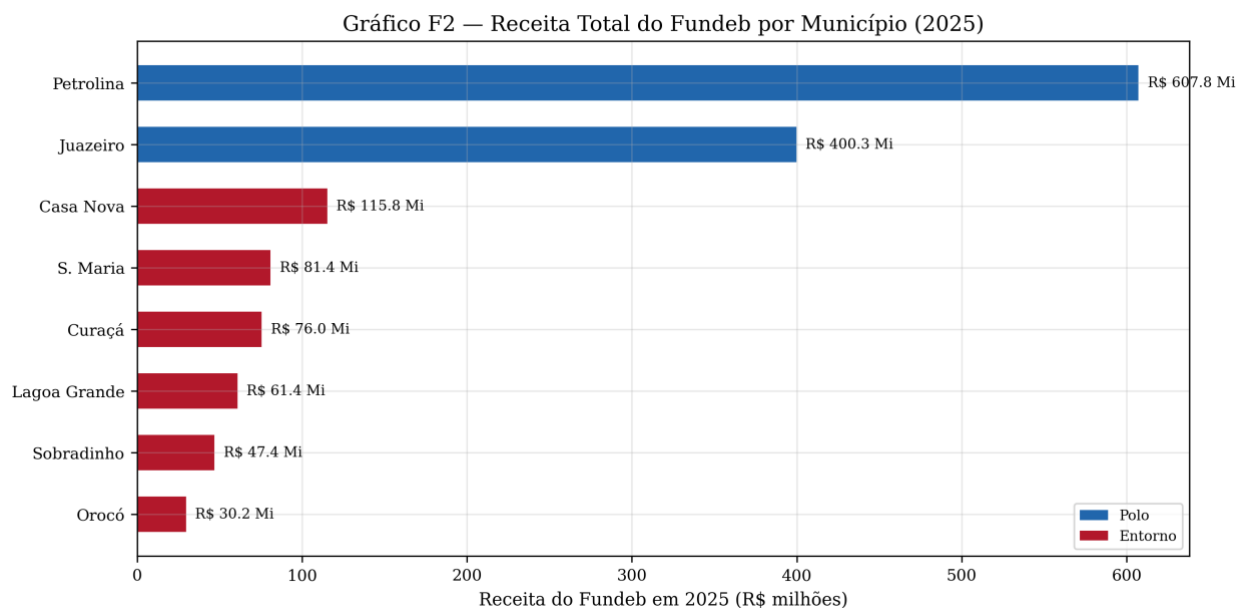


Fonte: Siope (2020-2025); elaboração própria.

Anexo VIII - Gráfico da receita total do Fundeb por município em 2025

Este anexo mostra a concentração da receita no município-polo e a distância em relação aos municípios de menor escala.

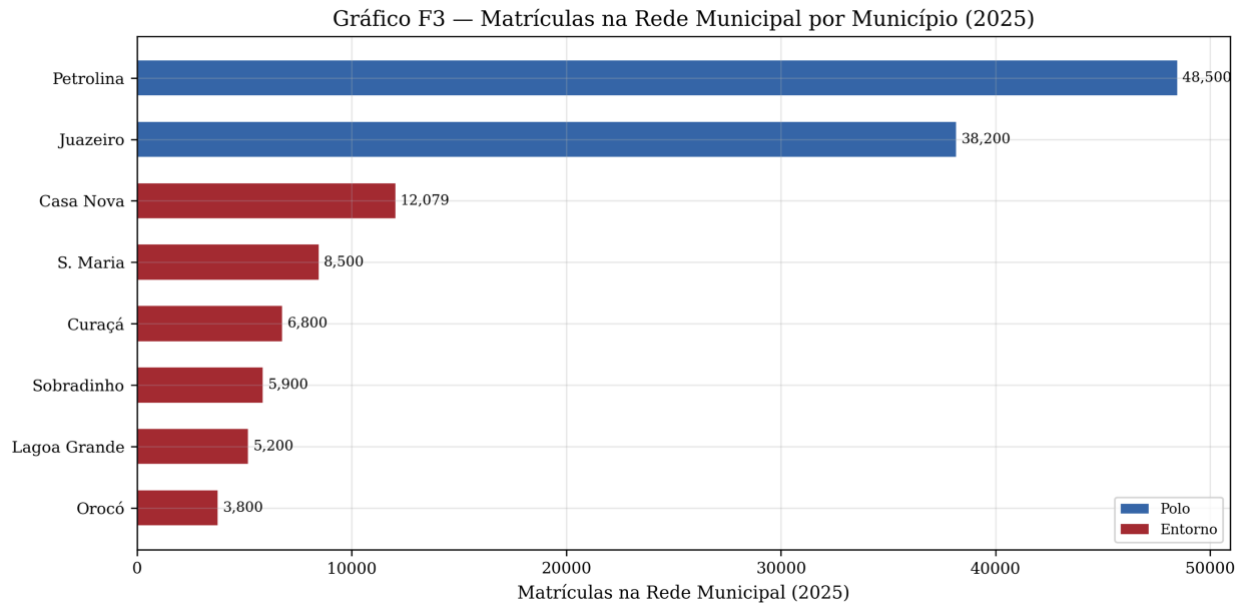
Material empírico inserido:



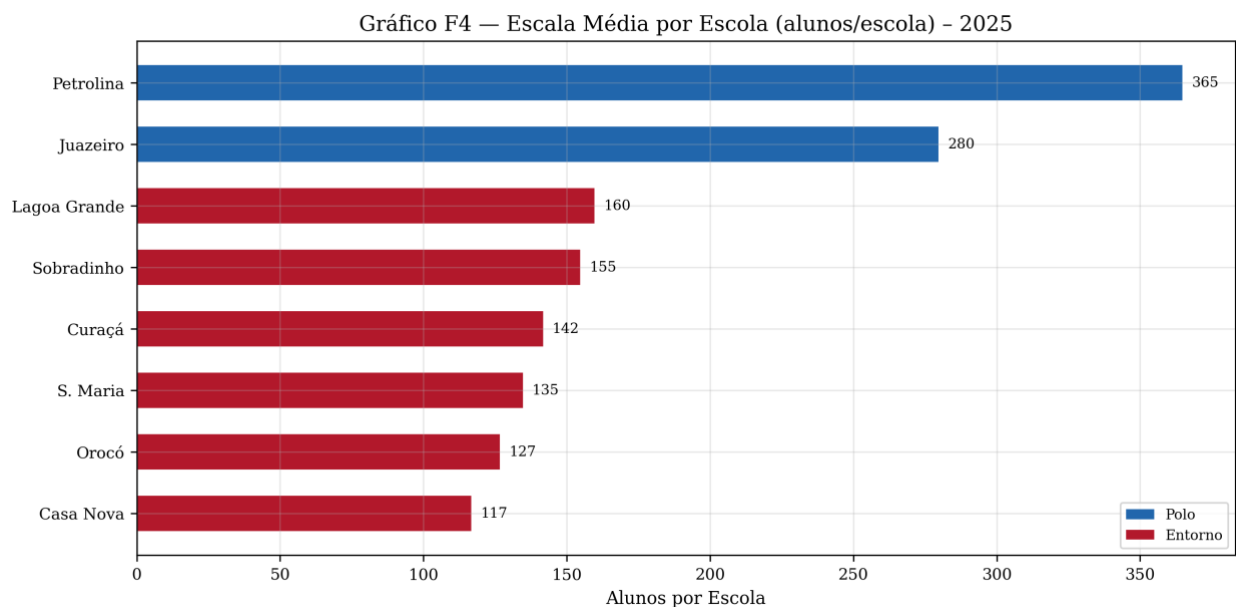
Fonte: Siope (2025); elaboração própria.

Anexo IX - Gráfico de matrículas e escala média por escola

Este anexo demonstra que o custo real da oferta não depende apenas do número de estudantes, mas também da distribuição das matrículas e da escala média por unidade escolar.



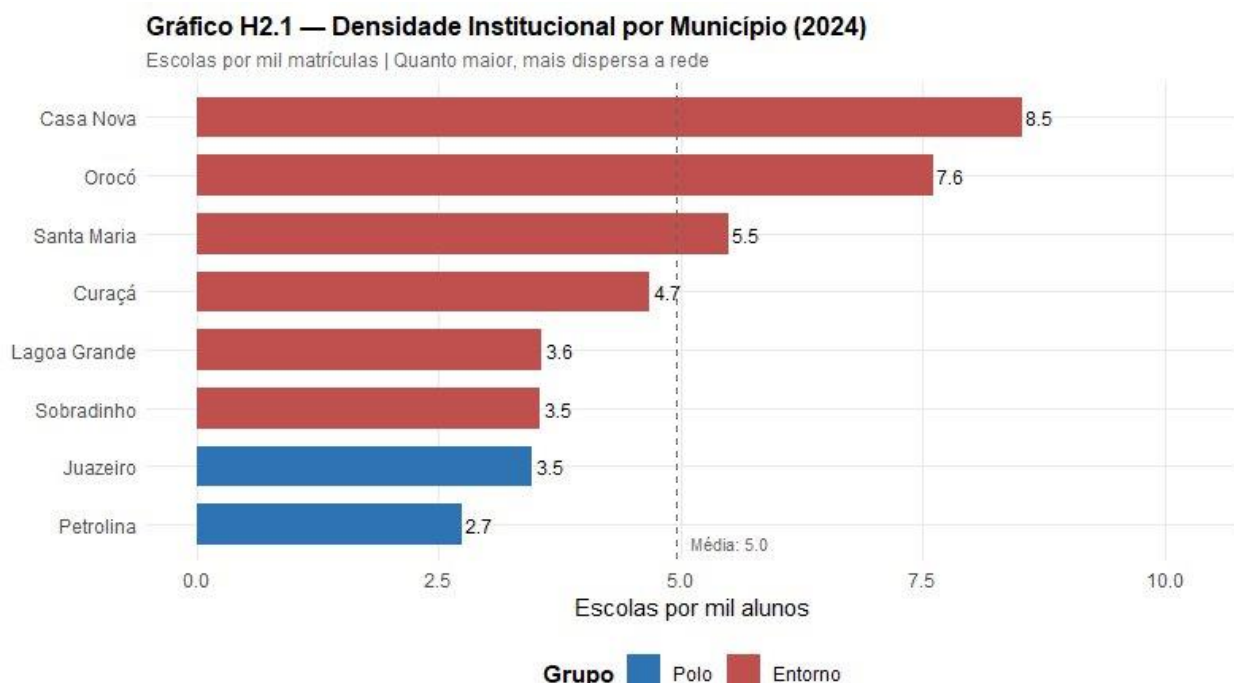
Fonte: Censo Escolar/Inep (2025); elaboração própria.



