



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE EDUCAÇÃO (FE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (PPGE)

LANA KARLA DUQUES NEVES

As ações do FNDE (2014-2022): (des)construção da educação pública?

GOIÂNIA
2025



UFG

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estado de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

LANA KARLA DUQUES NEVES

3. Título do trabalho

As ações do FNDE (2014-2022): (des)construção da educação pública?

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
- b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Lana Karla Duques Neves, Discente**, em 04/07/2025, às 08:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Nelson Cardoso Amaral**, **Usuário Externo**, em 04/07/2025, às 10:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5481724** e o código CRC **EA159CC9**.

LANA KARLA DUQUES NEVES

As ações do FNDE (2014-2022): (des)construção da educação pública?

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação em 2025, da Faculdade de Educação, da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para obtenção do título de Doutora em Educação.

Área de concentração: Educação

Linha de pesquisa: Estado, políticas e história da educação

Orientador: Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral

GOIÂNIA
2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Neves, Lana Karla Duques

As ações do FNDE (2014-2022): (des)construção da educação pública? [manuscrito] / Lana Karla Duques Neves. - 2025.
154 f.

Orientador: Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral.
Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação (FE), Programa de Pós-Graduação em Educação, Goiânia, 2025.
Bibliografia.
Inclui siglas, gráfico, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Financiamento da educação básica. 2. FNDE. 3. Ações de assistência financeira. I. Amaral, Nelson Cardoso, orient. II. Título.

CDU 37



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

ATA DE DEFESA DE TESE

Ata N° 22 da sessão de Defesa de Tese de **LANA KARLA DUQUES NEVES** que confere o título de **Doutora em Educação** pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás - PPGE/FE/UFG, na *área de concentração em Educação*.

Aos **vinte e seis dias do mês de junho do ano de dois mil e vinte e cinco (26/06/2025)**, a partir das **14h**, em plataforma virtual no link público de acesso <http://meet.google.com/kjx-pjsf-xbc>, realizou-se a sessão pública de Defesa de Tese intitulada "**As ações do FNDE (2014-2022): (des)construção da educação pública?**". Os trabalhos foram instalados pelo Orientador Prof. Dr. **Nelson Cardoso Amaral (PPGE/FE/UFG)**, doutor em **Educação** pela **UNIMEP**, com a participação dos demais integrantes da Banca Examinadora: Prof. Dr. **João Ferreira de Oliveira (PPGE/FE/UFG)**, doutor em **Educação** pela **USP** - integrante titular interno, Prof.ª Dr.ª **Karine Nunes de Moraes (PPGE/FE/UFG)**, doutora em **Educação** pela **UFPE** - integrante titular interna, Prof.ª Dr.ª **Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita (PUC-Goiás)**, doutora em **Educação** pela **PUC- Goiás** - integrante titular externa e Prof.ª Dr.ª **Renata Ramos da Silva Carvalho (UEG)**, doutora em **Educação** pela **UFG** - integrante titular externa. Durante a arguição os integrantes da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Tese, tendo sido a candidata **aprovada** pelos seus integrantes. Proclamados os resultados pelo **Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Integrantes da Banca Examinadora, aos vinte e seis dias do mês de junho do ano de dois mil e vinte e cinco.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral

Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira

Prof.ª Dr.ª Karine Nunes de Moraes

Prof.ª Dr.ª Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita

Prof.ª Dr.ª Renata Ramos da Silva Carvalho

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Renata Ramos da Silva Carvalho**, Usuário Externo, em 27/06/2025, às 15:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Cristina das Graças Dutra Mesquita**, Usuário Externo, em 27/06/2025, às 17:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Joao Ferreira De Oliveira, Professor do Magistério Superior**, em 27/06/2025, às 18:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Karine Nunes De Moraes, Professor do Magistério Superior**, em 30/06/2025, às 14:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Nelson Cardoso Amaral, Usuário Externo**, em 03/07/2025, às 11:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5459442** e o código CRC **50CAF02F**.

Referência: Processo nº 23070.032894/2025-35

SEI nº 5459442

Ao meu filho Samuel.
Milagre e amor incondicional...

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral. Sua sabedoria e paciência foram fundamentais na condução de todo o processo. Eu não teria chegado até aqui de outra forma. Passei por situações indescritíveis durante o período de formação. Obrigada por ter me estendido a mão, por não aceitar que eu ficasse pelo caminho.

À Profa. Dra. Maria Cristina, por ter despertado em mim o interesse em compreender o financiamento da educação, por ter me incentivado a seguir para o doutorado, e pelas contribuições na qualificação deste trabalho.

À Profa. Dra. Renata Ramos, que indicou cuidadosamente as obras que comporiam a referência bibliográfica deste estudo. A leitura de cada texto foi essencial para a construção do conhecimento de um ponto de vista crítico.

Ao Prof. Dr. João Ferreira de Oliveira, por ter alinhavado as partes e dado o tom à tese.

À Profa. Dra. Karine, pela leveza e sugestões para aprimoramento do trabalho.

Ao meu esposo, por cuidar do nosso filho enquanto eu estudava; por me apoiar.

Ao meu filho, a Isabela e Lucas, crianças do meu coração, por tornarem a minha vida graciosa. Amo tanto!!!

À minha família, que sempre esteve na torcida e respeitou o meu tempo (ou a falta dele). Vó Bezinha foi abrigo quando o meu coração esteve dilacerado.

A todos que, em silêncio, desejavam que eu concluísse a formação. Ninguém mais tinha coragem de perguntar se eu havia terminado. Sabiam o quanto era impossível, importante e delicado para mim.

RESUMO

Trata-se de Tese de Doutorado em Educação, vinculada à linha de pesquisa Estado, Políticas e História da Educação, desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação, da Universidade Federal de Goiás (PPGE/FE/UFG). O objetivo geral deste estudo é analisar a evolução das ações de assistência financeira da União para a educação básica, executadas pelo FNDE, no período de 2014 a 2022. Para isto, tem-se os seguintes objetivos específicos: 1) compreender como o regime federativo, o Estado Democrático de Direito e o neoliberalismo se relacionam à (des)construção do direito à educação; 2) explicitar a (des)construção do financiamento da educação básica pública a partir da Constituição Federal de 1988; 3) analisar a evolução das ações de assistência financeira do FNDE para a educação básica no período de 2014 a 2022. Esta é uma pesquisa bibliográfica, documental e qualiquantitativa. Os aspectos teóricos-metodológicos baseiam-se no materialismo histórico-dialético. Constituem aporte teórico deste estudo: Abrucio (2010), Amaral (2001, 2003, 2012, 2016a, 2016b, 2017, 2021), Bobbio (1998, 2022), Brown (2019), Cavalcanti (2019), Dallari (2011), Dardot e Laval (2016), Dourado (2017, 2019), Farenzena (2011, 2021, 2022), Harvey (2014), Martins (2011, 2021), Osorio (2014), Pinto (1999, 2018), Tanno (2017a, 2017b), entre outros autores. O levantamento de dados orçamentários foi realizado por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), do Governo Federal. Selecionou-se o recorte temporal de 2014 a 2022, período marcado pela política de austeridade fiscal. O percentual mínimo a ser aplicado em educação pela União ficou suspenso entre 2017 e 2022, por determinação da EC nº 95/2016; e a destinação do salário-educação como fonte de recursos para os programas finalísticos do FNDE esteve ameaçada (PEC nº 188/2019 e PL nº 5.595/2019). Foram trabalhados os montantes totais das despesas do MEC, os montantes totais do FNDE e por unidade orçamentária. A despesa liquidada da unidade orçamentária 26298 - FNDE foi detalhada por ação. Analisou-se os montantes totais das ações de assistência financeira do FNDE para a educação básica e os montantes por agrupamento. O critério utilizado para o agrupamento das ações foi o resultado primário das despesas: obrigatória (constitucional ou legal) ou discricionária. Também foram analisadas as despesas por ação, selecionando as que correspondem aos programas de atendimento universal do FNDE. Os resultados evidenciaram que, em 2014, a despesa da União com a complementação ao Fundeb era inferior à despesa com as demais ações de assistência financeira para a educação básica. A partir de 2015, essa lógica se inverte e; em 2022, a diferença é drástica. A União complementou os Fundos, mas reduziu a participação nas demais políticas educacionais executadas pelo FNDE. Mesmo as despesas obrigatórias legais (PDDE, PNAE e PNATE) sofreram redução. As despesas discricionárias foram duramente afetadas pela política de austeridade fiscal, fragilizando programas como o PNLD, Caminho da Escola e Proinfância.

PALAVRAS-CHAVE: financiamento da educação básica; FNDE; ações de assistência financeira.

ABSTRACT

This is a Doctoral Thesis in Education, linked to the research line State, Policies, and History of Education, developed in the Graduate Program in Education, of the Faculty of Education, of the Federal University of Goiás (PPGE/FE/UFG). The general objective of this study is to analyze the evolution of the Union's financial assistance actions for basic education, executed by the FNDE, from 2014 to 2022. To this end, the following specific objectives are established: 1) to understand how the federative regime, the Democratic Rule of Law, and neoliberalism relate to the (de)construction of the right to education; 2) to explain the (de)construction of the financing of public basic education based on the 1988 Federal Constitution; 3) to analyze the evolution of the FNDE's financial assistance actions for basic education from 2014 to 2022. This is a bibliographic, documentary, and qualitative-quantitative research. The theoretical-methodological aspects are based on historical-dialectical materialism. The theoretical contributions of this study are: Abrucio (2010), Amaral (2001, 2003, 2012, 2016a, 2016b, 2017, 2021), Bobbio (1998, 2022), Brown (2019), Cavalcanti (2019), Dallari (2011), Dardot and Laval (2016), Dourado (2017, 2019), Farenzena (2011, 2021, 2022), Harvey (2014), Martins (2011, 2021), Osorio (2014), Pinto (1999, 2018), Tanno (2017a, 2017b), among other authors. Budget data collection was conducted through the Federal Government's Integrated Planning and Budget System (Siop). The timeframe selected was 2014 to 2022, a period marked by fiscal austerity. The minimum percentage to be allocated to education by the Union was suspended between 2017 and 2022, as determined by Constitutional Amendment No. 95/2016; and the allocation of the education salary as a source of funding for the FNDE's specific programs was threatened (PEC No. 188/2019 and Bill No. 5,595/2019). Total MEC and FNDE expenditures were analyzed, as well as total FNDE expenditures by budget unit. The settled expenditure for budget unit 26298 (FNDE) was broken down by action. The total amounts of FNDE financial assistance actions for basic education and the amounts by grouping were analyzed. The criterion used to group the actions was the primary expenditure result: mandatory (constitutional or legal) or discretionary. Expenditures per action were also analyzed, selecting those corresponding to the FNDE's universal education programs. The results showed that, in 2014, the federal government's spending on supplementing Fundeb was lower than on other financial assistance measures for basic education. Starting in 2015, this logic reversed, and by 2022, the difference was drastic. The federal government supplemented the Funds but reduced its participation in other educational policies implemented by the FNDE. Even mandatory legal expenditures (PDDE, PNAE, and PNATE) were reduced. Discretionary expenditures were severely affected by the fiscal austerity policy, weakening programs such as PNLD, Caminho da Escola, and Proinfância.

