

SANTOS, G. G.; SANTOS, H. G.; MEIRELES, M.; PINHEIRO, P. R. Sociologia econômica, sustentabilidade social e educação infantil: uma análise crítica da PEC 188/2019 e seus impactos nos municípios brasileiros de baixa autonomia fiscal. **RGSN - Revista Gestão, Sustentabilidade e Negócios**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 191-207, out. 2025.



**SOCIOLOGIA ECONÔMICA, SUSTENTABILIDADE SOCIAL E EDUCAÇÃO INFANTIL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA PEC 188/2019 E SEUS IMPACTOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS DE BAIXA AUTONOMIA FISCAL**

**ECONOMIC SOCIOLOGY, SOCIAL SUSTAINABILITY AND EARLY CHILDHOOD EDUCATION: A CRITICAL ANALYSIS OF PEC 188/2019 AND ITS IMPACTS ON BRAZILIAN MUNICIPALITIES WITH LOW FISCAL AUTONOMY**

SANTOS, Givaldo Guilherme dos <sup>1</sup>

SANTOS, Horácio Guilherme dos <sup>2</sup>

MEIRELES, Manuel <sup>3</sup>

PINHEIRO, Paulo Roberto <sup>4</sup>

**Resumo:** O presente artigo analisa, sob a perspectiva da sociologia econômica e da sustentabilidade social, os impactos da Proposta de Emenda à Constituição n.º 188/2019 (PEC 188/2019) sobre a oferta de educação infantil nos municípios brasileiros de baixa autonomia fiscal. Partindo do pressuposto de que a dependência financeira de que cerca de 5.750 municípios brasileiros em relação à União e aos estados compromete estruturalmente a provisão de serviços educacionais para crianças de zero a cinco anos, o artigo recorre a aportes teóricos para construir um referencial analítico interdisciplinar. A metodologia empregada é a análise de conteúdo categorial, aplicada a documentos legislativos, relatórios institucionais e bibliografia especializada. Os resultados indicam que a PEC 188/2019, ao propor reorganização do pacto federativo fiscal, pode representar uma janela de oportunidade para reduzir desigualdades educacionais, desde que acompanhada de mecanismos vinculatórios de gasto social. Conclui-se que a integração fiscal dos municípios, conjugada com diretrizes claras de sustentabilidade social, constitui condição necessária, mas não suficiente, para a universalização da educação infantil no Brasil.

<sup>1</sup> Doutor em Ciências da Educação pela UEP. E-mail: ggs1959@gmail.com

<sup>2</sup>

<sup>3</sup> E-mail: profmeireles@uol.com.br

<sup>4</sup> Doutor em Agronegócios pela UFRGS. Coordenador dos cursos de pós-graduação e professor da Faculdade São Francisco de Assis. E-mail: ppinheiro@saofranciscodeassis.edu.br

SANTOS, G. G.; SANTOS, H. G.; MEIRELES, M.; PINHEIRO, P. R. Sociologia econômica, sustentabilidade social e educação infantil: uma análise crítica da PEC 188/2019 e seus impactos nos municípios brasileiros de baixa autonomia fiscal. **RGSN - Revista Gestão, Sustentabilidade e Negócios**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 191-207, out. 2025.

**Palavras-chave:** Sociologia Econômica. Sustentabilidade Social. Educação Infantil. PEC 188/2019. Federalismo Fiscal. Municípios.

**Abstract:** This article analyzes, from the perspective of economic sociology and social sustainability, the impacts of the Proposed Constitutional Amendment No. 188/2019 (PEC 188/2019) on the provision of early childhood education in Brazilian municipalities with low fiscal autonomy. Starting from the hypothesis that the financial dependence of more than 5,750 Brazilian municipalities on the federal and state governments structurally undermines the provision of educational services for children aged zero to five, the article draws on theoretical contributions from Pierre Bourdieu, Maria Alice Nogueira, Viviane Zelizer, Mark Granovetter, Luc Boltanski, Amartya Sen, among others, to construct an interdisciplinary analytical framework. The methodology employed is categorical content analysis (BARDIN, 2011), applied to legislative documents, institutional reports, and specialized bibliography. The results indicate that PEC 188/2019, by proposing a reorganization of the fiscal federative pact, may represent a window of opportunity to reduce educational inequalities, provided it is accompanied by binding social spending mechanisms. It is concluded that fiscal integration of municipalities, combined with clear social sustainability guidelines, constitutes a necessary but not sufficient condition for the universalization of early childhood education in Brazil.

**Keywords:** Economic Sociology. Social Sustainability. Early Childhood Education. PEC 188/2019. Fiscal Federalism. Municipalities.

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil é uma federação constituída por 26 estados, o Distrito Federal e 5.570 municípios. Desse total, estima-se que mais de 5.750 municípios, considerando a agregação das estimativas do IBGE entre 2019 e 2023, apresentam baixa autonomia fiscal, caracterizada pela elevada dependência de transferências constitucionais e voluntárias da União e dos estados para o financiamento de seus gastos correntes (IBGE, 2020; Firjan, 2022). Essa dependência afeta, de modo direto e perverso, a oferta de educação infantil, etapa reconhecida como alicerce do desenvolvimento humano sustentável (Sen, 2000).