Fonte: Censo Escolar/Inep (2025); elaboração própria.

Anexo X - Gráfico de densidade institucional

Este anexo apresenta a densidade institucional das redes, indicador que ajuda a revelar dispersão territorial, custo fixo oculto e maior complexidade de gestão.

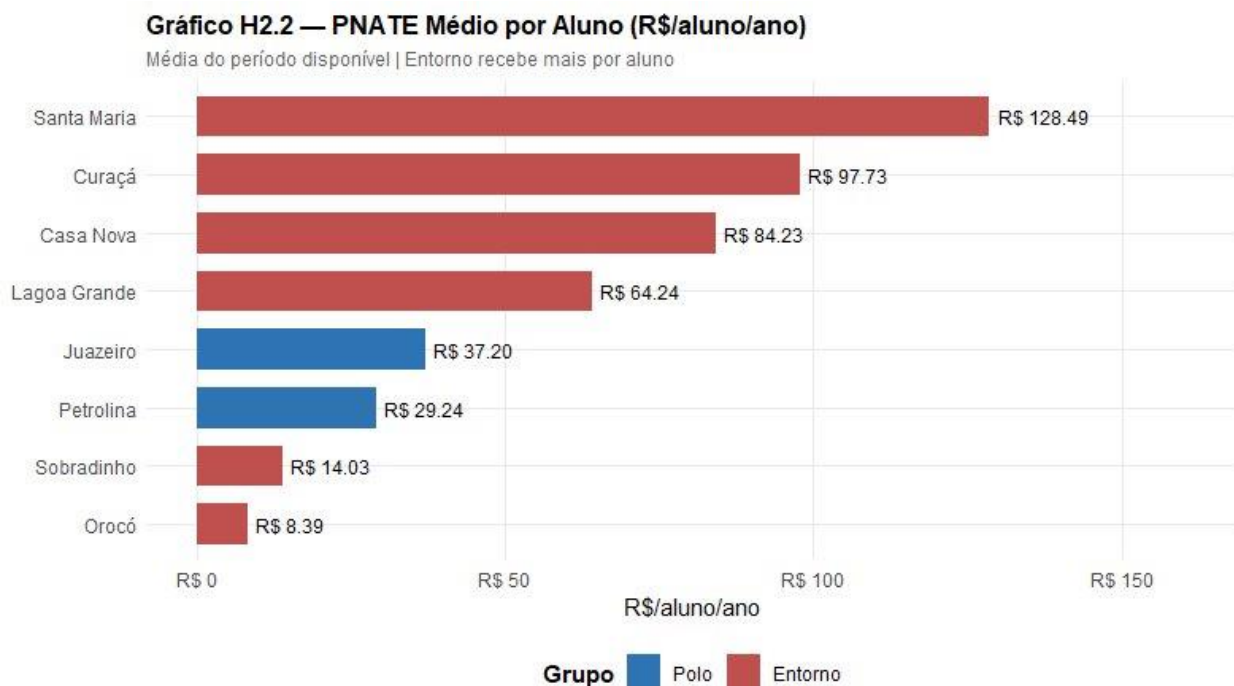


Fonte: Censo Escolar / INEP (2024). Elaboração própria.

Fonte: Censo Escolar/Inep (2024); elaboração própria.

Anexo XI - Gráfico de PNATE médio por aluno

Este anexo permite observar a dimensão logística da oferta educacional, especialmente nos municípios com maior ruralidade e maiores distâncias escolares.

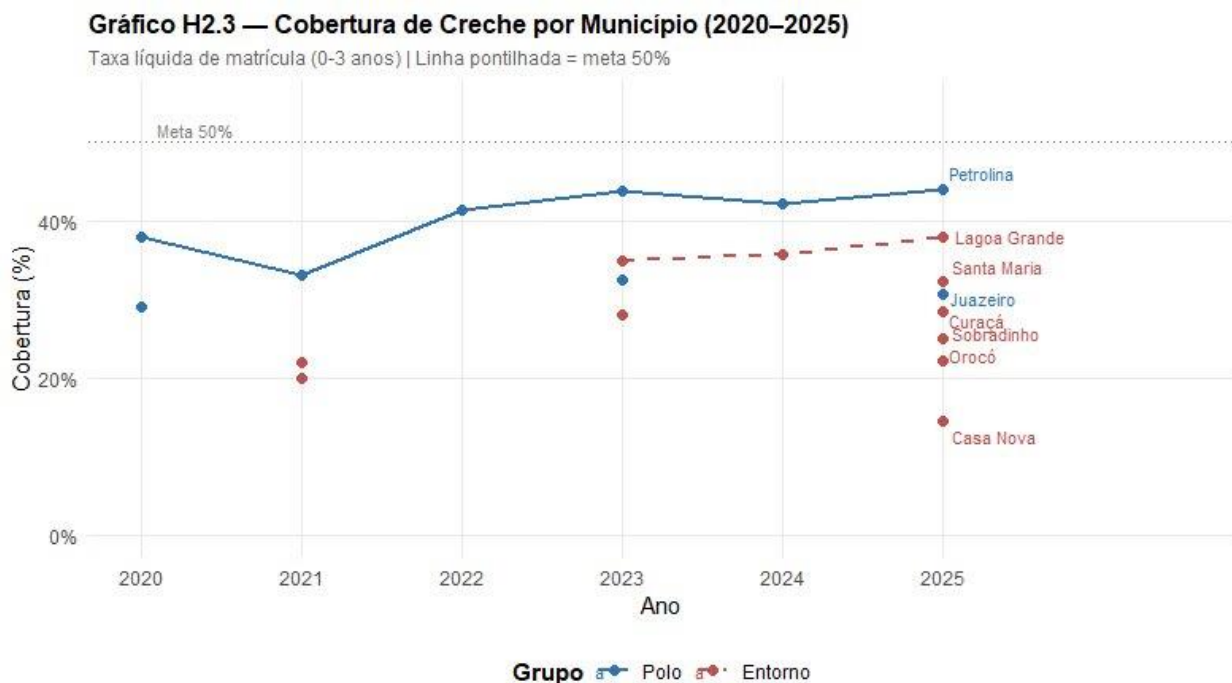


Fonte: SIOPE / FNDE. Elaboração própria.

Fonte: Censo Escolar/Inep (2024); elaboração própria.

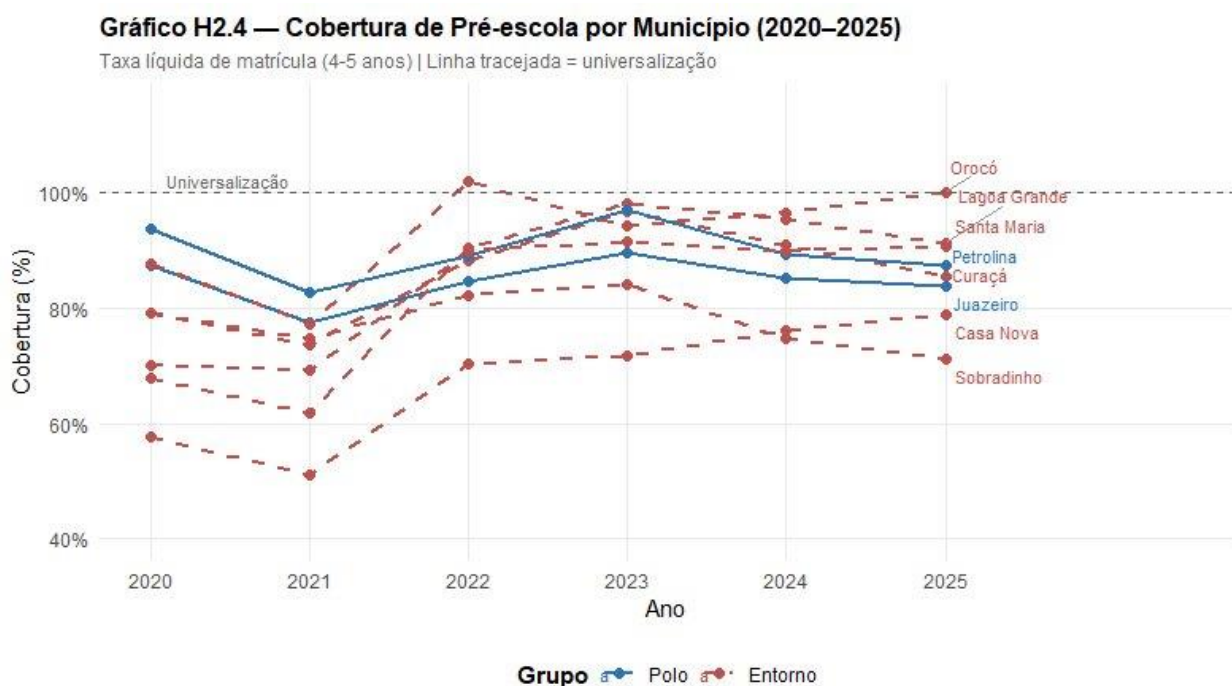
Anexo XII - Gráficos de cobertura de creche e pré-escola

Este anexo visualiza a desigualdade de acesso na educação infantil, etapa em que a capacidade municipal de investimento é decisiva.



Fonte: Observatório da Criança e do Adolescente (2025). Elaboração própria.

Fonte: Censo Escolar/Inep; elaboração própria.