KEYWORDS: financing of basic education; FNDE; financial assistance actions.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Arrecadação líquida e distribuição do salário-educação (2014-2022)	78
Tabela 2 – Recursos financeiros aplicados em educação – países selecionados.....	87
Tabela 3 – Evolução gradativa (2021-2026) da complementação da União ao Fundeb de caráter permanente.....	97
Tabela 4 – Evolução da despesa total liquidada do MEC (2014-2022)	109
Tabela 5 – Evolução da despesa total liquidada do FNDE (2014-2022).....	111
Tabela 6 – Comparativo FNDE total X MEC total (2014-2022)	112
Tabela 7 – Despesa total liquidada do FNDE por Unidade Orçamentária (2014-2022)	114
Tabela 8 – Comparativo: Unidades Orçamentárias sob gestão do FNDE (2014-2022)	116
Tabela 9 – Despesas do FNDE em ações de assistência financeira à educação básica (2014-2022)	119
Tabela 10 – Comparativo UO 26298 FNDE x ações de assistência financeira à educação básica (2014-2022)	120
Tabela 11 – Comparativo ação complementação da União ao Fundeb x demais ações de assistência financeira à educação básica (2014-2022)	123
Tabela 12 – Comparativo percentual: Fundeb x demais ações de assistência financeira à educação básica (2014-2022)	124
Tabela 13 – Agrupamento por resultado primário das ações de assistência financeira do FNDE (UO 26298) à educação básica: despesas primárias obrigatórias (constitucional e legais) e discricionárias (2014-2022)	128
Tabela 14 – Despesa liquidada nas ações dos programas de atendimento universal do FNDE (2014-2022).....	132
Tabela 15 – Matrículas da educação básica pública – Brasil (2014-2022)	134
Tabela 16 – Alunos atendidos pelo PNATE (2014-2022).....	135

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Alíquotas da vinculação de recursos para a educação no Brasil	53
Quadro 2 – Alíquotas de vinculação para a educação na Constituição Federal de 1988	53
Quadro 3 – Receita da União: impostos e deduções de transferências constitucionais a estados, Distrito Federal e municípios.....	69
Quadro 4 – Receita dos estados: impostos, transferências recebidas e deduções	71
Quadro 5 – Receita dos municípios.....	72
Quadro 6 – Receita do Distrito Federal	73
Quadro 7 – Configuração geral dos fundos no âmbito de cada unidade federativa	91
Quadro 8 – Etapas de implantação financeira do Fundeb 2007-2020.....	93
Quadro 9 – Composição dos fundos.....	97
Quadro 10 – Relação de presidentes do FNDE (2014-2022).....	105
Quadro 11 – Descrição das ações orçamentárias.....	131

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Arrecadação líquida do salário-educação (2014-2022).....	79
Gráfico 2 – Valor aplicado por pessoa em idade educacional no Brasil e em países selecionados.....	89
Gráfico 3 – Evolução da despesa total liquidada do MEC (2014-2022).....	109
Gráfico 4 – Evolução da despesa total liquidada do FNDE (2014-2022).....	111
Gráfico 5 – Comparativo MEC x FNDE (2014-2022).....	113
Gráfico 6 – Evolução da despesa liquidada FNDE por Unidade Orçamentária.....	115
Gráfico 7 – Comparativo total UO 26298 FNDE x ações de assistência financeira à educação básica (2014-2022).....	121
Gráfico 8 – Comparativo ação complementação da União ao Fundeb x demais ações de assistência financeira à educação básica (2014-2022).....	123
Gráfico 9 – Comparativo percentual: Fundeb x demais ações de assistência financeira à educação básica (2014-2022).....	125
Gráfico 10 – Ações de assistência financeira do FNDE (UO 26298) à educação básica – comparativo por resultado primário: despesas primárias obrigatórias (constitucional e legais) e discricionárias (2014-2022).....	129
Gráfico 11 – Despesas liquidadas nas ações dos programas de atendimento universal do FNDE (2014-2022).....	133

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Financiamento da educação: vinculações constitucionais	99
Figura 2 – Unidades Orçamentárias sob gestão do FNDE	114

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo aluno qualidade
CAQi	Custo aluno qualidade inicial
CF	Constituição Federal
CIA	Agência Central de Inteligência
DARF	Documento de Arrecadação de Receitas Federais
DF	Distrito Federal
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação Jovens e Adultos
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
Fineduca	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GPS	Guia de Previdência Social
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços
II	Imposto sobre Importação
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPIexp	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
IPTU	Imposto sobre a propriedade Predial e Territorial Urbana
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ITBI	Imposto sobre Transmissão Inter Vivos
ITRm	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade de Fiscal
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
MDE	Manutenção e Desenvolvimento de Ensino
MEC	Ministério da Educação
MTO	Manual Técnico de Orçamento
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAR	Plano de Ações Articuladas
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro e do Material Didático
PPA	Plano Plurianual
PPC	Poder de Paridade de Compra
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PL	Projeto de Lei
RFB	Receita Federal do Brasil
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RP	Resultado Primário
Siop	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
eSocial	Sistema de Escrituração Digital de Obrigações Fiscais

SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Supremo Tribunal Federal
UO	Unidade Orçamentária
VAAF	Valor Aluno/Ano Fundo
VAAR	Valor Aluno/Ano Resultado
VAAT	Valor Aluno/Ano Total

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
CAPÍTULO 1 – FEDERALISMO, DEMOCRACIA E NEOLIBERALISMO: A LÓGICA DA (DES)CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS	31
1.1 Configuração do Estado brasileiro	31
1.2 Divisão das responsabilidades e competências educacionais.....	39
1.3 Neoliberalismo e educação meio à onda antidemocrática.....	43
1.4 Contexto social, político e econômico: movimentos de construção, desconstrução, reconstrução.....	54
CAPÍTULO 2 – O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: (DES)CONSTRUINDO DIREITOS?	66
2.1 A quádrupla vinculação	67
2.1.1 Impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino	67
2.1.2 Salário-educação	74
2.1.3 Percentual do PIB	81
2.1.4 Royalties do petróleo e fundo social do pré-sal.....	89
2.2 A política de fundos e ampliação do direito à educação	90
2.3 Disputa pelo fundo público federal	100
CAPÍTULO 3 – A EVOLUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA DO FNDE: CONSTRUÇÃO OU DESCONSTRUÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA?	103
3.1 A atuação do FNDE no financiamento da educação básica	103
3.2 Despesas liquidadas na UO 26298 - FNDE: construção versus desconstrução	116
CONSIDERAÇÕES FINAIS	136
REFERÊNCIAS	141

INTRODUÇÃO

Esta tese vincula-se à Linha de Pesquisa Estado, Políticas e História da Educação, do Programa de Pós-graduação em Educação, da Faculdade de Educação, da Universidade Federal de Goiás (PPGE/FE/UFG).

Era 2019 quando retornei, do afastamento para mestrado, ao exercício do cargo de Especialista no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Encontrei um ambiente efervescente, de inquietações, de mudanças constantes de gestão, de incertezas quanto ao futuro.

Naquele ano, duas situações me instigariam a estudar o financiamento da educação básica: uma audiência com a Deputada (legislatura 2015 a 2019) Dorinha Seara, no auditório do FNDE, sobre o Fundeb; e a mobilização dos servidores para manter a cota-parte federal do salário-educação como fonte de recursos da autarquia.

A audiência tratava da necessidade de tornar o Fundeb permanente, aprimorar o sistema de redistribuição de recursos do Fundo e de aumentar o percentual de complementação da União.

Quanto ao salário-educação, a casa se mobilizou contra o Projeto de Lei (PL) nº 5.595/2019, de iniciativa do Senador Izalci Lucas, cujo objetivo era destinar as verbas da contribuição social do salário-educação integralmente a estados, Distrito Federal e municípios. O PL colocava em risco programas finalísticos do FNDE que têm como fonte os recursos do salário-educação, por exemplo, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD).

Técnicos do FNDE foram recebidos no Senado, para uma audiência da Comissão de Educação¹, em 18 de novembro de 2019, e o projeto foi retirado da pauta. Mas havia ainda a PEC nº 188/2019 em discussão, propondo, da mesma forma, transferir a cota-parte do salário-educação pertencente à União/FNDE para estados, Distrito Federal e municípios.

¹ Parte do debate está registrado na página do Senado Federal: <https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2019/11/projeto-que-transfere-salario-educacao-da-uniao-para-estados-e-municipios-sera-retirado-da-pauta-da-ce>.

Naquele contexto, a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (EC nº 95/2016), estava vigente e produzia seus efeitos, limitando a despesa primária da União; o Fundeb tinha “prazo de validade” até 2020; e a destinação da cota-parte do salário-educação para os programas do FNDE era ameaçada. Que cenário se desenhava ali? Que Brasil estávamos a (des)construir?

O desejo de entender esses movimentos de construção e desconstrução do financiamento da educação básica e as funções que a União exerce por meio do MEC/FNDE trouxe-me de volta à Academia.

Destarte, este estudo apresenta como tema o financiamento da educação básica no Brasil.

A dinâmica de financiamento da educação pública no Brasil está sustentada em um complexo arranjo que envolve o pacto federativo, a distribuição de competências educacionais entre os entes e a vinculação de recursos.

A Constituição Federal de 1988, ao tratar da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, concedeu autonomia a todos entes que a constitui: União, estados, Distrito Federal e municípios (Brasil, 1988). Mas garantir igualdade formal entre os entes não significa que as desigualdades materiais inexistam. Por isso, um dos objetivos da República Federativa do Brasil (Martins, 2011) é [...] “reduzir as desigualdades sociais e regionais” (Brasil, 1988).

No campo da educação, reduzir as desigualdades e promover a qualidade do ensino demandam a atuação conjunta e harmônica das diferentes esferas de governo, sendo fundamental a participação da União no financiamento das políticas educacionais.

A articulação entre União, estados, Distrito Federal e municípios para a organização de seus sistemas de ensino se dá em regime de colaboração. Cabe aos municípios a atuação prioritária na educação infantil e no ensino fundamental; aos estados e ao Distrito Federal a atuação prioritária no ensino fundamental e médio; e à União, a organização do sistema federal de ensino, o financiamento das instituições de ensino públicas federais, e as funções redistributiva e supletiva para garantir a equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade, por meio de assistência técnica e financeira aos entes subnacionais (Brasil, 1988).

O financiamento da educação é garantido por meio da aplicação mínima de dezoito por cento da receita resultante de impostos da União, e vinte e cinco por cento dos estados, Distrito Federal e municípios, compreendida a proveniente de transferências,

na manutenção e no desenvolvimento do ensino; e pela contribuição social do salário-educação (Brasil, 1988).

A responsabilidade pela oferta da educação básica começa a se articular com a distribuição dos recursos a partir da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), em 1996, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 12 de setembro de 1996. O Fundef subvinculou parte das receitas vinculadas à educação, decorrentes da contribuição de estados e municípios, e redistribuiu-as na proporção do número de matrículas no ensino fundamental das respectivas redes de ensino. A União complementava os fundos quando, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, o valor por aluno não alcançava o mínimo definido nacionalmente.

A lógica dos fundos se estendeu à educação infantil, ao ensino médio e à educação de jovens e adultos (EJA) com a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a partir da promulgação da EC nº 53, de 19 de dezembro de 2006, regulamentada pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Em 2006, o salário-educação, que até então contemplava apenas o ensino fundamental, passou a ser fonte de recursos para toda a educação básica (Brasil, 1988).

Além dos impostos e do salário-educação, uma terceira vinculação foi inserida na Constituição por meio da EC nº 59, de 11 de novembro de 2009, que acresceu ao artigo 214 o inciso VI, determinando que o plano nacional de educação, de duração decenal, estabelecesse (Amaral, 2012) “meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” (PIB) (Brasil, 1988).

Em atendimento ao artigo 214, inciso VI da Constituição, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024², Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, instituiu como meta ampliar a aplicação de recursos em educação ao equivalente a 7% do PIB no quinto ano de vigência da Lei, e a 10% ao final do decênio (Brasil, 2014).

A fim de viabilizar o cumprimento da meta de aplicação de recursos em educação em proporção ao PIB, a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, vinculou royalties do petróleo e gás natural e do Fundo Social para a educação pública, com prioridade para a educação básica (Brasil, 2013).

A partir da instituição do PNE 2014-2024, a União deveria, por meio do Ministério da Educação (MEC), articular e induzir a política educacional para que as

² A vigência do PNE 2014-2024 foi prorrogada para até 31 de dezembro de 2025 por meio da Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024.

metas do Plano fossem alcançadas. Contudo, o contexto político, econômico e social que emerge no início do segundo mandato de Dilma Rousseff é de crises. Segundo Farenzena (2022), a crise financeira global, a adoção de políticas de austeridade no primeiro mandato e a execução da agenda empresarial conservadora na sequência reforçaram a desaceleração cíclica da economia no Brasil, o descontentamento empresarial e a perda de popularidade da presidenta.