Nesse contexto, a Proposta de Emenda à Constituição n.º 188, apresentada ao Senado Federal em 2019, emergiu como uma tentativa de reequilibrar o pacto federativo brasileiro, com potenciais desdobramentos sobre a capacidade de municípios de menor porte financiarem políticas sociais. Denominada informalmente de 'PEC do Pacto Federativo', a proposta mobilizou debates intensos no Congresso Nacional acerca dos limites e possibilidades de redesenho das relações intergovernamentais no Brasil (Brasil, 2019).

O problema central que orienta este artigo pode ser formulado nos seguintes termos: em que medida a dependência fiscal dos municípios brasileiros compromete a provisão universal de educação infantil, e como a PEC 188/2019 poderia contribuir ou não, para mitigar esse cenário, à luz dos referenciais da sociologia econômica e da sustentabilidade social?

O pressuposto central sustenta que a fragilidade fiscal municipal constitui uma forma de reprodução estrutural de desigualdades educacionais, conceito que Bourdieu (1979; 1989) denominaria como efeito de campo: a posição dos municípios no espaço social e econômico determina sua capacidade de mobilizar capitais (financeiro, institucional, simbólico) para a provisão de políticas públicas. A ausência de receita própria suficiente perpetua circuitos de dependência que inibem a autonomia decisória local e comprometem a sustentabilidade das políticas de educação infantil.

Do ponto de vista metodológico, o artigo adota a análise de conteúdo categorial Bardin (2011), procedimento qualitativo que permite identificar, classificar e interpretar categorias analíticas em documentos legislativos, relatórios técnicos e produção científica especializada. Três eixos temáticos norteiam a estrutura do referencial teórico: (i) o federalismo fiscal e a autonomia municipal; (ii) educação infantil como bem público e capital social; e (iii) sustentabilidade social, sociologia econômica e reprodução das desigualdades.

O artigo está organizado em cinco seções, além desta introdução: referencial teórico (com subcapítulo introdutório sobre a PEC 188/2019), metodologia, análise e discussão dos resultados, considerações finais e referências.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 A PEC 188/2019: Síntese, Trajetória Legislativa e Resultados no Congresso Nacional**

A Proposta de Emenda à Constituição n.º 188/2019 foi apresentada pelo Poder Executivo Federal ao Senado Federal em novembro de 2019, no contexto de uma ampla agenda de reformas estruturais capitaneadas pelo governo Bolsonaro. Composta por 44 artigos e denominada 'Proposta de Reformulação do Pacto Federativo', a PEC 188 propunha alterações substanciais em múltiplos dispositivos

SANTOS, G. G.; SANTOS, H. G.; MEIRELES, M.; PINHEIRO, P. R. Sociologia econômica, sustentabilidade social e educação infantil: uma análise crítica da PEC 188/2019 e seus impactos nos municípios brasileiros de baixa autonomia fiscal. **RGSN - Revista Gestão, Sustentabilidade e Negócios**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 191-207, out. 2025.

constitucionais atinentes às relações financeiras entre União, estados e municípios (Brasil, 2019).

Entre suas principais propostas destacavam-se: (i) a extinção de municípios com população inferior a cinco mil habitantes e receita própria menor que 10% da receita total, com prazo de adaptação até 2023; (ii) a fusão voluntária de municípios, com incentivos fiscais; (iii) a revisão das regras do FUNDEB e dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); (iv) a criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica mais robusto, com participação federal mínima ampliada; e (v) a vedação de criação de novos municípios por dez anos (Senado Federal, 2019).

A proposta reconhecia, implicitamente, o diagnóstico que diferentes estudos haviam consolidado: a existência de centenas de municípios economicamente inviáveis, cuja manutenção administrativa consumia recursos federais sem produzir resultados proporcionais em bem-estar social. Segundo estudo do Instituto Fiscal Independente (IFI, 2020), aproximadamente 1.253 municípios arrecadavam menos de 5% de sua receita corrente líquida de fontes próprias, tornando-se quase que integralmente dependentes de transferências da União.

No âmbito do Congresso Nacional, a PEC 188 foi recebida com controvérsias significativas. A bancada municipalista, organizada em torno da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e da Frente Nacional de Prefeitos (FNP), opôs-se veementemente à proposta de extinção de municípios, argumentando que ela violaria o pacto federativo consagrado na Constituição de 1988 e ameaçaria a autonomia dos entes locais (CNM, 2019). Parlamentares do Norte e Nordeste, regiões com maior concentração de pequenos municípios de baixa receita própria, posicionaram-se majoritariamente contra a proposta.