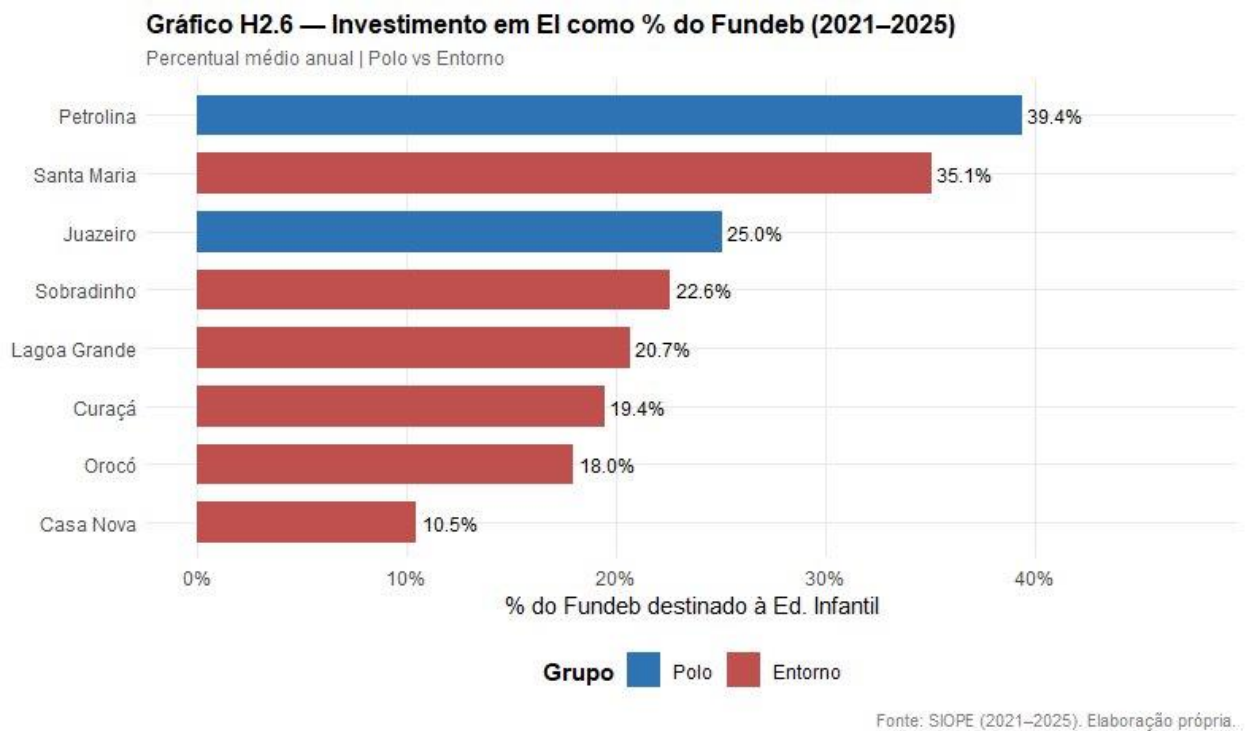
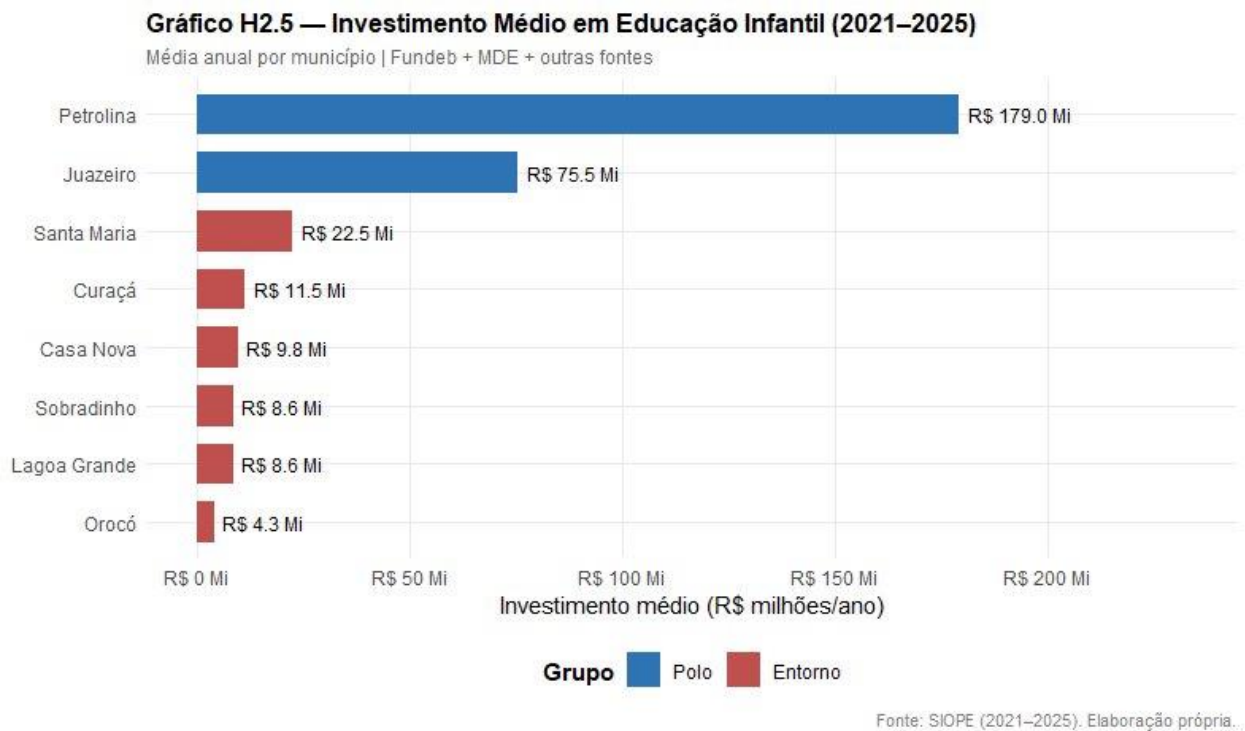


Fonte: Observatório da Criança e do Adolescente (2025). Elaboração própria.

Fonte: Censo Escolar/Inep; elaboração própria.

Anexo XIII - Gráficos de investimento médio em educação infantil

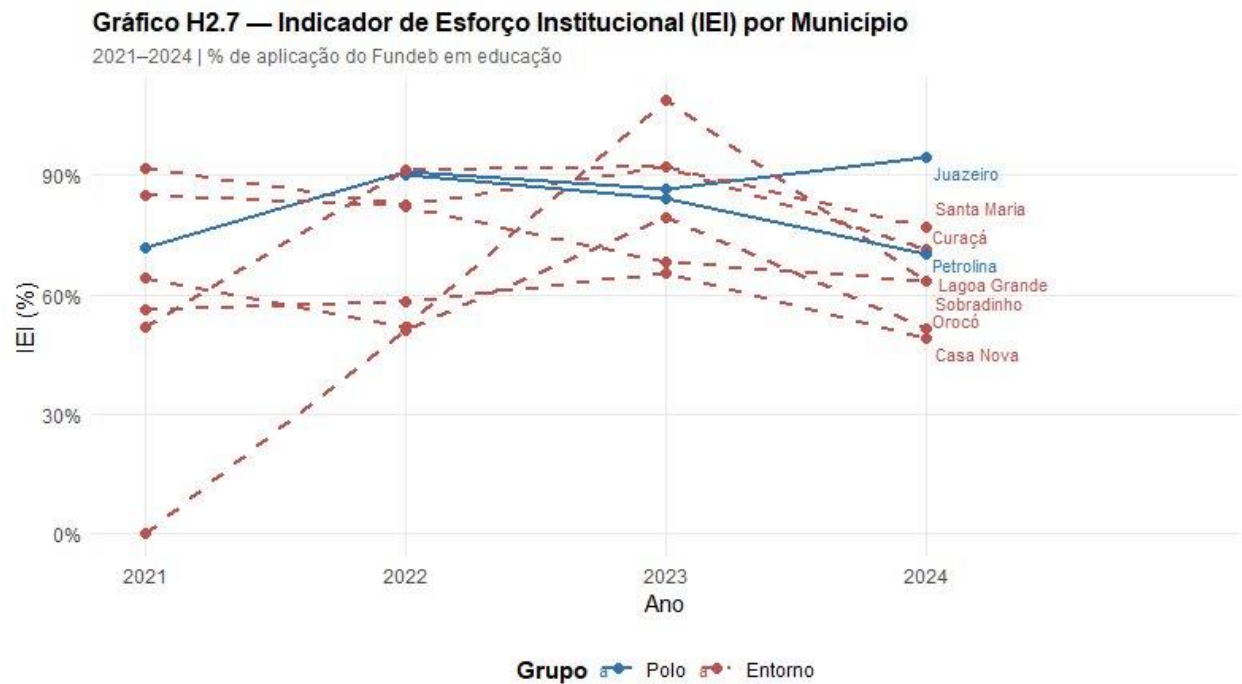
Este anexo compara o volume médio de investimento e o esforço relativo em educação infantil.



Fonte: Siope; elaboração própria.

Anexo XIV - Indicador de Esforço Institucional

Este anexo mostra que a baixa escala fiscal não implica, necessariamente, ausência de esforço institucional, reforçando a importância das capacidades estatais.



Fonte: SIOPE (2021–2024). Elaboração própria.

Fonte: elaboração própria, a partir dos dados sistematizados na tese.

Anexo XV - Modelo de elasticidade-renda

Este anexo apresenta a evidência econométrica da reatividade do investimento em creches às variações da receita do Fundeb.