A alternativa encontrada pelos grupos dominantes foi o programa “Uma Ponte para o Futuro”, cujo caminho para a implementação abriu-se com o golpe às instituições, em 2016 (Farenzena, 2022, p. 75). O governo Michel Temer promulgou a EC nº 95/2016, estabelecendo, por vinte anos, a partir de 2017, limites individualizados em cada exercício financeiro para as despesas primárias dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público, e da Defensoria Pública da União (Brasil, 2016). A morte do PNE 2014-2024 estava decretada (Amaral, 2016a). A expansão do financiamento da educação é transversal às metas e estratégias do Plano e imprescindível para alcançá-las.

Ao impor o limite de gastos às despesas primárias do governo federal, desvinculou-se o percentual mínimo (18%) de recursos a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) pela União. Em relação à educação básica, ficaram fora do “Teto de Gastos” as transferências constitucionais do salário-educação e a complementação da União ao Fundeb (art. 107, § 6º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

A política de austeridade foi aprofundada durante o mandato presidencial de Bolsonaro (2019-2022), e as políticas educacionais foram duramente afetadas (Farenzena, 2022). Ainda assim, em 2020, após um processo intenso de debates e negociações entre sociedade civil e Congresso Nacional (o Executivo se absteve das negociações, na maior parte do tempo), promulgou-se a EC nº 108, que tornou o Fundeb um mecanismo permanente de financiamento da educação básica e ampliou a participação da União no Fundo (Farenzena, 2022).

Dois Emendas Constitucionais passam então a incidir sobre as despesas da União com o financiamento da educação básica: a EC nº 95/2016 “congelando” os gastos primários do governo entre 2017 e 2022; e a EC nº 108/2020 aumentando os percentuais de complementação da União ao Fundeb, a partir de 2021.

Em 2023, volta a valer o piso constitucional de aplicação em MDE para a União, por meio da EC nº 126, de 21 de dezembro de 2022, que definiu as regras para a transição

da Presidência da República. A política se desloca do espectro de extrema direita, representada por Bolsonaro (2019-2022), para a esquerda, com Lula assumindo a Presidência em 2023.

O recorte temporal deste estudo contempla o período de 2014 a 2022: da aprovação do PNE 2014-2024 ao fim da vigência da EC nº 95/2016.

Ao percorrer a sucessão de mudanças que impactam diretamente as despesas da União com o financiamento da educação no Brasil, apresentamos o seguinte problema de pesquisa: como as ações de assistência financeira da União para a educação básica evoluem no período de 2014 a 2022?

O FNDE é a autarquia responsável por executar a maior parte das políticas educacionais do MEC de atendimento à educação básica, entre elas, a complementação da União ao Fundeb, que se caracteriza como uma transferência constitucional de recursos. O problema de pesquisa, portanto, perpassa a atuação do FNDE como autarquia viabilizadora das funções redistributiva e supletiva da União.

As questões norteadoras são: 1) De que forma o regime federativo, o Estado Democrático de Direito e o neoliberalismo estão relacionados à (des)construção do direito à educação? 2) Como o financiamento da educação básica é (des)construído a partir da Constituição Cidadã? 3) Como o FNDE atua no financiamento da educação básica?

O objetivo geral deste estudo é analisar a evolução das ações de assistência financeira da União para a educação básica, executadas pelo FNDE, no período de 2014 a 2022. Para isto, têm-se os seguintes objetivos específicos:

- 1) Compreender como o regime federativo, o Estado Democrático de Direito e o neoliberalismo se relacionam à (des)construção do direito à educação;
- 2) Explicitar a (des)construção do financiamento da educação básica pública a partir da Constituição Federal de 1988;
- 3) Analisar a evolução das ações de assistência financeira da União para a educação básica no período de 2014 a 2022, executadas pelo FNDE.

Adotamos como referencial metodológico o materialismo histórico-dialético. A abordagem marxista, interpretada por Triviños (1987), parte do princípio de que os fenômenos sociais, como o financiamento da educação básica pública, precisam ser analisados em sua totalidade concreta, ou seja, em suas determinações históricas, políticas e econômicas. A realidade é vista como uma expressão do modo de produção capitalista,

sendo influenciada pelas disputas entre classes sociais e pelos interesses do Estado (Triviños, 1987).

O método materialista histórico, para Marx, é compreendido por dois momentos: no primeiro momento, parte-se do objeto tal como ele se apresenta à observação imediata e empírica, como um todo confuso, caótico, e sem clareza de como está constituído. Partindo dessa compreensão inicial e por meio de análises, o pesquisador chega às abstrações, aos conceitos e determinações mais simples. Atingido esse ponto, é necessário percorrer o caminho inverso, chegando de novo ao objeto pela via da síntese. O objeto passa, então, a ser entendido como uma totalidade de determinações e relações (Saviani, 2005).

Triviños (1987) sustenta que, na visão marxista, compreender os fenômenos sociais é necessário para transformar a realidade, ou seja, o conhecimento da realidade é um conhecimento para a intervenção direcionada à transformação social. A realidade é dinâmica, contraditória, e está em constante transformação; o desenvolvimento não é retilíneo, nem circular, e “no mundo, nada surge do nada” (Triviños, 1987, p. 72).

Buscamos apreender a (des)construção do financiamento da educação básica pública como parte integrante da estrutura social mais ampla, relacionando-a ao papel do Estado e à função da União de, por meio de ações de assistência técnica e financeira aos entes subnacionais, mitigar a desigualdade educacional no país.

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, documental e de abordagem qualiquantitativa.

A pesquisa bibliográfica utiliza-se do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, publicadas em livros, teses, artigos, etc. O pesquisador toma os textos como fonte dos temas que serão pesquisados, e recorre a dados ou categorias teóricas já trabalhados por outros pesquisadores (Severino, 2016). Constituem aporte teórico deste estudo: Abrucio (2010), Amaral (2001, 2003, 2012, 2016a, 2016b, 2017, 2021), Bobbio (1998, 2022), Brown (2019), Cavalcanti (2019), Dallari (2011), Dardot e Laval (2016), Dourado (2017, 2019), Farenzena (2011, 2021, 2022), Harvey (2014), Martins (2011, 2021), Oliveira (2022), Osorio (2014), Pinto (1999, 2018), Tanno (2017a, 2017b), entre outros autores.

A pesquisa documental tem como fonte materiais diversos, por exemplo, jornais, gravações e documentos legais. O conteúdo dos documentos é a matéria-prima a partir da qual o pesquisador desenvolve sua investigação e análise (Severino, 2016). Utilizamos

documentos oficiais como Leis, Decretos, Portarias, Relatórios de Gestão, Notas Técnicas, Manual Técnico de Orçamento, Manual de Demonstrativos Fiscais, etc.

O método materialista histórico possibilita a síntese entre a abordagem qualitativa e quantitativa. As duas dimensões se inter-relacionam quando aplicadas ao mesmo fenômeno, de forma que não podemos concebê-las uma separada da outra, pois as mudanças qualitativas estão relacionadas às mudanças quantitativas e vice-versa. “Em outros termos, toda mudança qualitativa é o resultado de certas mudanças quantitativas” (Gamboa, 2009, p. 106). No financiamento da educação, mudanças quantitativas são capazes de impulsionar ou retroceder as qualitativas.

A coleta dos dados orçamentários e de execução foi realizada por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). O Siop “é o sistema estruturante do Governo Federal que oferece suporte ao orçamento e ao planejamento federal”. Ele é mantido e desenvolvido pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento e Orçamento. A base de dados do Siop fica disponível ao público por meio do Painel do Orçamento Federal, que retorna informações sobre execução orçamentária, despesas com tecnologia, emendas individuais e séries históricas de execução (a partir do ano 2000) (Brasil, 2025, online).

As despesas orçamentárias do MEC estão alocadas no órgão 26000 (Mendlovitz, 2023). Órgão orçamentário é o agrupamento de unidades orçamentárias (MTO, 2023). O MEC possui 154 unidades orçamentárias (UOs). As dotações orçamentárias são consignadas às UOs, responsáveis pela realização das ações (MTO, 2023).

O MEC supervisiona, ainda, recursos das UOs “73107 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Educação” (cota-parte estadual e municipal do salário-educação) e “74902 - Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior/Fies – Min. da Educação (Fies)”, que mesmo não estando alocados no órgão 26000, são recursos da educação (Mendlovitz, 2023).

O FNDE é uma autarquia vinculada ao MEC, e responsável pela gestão dos recursos destinados a UO 26298 – FNDE, UO 73107 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Educação (transferência da cota-parte estadual e municipal do salário-educação) e UO 74902 - Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior/Fies – Min. da Educação (Fies).

Neste estudo, optamos por trabalhar apenas com as despesas liquidadas. A despesa pública apresenta três estágios: empenho, liquidação e pagamento.

Empenhar significa reservar parte do montante da dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual (LOA) para realizar uma despesa específica (Enap, 2019). Mas o ato de empenhar não cria, por si só, a obrigação de pagamento. O empenho pode ser cancelado ou anulado unilateralmente, principalmente quando o implemento de condição não é cumprido. O empenho gera obrigação entre as partes, mas a obrigação de pagar só é reconhecida após a liquidação (Albuquerque; Medeiros; Feijó, 2008).

A liquidação da despesa “é o ato em que a administração reconhece a dívida como líquida e certa”. Só então, existe a obrigação de pagar. A liquidação tem como finalidade apurar: “a) a origem e o objeto que se deve pagar; b) a importância exata a pagar; e c) a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.” A liquidação da despesa por serviços prestados, obras executadas ou fornecimento de bens tem por base o contrato, ajuste ou acordo; a nota de empenho e os comprovantes de prestação do serviço ou de entrega do bem (Albuquerque; Medeiros; Feijó, 2008, p. 321).

O pagamento, última fase da despesa, só pode ser efetuado após a liquidação. A partir do momento em que a despesa é liquidada, a obrigação de pagar existe. A ordem de pagamento deve ser exarada por autoridade competente (Albuquerque; Medeiros; Feijó, 2008).

Optamos por trabalhar com os valores liquidados porque, nesse estágio de despesa, o serviço já foi prestado ou o bem entregue à administração pública. Analisamos, portanto, as despesas liquidadas, no período de 2014 a 2022, do MEC e do FNDE, constantes do Orçamento da União.

Na página do Siop, Painel do Orçamento Federal, filtrou-se o período de 2014 a 2022, o órgão orçamentário 26000 - Ministério da Educação, e a apresentação dos resultados por valores liquidados. Esses passos foram repetidos para coletar os dados referentes às UOs 73107 - Recursos sob supervisão do Ministério da Educação (transferência da cota-parte estadual e municipal do salário educação) e 74902 – Recursos sob supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior/Fies – Min. da Educação (Fies), que não estão alocadas no órgão MEC.

Em relação à UO 26298 - FNDE, consultamos a despesa liquidada com detalhamento por ação. Ação orçamentária “é a operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa”. O conceito de ação inclui também as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação (MTO, 2023, p. 42). A maioria das ações do FNDE analisadas são de transferência a outros entes, caracterizadas como do tipo especial.

Os valores obtidos foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para janeiro de 2023.

O conjunto de dados coletados permitiu calcular: a despesa total do MEC; a despesa total do FNDE; o percentual de despesas do órgão MEC sob a responsabilidade do FNDE; e as despesas do FNDE por unidade orçamentária gerenciada.

O enfoque deste estudo é a UO 26298 - FNDE. As despesas de gestão e manutenção do FNDE, as ações voltadas a educação superior e educação profissional e tecnológica não entraram no escopo desta análise. Filtramos apenas as ações de assistência financeira do FNDE para a educação básica.

Para observar de perto o movimento de (des)construção das ações, agrupamos as ações por resultado primário, verificando quais são despesas primárias obrigatórias ou primárias discricionárias. Entre as primárias obrigatórias, diferenciamos a obrigação constitucional das obrigatórias legais.

Despesas obrigatórias são aquelas que o governo tem a obrigação de fazer, sejam elas constitucionais ou legais. Elas não são objeto de limitação de empenho. Já as despesas discricionárias estão sujeitas à decisão do governo de onde e quando aplicar os recursos arrecadados (Enap, 2019).

