



## DINÂMICA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL NOS CICLOS ECONÔMICOS (2006-2019)

**Palavras-Chave:** Financiamento da Educação, Educação Básica, FUNDEB, Ciclos Econômicos

**Autores/as:**

**Pedro Luiz Adrião – Instituto de Economia/UNICAMP**

**Prof. Dr. Pedro Linhares Rossi – Instituto de Economia/UNICAMP**

---

### INTRODUÇÃO:

A educação básica, termo detalhado quando da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) da Educação Nacional, Lei 9.394 de 1996, é definida como aquela formada pela educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental e ensino médio, nas modalidades regular, supletivo e especial e é, desde 2016, obrigatória para todos na faixa etária entre 4 e 17 anos (BRASIL, 1996a, 2013). Conforme aponta Cury (2008), o termo pode ser entendido, primeiro, como uma forma de estruturar a educação nacional e, segundo, como uma visão particular da educação, enquanto um direito e forma de garantia de outros direitos, “ela significa um recorte universalista próprio de uma cidadania ampliada e ansiosa por encontros e reencontros com uma democracia civil, social, política e cultural”. (CURY, 2008, p. 294)

Essa conceitualização é resultado de um processo que tem como marco a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, da qual o Brasil é signatário. Seu Artigo 26 reconhece tanto o direito humano à instrução formal, que deve ser gratuita nos graus elementares e fundamentais, quanto o papel desempenhado pela instrução na realização de outros direitos e no desenvolvimento humano (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948).

A Constituição Federal brasileira de 1988 (CF88), em seu Artigo 6º, declara a educação como o primeiro dos direitos sociais e, em seu Artigo 205, define a educação como “direito de todos e dever do Estado e da família” (BRASIL, 1988), a ser promovida “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” (BRASIL, 1988). De maneira semelhante, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), assinado pelo Brasil em 1992, reconhece “o direito de toda pessoa à educação” (PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 1966), sendo esta, entre outras coisas, uma forma de fortalecer o respeito pelos direitos humanos. Além disso, reconhece a necessidade da gratuidade do ensino, a começar pela educação primária e a ser progressivamente implementada nas educações secundária e superior (PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS SOCIAIS E CULTURAIS, 1966). A educação básica é a expressão desse direito no Brasil, cuja efetivação tem como responsável o Estado.

Conforme Oliveira, Moroni, Beghin (2017) as formas como o Estado arrecada recursos da sociedade e os despende impactam diretamente a realização de todos os direitos, desse modo, a condução da política fiscal deve seguir algumas diretrizes a fim de garantir o efetivo e correto uso do orçamento público na garantia dos direitos humanos, são elas: financiamento do Estado com justiça fiscal; uso máximo dos recursos disponíveis para a efetivação de direitos; progressiva realização dos direitos, sem retrocessos ou estagnação; não discriminação; e a efetiva participação popular, além de transparência na prestação de contas. Esses princípios devem ser observados em qualquer momento, independente da conjuntura econômica (OLIVEIRA; MORONI; BEGHIN, 2017). Percebe-se que, além da importância inerente aos direitos humanos, sua garantia possui impactos econômicos significativos.

Em linha com essa perspectiva, Dweck; Oliveira; Rossi (2018), argumentam que o Brasil possui duas vias pouco exploradas em direção ao crescimento econômico e ao desenvolvimento produtivo, a saber:

a) A distribuição de renda: ao se ampliar a renda das famílias, há um aumento da demanda no mercado de consumo interno, induzindo investimentos produtivos por parte do setor privado, impulsionando a criação de empregos e a renda de um modo geral, o que leva, por sua vez, a mais consumo, num ciclo virtuoso.

b) O financiamento da oferta pública de bens e serviços sociais (investimento social): tipo de política pública que se caracteriza, no curto prazo, por possuir efeito multiplicador de gastos e potencial para a geração de empregos e, no longo prazo, pela melhora da qualidade de vida geral e redução das desigualdades sociais, dinamizando a economia.