Tabela 21 - Elasticidade-renda individual por município (OLS, log-log)

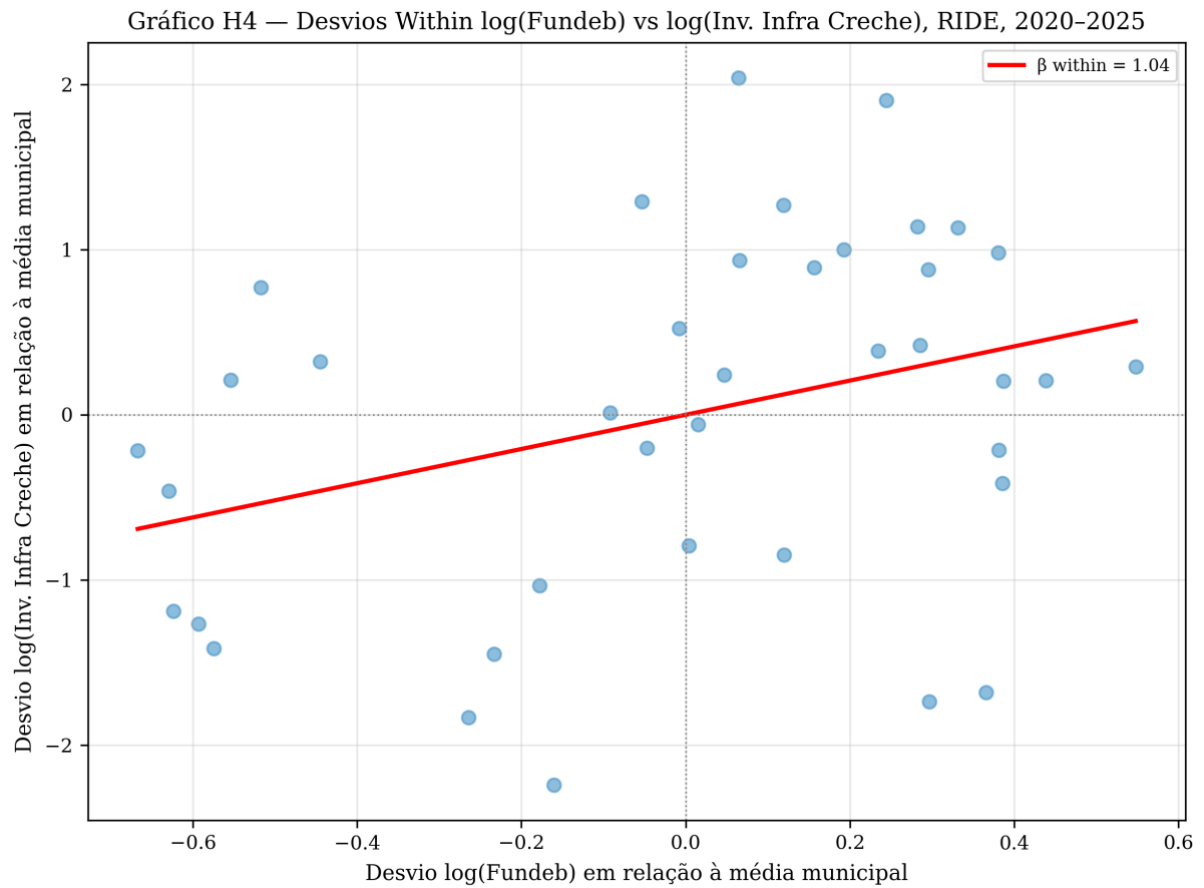
Município	Grupo	β (OLS)	EP	p-valor	R ²
Petrolina	Polo	4,93	1,49	0,081 †	0,845
Juazeiro	Polo	9,29	4,91	0,199 n.s.	0,641
Casa Nova	Entorno	12,49	6,52	0,196 n.s.	0,647
Curaçá	Entorno	11,01	4,45	0,132 n.s.	0,754
Lagoa Grande	Entorno	6,74	5,05	0,314 n.s.	0,471
Orocó	Entorno	10,40	8,48	0,436 n.s.	0,600
Santa Maria	Entorno	5,70	2,96	0,194 n.s.	0,650
Sobradinho	Entorno	8,50	3,19	0,117 n.s.	0,780

Fonte: modelo econométrico da tese; elaboração própria.

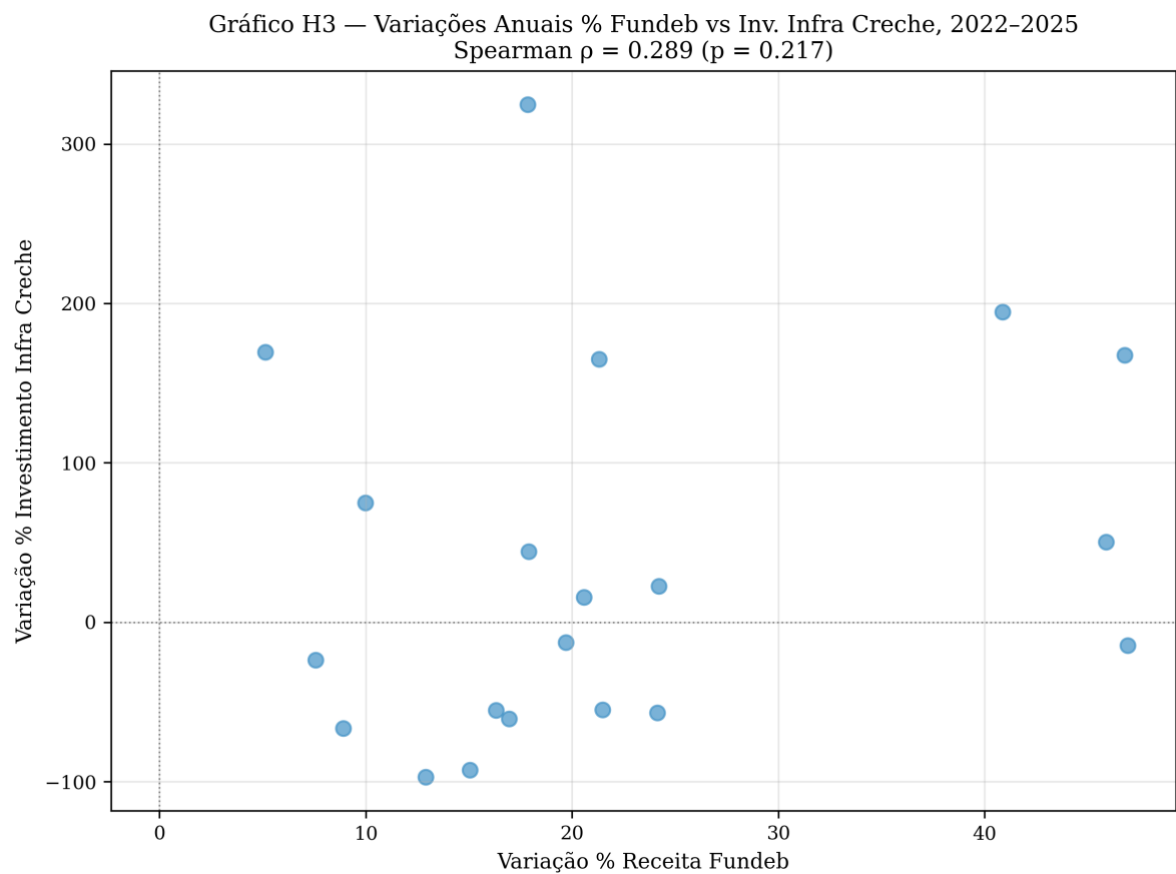
Tabela 22 - Modelos de elasticidade-renda (log-log): estimador Within e erros-padrão clusterizados por município

Modelo	Papel	β	EP clust.	t	p-valor	R ² within
M1 — EF one-way (creche infra)	Principal	1,036	0,382	2,71	0,030*	0,116
M2 — EF two-way (robustez)	Robustez	3,231	3,096	1,04	0,310 n.s.	—
M3 — EF one-way (creche total)	Sensibilidade	4,404	0,157	28,02	<0,001***	—

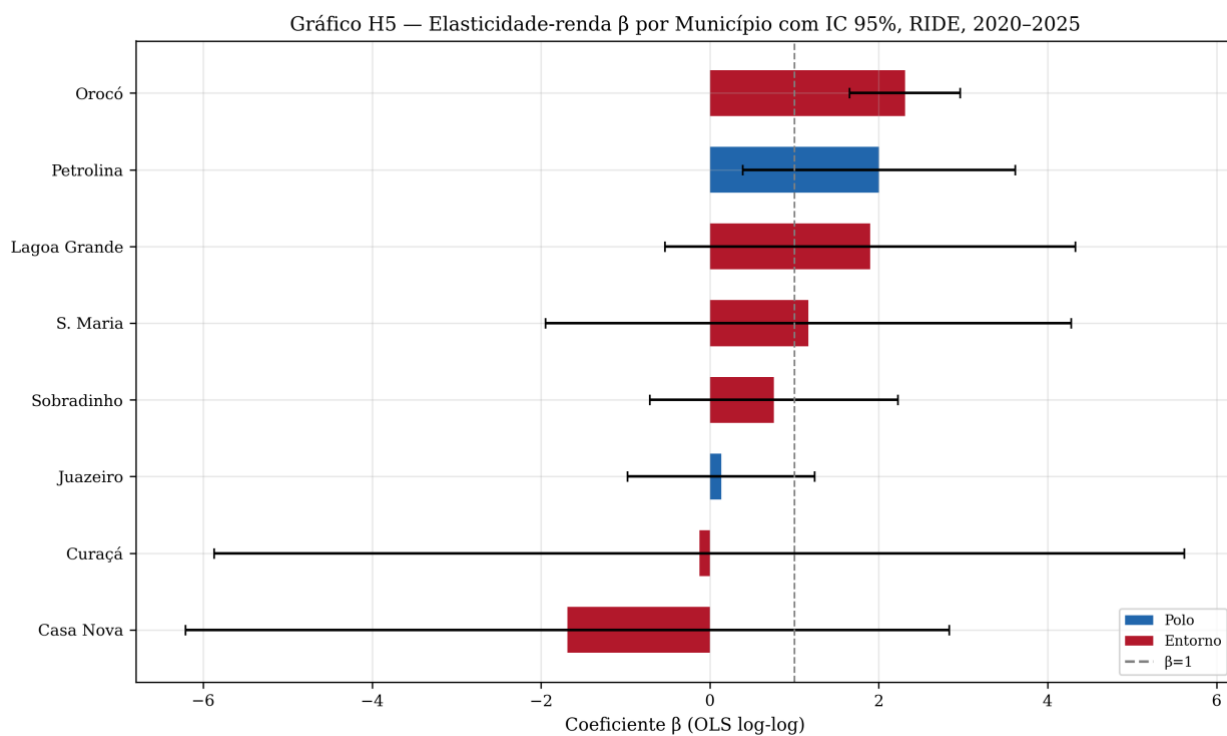
Fonte: modelo econométrico da tese; elaboração própria.



Fonte: modelo econométrico da tese; elaboração própria.



Fonte: Siope; elaboração própria.



Fonte: modelo econométrico da tese; elaboração própria.