Comparar as despesas dessa forma se fez necessário porque, entre as ações analisadas, a obrigação constitucional (complementação da União ao Fundeb) é a única que não esteve limitada pela EC nº 95/2016; as obrigatórias legais têm um destino definido por lei; e as discricionárias estão sujeitas a avaliação do gestor sobre a conveniência e oportunidade de executá-las ou não. Presume-se, portanto, que as despesas, analisadas por esse viés, podem apresentar comportamentos distintos.

As ações foram consideradas obrigatórias ou discricionárias de acordo com o resultado primário obtido em consultas ao Siop. No Painel de Orçamento Federal, selecionamos o ano de interesse, a unidade orçamentária 26298 - FNDE, a função educação, e o detalhamento por resultado primário e por ação. Identificado o resultado primário, agrupamos as ações, da seguinte forma:

1) Obrigatórias:

Constitucional: 00SB - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb.

Legais: 0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica; 00PI - Apoio ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); 0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica.

2) Discricionárias:

0E53 - Aquisição de Veículos para o Transporte Escolar da Educação Básica – Caminho da Escola; 20RQ - Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para a Educação Básica; 0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica; 20RP - Apoio à Infraestrutura para Educação Básica; 00SU - Apoio à Implantação de Escolas para Educação Infantil; 00OW - Apoio à Manutenção da Educação Infantil; 00O0 - Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica; 00PH - Concessão de Bolsas e Auxílio Financeiro para Promover a Alfabetização, a Elevação da Escolaridade e a Integração à Qualificação Profissional, na Educação de Jovens e Adultos; 214V - Apoio à Alfabetização, à Elevação da Escolaridade e à Integração à Qualificação Profissional na Educação de Jovens e Adultos.

O último exercício deste estudo foi analisar as ações dos programas universais do FNDE (PNAE, PNATE, PDDE e PNLD). Escolhemos estas tendo em vista que os programas universais compõem o cálculo da complementação da União ao Fundeb na modalidade valor anual total por aluno (VAAT).

Esta tese está estruturada em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

Na INTRODUÇÃO, buscou-se apresentar a justificativa deste estudo, a problematização e a delimitação do tema, as questões norteadoras, os objetivos da pesquisa, e os procedimentos da investigação.

O capítulo 1 – FEDERALISMO, DEMOCRACIA E NEOLIBERALISMO: A LÓGICA DA (DES)CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS – discute a configuração do Estado a partir da Constituição Federal de 1988; a divisão das responsabilidades educacionais entre União, estados, Distrito Federal e municípios; e a tensão que se estabelece entre democracia e neoliberalismo, capaz de delinear a trajetória de (des)construção das políticas educacionais, em especial a de financiamento da educação básica pública.

O capítulo 2 – O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: (DES)CONSTRUINDO DIREITOS? – trata da quádrupla vinculação de recursos para o financiamento da educação (percentual de impostos, salário-educação, percentual do PIB, e royalties do petróleo e gás natural), incluindo alterações recentes na distribuição do

salário-educação; da evolução da política de fundos voltada ao atendimento da educação básica (Fundef 1996-2006, Fundeb 2007-2020 e Fundeb “permanente”); e da disputa social pela destinação dos recursos do fundo público federal.

O capítulo 3 - A EVOLUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA DO FNDE: CONSTRUÇÃO OU DESCONSTRUÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA? – discute a atuação do FNDE no financiamento da educação básica pública, como autarquia responsável por viabilizar as funções redistributiva e supletiva da União, oferecendo assistência técnica e financeira aos entes subnacionais. Examina a despesa liquidada da Unidade Orçamentária 26298 - FNDE, constante do Orçamento da União, no período de 2014 a 2022, analisando as ações orçamentárias de assistência financeira do FNDE para a educação básica, com destaque para a complementação da União ao Fundeb.

As Considerações finais abarcam as discussões dos capítulos e a análise dos dados sistematizados neste estudo. Ressaltam a relevância do Fundeb e das demais ações do FNDE para a indução da política educacional e para o financiamento da educação básica pública no Brasil e a desconstrução dos programas do FNDE por meio do esvaziamento das ações orçamentárias.

CAPÍTULO 1 – FEDERALISMO, DEMOCRACIA E NEOLIBERALISMO: A LÓGICA DA (DES)CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A divisão das responsabilidades educacionais no Estado brasileiro está relacionada ao pacto federativo (Martins, 2011). Este capítulo discute a configuração do Estado a partir da Constituição Federal de 1988; a divisão das responsabilidades educacionais entre União, estados, Distrito Federal e municípios; e a tensão que se estabelece entre democracia e neoliberalismo, capaz de delinear a trajetória de (des)construção das políticas educacionais, em especial a de financiamento da educação básica pública.

1.1 Configuração do Estado brasileiro

A proposta de Federação no Brasil teve como referência a Constituição dos Estados Unidos da América, aprovada na Convenção da Filadélfia, em 1787. No Brasil, a forma federativa de Estado foi adotada com a Proclamação da República, em 1889, e adentrou o sistema constitucional a partir da primeira constituição republicana, que data de 1891 (Martins, 2011).

Mas antes de explorar o federalismo brasileiro, o que é e como se constitui o Estado? O Estado sempre existiu ou aparece em algum momento da evolução da humanidade? Segundo Bobbio (2022), uma tese recorrente, que percorre toda a história do pensamento político, imputa o nascimento do Estado à dissolução da comunidade primitiva; esta fundada em laços de parentesco ou na união de vários grupos familiares (formação de comunidades mais amplas), em busca do sustento (sobrevivência interna) e da defesa (sobrevivência externa) (Bobbio, 2022).

Engels faz uma interpretação exclusivamente econômica ao evento extraordinário que é a formação do Estado. Segundo Engels, vigora na comunidade primitiva o regime de propriedade coletiva. Quando nasce a propriedade individual, nasce a divisão do trabalho. Com a divisão do trabalho, a sociedade passa a se dividir em classes: a classe dos proprietários e a classe dos que nada têm. A divisão da sociedade em classes faz nascer o poder político, o Estado, cuja função é “manter o domínio de uma classe sobre a outra, recorrendo inclusive à força” para “impedir que a sociedade dividida em classes se transforme num estado de permanente anarquia” (Bobbio, 2022, p. 97). O Estado, portanto, já nasce com o poder de se impor.

Dallari (2011, pag. 104) conceitua Estado como a “ordem jurídica soberana que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território”. Nesse conceito, o autor reúne quatro elementos constitutivos do Estado: soberania, finalidade, povo e território. O poder está implícito na soberania, que é uma característica da própria ordem jurídica. O bem comum expressa a politicidade do Estado e se vincula a um certo povo, enquanto a territorialidade limita o alcance da ação jurídica e política do Estado (Dallari, 2011).

Fundamentado em juristas como Mortati e Kelsen, Bobbio (2022) entende que a definição de Estado prescinde do elemento finalidade. Na visão de Mortati, o Estado se traduz no ordenamento jurídico que exerce o poder soberano sobre determinado território e subordina os sujeitos que a ele pertence (Bobbio, 2022).

Trazendo a redução que Kelsen faz de Estado a ordenamento jurídico, Bobbio (2022) explica o poder soberano como o poder de criar e aplicar normas e leis vinculatórias sobre um território e uma população, garantindo a ordem e a estabilidade social. Esse poder deve ser legítimo (recebe validade da sua norma fundamental) e eficaz (possui a capacidade de se fazer valer, inclusive à força, em última instância). A validade espacial do direito do Estado encontra limite no território, já que “as normas jurídicas emanadas pelo poder soberano valem apenas dentro de determinadas fronteiras”; ao passo que o povo torna-se o limite de validade pessoal do direito do Estado, no sentido de que as normas jurídicas valem apenas para os cidadãos do Estado, salvo casos excepcionais (Bobbio, 2022, p. 123).

Na terminologia apresentada por Kelsen, o ordenamento coativo do Estado é uma técnica de organização social que pode ser empregada para os mais diversos fins. Não haveria, portanto, como observa Weber, a possibilidade de definir Estado indicando os fins de sua ação (Bobbio, 2022).

Seguindo a linha de raciocínio de que a finalidade não é elemento constitutivo do Estado, Bobbio (2022) conclui que:

Do ponto de vista de uma definição formal e instrumental, condição necessária e suficiente para que exista um Estado é que sobre um determinado território se tenha formado um poder em condição de tomar decisões e emanar os comandos correspondentes, vinculatórios para todos aqueles que vivem naquele território e efetivamente cumpridos pela grande maioria dos destinatários na maior parte dos casos em que a obediência é requisitada. Sejam quais forem as decisões (Bobbio, 2022, p. 124).

Mas o cumprimento às ordens emanadas pelo Estado não quer dizer que o poder estatal não tenha limites. Além dos limites espacial e pessoal, o próprio ordenamento

jurídico do Estado pode garantir a proteção de espaços de liberdade, representados pelos direitos civis, nos quais não cabe ao Estado intervir (Bobbio, 2022).

As múltiplas relações entre o Estado e o complexo social, e os efeitos dessas relações sobre a racionalidade interna do sistema político trazem inúmeros problemas à definição do que é o Estado contemporâneo. Torna-se especialmente difícil analisar a coexistência do Estado de direito com os conteúdos do Estado social. Se, por um lado, os direitos fundamentais representam a tutela das liberdades pessoal, econômica e política, liberdades burguesas constituídas como um limite contra a intervenção do Estado; pelo contrário, os direitos sociais representam “a via por onde a sociedade entra no Estado, modificando-lhe a estrutura formal”. No Estado contemporâneo, as funções tradicionais do Estado de direito também são afetadas pelo processo de valorização capitalista, que passa a requerer a intervenção do Estado na política econômica (Bobbio, 2022).

Seria o Estado contemporâneo capitalista um Estado para todos, como na concepção naturalista de Estado, em que os indivíduos abriram mão de sua soberania (guerra de todos contra todos e o homem lobo do homem) por um Estado que representasse a vontade geral?

Osorio (2014) aponta que o Estado, na sociedade capitalista moderna,

- É a única instituição capaz de fazer com que interesses sociais restritos pareçam interesses de toda a sociedade;
- Se apresenta como comunidade, sintetizando o compartilhamento de costumes e valores e projetando metas e rumos comuns aos seus membros;
- É o centro do poder político, o núcleo de articulação a partir do qual alcança e condensa as relações de poder em todos os rincões da sociedade;
- Cumpre o seu papel no processo de produção e reprodução da sociedade nos campos político, ideológico, social e material.

Dentre outras peculiaridades,

O Estado é muito mais do que dominação de classes. Mas é essencialmente dominação de classes. O Estado é muito mais do que a condensação de relações de poder, mas é fundamentalmente a principal condensação das relações de poder. O Estado é muito mais do que as relações que conformam uma comunidade, mas é essencialmente uma comunidade, porém ilusória. Enfim, o Estado é muito mais do que coerção. Mas é principalmente violência concentrada (Osorio, 2014, p. 17).

O Estado condensa redes e relações de força que permitem, em uma sociedade, a produção e reprodução das relações de exploração e dominação. Nessa perspectiva, “O Estado capitalista é sempre um Estado de classes” (Osorio, 2014, p. 21), mas ele se apresenta como o Estado de uma comunidade. O que permite ao Estado, então, velar ou ocultar seu caráter de classe? (Osorio, 2014, p. 22).

O campo político molda uma ideia de igualdade entre os homens. A condição de cidadão, em que cada cabeça vale um voto, oculta que os homens fazem parte de classes sociais interrelacionadas e desiguais. O imaginário de igualdade entre os homens sustenta desligando a política das raízes econômicas e sociais nas quais os indivíduos se relacionam de forma desigual. Nessa trama, a política e a economia vão se movendo em uma permanente tensão, mas predomina, no imaginário coletivo, um Estado de todos (Osorio, 2014).