Em consequência dessas resistências, a PEC 188/2019 tramitou lentamente no Senado Federal ao longo de 2020 e 2021, período marcado também pela pandemia de COVID-19 e pela promulgação da Emenda Constitucional n.º 108/2020, que definitivamente regulamentou o novo FUNDEB com participação federal mínima de 23%. Parte das medidas originalmente previstas na PEC 188 foram absorvidas por outros instrumentos legislativos, enquanto o texto principal permaneceu pendente de votação, sem aprovação definitiva até o encerramento da 56.ª legislatura (Câmara dos Deputados, 2022).

SANTOS, G. G.; SANTOS, H. G.; MEIRELES, M.; PINHEIRO, P. R. Sociologia econômica, sustentabilidade social e educação infantil: uma análise crítica da PEC 188/2019 e seus impactos nos municípios brasileiros de baixa autonomia fiscal. **RGSN - Revista Gestão, Sustentabilidade e Negócios**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 191-207, out. 2025.

O cenário resultante é, portanto, de reforma parcial e inconclusa: avanços foram obtidos no financiamento da educação básica por meio da EC 108/2020, mas a questão da reorganização territorial e fiscal dos municípios de menor porte permanece sem solução estrutural, mantendo mais de cinco mil municípios em situação de vulnerabilidade fiscal crônica (Firjan, 2022; Ifi, 2020).

## **2.2 Federalismo Fiscal Brasileiro e a Autonomia Municipal: Desigualdades Estruturais**

### **2.2.1 O Federalismo Fiscal como Campo de Disputas**

A teoria do federalismo fiscal, tal como formulada por Tiebout (1956) e posteriormente desenvolvida por Oates (1972) e Musgrave (1959), sustenta que a descentralização fiscal, quando bem desenhada, permite maior eficiência alocativa, pois os governos locais detêm informações mais precisas sobre as preferências e necessidades de suas populações. No entanto, como alertam Arretche (2005) e Affonso (1994), o federalismo brasileiro apresenta peculiaridades que limitam a aplicação direta desses modelos normativos: a extrema heterogeneidade econômica entre os entes subnacionais gera um federalismo assimétrico, no qual a capacidade de autofinanciamento varia enormemente entre municípios.

Para Abrucio e Franzese (2007), o modelo federativo brasileiro pós-1988 produziu simultaneamente descentralização política e recentralização fiscal, na medida em que a Constituição ampliou as competências dos municípios sem dotá-los, na mesma proporção, de fontes de receita própria. O resultado foi uma expansão das responsabilidades locais, incluindo a obrigatoriedade de oferta de educação infantil a partir da Emenda Constitucional n.º 59/2009, sem o correspondente equilíbrio financeiro.

Bourdieu (1989), ao analisar o Estado como detentor do monopólio do capital simbólico de autoridade, oferece uma chave interpretativa valiosa para compreender as relações intergovernamentais: a dependência dos municípios em relação à União não é apenas financeira, mas também simbólica e política, reproduzindo hierarquias que estruturam o campo das políticas públicas. Os municípios de menor porte ocupam posições dominadas nesse campo, com reduzida capacidade de negociação e baixa produção de capital institucional próprio.

## 2.2.2 O Índice FIRJAN e a Mensuração da Dependência Fiscal

O Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF) constitui um instrumento metodológico relevante para a operacionalização empírica do conceito de autonomia fiscal municipal. Segundo dados do Firjan (2022), apenas 2,2% dos municípios brasileiros são classificados como de 'gestão fiscal excelente', enquanto 78,3% apresentam índice abaixo de 0,6, indicativo de fragilidade na geração de receita própria. Esses dados confirmam o diagnóstico de que a dependência estrutural não é um fenômeno marginal, mas constitutivo da realidade da maioria dos municípios brasileiros.

Para Rezende e Oliveira (2003), a combinação entre baixa capacidade tributária própria e alta dependência de transferências cria um paradoxo perverso: quanto mais dependente é o município, menor é sua autonomia para direcionar recursos às áreas de maior impacto social, pois os repasses constitucionais frequentemente vêm acompanhados de vinculações e condicionalidades que limitam a discricionariedade local.

## 2.3 Educação Infantil como Bem Público, Capital Social e Direito Fundamental

### 2.3.1 Educação Infantil e Desenvolvimento Humano

A partir das contribuições seminais de Sen (2000) sobre desenvolvimento como liberdade, a educação infantil pode ser compreendida como uma capacitação (capability) fundamental: ela amplia as possibilidades reais de escolha e agência dos indivíduos ao longo de sua trajetória de vida. Nessa perspectiva, a privação de acesso à educação infantil não é apenas uma desvantagem imediata, mas um mecanismo de reprodução intergeracional da pobreza e da desigualdade.

Heckman (2006), em seus estudos longitudinais sobre o retorno dos investimentos em educação infantil, demonstrou que cada dólar investido na primeira infância gera retornos econômicos e sociais que variam entre sete e treze dólares ao longo do tempo, especialmente para crianças provenientes de famílias em situação de vulnerabilidade. No contexto brasileiro, Rosemberg (2002) e Campos (1994) documentaram as condições históricas de subalternidade da educação infantil no

SANTOS, G. G.; SANTOS, H. G.; MEIRELES, M.; PINHEIRO, P. R. Sociologia econômica, sustentabilidade social e educação infantil: uma análise crítica da PEC 188/2019 e seus impactos nos municípios brasileiros de baixa autonomia fiscal. **RGSN - Revista Gestão, Sustentabilidade e Negócios**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 191-207, out. 2025.

sistema educacional brasileiro, marcada por tensões entre a lógica assistencialista e a lógica educativa.