Anexo XVI - Volatilidade da receita e do investimento

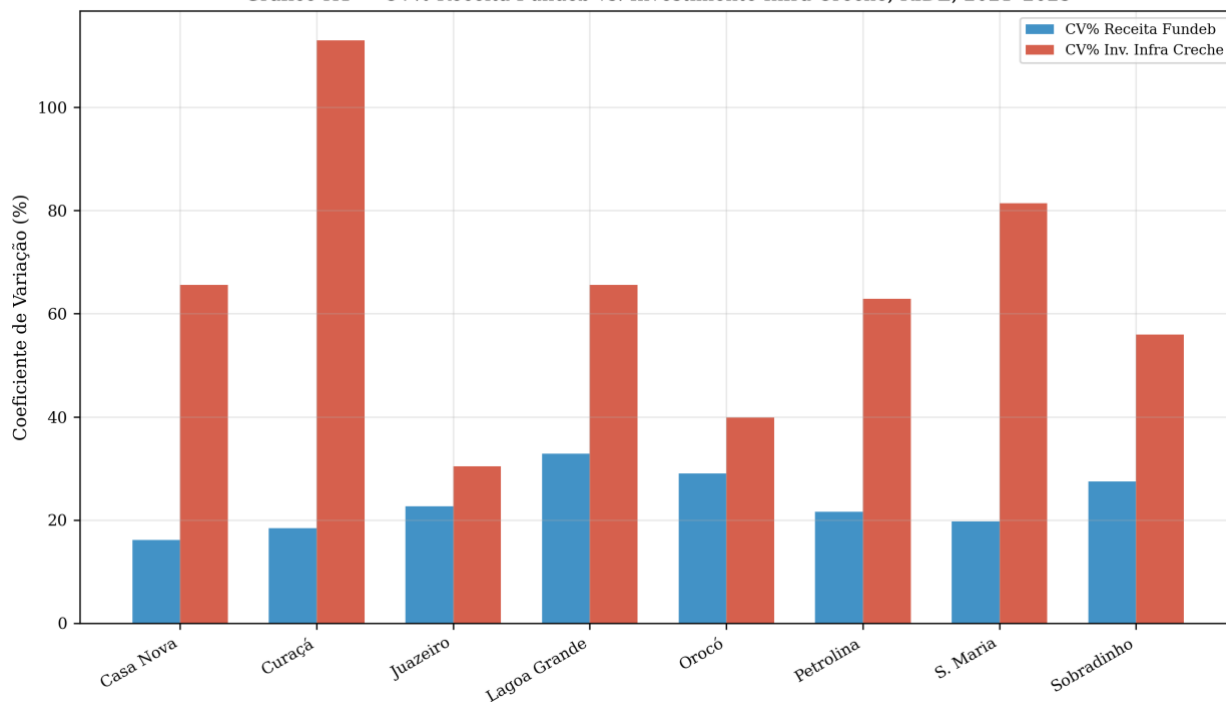
Este anexo demonstra que o investimento em infraestrutura de creches varia mais intensamente que a receita, indicando fragilidade de planejamento e baixa proteção orçamentária da etapa.

Tabela 23 - Volatilidade relativa da receita do Fundeb e do investimento em infraestrutura de creches (CV%, 2021-2025)

Município	Grupo	CV Fundeb	CV Inv. Infra Creche	Razão
Casa Nova	Entorno	13%	112%	8,4×
Curaçá	Entorno	17%	108%	6,4×
Lagoa Grande	Entorno	29%	106%	3,7×
Orocó	Entorno	29%	91%	3,1×
Santa Maria	Entorno	19%	96%	5,1×
Sobradinho	Entorno	28%	138%	4,9×
Juazeiro	Polo	21%	113%	5,3×
Petrolina	Polo	19%	74%	3,9×
Média — Polo		20,1%	93,7%	4,6×
Média — Entorno		22,6%	108,6%	5,3×
Média geral		21,6%	102,5%	5,1×

Fonte: Siope; elaboração própria.

Gráfico H1 — CV% Receita Fundeb vs. Investimento Infra Creche, RIDE, 2021-2025



Fonte: Siope; elaboração própria.

Anexo XVII - Rigidez orçamentária e margem discricionária

Este anexo demonstra que percentuais semelhantes de comprometimento com remuneração podem produzir margens absolutas muito diferentes para investimento.

Tabela 24 - Percentual do Fundeb aplicado na remuneração dos profissionais da educação (2021-2025)

Município	2021	2022	2023	2024	2025*
Petrolina-PE	70,02%	71,05%	82,67%	77,01%	79,47%
Lagoa Grande-PE	70,81%	74,13%	71,25%	71,29%	72,19%
Santa Maria da Boa Vista-PE	75,14%	70,29%	87,19%	82,30%	79,97%
Oroco-PE	70,26%	77,06%	85,22%	74,80%	76,21%
Juazeiro-BA	71,76%	80,11%	73,71%	74,20%	79,02%
Casa Nova-BA	75,98%	78,15%	81,85%	83,38%	96,70%
Curaçá-BA	70,90%	70,56%	81,36%	77,88%	88,27%
Sobradinho-BA	70,77%	94,86%	90,19%	75,32%	72,95%

Fonte: Siope; elaboração própria.

Tabela 25 - Percentual do Fundeb aplicado em remuneração por município (2021-2024)

Município	Grupo	Média (%)	DP	Min.	Max.	Margem (%)
Casa Nova	Entorno	79,8	3,4	76,0	83,4	20,2
Curaca	Entorno	75,2	5,3	70,6	81,4	24,8
Lagoa Grande	Entorno	71,9	1,5	70,8	74,1	28,1
Oroco	Entorno	76,8	6,3	70,3	85,2	23,2
Santa Maria	Entorno	78,7	7,5	70,3	87,2	21,3
Sobradinho	Entorno	82,8	11,6	70,8	94,9	17,2
Juazeiro	Polo	74,9	3,6	71,8	80,1	25,1
Petrolina	Polo	75,2	5,9	70,0	82,7	24,8

Fonte: Siope; elaboração própria.

Tabela 26 - Rigidez orçamentária por grupo (Polo e Entorno)

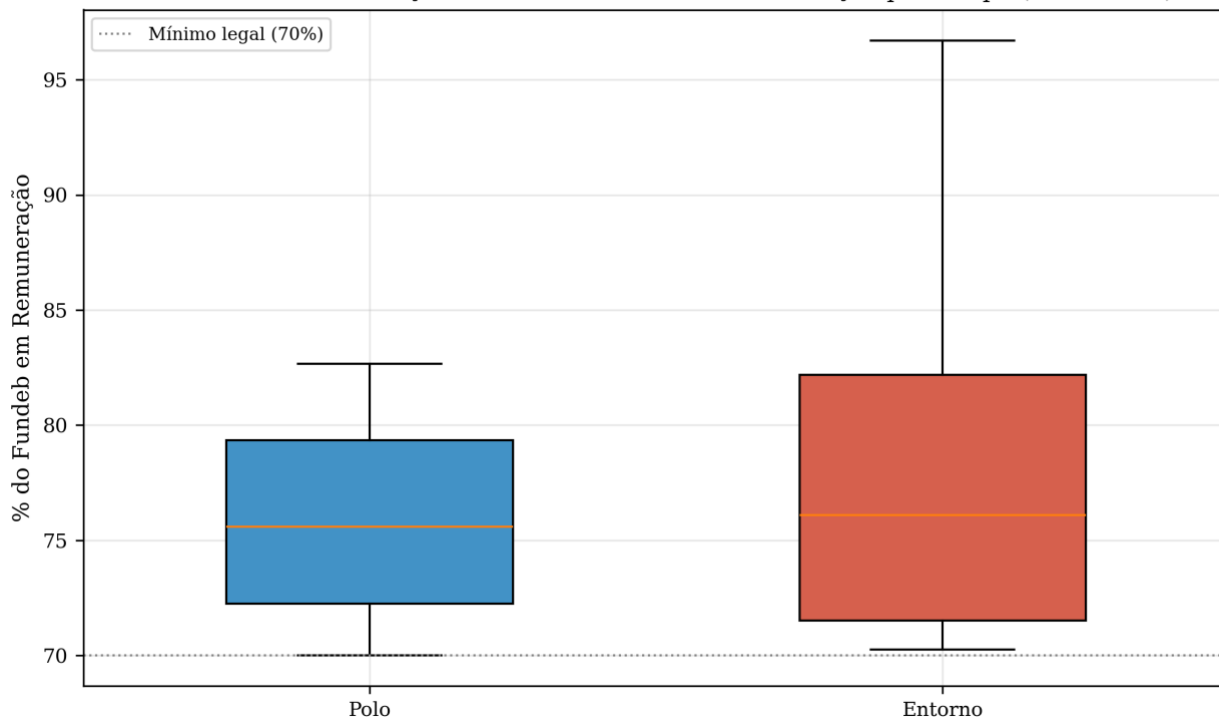
Grupo	Média 2021–2024	Média 2024	Margem média
Polo	75,07%	75,61%	24,93%
Entorno	77,54%	77,50%	22,46%

Fonte: Siope; elaboração própria.

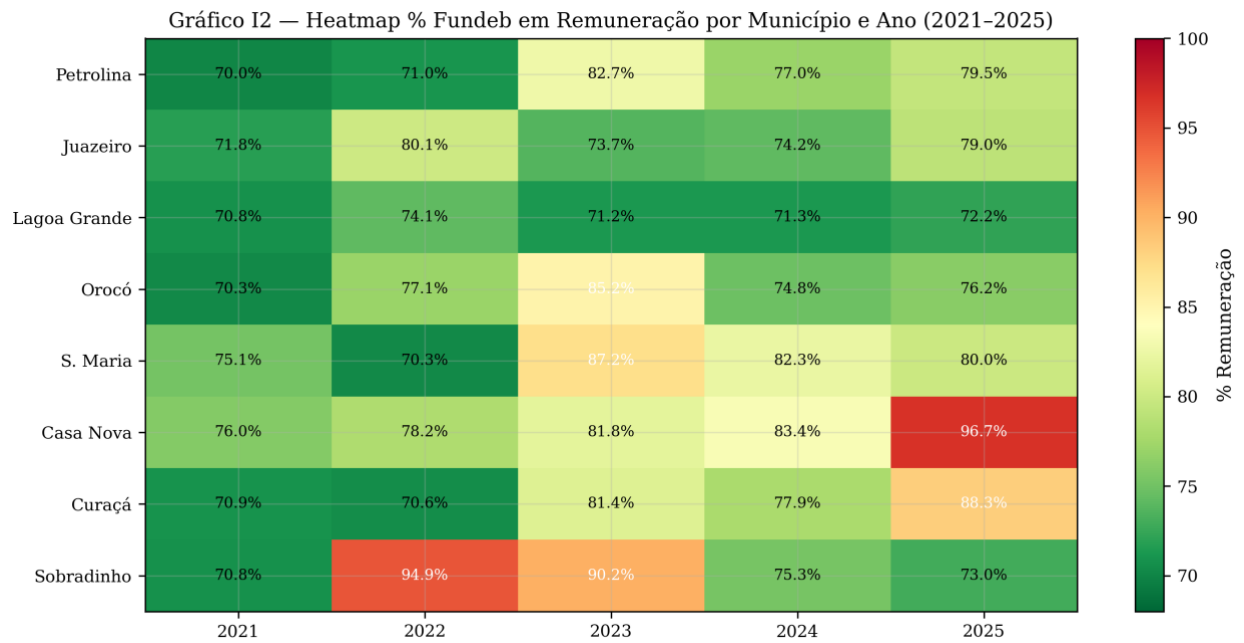
Tabela 27 - Margem discricionária disponível e investimento executado em creches (média 2021-2024)