É assim que o Estado se apresenta “como uma entidade que busca o bem comum, e não apenas o benefício de alguns poucos”. O Estado capitalista, ao mesmo tempo em que expressa o reino da força, se mascara como uma comunidade de cidadãos, iguais entre si (Osorio, 2014, p. 24).

O Estado se organiza sob os seguintes aspectos: forma de governo (república ou monarquia), sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo) e forma de Estado (Estado unitário ou federação). O Brasil adota como forma de governo a República, como sistema de governo o presidencialismo, e como forma de Estado, o federalismo (Lenza, 2022).

O federalismo é uma “forma de organização territorial do Estado”. Como tal, impacta na organização dos governos e na capacidade que eles têm de resposta aos cidadãos. Se no Estado unitário há um governo central, anterior e superior às instâncias locais, com relações de poder hierárquico e piramidal; nas federações, os princípios da autonomia governamental se aplicam aos entes subnacionais, e a legitimidade e o processo decisório são compartilhados entre os entes federativos (Abrucio, 2010, p. 41).

Segundo Abrucio (2010), a adoção do desenho político-territorial federalista deriva, em grande parte, de duas condições: “a existência de heterogeneidades que dividam uma determinada nação” e a construção de uma ideologia nacional baseada “no discurso e prática da unidade da diversidade”. As heterogeneidades podem ser territoriais (diversidade física ou grande extensão), socioeconômicas, linguísticas, étnicas, políticas e culturais; e o federalismo é o principal instrumento para lidar com a natureza delas (Abrucio, 2010, p. 41-42). Nesse sentido, a Constituição brasileira de 1988 é “tanto

expressão da tradição brasileira de um governo central ordenador quanto da consideração da diversidade e das desigualdades territoriais que marcam o país” (Cavalcanti, 2019, p. 97).

Também não existe uma fórmula única de federação. Cada país carrega heterogeneidades e trajetórias históricas distintas, para as quais as soluções devem ser ajustadas. O sucesso dessa forma de Estado depende, basicamente, de quatro elementos essenciais:

- 1) Compartilhamento entre autonomia e interdependência dos entes, o que pressupõe pelo menos dois níveis de governos autônomos; cooperação intergovernamental e integração nacional;
- 2) Garantia dos direitos federativos por meio da Constituição; garantia da diversidade cultural e da redução das assimetrias socioeconômicas e das diversidades socioculturais;
- 3) Constituição de arenas institucionais que assegurem aos pactuantes representação política; controle mútuo e espaços para deliberação e negociação; decisão sobre assuntos intergovernamentais;
- 4) Políticas públicas articuladas para sustentar a coordenação entre todos os atores territoriais (Abrucio, 2010, p. 42).

A origem do federalismo em determinado Estado pode ser por agregação ou desagregação. Na agregação, os estados soberanos ou independentes renunciam a parcela de sua soberania, agregam-se e formam um novo Estado, dotado de soberania. Os estados passam a ser, entre si, entes autônomos (Lenza, 2022).

No federalismo por segregação, ou desagregação, a federação nasce de um Estado unitário que resolve se descentralizar (Lenza, 2022), ou seja, se divide em outros entes, que ganham autonomia, mas não são soberanos (Enap, 2017). A federação brasileira nasceu com a Proclamação da República (1822), “cujo mote principal era o repasse do poder de autogoverno para os estados”. Naquele contexto, os municípios “eram bastante frágeis e dependentes dos governos estaduais” (Abrucio, 2010, p. 43). O sistema dual de federação, formado por União e estados, se mantém até a promulgação da Constituição de 1988.

A Constituição de 1988 inaugura um modelo de federação de três níveis. A coesão da federação brasileira é garantida juridicamente no artigo 1º: a República Federativa Brasileira é formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal. Para entender o arranjo federativo, é necessário distinguir dois atributos do Estado

federal: soberania e autonomia (Martins, 2011). A soberania é exercida pela República Federativa do Brasil, enquanto a autonomia é característica dos entes que integram a federação (Santos, 2022).

A soberania é una, indivisível, inalienável e imprescritível. É una porque não admite a convivência de duas soberanias em um mesmo Estado. A soberania é sempre poder superior a todos os demais que existam no Estado, seja ela um poder incontestável ou poder decisório em última instância sobre a atributividade das normas. É indivisível porque se aplica à universalidade dos fatos que ocorrem no Estado, sendo por isso inadmissível a existência de partes separadas da mesma soberania. Não se confunde a teoria de divisão do poder como forma de divisão da soberania. A divisão do poder é uma distribuição de funções (Dallari, 2011).

A soberania nasce no momento em que nasce o próprio Estado; é um poder exclusivo, incondicionado e coativo do Estado. Exclusivo porque somente ele a possui; incondicionado porque só encontra limites estabelecidos pelo próprio Estado, e coativo por dispor de meios para fazer cumprir o que ordena. Com relação aos demais Estados, ser soberano significa ter independência, admitindo que existem poderes iguais, mas nenhum lhe é superior. Sendo a soberania um direito, cujo titular só pode ser uma pessoa jurídica, e não tendo o povo personalidade jurídica, mas sendo o elemento formador da vontade do Estado, atribuir ao Estado a titularidade da soberania preserva o fundamento democrático, ao mesmo tempo em que atende às exigências jurídicas (Dallari, 2011).

A soberania possui duas faces, uma se volta para o interior, e outra para o exterior do Estado, correspondendo a dois tipos de limites: os limites internos e os limites externos. Os limites internos derivam das relações entre governantes e governados; enquanto os limites externos, da relação entre os Estados. Entre as duas espécies de limite há certa correspondência, no sentido de que, quanto mais forte é o Estado e sem limites no seu interior, mais forte é o Estado e com menores limites no exterior. Ou seja, quanto mais um Estado vincular os seus súditos e se fortalecer no interior, mais ele consegue tornar-se independente de outros Estados. À medida que o poder do Estado se torna mais ilimitado em direção ao interior (unificador), também torna-se ilimitado (independente) ao exterior (Bobbio, 2022).

Já a autonomia, segundo Santos (2022), é a capacidade que o ente possui de desenvolver atividades dentro dos limites estabelecidos pelo ente soberano. Ela se desdobra em uma tríplice capacidade: de auto-organização (elaborar sua própria legislação), autogoverno e autoadministração. Não há hierarquia entre os entes federados,

mas apenas uma distribuição de competências constitucionais que impede a cada um a violação da iniciativa cabível a outro ente (Santos, 2022, p. 204). A autonomia é assegurada à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, nos termos da Constituição:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (Brasil, 1988).

As noções de soberania e autonomia são essenciais para compreensão do financiamento da educação no Brasil. Também é imprescindível conhecer a repartição de competências e a relação entre as esferas federativas.

Nas federações, um mesmo território é regulado por diferentes governos, mas cada governo tem competência exclusiva sobre determinadas matérias. A combinação entre autonomia e interdependência é essencial entre os diversos níveis de governo para o alcance de objetivos comuns e a manutenção da integridade das partes (Seggato; Abrucio, 2016).

Martins (2011, p. 27) destaca que a repartição de competências, como a capacidade de ação política ou administrativa conferida, de forma legítima, a um órgão, agente ou poder, nos termos juridicamente definidos, é necessária para equilibrar e conciliar as autonomias locais com os interesses nacionais. A repartição de competências configura o federalismo em três tipos:

- Centrípeto: a União concentra a maior parte de poderes e competências;
- Centrífugo: reduz os poderes centrais e amplia os estaduais;
- De equilíbrio: há um balanceamento das competências, de forma que se instale o equilíbrio e a igualdade jurídica entre as unidades federadas (Martins, 2011).

Quanto à relação entre as esferas federativas, tem-se o federalismo dual e o cooperativo (Martins, 2011). O federalismo dual é caracterizado por uma separação rígida entre as competências e atribuições da entidade central e dos demais entes federados. Não há cooperação entre os níveis de governo central e subnacionais (Enap, 2017).

O federalismo cooperativo é identificado pelo exercício de competências e atribuições de modo comum ou concorrente. Há uma maior aproximação entre os entes federativos, que atuam em conjunto. Os “governos subnacionais dependem dos recursos do governo central para financiar e administrar conjuntamente programas e políticas públicas” (Enap, 2017, p. 20). Esse é o caso da República Federativa do Brasil.

A prestação de serviços públicos exige uma cooperação recíproca ente os entes federados. A federação deve, então, coordenar e harmonizar a repartição dos poderes por meio das competências, para que as três esferas (no caso brasileiro) envolvidas na execução das políticas públicas de determinado setor cooperem entre si (Martins, 2011). A União e os entes subnacionais concorrem nas mesmas funções (por exemplo, a educação), mas com intensidade e âmbito diferentes, ou, como Martins (2011) prefere denominar, com funções diferentes: própria, supletiva ou redistributiva.

A função própria, segundo o autor, é “indicada pela Constituição como a de atuação prioritária”, devendo “ser sustentada com as fontes orçamentárias típicas ou próprias”. No caso da educação, são as fontes referentes à manutenção e ao desenvolvimento do ensino – art. 212 da CF/1988 (Martins, 2011, p. 32).

A função supletiva vem “da obrigação da instância federativa com maior capacidade de recursos financeiros e técnicos de auxiliar a de menor capacidade”. A União deve exercê-la para manter o equilíbrio federativo e, conseqüentemente, o pacto federativo (Martins, 2011, p. 33).

Por fim, a função redistributiva visa a redistribuição e equalização de recursos, como observado no Fundef/Fundeb 2007-2020/Fundeb “permanente”, em que houve/há até mesmo fluxo horizontal de recursos entre municípios de um mesmo estado (Martins, 2011).

Para Martins, a União tem papel preponderante na distribuição e equalização dos recursos. Em um ambiente de federalismo democrático, em que há diversos centros de poder, cabe a ela a coordenação das políticas. Isso requer do poder central, além da capacidade de induzir a aceitação pelos entes subnacionais, o comprometimento com os objetivos da política, o que significa assumir o papel de apoio técnico e financeiro, “visando à correção das desigualdades de capacidades de gasto e de gestão entre os entes subnacionais, como deve ocorrer numa Federação equilibrada” (Martins, 2011, p. 31).

A cooperação deve ser estimulada (Martins, 2011). Abrucio (2010) destaca que “o número de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva” no Estado federalista complexifica o processo decisório e sua legitimação. Isso demonstra que o federalismo apresenta potencialidades democráticas, pois aproxima, por meio da descentralização, os governos de suas comunidades, respeita as peculiaridades regionais e adota o “princípio da barganha e da negociação como balizadores do processo político”. Contudo, pode trazer dificuldades em conciliar os interesses locais com os gerais e em coordenar esforços intergovernamentais para atuação em uma mesma política. Muitas

vezes, a dinâmica federativa é marcada pela competição entre os governos ou pela falta de clareza sobre a responsabilidade de cada ente (Abrucio, 2010, p. 42-43).

A Constituição de 1988 definiu as prioridades de atuação de cada ente na educação. Nos próximos tópicos/capítulos, estudaremos a estrutura das responsabilidades, das competências e do financiamento das três esferas de governo.

1.2 Divisão das responsabilidades e competências educacionais

Ao tratar da trajetória da política educacional, Abrucio (2010) lembra que, no início da década de 1980, a palavra de ordem da sociedade brasileira era reagir ao centralismo autoritário do regime militar. Nos primeiros anos da redemocratização do país, a educação e outras áreas sociais foram dominadas pelo discurso de descentralização, vinculado à ideia de que traria “uma enorme potencialidade democratizadora e aumentaria a eficiência na provisão dos serviços”. Contudo, não havia um consenso entre os atores sociais sobre a descentralização municipalista. Por exemplo, os governos estaduais propunham passar atribuições aos municípios, sem abrir mão de recursos ou poder (Abrucio, 2010, p. 57).

No campo educacional, o que talvez tenha matizado as diferenças entre os grupos quanto ao formato que a descentralização deveria ter foi a concordância de que a educação deveria tornar-se efetivamente um direito do cidadão por meio da universalização do ensino fundamental e da ampliação do atendimento nos níveis médio e superior (Abrucio, 2010). Do ponto de vista federativo, Abrucio (2010) considera que o resultado constitucional foi equilibrado. Por outro lado, nota que a Constituição de 1988, ao incorporar o município como ente federativo, agravou o descompasso entre os recursos disponibilizados a cada ente e suas responsabilidades na oferta da educação, mesmo considerando as transferências intergovernamentais.