Nogueira e Nogueira (2002), ao revisitarem a sociologia da educação de Bourdieu, destacam que a escola, e, por extensão, a educação infantil, não é uma instituição neutra: ela tende a valorizar e legitimar o capital cultural herdado pelas famílias de classes superiores, penalizando implicitamente as crianças oriundas de famílias com menor capital cultural. A não universalização da educação infantil em municípios de baixa autonomia fiscal aprofunda essa lógica de distinção (BOURDIEU, 1979), ao excluir exatamente as crianças cujas famílias mais dependeriam da escola para aquisição de capital cultural.

### 2.3.2 Redes de Reciprocidade, Capital Social e Provisão Educacional

Granovetter (1985), ao propor o conceito de *embeddedness* (enraizamento social), argumenta que as ações econômicas, incluindo a provisão de serviços públicos, estão imersas em redes de relações sociais que moldam seus resultados. No contexto dos pequenos municípios brasileiros, as redes de reciprocidade informais frequentemente substituem ou complementam a ação estatal na provisão de cuidados à infância, revelando formas de organização social que escapam às métricas convencionais de políticas públicas.

Putnam (2000) distingue o capital social de ligação (*bonding*), típico de redes densas e homogêneas como as encontradas em pequenas comunidades, do capital social de conexão (*bridging*), que permite acessar recursos e informações de fora do grupo. Municípios de baixa autonomia fiscal tendem a apresentar capital social de ligação elevado, mas capital social de conexão reduzido, o que dificulta sua inserção em redes interinstitucionais capazes de viabilizar projetos educacionais de maior envergadura.

Zelizer (2011), por sua vez, desafia a separação dicotômica entre esferas econômica e social ao demonstrar que o dinheiro e os recursos financeiros assumem significados e qualidades distintas conforme os circuitos sociais em que circulam. Aplicando essa perspectiva ao financiamento da educação infantil, compreende-se que os recursos do FUNDEB não são apenas cifras orçamentárias: eles carregam significados políticos, pedagógicos e simbólicos que determinam como são utilizados no nível local.

## **2.4 Sustentabilidade Social, Sociologia Econômica e Reprodução das Desigualdades**

### 2.4.1 Sustentabilidade Social: Conceito e Dimensões

O conceito de sustentabilidade social, embora frequentemente eclipsado pela dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável, tem ganhado progressiva densidade analítica na literatura internacional. Sachs (1993) propôs uma abordagem ecodesenvolvimentista que integra sustentabilidade social, econômica, ecológica, espacial e cultural, definindo a sustentabilidade social como a capacidade de uma sociedade de garantir condições de bem-estar equitativamente distribuídas entre gerações presentes e futuras, com redução das distâncias entre os padrões de vida dos diferentes grupos sociais.

Boltanski e Thévenot (1991), na obra 'De la justification', oferecem uma perspectiva complementar ao analisar os regimes de justificação pelos quais os atores sociais fundamentam suas reivindicações de equidade. A disputa pelo financiamento da educação infantil em municípios pobres é, também, uma disputa de justificações: entre a lógica cívica (que prioriza a igualdade de direitos), a lógica industrial (que prioriza a eficiência) e a lógica doméstica (que valoriza a proximidade e a tradição local). A PEC 188/2019 ativou essas tensões ao propor reorganizações que afetavam cada uma dessas lógicas de forma distinta.

Sachs (1993), Veiga (2010) e Jacobi (2003) convergem na compreensão de que a sustentabilidade social exige não apenas crescimento econômico, mas redistribuição de ativos e oportunidades, especialmente no campo educacional. Para esses autores, investir em educação infantil em territórios vulneráveis é, simultaneamente, uma exigência ética de justiça social e uma estratégia racional de desenvolvimento sustentável de longo prazo.

### 2.4.2 Reprodução Social e a Lógica dos Campos em Bourdieu

A teoria dos campos de Bourdieu (1979; 1989; 2014) constitui o eixo articulador do referencial deste artigo. Para Bourdieu, os campos são espaços sociais estruturados por relações de força entre agentes que competem pelo controle de capitais específicos. O campo educacional, o campo político e o campo econômico

SANTOS, G. G.; SANTOS, H. G.; MEIRELES, M.; PINHEIRO, P. R. Sociologia econômica, sustentabilidade social e educação infantil: uma análise crítica da PEC 188/2019 e seus impactos nos municípios brasileiros de baixa autonomia fiscal. **RGSN - Revista Gestão, Sustentabilidade e Negócios**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 191-207, out. 2025.

interagem de forma que a posição dos municípios no campo do poder determina sua capacidade de acessar recursos educacionais.