Assim tem-se que: i) o investimento social e a distribuição de renda são maneiras de, simultaneamente, impulsionar o desenvolvimento socioeconômico e progressivamente garantir direitos, sendo, também, rotas para a retomada do crescimento em períodos de crise (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018); e ii) a educação enquanto direito humano, além de impactos sociais, gera impactos econômicos significativos, sendo, também, influenciada pela economia.

No Brasil, a responsabilidade pela garantia ao direito à educação é compartilhada entre União, Estados e Municípios. A União é responsável pelo financiamento da educação superior e funções supletivas e redistributivas na educação básica, visando garantir menor desigualdade entre os entes federados, os Municípios são responsáveis, prioritariamente, pela educação infantil, enquanto Estados e Distrito Federal se ocupam do ensino médio. O ensino fundamental é responsabilidade comum de Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 1988, 1996a).

No que tange ao financiamento dos gastos envolvidos na efetivação do direito humano à educação, a educação é financiada por meio da vinculação constitucional de recursos desde a Constituição Federal (CF) de 1934. (ADRIÃO; PINTO, 2006). A CF88 define, como valores mínimos de gastos com Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE), alíquotas da receita líquida de impostos iguais a 18% para União e 25% para Estados e Municípios (PINTO, 2018). Somam-se a essas cifras os recursos relativos ao salário-educação, alíquota de 2,5% da folha de contribuição das empresas do país, cujos recursos são destinados exclusivamente para a educação básica pública: 40% constituem o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de âmbito federal, sendo os 60% restantes encaminhados aos Estados na razão direta da contribuição de cada um e distribuídos entre Municípios e Estados segundo o número de alunos matriculados nas respectivas redes públicas de educação básica (ADRIÃO; PINTO, 2006; PINTO, 2018).

Em 2006 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) é substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com vigência até 2020 (BRASIL, 2006). Os FUNDEBs também são fundos de natureza contábil de âmbito estadual cujas receitas são oriundas de 20% das quotas estaduais e/ou municipais dos seguintes impostos: quotas estaduais e municipais do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS e ICMS) e do Imposto Sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações (IPI-Ex); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD); e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), quota municipal do Imposto Territorial Rural (ITRm), além de 20% sobre FPEs, FPMs e das compensações referentes à Lei Complementar (LC) 87 de 1996, ou “Lei Kandir”. A União transfere o equivalente a 10% da soma de todos os FUNDEBs estaduais e do Distrito Federal para os estados com valor *per capita* inferior ao definido nacionalmente. Nessa complementação, é vetado o uso dos recursos oriundos do salário-educação e limita-se a 30% a utilização de recursos constitucionalmente vinculados (PINTO, 2018; SENA, 2008; POLENA, 2016, ADRIÃO; PINTO, 2006; BRASIL, 2007).

A distribuição de recursos é feita entre Estados e Municípios de acordo com as matrículas, na rede pública ou em instituições conveniadas, registradas na educação básica nos respectivos âmbitos de atuação prioritários, seguindo fatores de ponderação que se mostraram desproporcionais aos custos reais das suas relativas modalidades (PINTO, 2018). Exige-se que ao menos 60% dos recursos do FUNDEB sejam direcionados a profissionais do magistério da educação básica em exercício efetivo. Além disso, os gastos com o Ensino Fundamental não podem ser inferiores aos praticados no último ano de vigência do FUNDEF. A legislação permite que recursos dos fundos sejam aplicados em instituições privadas conveniadas, para atendimento à matrícula nas etapas prioritárias de cada ente federativo (POLENA, 2016; SENA, 2008; ADRIÃO, 2009).