Cavalcanti (2019) percebe que a entrada dos municípios como ente federativo, além de redefinir a estrutura institucional federativa e as fórmulas de divisão de competências e distribuição de receitas, impulsionou o processo de ajustes nas relações federativas, tanto em relação à organização territorial (criação de municípios), quanto à formulação e implementação de políticas públicas. Se, por um lado, o município é o local privilegiado para a implementação de políticas públicas, por outro, as assimetrias horizontais, entre municípios, e as verticais, entre níveis de governo, complexificam ainda mais os desafios da cooperação federativa (Cavalcanti, 2019).

A busca pela compatibilização entre autonomia e interdependência resultou em um sistema de repartição de competências comuns, concorrentes e exclusivas entre os entes federativos. De modo geral: há indicação expressa de um regime de cooperação; a União tem competência exclusiva para definir as diretrizes que norteiam as políticas públicas, além de concentrar a maior parte da arrecadação tributária; e as políticas sociais são de competência comum e concorrente (Cavalcanti, 2019). A cooperação se concretiza nas relações intergovernamentais (Seggato; Abrucio, 2016).

Em relação ao ensino, a Constituição Federal de 1988 delimitou o âmbito de atuação de cada ente no artigo 211, atribuindo:

- À União a competência de organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições federais de ensino, exercer as funções redistributiva e supletiva e prestar assistência técnica e financeira aos entes subnacionais;
- Aos estados e ao Distrito Federal a atuação prioritária no ensino fundamental e médio;
- Aos municípios a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil.

Nos termos da Constituição:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (Brasil, 1988).

Em relação à função normativa, a Carta Magna atribuiu à União a competência para legislar privativamente sobre as diretrizes e bases da educação nacional: “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXIV – diretrizes e bases da educação nacional” (Brasil, 1988). A partir daí, preceitua a competência concorrente entre União, estados e Distrito Federal para legislar sobre educação.

Segundo Martins (2011), o recorte da função normativa de cada ente em matéria educacional está relacionado ao âmbito de sua atuação. O artigo 24 trata da competência normativa concorrente: “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] IX - **educação**, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação” (Brasil, 1988, grifos nossos).

Na competência privativa, lei complementar pode autorizar os estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas no artigo 22. Na competência concorrente, artigo 24, a União estabelece as normas gerais, de interesse nacional, e os estados/Distrito Federal as suplementam, de forma complementar, para atender às peculiaridades regionais (Santos, 2022).

A função normativa dos municípios está prevista no artigo 30. Compete aos municípios: “I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (Brasil, 1988).

Castro (2010, p. 31) ressalta que a Constituição, ao dispor no artigo 211 sobre a organização do ensino em regime de colaboração, “referendou uma estrutura federativa fundamentada em um sistema de cooperação”, mas não deixou clara a competência (administrativa) de cada ente subnacional, o que abriu margem para desvios por parte das esferas subnacionais. Nesse sentido, Abrucio (2010) explica que a maior dificuldade pós-constitucional foi a de implementar o regime de colaboração. Na década de 1990, Araújo e Oliveira (1998) observava que:

No caso da educação básica, temos uma torre de Babel protegida sob o conceito politicamente conveniente de ‘regime de colaboração’. Segundo este conceito, as três instâncias podem operar (ou não) redes de ensino; podem financiar (ou não) a educação; e podem escolher onde desejam (ou não desejam) atuar. Resultado: não existe uma instância do poder público que seja responsável (e responsabilizável) pela oferta (ou não) de ensino fundamental. Cada instância faz o que pode e o que quer, supostamente em regime de colaboração (Araújo e Oliveira, 1998, p. 24).

O vácuo quanto à especificação de funções por esferas de governo levou os entes federados a um jogo de empurra, com o objetivo de repassar a responsabilidade pela promoção de políticas sociais a outro nível de governo (Cavalcanti, 2019). A partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996 (LDB/1996), é que se inaugura uma nova fase da política educacional, delimitando a incumbência de cada ente para com os níveis de ensino, sem infringir-lhes o princípio da autonomia ou

excluir a necessidade de cooperação técnica e financeira entre as unidades federadas (Castro, 2010, p. 31).

A LDB/1996, ao tratar da organização da educação nacional, delimitou, em consonância com a Constituição Federal de 1988 (EC nº 14/1996):

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei.

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

[...]

III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

[...]

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

[...]

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei³;

[...]

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

[...]

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (Brasil, 1988).

Quanto à distribuição dos recursos vinculados à educação pela Constituição (artigo 212), os aportes financeiros começam a se articular com as respectivas responsabilidades de cada ente a partir da criação do Fundef (Abrucio, 2010), que será abordado em capítulo específico.

Neste estudo, o enfoque estará nas incumbências da União de exercer as funções redistributiva e supletiva e de prestar assistência técnica e financeira aos entes

³ Redação dada pela Lei nº 12.061, de 27 de outubro de 2009.

subnacionais, por meio do MEC/FNDE. Essas funções são impactadas pela prioridade de cada governo federal na alocação dos recursos públicos no campo da educação, e pela orientação mais ou menos neoliberal que os governos assumem. Também tem relação com a participação social. Cabe, então, discutir neoliberalismo, democracia e educação.

1.3 Neoliberalismo e educação meio à onda antidemocrática

A relação entre neoliberalismo, democracia e educação é complexa. No contexto neoliberal, que enfatiza a privatização, a desregulação da economia e a retirada do Estado das áreas sociais, incluindo a educação, colocam-se questões sobre como o distanciamento do Estado das políticas públicas sociais impactam/ameaçam a democracia. Percorreremos algumas páginas para entender esse emaranhado ultrajante no contexto atual.

Diz Harvey (2014, p. 45) que “nenhum modo de pensamento se torna dominante sem propor um aparato conceitual que mobilize nossas sensações e nossos instintos, nossos valores e nossos desejos, assim como as possibilidades inerentes ao mundo social que habitamos”. Quando bem-sucedido, esse aparato se incorpora ao senso comum de tal forma que passa a ser correto e livre de questionamento. Ao se tornar uma modalidade hegemônica de discurso, afeta a maneira como as pessoas interpretam, vivem e compreendem o mundo (Harvey, 2014).

As figuras fundadoras do pensamento neoliberal fizeram uma sábia escolha ao considerar como ideais políticos a dignidade humana e a liberdade individual. Os conceitos de dignidade e liberdade são caros e, por si mesmos, comoventes. Esses valores, ameaçados pelos regimes militares, pelo fascismo e pelo comunismo, também estariam ameaçados por qualquer forma de intervenção do Estado que substituísse a livre escolha dos indivíduos (Harvey, 2014).

Não foi da noite para o dia que a hegemonia neoliberal se realizou. Enquanto as bases do Estado de bem-estar social eram construídas sobre as cinzas do pós-segunda guerra mundial, Hayek e outros seletos teóricos neoliberais, como Milton Friedman e Walter Lipman, se reuniram e, em 1947, fundaram a Sociedade de Mont Pèlerin, com o

objetivo de combater o keynesianismo⁴ e preparar as bases de um capitalismo “duro e livre de regras para o futuro” (Anderson, 1995, p.2).

Esse movimento permaneceria às margens da política até ganhar relevância durante a conturbada crise de acumulação do capital, nos anos 1970. As políticas keynesianas estavam esgotadas e não funcionavam mais; a combinação de desemprego em ascensão e inflação acelerada gerara uma insatisfação generalizada. A teoria neoliberal passou a ser vista como alternativa; e tornou-se respeitável no meio acadêmico quando Hayek, em 1974, e Friedman, em 1976, receberam o prêmio Nobel da economia (Harvey, 2014).

A origem da crise estava na queda da lucratividade das empresas, na desaceleração dos ganhos por produtividade, na relação de forças sociais dos assalariados, e na alta inflação amplificada pelas crises do petróleo de 1973 e 1979. A estagflação parecia assinar o atestado de óbito do keynesianismo (Dardot; Laval, 2016). E realmente o assinou.

É difícil elaborar um mapa dos movimentos de neoliberalização, mas sem dúvida, três cenários são marcantes: o Chile⁵, que serviu como laboratório neoliberal para o resto do mundo, sob a ditadura de Pinochet nos anos 1970; o Reino Unido, quase um decênio depois, liderado por Margareth Thatcher, primeira-ministra (1979); e os Estados Unidos, sob a presidência de Ronald Reagan (1980) (Anderson, 1995; Harvey, 2014). Pinochet proibiu a atuação da esquerda, Thatcher quebrou o sindicalismo britânico, e Reagan implantou uma isenção de impostos para os ricos que potencializou a desigualdade norteamericana. “Daí em diante, o neoliberalismo se universalizou, expansão para a qual contribuíram a virada capitalista da China no final dos anos 1970 e o colapso do bloco soviético em 1989” (Singer; Araújo; Belinelli, 2021, p. 233).

A experiência brutal realizada no Chile, com o apoio das elites internas e dos Estados Unidos, tornou-se o modelo para a formulação das políticas no centro do globo. Das sombras de uma relativa obscuridade, Thatcher e Reagan arrancaram uma doutrina particular que respondia pelo nome de ‘neoliberalismo’ e a transformaram na diretriz central do pensamento e da administração econômicos (Harvey, 2014, p. 12).

⁴ O Estado de bem-estar social foi o vértice da democracia como forma de vida. Nos países centrais, as políticas keynesianas reduziram a desigualdade social de forma significativa (Singer; Araújo; Belinelli, 2021).

⁵ A revolução democrática tentada no Chile de Salvador Allende foi esmagada pelo golpe militar liderado por Augusto Pinochet, em 1973 (Singer; Araújo; Belinelli, 2021). Pinochet implementou no país “medidas neoliberais propostas por economistas monetaristas da escola de Chicago” (Castelo, 2012, p. 623).

A virada dos anos 1970-1980 utilizou diversos meios para impor objetivos bem determinados: o desmantelamento do Estado social, a privatização das empresas e dos serviços públicos, a amordaça do trabalho, a desregulamentação do capital, a produção de clima favorável a investimentos estrangeiros etc. (Brown, 2019; Dardot; Laval, 2016).

As políticas neoliberais e as transformações do capitalismo se ampararam mutuamente para produzirem a grande virada; que foi precedida por uma luta ideológica, sistemática e duradoura, de políticos e ensaístas contra o Estado de bem-estar social. Essa ofensiva alimentou a ação de certos governos e contribuiu para legitimar a nova ordem, quando ela surgiu. Mas não bastaria. Era necessária a mudança de comportamento, resultado do sistema de coação econômica e social, para obrigar os indivíduos, sob a pressão da competição, a governarem a si mesmos. A contínua ampliação dos sistemas disciplinares levaram a uma racionalidade geral, pela qual se impôs, aos governantes de todas as linhas, uma única forma de inteligibilidade da conduta humana (Dardot; Laval, 2016).

A nova política monetarista se esforçou para resolver dois problemas da crise: a estagflação e o poder dos sindicatos. A medida principal foi desindexar os salários dos trabalhadores dos preços; assim, a sangria causada pelas crises do petróleo foi transferida para o poder de compra dos assalariados, beneficiando as empresas (Dardot; Laval, 2016) – a restauração ou formação do poder de classe ocorre, como sempre, às custas dos trabalhadores (Harvey, 2014).

No fim dos anos 1970, dois eixos elementares de mudança de direção da política contra a inflação galopante e com o objetivo de recuperar os lucros estavam estabelecidos: o aumento brutal das taxas de juro e o aumento do desemprego. Isso possibilitou lançar uma série de ofensivas contra as organizações sindicais, criar um exército de reserva para o mercado, baixar os impostos e os gastos sociais e viabilizar a desregulamentação (Dardot; Laval, 2016).