A noção de habitus, disposições duráveis incorporadas pelos agentes ao longo de sua trajetória social, é particularmente relevante para compreender por que gestores de pequenos municípios frequentemente reproduzem práticas administrativas que perpetuam a dependência, mesmo quando novos recursos ou instrumentos estariam disponíveis. Como observa Catani (2017), o habitus burocrático dos gestores municipais em contextos de baixa autonomia fiscal tende a ser conservador, orientado para a gestão da escassez e não para a inovação ou a ampliação de direitos.

Nogueira (2000; 2004), ao estudar as estratégias educacionais das famílias brasileiras segundo sua posição de classe, demonstra que a escolha escolar não é um ato puramente individual: ela é condicionada pelo volume e pela composição do capital (econômico, cultural, social) de que dispõem as famílias. Em municípios de baixa autonomia fiscal, onde a oferta de educação infantil é precária ou inexistente, as famílias de menor renda sequer dispõem da possibilidade de escolha, o que aprofunda a reprodução das desigualdades.

#### 2.4.3 Sociologia Econômica e a Construção Social dos Mercados Educacionais

A sociologia econômica, enquanto campo de investigação interdisciplinar, busca compreender as relações entre economia e sociedade a partir de uma crítica ao economicismo e ao sociologismo. Swedberg (2004) situa a sociologia econômica como herdeira das contribuições de Weber, Durkheim e Simmel, e destaca que os fenômenos econômicos, incluindo o financiamento da educação, são sempre socialmente constituídos.

Fligstein (2001) propõe o conceito de mercados como campos sociais (social fields), argumentando que a estabilidade dos mercados depende de estruturas institucionais e de relações de poder que os sustentam. Aplicando essa perspectiva ao financiamento educacional, compreende-se que o 'mercado' de educação infantil nos municípios brasileiros não é simplesmente um mercado de oferta e demanda, mas um campo socialmente estruturado por normas constitucionais, relações intergovernamentais e disputas de poder entre diferentes atores (União, estados, municípios, organizações privadas e comunitárias).

Nesse sentido, a PEC 188/2019, ao propor alterações nas regras do jogo federativo, intervinha diretamente na estrutura desse campo, afetando as posições relativas dos diferentes atores e redefinindo as regras de acumulação e distribuição dos capitais em disputa, especialmente os recursos financeiros destinados à educação básica.

### **3 METODOLOGIA**

Este artigo adota uma abordagem qualitativa de cunho teórico-analítico, ancorando-se metodologicamente na técnica de análise de conteúdo categorial, conforme sistematizada por Bardin (2011). A análise de conteúdo categorial permite identificar, classificar e interpretar unidades de significado presentes em corpora documentais, com base em categorias analíticas previamente definidas a partir do referencial teórico.

O corpus documental primário é composto por: (i) o texto integral da PEC 188/2019 e seus documentos apensos (notas de justificativa, pareceres de comissões, atas de audiências públicas); (ii) relatórios do Instituto Fiscal Independente (IFI), da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Confederação Nacional dos Municípios (CNM); (iii) dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) referentes à aplicação do FUNDEB nos municípios de menor porte; e (iv) legislação educacional pertinente, incluindo a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) e a Emenda Constitucional n.º 108/2020.

O corpus bibliográfico secundário é composto pelos autores e obras referenciados ao longo deste artigo, cujas contribuições teóricas foram sistematicamente cotejadas com o corpus documental primário. O processo de análise seguiu as três fases propostas por Bardin (2011): (1) pré-análise, com leitura flutuante e constituição do corpus; (2) exploração do material, com codificação e categorização; e (3) tratamento dos resultados e interpretação.

As categorias analíticas emergentes do processo de codificação foram organizadas em torno dos três eixos temáticos do referencial teórico: (a) federalismo fiscal e dependência municipal; (b) educação infantil e reprodução das desigualdades; e (c) sustentabilidade social e estratégias de intervenção. A convergência entre as

SANTOS, G. G.; SANTOS, H. G.; MEIRELES, M.; PINHEIRO, P. R. Sociologia econômica, sustentabilidade social e educação infantil: uma análise crítica da PEC 188/2019 e seus impactos nos municípios brasileiros de baixa autonomia fiscal. **RGSN - Revista Gestão, Sustentabilidade e Negócios**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 191-207, out. 2025.

categorias empíricas e as categorias teóricas orientou a construção das análises e a proposição dos resultados.