Município	Grupo	Margem (%)	Margem abs. (R\$ Mi)	Inv. exe. (R\$ Mi)	% executado
Petrolina	Polo	24,8%	R\$ 103,2 Mi	R\$ 103,4 Mi	100%
Lagoa Grande	Entorno	28,1%	R\$ 9,8 Mi	R\$ 4,9 Mi	50%
Santa Maria	Entorno	21,3%	R\$ 12,5 Mi	R\$ 5,9 Mi	48%
Curaca	Entorno	24,8%	R\$ 13,7 Mi	R\$ 4,8 Mi	35%
Sobradinho	Entorno	17,2%	R\$ 5,4 Mi	R\$ 1,7 Mi	31%
Oroco	Entorno	23,2%	R\$ 4,4 Mi	R\$ 1,1 Mi	24%
Juazeiro	Polo	25,1%	R\$ 68,6 Mi	R\$ 16,3 Mi	24%
Casa Nova	Entorno	20,2%	R\$ 17,4 Mi	R\$ 2,0 Mi	12%

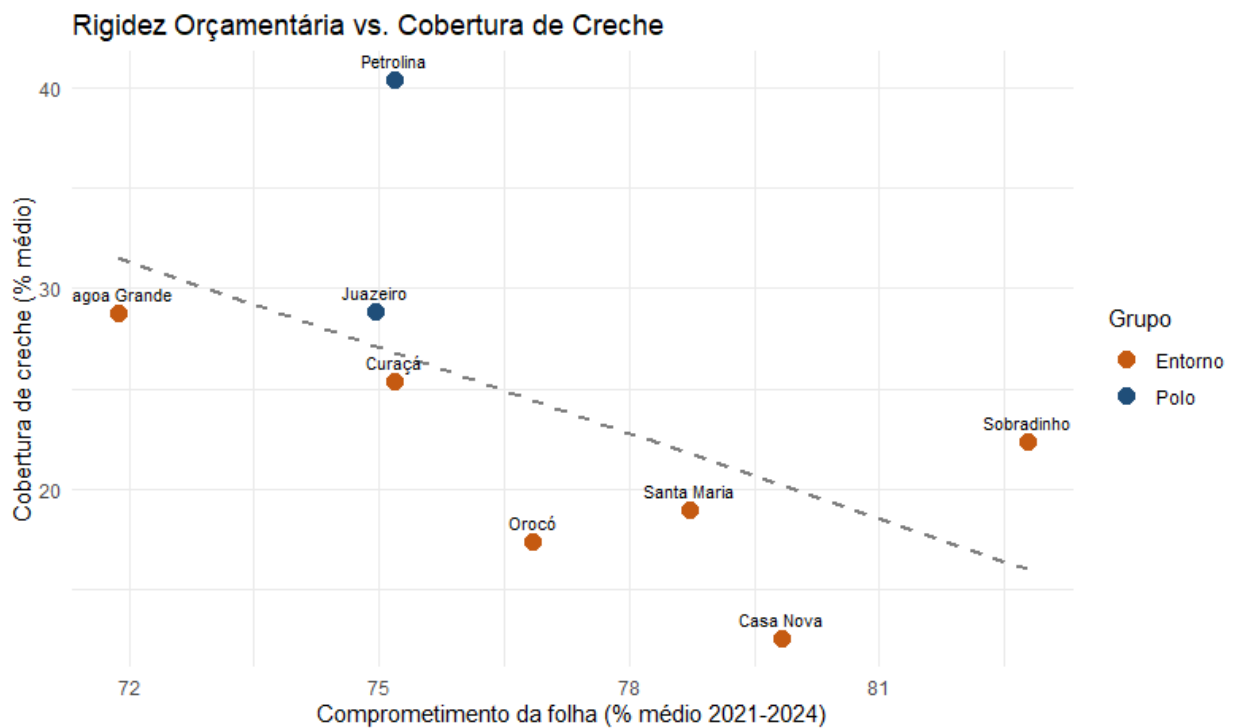
Fonte: Siope; elaboração própria.

Gráfico I1 — Distribuição do % do Fundeb em Remuneração por Grupo (2021–2025)

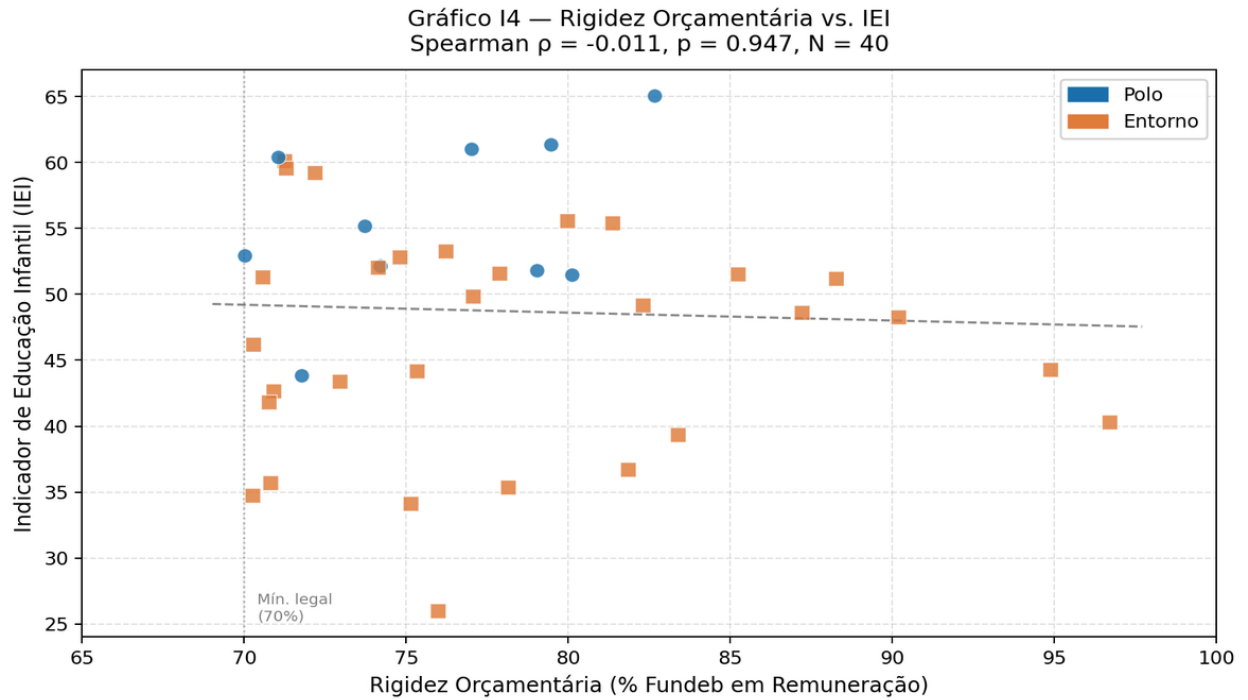
Fonte: Siope; elaboração própria.



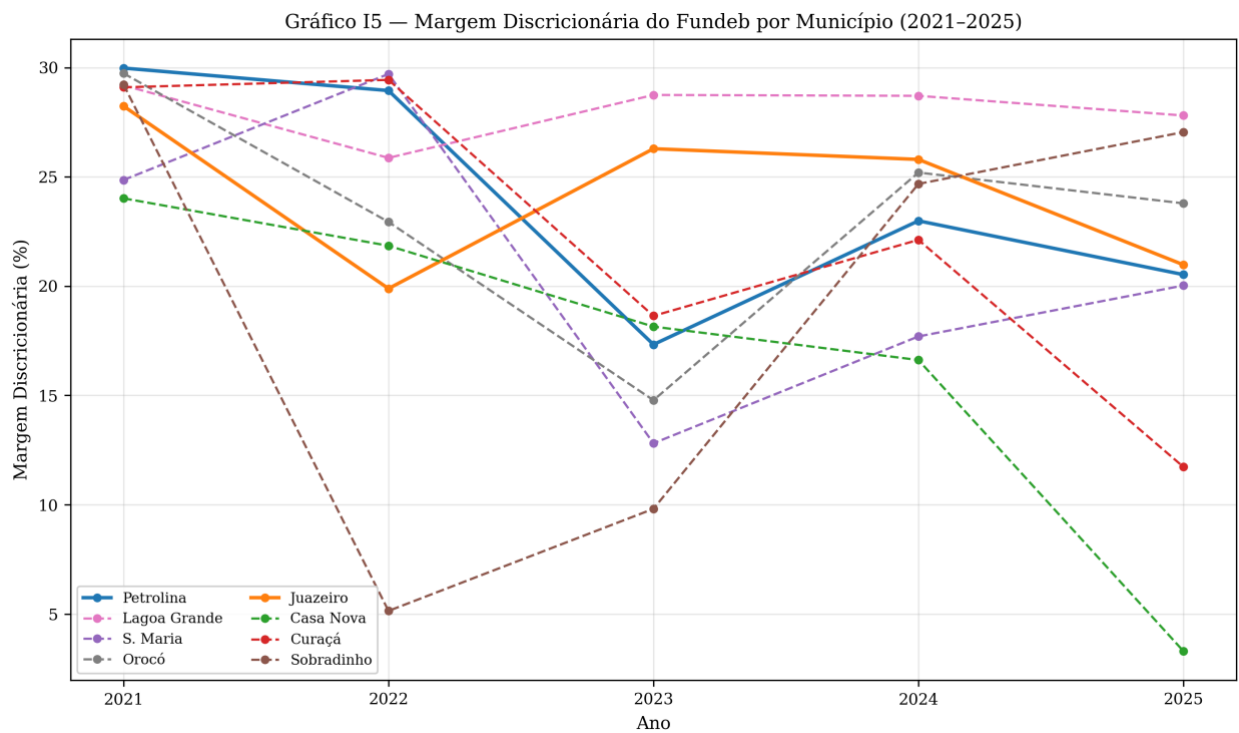
Fonte: Siope; elaboração própria.