A elevação das taxas de juro levou à crise da dívida dos países latino-americanos, dando ocasião para que o Fundo Monetário Internacional (FMI) impusesse planos de ajuste estrutural aos devedores. Os planos presumiam reformas profundas, em troca da negociação das condições de pagamento. Com a adesão dos países poderosos à nova racionalidade governamental, o FMI e o Banco Mundial viram as suas missões ganharem outro sentido: eles deveriam impor o quadro político do Estado concorrencial e se constituíram os principais vetores da ordem neoliberal. As organizações internacionais assumiram um papel ativo na difusão do neoliberalismo. As economias mais frágeis

tiveram de se sujeitar às recomendações desses organismos para conseguirem ajuda e melhorar a imagem diante dos investidores e credores internacionais. E ainda havia uma estratégia de inversão do jogo: os países devedores é que deveriam ter a iniciativa de realizar o ajuste estrutural para salvar as suas economias da crise (Dardot; Laval, 2016).

As “terapias de choque” aumentaram a desigualdade e a pobreza nos países periféricos, reforçaram a instabilidade e a vulnerabilidade econômicas, sufocaram o crescimento e submeteram as economias à volatilidade dos movimentos de capitais (Dardot; Laval, 2016).

Mas se falamos do histórico do neoliberalismo, como defini-lo, se o neoliberalismo entrega ao mundo uma imagem totalmente distorcida daquilo que ele representa? É difícil compreendê-lo. Brown (2019) afirma que nem há uma definição estabelecida para o termo. O termo foi cunhado no Colóquio Walter Lippmann em 1938, em uma reunião daqueles intelectuais que se tornariam a base da Sociedade Mont Pèlerin⁶ (criada em 1947, quase uma década depois) (Brown, 2019).

Harvey (2014) trata o neoliberalismo como uma doutrina, ou uma prática político-econômica que defende a promoção do bem-estar humano a partir das capacidades e liberdades empreendedoras individuais, no âmbito de uma estrutura institucional de direitos sólidos à propriedade privada, livre comércio e livre mercado. Brown (2019, p. 23) entende o neoliberalismo hayekiano como “um projeto político-moral que visa proteger as hierarquias tradicionais”, negando a ideia do social e restringindo o alcance da democracia nos Estados-nação. Ambas as abordagens apresentam características do que é a prática neoliberal.

Desde sempre, a neoliberalização configura-se como um projeto de restauração do poder de classe em oposição ao desmantelamento do poder da classe trabalhadora. Os efeitos redistributivos de baixo para cima e o crescimento da desigualdade são de fato características tão persistentes do projeto como um todo que podem ser consideradas estruturantes (Harvey, 2014). Harvey (2014, p. 28) defende a ideia de que a neoliberalização é “um projeto político de restabelecimento das condições de acumulação do capital e de restauração do poder das elites econômicas”. E se os princípios liberais (dignidade humana e liberdade individual) conflitam com a necessidade de restaurar ou sustentar o poder da elite⁷, eles são “abandonados ou tão distorcidos que se tornam

⁶ Em 1993, a reunião anual da Sociedade Mont Pèlerin foi sediada no Rio de Janeiro (Rocha, 2021).

⁷ Por teoria elitista ou das elites, entende-se que em toda sociedade existe uma minoria detentora do poder, contraposta a uma minoria dele privada (Bobbio; Matteuci; Pasquino, 1998).

irreconhecíveis” (Harvey, 2014, p. 28). Para que o projeto funcione, estabelece-se uma relação estrita entre Estado, mercado e indivíduo.

O Estado neoliberal não é um Estado não intervencionista como apregoa a teoria. Pelo contrário. É um Estado forte para o capital. A razão neoliberal “requer a intervenção ativa do Estado, assim como a instauração de um sistema de direito específico”. O papel do Estado é, a partir do princípio da ampla concorrência, instaurar a “ordem-quadro” e supervisioná-la para que todos os agentes econômicos a respeite. Ainda, o Estado é obrigado a se comportar também como uma empresa, tanto no plano interno como em relação aos demais Estados. Além de construir o mercado, ele deve ao mesmo tempo se construir de acordo com as regras de mercado (Dardot; Laval, 2016, p. 377).

A norma da concorrência se expande e obriga que o indivíduo seja uma empresa de si, concorrente até na relação consigo mesmo. O Estado empreendedor deve conduzir os indivíduos, por meio de um conjunto de técnicas de governo, a serem indivíduos empreendedores (ou “neossujeitos”). Cada indivíduo se torna uma empresa que deve se gerir, e um capital que deve se frutificar. Pouco a pouco, a figura do “cidadão” com responsabilidade coletiva desaparece e dá lugar ao homem empreendedor. O homem empreendedor é responsável por se esforçar para conseguir o que quer, e a sociedade não lhe deve nada. Ganhar cada vez mais dinheiro deve ser o seu objetivo, tal qual o objetivo do capital (Dardot; Laval, 2016).

O capitalismo neoliberal fragmenta a classe trabalhadora com a expansão da uberização, das atividades por conta própria, intermitentes, sem local ou horário fixo para a jornada, sem companheiros de trabalho, cada vez com menos garantias (Singer; Araújo; Belinelli, 2021) e maior concorrência.

A concorrência generalizada é a norma da construção do mercado, do Estado e do sujeito, e por ela “se realiza a extensão da racionalidade mercantil a todas as esferas da existência humana”. A racionalidade mercantil faz desaparecer a separação entre o público e o privado (o que era público passa a ser privado), destrói a relação do cidadão com o bem comum ou bem público, mina a participação direta do cidadão nas questões públicas, corroendo os fundamentos da democracia liberal, e faz todo um trabalho de interiorização do sistema de normas. Interiorizadas as normas mercantis, “é mais fácil fugir de uma prisão do que sair [...] da racionalidade” (Dardot; Laval, 2016, p. 396).

Dardot e Laval (2016) citam algumas tendências que mostram o esgotamento da democracia liberal: direito público diluído em benefício do direito privado, ação pública sujeita aos critérios de rentabilidade e produtividade, fortalecimento do Executivo,

depreciação do Legislativo como responsável pelas leis, poderes de polícia isentos do controle judicial e conversão do cidadão em consumidor. Não estamos falando mais de um cidadão de direitos garantidos pelo sufrágio universal. A lógica racional o transformou em um ator empreendedor – e consumidor – que faz os mais diversos contratos privados com outros atores para ter acesso ao emprego, à saúde e à educação. Nisso, as lógicas sociais excludentes vão fabricando um número crescente de subcidadãos e não cidadãos (Dardot; Laval, 2016) despolitizados.

O Estado neoliberal é um Estado a favor dos interesses privados, que joga para o indivíduo a responsabilidade pelos seus direitos. As políticas neoliberais promovem a privatização dos serviços sociais, e mesmo que o Estado continue na administração das políticas sociais, ele “transforma os direitos sociais em serviços sociais prestados pelo Estado e pelo mercado” (Gadotti, 2014, p. 9)

A corrosão dos direitos sociais leva à contestação dos fundamentos da própria cidadania. Sobre esse aspecto, Dardot e Laval (2016, p. 382) afirmam:

É espantoso constatar a que ponto a contestação dos direitos sociais está intimamente ligada à contestação prática dos fundos culturais e morais, e não só políticos, das democracias liberais. O cinismo, a mentira, o menosprezo, a aversão à arte e à cultura, o desleixo da linguagem e dos modos, a ignorância do dinheiro e a brutalidade da dominação **valem como títulos** para governar em nome apenas da “eficácia”. Quando o desempenho é o único critério de uma política, que importância tem o respeito à consciência e à liberdade de pensamento e expressão? Que importância tem o respeito às formas legais e aos procedimentos democráticos? A nova racionalidade promove seus próprios critérios de validação, que não tem mais nada a ver com os princípios morais e jurídicos da democracia liberal. Sendo uma racionalidade estritamente gerencial, vê as leis e as normas simplesmente como instrumentos cujo valor relativo depende exclusivamente da realização dos objetivos. Nesse sentido, não estamos lidando com um simples “desencantamento democrático” passageiro, mas com uma mutação muito mais radical, cuja extensão é revelada, a sua maneira, pela dessimbolização que afeta a política (Dardot; Laval, 2016 p. 382, grifos nossos).

E que importância tem a democracia no contexto neoliberal? Ora, Friedrich Hayek frisa que um indivíduo pode ser oprimido em um sistema democrático, assim como livre em um sistema ditatorial; logo, o valor supremo é a liberdade individual da propriedade privada, e não a liberdade política dos homens para a escolha de seus dirigentes. A redução da democracia a um critério técnico de escolha dos governantes já mostra que ela não é vista na doutrina neoliberal como um regime político distinto dos demais (Dardot; Laval, 2016). Tanto faz o regime político, o que importa é resguardar as liberdades individuais à propriedade privada. Dardot e Laval (2016) observam então que, se

sustentarmos que a democracia representa a soberania de um povo, o neoliberalismo se revela essencialmente antidemocrático.

Tão antidemocrático e contraditório que os ataques à democracia constitucional chegam a ser feitos em nome da liberdade e da moralidade. A base da democracia, segundo Brown (2019), é a igualdade política. O resto – constituir as liberdades pessoais, as formas econômicas e as instituições políticas específicas – é opcional. É o exercício da igualdade que assegura o poder político autorizado por todos e de responsabilidade de todos. O Estado pode fazer mais ou menos para promover a igualdade e nutrir a democracia, enquanto o capitalismo pode ser modulado em direções mais ou menos democráticas. O que promove a igualdade são as ações afirmativas do Estado para garantir renda, moradia, saúde – as condições necessárias de existência, e evitar a privação de direitos sociais. Para a democracia prevalecer, não se deve permitir que os mercados governem (Brown, 2019).

“Separado” da economia, o campo político se apresenta como o reino da igualdade, e os cidadãos são considerados de forma igualitária. Lembramos que cada cabeça é um voto (Osorio, p. 65). Mas o cidadão vota de tempos em tempos, enquanto o mercado, segundo Boron (1999), vota todos os dias. Se o voto do mercado é privilegiado, onde fica a democracia (Boron, 1999)?

A racionalidade neoliberal faz desaparecer os poderes e os direitos sociais; e as reivindicações neles enraizadas tornam-se lamúrias sem sentido. É o social que nos une, nos conecta para além dos laços pessoais, do mercado ou da cidadania abstrata. É no social que, como indivíduos ou como nação, praticamos ou deixamos de praticar a justiça, o cuidado, a civilidade e a decência. É no social que a igualdade política, essencial à democracia, se realiza ou não (Brown, 2019).

A deslegitimação das preocupações com a igualdade deu um novo significado à liberdade. A prática de liberdade hoje se faz sob o manto do direito de competir no mercado. A liberdade fora do social é exercida sem preocupação com as consequências sociais, sem o cuidado com a sociedade ou com os indivíduos que fazem parte dela. Aliás, Thatcher dizia que “a sociedade não existe”. Quando se alega a inexistência da sociedade, os legados de desigualdades sociais gerados pela escravidão, pelo patriarcado e pelo colonialismo tornam-se invisíveis. A liberdade individual toma um significado de ataque aos direitos sociais. Afinal, a sociedade deve ser desmantelada (Brown, 2019).

O ataque neoliberal ao social “é fundamental para gerar uma cultura antidemocrática desde baixo, ao mesmo tempo em que constrói e legitima formas

antidemocráticas de poder estatal desde cima” (Brown, 2019, p. 39); ou seja, uma cidadania crescentemente antidemocrática está disposta a autorizar um Estado cada vez mais antidemocrático. O neoliberalismo altera também o significado da democracia e reduz-a a um “método” de estabelecimento de regras, em vez de uma forma de governo. O máximo que o neoliberalismo tolera é uma democracia

[...] apartada da liberdade política, da igualdade política, do compartilhamento de poder entre cidadãos, da legislação voltada para o bem comum, das culturas de participação e de qualquer noção do interesse público que vá além da proteção às liberdades e à segurança individuais (Brown, 2019, p. 77).