Outro marco para o financiamento do ensino no país foi a supracitada LDB, responsável por definir tanto o que se considera gasto em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino, quanto o que não se enquadra nessa categoria (ADRIÃO; PINTO, 2006). É, ainda, importante frisar que as alíquotas de contribuições, impostos e as parcelas dos fundos que são efetivamente aplicadas sofrem interferência e variam ao longo do tempo em virtude de fatores adversos, como a sonegação de impostos, isenções fiscais, mecanismos de desvinculação de receitas e novas regras fiscais, como apontam Pinto (2018), Rossi *et al.* (2019) e CASTRO (2010), dentre outros. Por último, a fim de realizar a análise aqui proposta, entende-se que o Brasil passou por um período de crescimento de 2006 a 2013, seguido por uma crise econômica que vai até, pelo menos, 2020 (DWECK, OLIVEIRA, ROSSI, 2018 ; BASTOS *et al.*, 2020).

## OBJETIVOS:

O objetivo geral do presente trabalho é avaliar a dinâmica do orçamento público brasileiro para a educação básica de 2006 a 2019 à luz da política fiscal e dos ciclos econômicos. Para tal, analisou-se a correlação linear entre o gasto agregado anual em MDE dos 26 estados e o Produto Interno Bruto (PIB) anual no período; e a correlação linear entre o total da complementação anual da União aos FUNDEBs dos estados e o PIB no período, tendo em vista a bibliografia relevante ao tema.

## METODOLOGIA:

A fim de alcançar os objetivos propostos foram necessários dados relativos ao PIB, ao gasto dos estados em MDE e à complementação da União aos FUNDEBs. Os dados relativos ao PIB foram obtidos através do Sistema de Contas Nacionais Trimestrais<sup>1</sup> (SCTN), vinculado ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os dados relativos ao gasto dos estados em MDE têm origem no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e foram obtidos a partir de três fontes: i) a base de dados elaborada por Adrião e Domiciano (2016) no contexto do estudo “Gastos estaduais de MDE realizados com o setor privado (2005-2015)”, que apresenta os gastos dos 26 estados brasileiros em MDE no período de 2005 a 2016; ii) o banco de dados Finanças Brasil, elaborado no âmbito do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público (SICONFI); e iii) a consulta direta dos RREOs no Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), vinculado ao FNDE. Os dados relativos à complementação da União aos FUNDEBs foram obtidos a partir da consulta direta dos RREOs da União disponíveis no portal Tesouro Nacional Transparente<sup>2</sup>, mais especificamente, do item “Total da Complementação da União em <exercício>” que registra “o valor total da complementação anual da União ao FUNDEB para o exercício de referência” (BRASIL, 2009). Para os dados relativos à Complementação da União ao FUNDEF no ano de 2006 foram utilizados o disponível no portal do Tesouro Nacional na aba “Transferências Constitucionais”.

Obtidos os dados, estes foram atualizados a preços de 2019 utilizando multiplicador baseado no Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Na sequência, foram elaborados os diagramas de dispersão previamente mencionados e calculados os coeficientes de correlação de Pearson. Para além disso, realizou-se o levantamento da bibliografia relevante ao tema.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO:

Através da metodologia apresentada, foram obtidos os seguintes diagramas de dispersão e coeficientes de correlação de Pearson:

Tabela 1 - Coeficientes de Correlação de Pearson	
R para a correlação PIB x Gasto agregado dos estados em MDE	0,61
R para a correlação PIB x Complementação da União aos FUNDEBs	0,27

Tabela 1 – Coeficientes de Correlação de Pearson

<sup>1</sup> [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=pib#evolucao-pib](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=pib#evolucao-pib)