Fonte: Siope e Censo Escolar/Inep; elaboração própria.

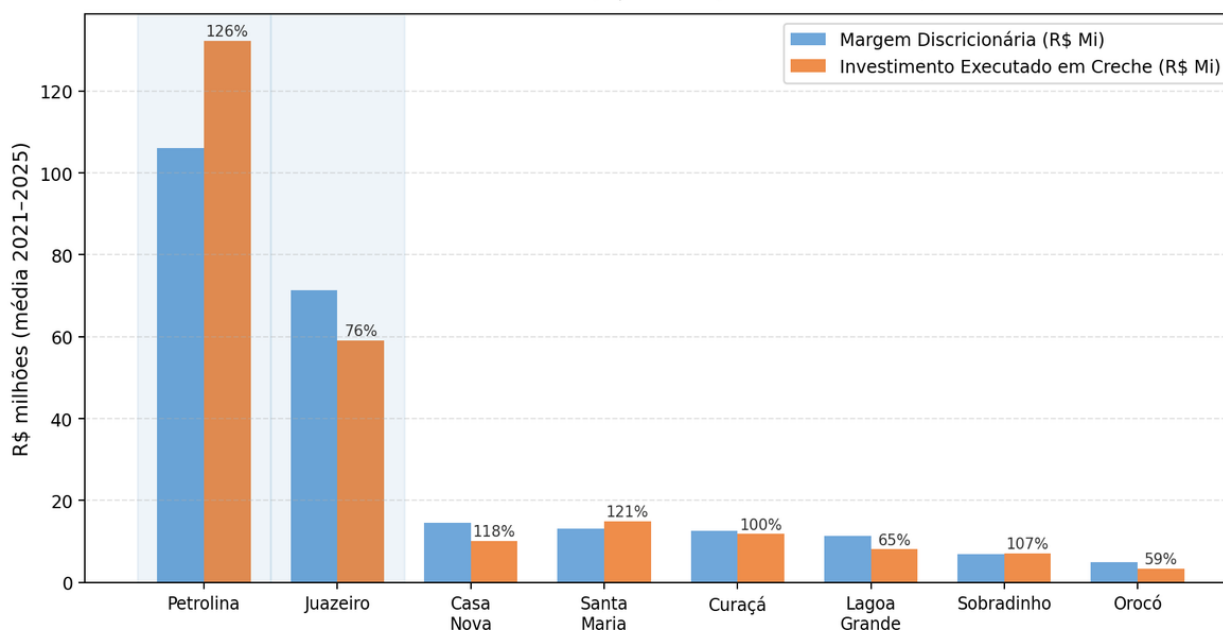


Fonte: Siope e Censo Escolar/Inep; elaboração própria.



Fonte: Siope; elaboração própria.

Gráfico I6 — Margem Discricionária Disponível vs. Investimento em Creche Executado (R\$ milhões, média 2021-2025)



Fonte: Siope; elaboração própria.

Anexo XVIII - Modelo de efeitos fixos sobre Indicador de Educação Infantil

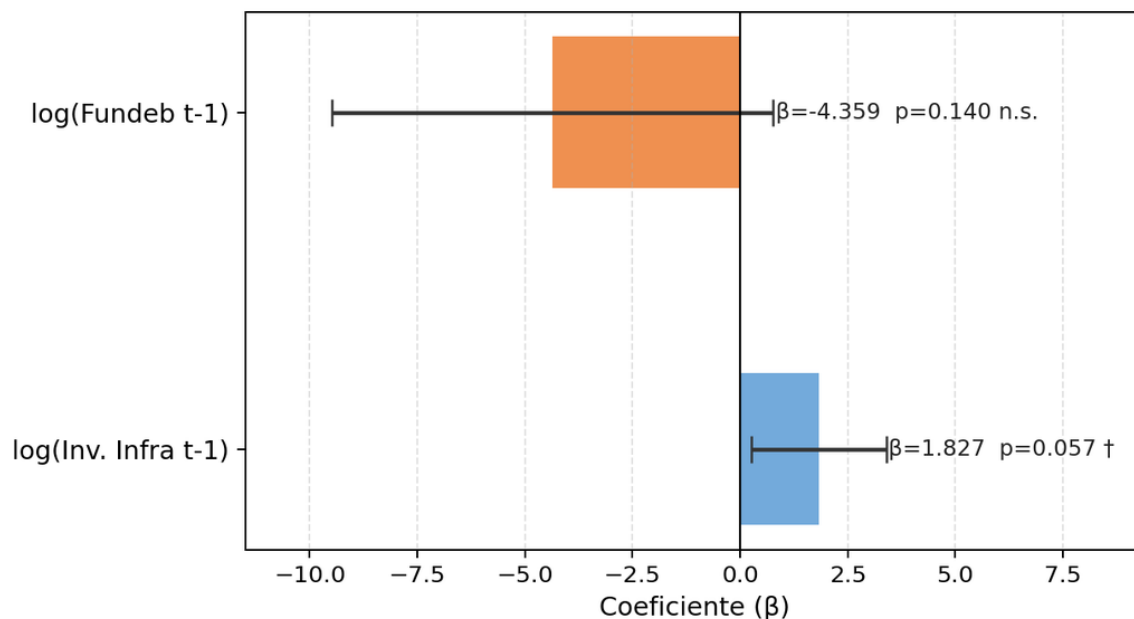
Este anexo apresenta o teste de efeitos fixos sobre o Indicador de Educação Infantil, evidenciando limites da conversão de investimento eventual em expansão sustentada.

Tabela 28 - Modelo de efeitos fixos: investimento defasado sobre o IEI

Variável	beta	EP clust.	t	p-valor	R2 within
log(Inv. Infra t-1)	0,961	0,972	0,988	0,340 n.s.	0,123
log(Fundeb t-1)	-44,135	24,272	-1,818	0,090 dag	0,123

Fonte: modelo econométrico da tese; elaboração própria.

Gráfico I7 — Coeficientes do Modelo de Efeitos Fixos:
Investimento Defasado sobre o IEI | N = 32 obs. (2022–2025) | Barras = IC 95%



Fonte: modelo econométrico da tese; elaboração própria.

Anexo XIX - Matriz qualitativa das entrevistas

Este anexo sistematiza os mecanismos administrativos identificados nas entrevistas, conectando planejamento, financiamento, execução, monitoramento e desigualdade de capacidade.

Quadro 3 - Matriz de categorização

Categoria principal	Subcategorias	Descrição / Elementos de análise	Exemplos de indicadores nas falas (o que buscar)
Planejamento e Decisão Orçamentária em Educação	1.1. Processo de Elaboração Orçamentária	Como o orçamento da educação é construído no município; atores envolvidos (Secretaria de Educação, Finanças, Prefeito, Legislativo, Conselhos); cronograma; instrumentos (PPA, LDO, LOA).	"A gente define as prioridades com base...", "O secretariado participa da discussão no final do ano...", "O PPA é a nossa bússola..."
Planejamento e Decisão Orçamentária em Educação	1.2. Influências no Planejamento	Fatores internos (necessidades da rede, metas do Plano Municipal de Educação, demandas da comunidade escolar) e externos (legislação, diretrizes estaduais/federais, pressão de grupos de interesse).	"O que nos guia são as demandas das escolas...", "Temos que seguir o que o Fundeb exige...", "Sempre há uma pressão por mais vagas na creche..."
Planejamento e Decisão Orçamentária em Educação	1.3. Desafios e Restrições Orçamentárias	Dificuldades enfrentadas na alocação de recursos; imprevistos; rigidez orçamentária; subfinanciamento percebido.	"O orçamento é muito apertado...", "Sempre falta recurso para...", "Não conseguimos investir mais em infraestrutura por conta da...", "A folha de pagamento consome a maior parte..."
2. Fontes e Composição do Financiamento da Educação	2.1. Entendimento sobre as Fontes de Receita	Conhecimento e percepção dos gestores sobre as principais fontes de recursos para a educação (Fundeb, salário-educação, receitas próprias, outras transferências).	"O Fundeb é a nossa principal fonte...", "A gente tem tentado aumentar a arrecadação própria...", "O salário-educação é um recurso complementar..."
2. Fontes e Composição do Financiamento da Educação	2.2. Autonomia e Vinculação dos Recursos	Percepção sobre o grau de liberdade na utilização dos recursos; vinculações legais e seus impactos na gestão; recursos carimbados.	"O Fundeb é vinculado, não podemos usar para tudo...", "Temos alguma autonomia sobre as receitas próprias...", "As vinculações engessam um pouco a gestão..."
2. Fontes e Composição do Financiamento da Educação	2.3. Busca por Fontes Adicionais	Estratégias para captação de recursos extras; projetos com esferas estadual/federal; parcerias.	"Buscamos projetos junto ao governo do estado...", "Temos tentado parcerias com a iniciativa privada...", "Conseguimos um recurso para..."