### **3.1 Protocolo de Pesquisa - Análise de Conteúdo**

Para assegurar o rigor metodológico e a validade das inferências, a investigação segue um protocolo dividido em três etapas operacionais, conforme a sistematização de Bardin (2011):

#### **Primeira Fase de Pré-Análise e Constituição do Corpus**

Nesta etapa inicial, realizou-se a **leitura flutuante** para o contato direto com os textos e a verificação de sua relevância frente ao problema de pesquisa. O corpus foi selecionado seguindo os critérios de exaustividade, representatividade, homogeneidade e pertinência, sendo composto por:

**Documentos Legislativos:** Texto integral da PEC 188/2019, notas de justificativa e pareceres de comissões.

**Relatórios Institucionais:** Dados técnicos do IFI, FIRJAN, IBGE e CNM sobre autonomia fiscal e dependência municipal.

**Dados Orçamentários:** Relatórios do FNDE sobre a aplicação do FUNDEB em municípios de pequeno porte.

#### **Segunda Fase - Exploração do Material e Codificação**

O material foi submetido a um processo de **codificação**, transformando os dados brutos em unidades de registro (frases ou parágrafos) que permitem a descrição das características do conteúdo. As unidades foram classificadas em três categorias analíticas a priori:

**Federalismo Fiscal e Dependência:** Indicadores de baixa autonomia e o impacto das transferências da União.

**Educação Infantil e Desigualdades:** Evidências de como a escassez de recursos atua como mecanismo de reprodução de desigualdades (efeito de campo de Bourdieu).

**Sustentabilidade Social e Intervenção:** Propostas de reorganização do pacto federativo e mecanismos de proteção ao gasto social.

#### **Terceira Fase - Tratamento dos Resultados, Inferência e Interpretação**

Nesta fase final, os dados categorizados são submetidos a operações estatísticas simples (frequência de temas) ou análises interpretativas profundas. O

SANTOS, G. G.; SANTOS, H. G.; MEIRELES, M.; PINHEIRO, P. R. Sociologia econômica, sustentabilidade social e educação infantil: uma análise crítica da PEC 188/2019 e seus impactos nos municípios brasileiros de baixa autonomia fiscal. **RGSN - Revista Gestão, Sustentabilidade e Negócios**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 191-207, out. 2025.

objetivo é realizar a **triangulação** entre os achados empíricos (dados fiscais e legislativos) e o referencial teórico (Sociologia Econômica e Teoria dos Campos). Busca-se desvelar as estruturas invisíveis que ligam a fragilidade fiscal dos municípios à perpetuação da desigualdade educacional na primeira infância.

### **3.2 Uso ético de inteligência artificial na análise dos dados**

Para apoiar o processo de codificação e categorização definido na fase de exploração do material (Bardin, 2011), este estudo utilizou ferramentas de inteligência artificial generativa (gemini, notebooklm, 2025) como recurso auxiliar na identificação preliminar de unidades de registro e na agregação de categorias analíticas a partir do *corpus* documental. O emprego da IA seguiu os princípios de transparência e responsabilidade recomendados pela literatura metodológica contemporânea (Floridi & Cowls, 2019; natureza, 2023). Todos os outputs gerados pela IA foram submetidos à curadoria humana sistemática, com dupla checagem manual dos pesquisadores para validação, correção de possíveis vieses algorítmicos e confirmação da pertinência das categorias emergentes. Dessa forma, a IA atuou como ferramenta de suporte à análise, não substituindo o julgamento crítico nem a responsabilidade analítica dos autores.

## **4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

A análise do corpus documental revela uma tensão estrutural entre a busca por eficiência fiscal e a garantia de direitos sociais fundamentais.

### **4.1 Federalismo Fiscal e Dependência Municipal**

**a) O Campo de Forças:** A PEC 188/2019 diagnostica corretamente a inviabilidade de centenas de municípios que arrecadam menos de 10% de sua receita própria, dependendo quase integralmente de repasses como o FPM.

**b) Posição no Campo:** Municípios com baixa autonomia fiscal ocupam uma posição "dominada" no pacto federativo, com reduzido capital institucional para formular políticas autônomas.

c) **Ameaça à Sustentabilidade:** A proposta de extinção ou fusão de municípios (Art. 188-A da PEC) é justificada pela "lógica industrial" de eficiência, mas ignora o "enraizamento social" (embeddedness) das instituições locais nessas comunidades.

#### 4.2 Educação Infantil e Reprodução das Desigualdades

A análise de conteúdo dos relatórios do IFI e FIRJAN demonstra que a vulnerabilidade fiscal impacta diretamente a universalização da educação para crianças de 0 a 5 anos.

a) **Efeito de Campo e Habitus:** Em municípios pobres, a gestão da escassez torna-se um habitus burocrático, onde a educação infantil é vista como custo e não como investimento em capital humano ou capacidade (capability).

b) **Capital Cultural:** A falta de vagas em creches nesses territórios pune as famílias de menor renda, que não possuem capital econômico para acessar o mercado privado, aprofundando a reprodução das desigualdades descrita por Bourdieu.

#### 4.3 Sustentabilidade Social e Estratégias de Intervenção

Os resultados indicam que a reforma do pacto federativo, embora necessária, é insuficiente se não houver mecanismos vinculatórios de gasto social.

a) **Oportunidade Legislativa:** A aprovação do "Novo FUNDEB" (EC 108/2020) absorveu parte das demandas da PEC 188/2019, ampliando a participação da União para 23%, o que representa um avanço na justiça distributiva.

b) **Justificação de Equidade:** A sustentabilidade social exige que a reorganização fiscal não resulte em "vazios assistenciais". O investimento na primeira infância em municípios vulneráveis possui o maior retorno social e econômico a longo prazo (Taxa de Heckman).