<sup>2</sup> <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/>

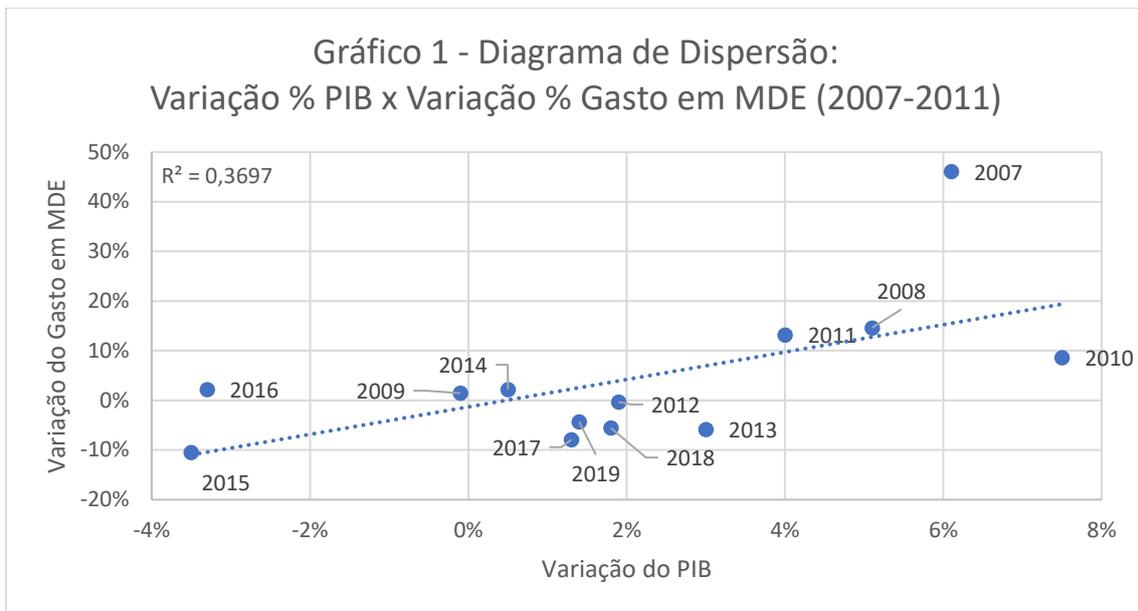


Figura 1 – Diagrama de Dispersão PIB x Gasto do conjunto dos estados em MDE

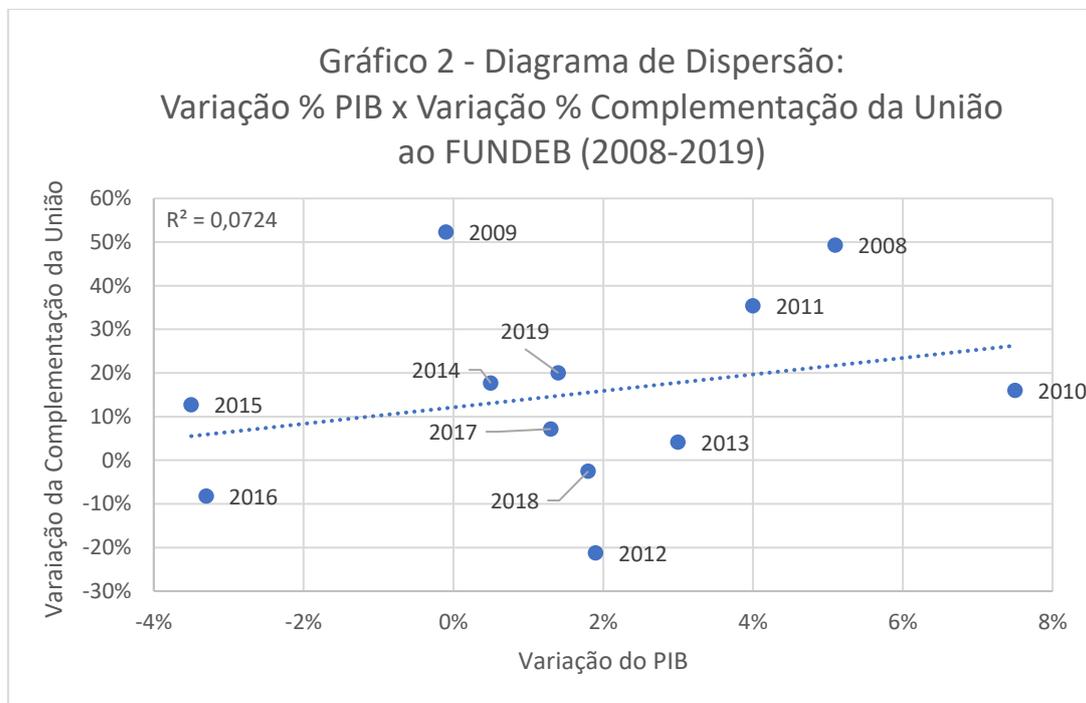


Figura 2 – Diagrama de Dispersão PIB x Complementação da União ao FUNDEB

O valor de aproximadamente 0,61, obtido para o coeficiente de Pearson entre o gasto agregado dos estados em MDE e o PIB, indica uma correlação positiva forte entre as duas variáveis. Já o valor de aproximadamente 0,27, obtido para o coeficiente de Pearson entre a complementação da União aos FUNDEBs e o PIB, indica uma correlação positiva fraca entre as duas variáveis, sem nenhuma significância estatística. Assim, aponta-se que o gasto estadual em MDE apresentou caráter pró-cíclico no período, enquanto a complementação da União, não.

**BIBLIOGRAFIA:**

ADRIÃO, T. *et al.* Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 799-818, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0930108.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2020.

ADRIÃO, T.; PINTO, J. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **Eccos: Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 23-46, 2006. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/26504217\\_Nocoos\\_gerais\\_sobre\\_o\\_financiamento\\_da\\_educacao\\_no\\_Brasil](https://www.researchgate.net/publication/26504217_Nocoos_gerais_sobre_o_financiamento_da_educacao_no_Brasil). Acesso em: 22 abr. 2020.

BASTOS, P.P.Z. *et al.* Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica - IE/UNICAMP. Nota do Cecon, n.14. O impacto econômico da pandemia do Covid-19 e a contração do PIB no primeiro trimestre de 2020: não é culpa da política de saúde pública. Campinas, maio de 2020. Disponível em: [https://www.economia.unicamp.br/images/arquivos/nota\\_cecon\\_14\\_PIB\\_corona.pdf](https://www.economia.unicamp.br/images/arquivos/nota_cecon_14_PIB_corona.pdf). Acesso em: 29 de ago. de 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm). Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF: Senado, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm). Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília, DF: Senado, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm). Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Senado, 1996a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 22 abr. 2020.