3. Gestão da Execução Orçamentária da Educação	3.1. Práticas de Alocação e Despesa	Como os recursos são efetivamente gastos; critérios de priorização das despesas; processos internos de acompanhamento.	"A prioridade é sempre o custeio e a folha...". "Investimos mais em formação de professores...". "Temos um controle rigoroso dos gastos..."
3. Gestão da Execução Orçamentária da Educação	3.2. Controle e Transparência	Mecanismos de controle interno e externo; importância da transparência na gestão dos recursos públicos; participação social (Conselho do Fundeb, etc.).	"O Conselho do Fundeb acompanha tudo de perto...". "Publicamos os gastos no portal da transparência...". "A gente presta contas anualmente..."
3. Gestão da Execução Orçamentária da Educação	3.3. Desafios na Execução	Problemas na liberação de verbas; burocracia; inadequação entre planejamento e execução; atrasos.	"A burocracia às vezes atrasa os projetos...". "Temos dificuldade em licitar alguns itens...". "Nem sempre o que a gente planeja consegue executar totalmente..."
4. Expansão da Educação Infantil Creche/Pré-escola)	4.1. Estratégias de Expansão	Medidas adotadas para ampliar vagas em creche e pré-escola; construção/ampliação de unidades; convênios.	"Construímos mais duas creches...", "Estamos ampliando o número de escolas de educação infantil ou creches...", "Fizemos um convênio com uma escola particular para atender a demanda..."
4. Expansão da Educação Infantil Creche/Pré-escola)	4.2. Impactos da Expansão no Orçamento e Gestão	Custos associados à expansão; necessidade de mais pessoal, infraestrutura e material; desafios administrativos e pedagógicos.	"A creche demanda um investimento muito alto...", "A alimentação escolar aumenta muito os custos...", "Precisamos contratar mais professores e monitores..."
4. Expansão da Educação Infantil Creche/Pré-escola)	4.3. Percepção sobre a Qualidade e Efetividade	Avaliação dos gestores sobre a qualidade das novas vagas; benefícios percebidos para os alunos e famílias; desafios pedagógicos.	"Aumentar as vagas é importante, mas a qualidade também...", "Vemos que a creche faz a diferença para os alunos...", "Temos que garantir que o novo modelo seja pedagógico..."
5. Percepção sobre Desigualdades e Equidade Educacional	5.1. Consciência das Desigualdades	Percepção sobre as desigualdades existentes na rede municipal (entre escolas, zonas urbanas/rurais, acesso a recursos, qualidade do ensino).	"Sabemos que algumas escolas precisam de mais...", "A zona rural sempre tem mais desafios...", "A gente tenta minimizar as desigualdades, mas é difícil..."
	5.2. Ações para Redução de Desigualdades	Estratégias adotadas para promover a equidade na distribuição de recursos e oportunidades; programas específicos; priorização de áreas vulneráveis.	"Damos prioridade a escolas em áreas de maior vulnerabilidade...", "Temos um programa de apoio para alunos com dificuldades...", "Buscamos equilibrar os recursos entre as unidades..."
6. Mecanismos de Avaliação e Prestação de Contas	6.1. Monitoramento e Avaliação Interna	Como o município monitora seus indicadores educacionais e financeiros; uso de dados para tomada de decisão; reuniões de acompanhamento.	"A gente acompanha os dados do SAEB e do IDEB...", "Temos relatórios mensais sobre os gastos...", "As reuniões pedagógicas servem para avaliar o ensino..."
6. Mecanismos de Avaliação e Prestação de Contas	6.2. Avaliação Externa e Implicações	Percepção sobre avaliações externas (SAEB, IDEB, etc.); uso dos resultados para o planejamento e a gestão; impactos na imagem do município.	"Os resultados do IDEB nos mostram onde precisamos melhorar...", "A avaliação externa é importante para nos balizar...", "Temos que mostrar resultados para a população..."
6. Mecanismos de Avaliação e Prestação de Contas	6.3. Transparência e Diálogo com a Sociedade	Como a gestão se comunica com a comunidade sobre os resultados e a aplicação dos recursos; canais de participação social; prestação de contas.	"A gente faz audiências públicas para apresentar o orçamento...", "O conselho escolar tem voz ativa...", "Divulgamos os dados no site da prefeitura..."

Fonte: elaboração própria.

Quadro 4 - Correspondência entre matriz de categorização, evidência empírica e função analítica na seção qualitativa

Categoria da matriz	Núcleo empírico	Dados triangulados	Função analítica
Planejamento e Decisão Orçamentária	PPA, LDO, LOA, plano setorial, dados internos, participação social	Elasticidade-renda; variação de investimentos; documentos orçamentários	Explicar a reatividade e a distância entre planejamento formal e decisão real
Fontes e Composição do Financiamento	Fundeb, VAAT, VAAR, MDE, salário-educação, PNAE, PNATE, receitas próprias	Receitas do Fundeb 2020-2025; VAAT; PNATE médio; MDE	Demonstrar dependência federativa e limites da equalização por aluno
Gestão da Execução Orçamentária	Licitação, burocracia, pessoal técnico, consultorias, fluxo administrativo	Investimento em creches; margem discricionária; execução por fonte	Evidenciar gargalos de conversão de receita em política pública
Expansão da Educação Infantil	Creches, pré-escolas, tempo integral, infraestrutura, obras e anexos	Cobertura de creche e pré-escola; investimentos em EI; IEI	Analisar a transformação do direito em custo continuado de oferta
Desigualdades e Equidade	Zona rural, dispersão territorial, transporte, política, escolhas locais	Densidade institucional; PNATE por aluno; testes Mann-Whitney	Identificar mecanismos de reprodução intrarregional das desigualdades
Avaliação e Prestação de Contas	Censo Escolar, conselhos, transparência, controle, sistemas de dados	Condicionalidades do VAAR; dados do Siope; monitoramento bimestral	Distinguir conformidade formal de gestão orientada por evidências

Fonte: elaboração própria.

Tabela 29 - Distribuição das unidades de registro por categoria e subcategoria

Categoria / Subcategoria	N	% do total
1. Planejamento e Decisão Orçamentária em Educação		
1.1 Processo de elaboração orçamentária	___	___
1.2 Influências no planejamento	___	___
1.3 Desafios e restrições orçamentárias	___	___
Subtotal — Categoria 1	85	27,2%
2. Fontes e Composição do Financiamento da Educação		
2.1 Entendimento sobre as fontes de receita	___	___
2.2 Autonomia e vinculação dos recursos	___	___
2.3 Busca por fontes adicionais	___	___
Subtotal — Categoria 2	51	16,3%
3. Gestão da Execução Orçamentária da Educação		
3.1 Práticas de alocação e despesa	___	___
3.2 Controle e transparência	___	___
3.3 Desafios na execução	___	___
Subtotal — Categoria 3	70	22,4%
4. Expansão da Educação Infantil (Creche/Pré-escola)		
4.1 Estratégias de expansão	___	___
4.2 Impactos da expansão no orçamento e gestão	___	___
4.3 Percepção sobre qualidade e efetividade	___	___
Subtotal — Categoria 4	27	8,7%
5. Percepção sobre Desigualdades e Equidade Educacional		
5.1 Consciência das desigualdades	___	___
5.2 Ações para redução de desigualdades	___	___
Subtotal — Categoria 5	62	19,8%
6. Avaliação e Prestação de Contas		
6.1 Monitoramento e avaliação interna	___	___
6.2 Avaliação externa e implicações	___	___
6.3 Transparência e diálogo com a sociedade	___	___
Subtotal — Categoria 6	17	5,4%
TOTAL GERAL	312	100%

Fonte: entrevistas semiestruturadas; elaboração própria.

Anexo XXI - Glossário técnico-legislativo

Este glossário reúne os termos técnicos recorrentes no Caderno, com vistas a facilitar a leitura por parlamentares, assessorias e entidades não especializadas em financiamento educacional.

Fundeb. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Mecanismo redistributivo que reúne recursos vinculados de estados e municípios, redistribuídos por número ponderado de matrículas, tornado permanente pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020.

VAAF, VAAT e VAAR. Modalidades de complementação federal do Fundeb permanente. O Valor Aluno Ano Fundeb (VAAF) mantém os critérios anteriores de distribuição. O Valor Aluno Ano Total (VAAT) considera, além do Fundeb, as demais receitas vinculadas à educação e exige destinar ao menos metade do aporte à educação infantil. O Valor Aluno Ano Resultado (VAAR) condiciona o repasse a metas de aprendizagem, equidade e gestão.

MDE. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Conjunto de despesas educacionais sobre as quais incidem os percentuais mínimos constitucionais de aplicação.

Capacidade estatal municipal. Conjunto de condições fiscais, técnico-administrativas e político-institucionais que permitem ao município planejar, executar, monitorar e sustentar políticas educacionais.

Custo territorial. Encargos adicionais decorrentes de extensão, dispersão da rede, ruralidade e transporte escolar, que elevam o custo real da oferta acima do valor médio por aluno.

Margem discricionária educacional. Parcela da receita educacional disponível para investimento após o pagamento das despesas obrigatórias e continuadas.

Rigidez orçamentária. Grau de comprometimento do orçamento com despesas obrigatórias, que reduz o espaço para decisões discricionárias de investimento.

Elasticidade-renda do investimento. Medida da sensibilidade do investimento às variações da receita. Valores próximos ou superiores a 1 indicam comportamento reativo, em que o investimento acompanha o ciclo da receita.

Coefficiente de variação (CV). Medida relativa de dispersão que permite comparar a variabilidade de séries de naturezas distintas sobre uma mesma régua.

RIDE. Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento. Arranjo interfederativo voltado ao desenvolvimento regional. A RIDE Petrolina-Juazeiro reúne oito municípios de Pernambuco e da Bahia.

SNE. Sistema Nacional de Educação. Institucionalização do regime de colaboração federativa em matéria educacional, fixada pela Lei Complementar nº 220, de 2025.

Siope e Siconfi. Sistemas federais de informação. O Siope registra receitas e despesas educacionais dos entes federados. O Siconfi consolida as contas públicas e condiciona o acesso a parte das complementações do Fundeb.

PNATE. Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar. Transferência federal para custeio do transporte de alunos da educação básica residentes em área rural.

Demanda reprimida. Parcela da população em idade adequada que não acessa a vaga educacional por insuficiência de oferta.

ENCERRAMENTO

Este Caderno parte de uma convicção juridicamente simples e politicamente exigente: a criança não pode depender da escala fiscal do município onde nasceu para acessar um direito que a Constituição declara universal. O Fundeb permanente foi um passo decisivo, mas a próxima fronteira da equidade educacional brasileira está na capacidade de transformar redistribuição financeira em capacidade estatal, e capacidade estatal em oferta concreta.

A agenda legislativa aqui apresentada não pretende resolver todos os problemas da educação básica. Ela mira um ponto estratégico: o espaço entre o dinheiro transferido e o direito efetivado. É nesse espaço que muitas desigualdades persistem. E é exatamente nele que a lei pode agir.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Clérison José da Silva. Dinâmicas orçamentárias e desigualdades educacionais na RIDE Petrolina-Juazeiro. 2026. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Pernambuco, Campus Petrolina, Petrolina, 2026.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. Brasília, DF: Presidência da República, 1998.
- BRASIL. Lei Complementar nº 220, de 31 de outubro de 2025. Institui o Sistema Nacional de Educação (SNE) e fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2025.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.
- BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.
- BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Brasília, DF: Presidência da República, 2020.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do ICMS e tornar permanente o Fundeb. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.