Quadro 1 - Síntese da Análise Categorial

<b>Categoria Analítica</b>	<b>Unidade de Registro (PEC 188/2019)</b>	<b>Interpretação Sociológica</b>
<b>Federalismo Fiscal</b>	Extinção de municípios com receita própria < 10%.	Tentativa de romper o circuito de dependência simbólica e financeira.
<b>Educação Infantil</b>	Revisão das regras do FUNDEB e repasses do FPM.	Disputa entre a eficiência alocativa e o direito fundamental à educação.
<b>Desigualdade</b>	Concentração de baixos índices de gestão fiscal no N/NE.	Reprodução geográfica da pobreza através da fragilidade institucional local.

Fonte: Autores

A conclusão da análise de conteúdo reforça conforme sintetiza a Figura 1, que a integração fiscal proposta pela PEC 188/2019 só promoverá sustentabilidade social se for acompanhada de uma visão de educação como capital social de conexão, e não apenas como uma despesa corrente a ser cortada em nome do equilíbrio orçamentário.

Figura 1- Fluxo Metodológico

## Fluxo Metodológico: Fragilidade Fiscal e Desigualdade na Educação

### Fase 1: Preparação e Constituição do Corpus

#### ● Critérios de Seleção de Dados

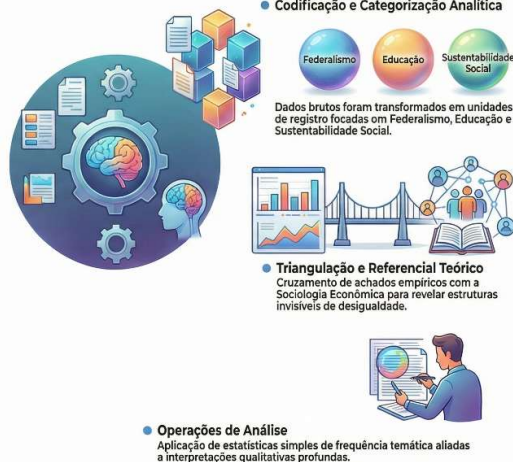


#### Composição do Corpus

Tipo de Documento	Exemplos Incluídos no Estudo
Legislativos	PEC 188/2019, notas de justificativa e pareceres de comissões.
Institucionais	Relatórios técnicos do IFI, FIRJAN, IBGE e CNM.
Orçamentários	Relatórios do FNDE sobre a aplicação do FUNDEB municipal.

### Fases 2 e 3: Processamento e Interpretação

#### ● Codificação e Categorização Analítica



Fonte: Autores

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente investigação propôs-se a analisar, sob as lentes da sociologia econômica e da sustentabilidade social, em que medida a dependência fiscal dos municípios brasileiros compromete a provisão universal de educação infantil e como a PEC 188/2019 se posiciona nesse cenário. Ao retomar o problema central de pesquisa, constata-se que a fragilidade fiscal não é apenas um dado orçamentário, mas um mecanismo estrutural que perpetua o "efeito de campo" descrito por Bourdieu, limitando a capacidade dos municípios de menor autonomia em romper ciclos intergeracionais de desigualdade.

O objetivo de avaliar o impacto da dependência financeira sobre a oferta educacional foi atingido ao identificar que cerca de 5.750 municípios brasileiros dependem criticamente de transferências externas, o que engessa a gestão local e fragiliza a manutenção de creches e pré-escolas.

SANTOS, G. G.; SANTOS, H. G.; MEIRELES, M.; PINHEIRO, P. R. Sociologia econômica, sustentabilidade social e educação infantil: uma análise crítica da PEC 188/2019 e seus impactos nos municípios brasileiros de baixa autonomia fiscal. **RGSN - Revista Gestão, Sustentabilidade e Negócios**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 191-207, out. 2025.

A análise da PEC 188/2019 revelou uma proposta de reforma ambivalente: (i) **Reorganização Federativa:** A PEC buscou enfrentar a inviabilidade econômica de municípios com receita própria inferior a 10%, propondo fusões e extinções para otimizar a alocação de recursos; (ii) **Janela de Oportunidade:** Os resultados indicam que o redesenho do pacto fiscal pode reduzir desigualdades, desde que a eficiência administrativa seja acompanhada por mecanismos vinculatórios que garantam o investimento social; (iii) **Sustentabilidade Social:** Conclui-se que a educação infantil, enquanto capacitação fundamental (capability), exige uma integração fiscal que não se limite ao corte de gastos, mas que promova a redistribuição de ativos e oportunidades em territórios vulneráveis.

A pesquisa evidenciou que a trajetória da PEC 188/2019 no Congresso Nacional foi marcada por resistências políticas que resultaram em uma reforma inconclusa. Embora avanços tenham sido consolidados via EC 108/2020 (Novo FUNDEB), a questão da autonomia fiscal municipal permanece como um nó górdio para a universalização do direito à educação.