CASTRO, J. A. **Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos**. In: OLIVEIRA, R. P.; CURY, C. R. J. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n.134, p. 293-303, 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742008000200002&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742008000200002&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 20 abr. 2020.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

DOMINGUES, José Marcos. Federalismo fiscal brasileiro. **NOMOS: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v.26, 2007, p.137-143. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/12333>. Acesso em: 22 abr. 2020.

DWECK, E.; OLIVEIRA, A.L.M.; ROSSI, P. (Org.). **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. São Paulo, SP: Brasil Debate e Fundação Friedrich Ebert: 2018. Disponível em: [http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE\\_doc3-L9.pdf](http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/DOC-AUSTERIDADE_doc3-L9.pdf). Acesso em: 22 abr. 2020.

Oliveira, I. P. de; Moroni, J. A.; Beghin, N (Org.). **Metodologia: orçamento & direitos: referenciais políticos e teóricos**. Brasília, DF: INESC, 2017. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2018/08/LivroMetodologiaOr%C3%A7amentoDireitos.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2020.

PINTO, J. M. de R. O financiamento da educação na constituição federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302018000400846&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302018000400846&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 22 abr. 2020.

POLENA, A. **Uma avaliação do efeito do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (FUNDEB) nos municípios do Estado do Paraná nos anos de 2007 a 2014**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. Disponível em: [http://www.pgge.ufpr.br/dissertacoes%20m2016/M2016\\_Andrea%20Polena.pdf](http://www.pgge.ufpr.br/dissertacoes%20m2016/M2016_Andrea%20Polena.pdf). Acesso em: 19 abr. 2020.

ROSSI, P. *et al.* AUSTERIDADE FISCAL E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 40, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302019000100328&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302019000100328&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 22 abr. 2020.

SENA, P. A legislação do Fundeb. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 319-340, 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742008000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742008000200004&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 22 abr. 2020.