Por fim, este artigo contribui para o debate acadêmico ao demonstrar que a provisão de serviços públicos está imersa em redes de relações sociais e disputas de poder (embeddedness). A sustentabilidade social do federalismo brasileiro depende, portanto, da superação do habitus burocrático de gestão da escassez em favor de um modelo que reconheça a educação infantil como o alicerce para o desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria F. I.; BEIRA, Lígia (org.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: FUNDAP, 2007. p. 13-31.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. A crise da federação no Brasil. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 321-337, 1994.

ARAÚJO, Luís. **O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

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

- SANTOS, G. G.; SANTOS, H. G.; MEIRELES, M.; PINHEIRO, P. R. Sociologia econômica, sustentabilidade social e educação infantil: uma análise crítica da PEC 188/2019 e seus impactos nos municípios brasileiros de baixa autonomia fiscal. **RGSN - Revista Gestão, Sustentabilidade e Negócios**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 191-207, out. 2025.
- BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. **De la justification**: les économies de la grandeur. Paris: Gallimard, 1991.
- BOURDIEU, Pierre. **A distinção**: crítica social do julgamento. Porto Alegre: Zouk, 1979.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.
- BOURDIEU, Pierre. **Sociologie générale**. Paris: Raisons d'agir/Seuil, 2014. v. 1.
- BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição n.º 188/2019**. Diário do Senado Federal, Brasília, 2019. Disponível em: [https://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=139704](https://www.senado.leg.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=139704). Acesso em: 10 mar. 2025.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório de atividades legislativas**: 56.<sup>a</sup> legislatura. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022.
- CAMPOS, Maria Malta. **Educar e cuidar**: questões sobre o perfil do profissional de educação infantil. São Paulo: FCC, 1994.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CATANI, Afrânio M. (org.). **Vocabulário Bourdieu**. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Nota técnica sobre a PEC 188/2019**. Brasília: CNM, 2019.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal 2022**. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2022.
- FLIGSTEIN, Neil. **The architecture of markets**: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- FLORIDI, Luciano; COWLS, Josh. A unified framework of five principles for AI in society. **Harvard Data Science Review**, Cambridge, v. 1, n. 1, 2019.
- GRANOVETTER, Mark. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 91, n. 3, p. 481-510, nov. 1985.
- HECKMAN, James J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. **Science**, Washington, v. 312, n. 5782, p. 1900-1902, 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.
- INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE (IFI). **Nota técnica sobre dependência fiscal dos municípios brasileiros**. Brasília: IFI, 2020.
- JACOBI, Pedro. Meio ambiente e sustentabilidade. In: CEPAM (org.). **O município no século XXI**: cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 2003. p. 175-183.

SANTOS, G. G.; SANTOS, H. G.; MEIRELES, M.; PINHEIRO, P. R. Sociologia econômica, sustentabilidade social e educação infantil: uma análise crítica da PEC 188/2019 e seus impactos nos municípios brasileiros de baixa autonomia fiscal. **RGSN - Revista Gestão, Sustentabilidade e Negócios**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 191-207, out. 2025.

MUSGRAVE, Richard A. **The theory of public finance**: a study in public economy. New York: McGraw-Hill, 1959.

NATURE. Tools such as ChatGPT threaten transparent science; here are our ground rules for their use. **Nature**, London, v. 613, n. 7945, p. 612, 2023. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/d41586-023-00191-1>. Acesso em: 10 abr. 2025.

NOGUEIRA, Maria Alice. A sociologia da educação do final dos anos 60/início dos anos 70: o nascimento do paradigma da reprodução cultural. **Em Aberto**, Brasília, v.14, n. 61, p. 47-56, jan./mar. 1994.

NOGUEIRA, Maria Alice. **Educação, saber, produção em Marx e Engels**. São Paulo: Cortez, 2000.

NOGUEIRA, Maria Alice; NOGUEIRA, Cláudio Marques Martins. **Bourdieu e a educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

OATES, Wallace. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

OPENAI. **GPT-4 technical report**. San Francisco: OpenAI, 2023. Disponível em: <https://arxiv.org/abs/2303.08774>. Acesso em: 10 abr. 2025.

PUTNAM, Robert D. **Bowling alone**: the collapse and revival of American community. New York: Simon & Schuster, 2000.

RAWLS, John. **A theory of justice**. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício. **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROSEMBERG, Fúlvia. A LBA, o Projeto Casulo e a Doutrina de Segurança Nacional. In: FREITAS, M. C. (org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 115-141.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel/FUNDAP, 1993.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SWEDBERG, Richard. Sociologia econômica: hoje e amanhã. **Tempo Social**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 7-34, nov. 2004.

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

VEIGA, José Eli da. **Sustentabilidade**: a legitimação de um novo valor. São Paulo: Senac, 2010.

ZELIZER, Viviane. **Economic lives**: how culture shapes the economy. Princeton: Princeton University Press, 2011.