Daí que Brown (2019) alerta que estamos vivendo um processo de desdemocratização, que ocorre por meio da corrosão do social e da participação política, da inversão do sentido de liberdade, do esvaziamento da democracia sem sua abolição formal. Conforme a disparidade da riqueza se eleva, a democracia perde legitimidade, rodeada de frustração e indiferença. Uma onda antidemocrática varre o planeta, e forças de extrema direita chegam ao poder. Sem propósito claro, líderes autoritários mantêm o público insuflado, e instalam a lógica da destruição do outro e da esfera pública (Singer; Araújo; Belinelli, 2021).

A democracia atual se distancia deveras daquela que “designa a forma de governo no qual o poder político é exercido pelo povo” (Bobbio, 2022, p. 177). Ou melhor, “na democracia moderna, o povo não governa, apenas escolhe, de tempos em tempos, quem governa” (Singer, Araújo; Belinelli, 2021, p. 178). Já que o povo não governa, que pelo menos escolha os melhores para exercer o poder. Esse seria o objetivo do pleito (Singer; Araújo; Belinelli, 2021).

Em tempos estranhos, experimentamos formas autoritárias de exercício do poder que mesmo assim são chamadas de democráticas; e liberdades contraditórias promovem ataques generalizados às instituições públicas. Em algum momento de suas análises, Bobbio (2022, p. 205) reflete: “É possível a sobrevivência de um Estado democrático numa sociedade não democrática?” Ao que também indagamos: é possível uma sociedade pouco democrática sobreviver a um Estado autoritário que se diz democrático?

O Estado, na lógica capitalista, ao incorporar violência e racionalização, pode tornar-se uma máquina destrutiva incomparável. Mas esse mesmo Estado também permite, quando há relativo consenso, a adoção de políticas redistributivas que equilibram a balança de classes (Singer; Araújo; Belinelli, 2021).

Bobbio (2022) sustenta que, na sociedade contemporânea, o processo democrático precisa contemplar, para além da integração da democracia representativa⁸ à democracia direta⁹, a extensão da democracia da esfera política para a social. O desenvolvimento da democracia moderna consiste, então, na passagem da democracia da esfera política, em que o indivíduo é considerado cidadão, para a esfera social, em que o indivíduo é considerado na multiplicidade de seus papéis: pai, filho, cônjuge, empresário, trabalhador, estudante, produtor, consumidor..., ou seja, para as várias articulações da sociedade civil. Uma sociedade democrática tem consciência de que as decisões políticas estão condicionadas ao que nela acontece, e governa democraticamente da família à escola, da empresa aos serviços públicos (Bobbio, 2022).

Entre desdemocratização e democracia estendida do político ao social, o Brasil se aproxima da primeira. A versão neoliberal do capital estrangula a nossa democracia, distancia o Estado das políticas públicas e destrói os direitos sociais.

No Brasil, a educação é um direito social assegurado pela Constituição Federal de 1988, assim como a saúde, a alimentação, o trabalho, a previdência social (art. 6º). A luta pela redemocratização do país levou à inclusão de direitos sociais, políticos e civis na Constituição e “trouxe a perspectiva da construção de um Estado democrático e mais ‘social’, que assegurasse ‘os direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos’”; na contramão das orientações neoliberais que dominavam a década de 1980 (Oliveira; Amaral, 2020, p. 11). As reformas neoliberais começaram a ser implementadas por aqui na década de 1990, como veremos no próximo tópico.

O direito à educação é um direito fundamental previsto no artigo 6º e detalhado nos artigos 205 a 214. No artigo 205, a Constituição estabelece que “A educação, direito

⁸ Por democracia representativa entende-se a delegação do poder dos cidadãos a representantes eleitos, que atuam em nome da população e são responsáveis por tomar decisões em seu lugar. A democracia representativa viabiliza a participação dos setores sociais no processo de tomada de decisões por meio de seus representantes. Contudo, ao mesmo tempo em que permite a participação popular, cria uma distância entre o povo e o poder. Isso ocorre porque os representantes eleitos nem sempre seguem as vontades e interesses específicos de seus eleitores, o que pode gerar tensões e limitações no exercício da verdadeira soberania popular. Há ainda os desafios em relação à transparência, à responsabilidade dos eleitos e à renovação dos sistemas de controle e participação, que exigem a criação de mecanismos de controle e fiscalização para que a democracia representativa seja efetiva (Bobbio, 2000). A democracia representativa é composta por dois elementos independentes e contraditórios: sugere a noção de autogoverno coletivo e, ao mesmo tempo, significa que o autogoverno é impossível (Singer; Araújo; Belinelli, 2021, p. 178).

⁹ O plebiscito, o referendun e as assembleias são instrumentos da democracia direta (Bobbio; Matteuci; Pasquino, 1998).

de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Dito isto, os demais artigos resguardam: os princípios para a ministração do ensino; a autonomia administrativa, didático-científica e de gestão financeira e patrimonial das universidades; o dever do Estado com a educação; a liberdade do ensino à iniciativa privada; a fixação de conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de modo a assegurar formação básica comum e respeito aos valores artísticos e culturais, regionais e nacionais; a organização dos sistemas de ensino em regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios; a aplicação de receita de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino; recursos públicos destinados a escolas públicas e a escolas confessionais, comunitárias ou filantrópicas que atendam a determinadas condições; e o estabelecimento do plano nacional de educação, de duração decenal.

Não pretendemos fazer uma análise do conteúdo normativo desses artigos, mas trazemos o enfoque para o financiamento da educação básica, abordando a vinculação de impostos a serem investidos em educação. A criação de fundo público para a educação, a contribuição social do salário-educação e a aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (PIB) serão detalhados no Capítulo 2.

No viés da construção da educação como direito social, a Constituição Federal de 1988 determinou:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (Brasil, 1988).

A vinculação de um percentual mínimo de recursos como principal mecanismo para o financiamento da educação se iniciou com a Constituição Federal de 1934 (Pinto; Adrião, 2006). Depois, ela aparece e desaparece sistematicamente nos textos constitucionais e na legislação educacional correlata. Observe, no quadro a seguir, que a vinculação foi suprimida nos períodos de regime militar (1937 e 1967) e restabelecida nos períodos democráticos (Oliveira, 2001).

Quadro 1 – Alíquotas da vinculação de recursos para a educação no Brasil

Ano	Disposição legal	Esfera de vinculação		
		União	Estados e DF	Municípios
1934	Constituição Federal de 1934	10% (a)	20%	10%
1937	Constituição Federal de 1936	-	-	-
1942	Decreto-Lei 4.958	-	15 a 20% (b)	10 a 15%
1946	Constituição Federal de 1946	10%	20%	20%
1961	Lei Federal 4.024	12%	20%	20%
1967	Constituição Federal de 1967	-	-	-
1969	Emenda Constitucional I	-	-	20% (c)
1971	Lei Federal 5.692	-	-	20%
1983	Emenda Constitucional I4	13%	25%	25%
1988	Constituição Federal de 1988 (d)	18%	25% (d)	25% (d)

Obs.: 20% desse montante deveria ser aplicado na educação rural (a); estes valores (15% para estados e 10% para os municípios) cresceriam 1% ao ano, a partir de 1942 (por meio do Decreto-Lei [DEL] 4.958), até atingir, respectivamente, 20 e 15% (b); na emenda de 1969 e na Lei 5.692, menciona-se a receita tributária e não de impostos (c); alterada pela EMC 14b (d).

Fonte: Adaptado de Oliveira (2007, p. 92).

Não é de hoje que governos autoritários e mais alinhados aos objetivos do capital tendem a minar recursos das áreas sociais. Sob a égide da Constituição Federal de 1988, a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, conhecida como Emenda do Teto de Gastos e promulgada por um governo golpista (Lövy, 2016), impactou diretamente os recursos vinculados à educação e à saúde, iniciando um projeto audacioso de desconstrução (Amaral, 2021), como veremos no decorrer deste estudo. Os pisos para a educação e saúde voltaram a valer, no âmbito da União, a partir da EC nº 126, de 21 de dezembro de 2022, conhecida como Emenda da Transição¹⁰. Temos, então, o seguinte quadro:

Quadro 2 – Alíquotas de vinculação para a educação na Constituição Federal de 1988

CF/1988	Esfera de vinculação		
	União	Estados	Municípios
Vinculação	18%	25%	25%
EC nº 95/2016	- Limita a despesa primária de 2017 ao valor pago em 2016, corrigido em 7,2%;	25%	25%

¹⁰ Refere-se à transição do governo Bolsonaro (2019-2022) para o governo Lula (2023-2026).

	- Limita a despesa dos exercícios posteriores a 2017 ao valor referente ao exercício imediatamente anterior; - Vigoraria por 20 exercícios financeiros.		
EC n° 126/2022	18% (volta a valer o piso constitucional para a educação).	25%	25%

Fonte: Elaboração da autora.

A EC n° 95/2016 não incidiu sobre os recursos vinculados à educação nos estados e municípios. A EC n° 126/2022 revogou a EC n° 95/2016, mas as ameaças aos pisos constitucionais da educação e da saúde volta e meia se fazem presentes¹¹.

1.4 Contexto social, político e econômico: movimentos de construção, desconstrução, reconstrução

Neste tópico, faremos uma descrição panorâmica do contexto social, político e econômico brasileiro, entremeada a movimentos de construção, desconstrução e reconstrução. O enredo traz marcos importantes e contrapostos: a transição para a democracia, a transição para o neoliberalismo, o *impeachment* de Dilma Rouseff, o “congelamento” das despesas primárias do Poder Executivo, pressionando os gastos sociais, e os ataques contra o Estado Democrático de Direito.

Se passamos por um regime militar, de 1964 a 1985, caracterizado por graves violações de direitos humanos, repressão política, censura e desafios econômicos, o tempo parece ter varrido da história um passado de abusos, e as gerações que não vivenciaram o terrorismo de Estado chegam a evocar, 30 anos depois da transição democrática, “intervenção militar” (Brasil, Senado Federal, 2020).

O regime militar do Brasil foi institucionalmente forte, apesar das acusações de brutalidade e ilegitimidade, das violações dos direitos humanos e do terrorismo de Estado. O Estado prendeu, torturou, matou, executou na prisão, e pessoas bem conhecidas foram encontradas mortas em acidentes “encenados” (Saad; Morais, 2018). Dois ex-presidentes – Juscelino Kubitschek e João Goulart – morreram, em 1976, em circunstâncias suspeitas, com intervalo de meses (Saad; Morais, 2018).

¹¹ Veja matérias recentes: Desvinculação de salário-mínimo e piso da saúde e educação devem estar na reforma administrativa, diz relator (O Globo, 2025); Governo debate se inclui mudanças nos pisos de Saúde e Educação em pacote fiscal (O Globo, 2024).

Foi na década de 1970 que nasceu um movimento de massa em prol da democracia. Ele cresceu, de forma lenta e contínua, até derrotar o regime militar. Em 1983, uma campanha, iniciada de forma modesta, ganhou a adesão das diversas vertentes do movimento democrático e, quase que de repente, irrompeu no cenário da política nacional. O país foi tomado por manifestações de rua pelo “Diretas já” (Saad; Morais, 2018).

Em 1985, o Colégio Eleitoral do próprio regime elegeu Tancredo Neves para presidente. Seu vice, José Sarney, era um dos principais apoiadores dos governos militares. Tancredo adoeceu subitamente horas antes de assumir o cargo e morreu dias depois no hospital. Sarney foi empossado. Convocou uma Assembleia Constituinte em 1986; a Constituição Cidadã foi promulgada em 1988 e; em 1989, o Brasil teve as primeiras eleições presidenciais após três décadas de repressão (Saad; Morais, 2018).

Até mesmo frações rivais da elite brasileira se convergiram em torno da transição democrática. Em contraste com o que ocorrera no Chile, Argentina e Uruguai, onde os militares impuseram à força a transição ao neoliberalismo na década de 1970, no Brasil, os capitalistas perceberam que a melhor forma de assegurar uma passagem ordeira para o neoliberalismo seria por meio da restauração da democracia (Saad; Morais, 2018). Saad e Morais (2018) observam que:

[...] a transição política para a democracia teve sucesso em razão das mobilizações populares contra a ditadura, mas o regime democrático só foi implementado após a conclusão de um acordo no qual a elite aceitou a diluição do seu poder político, a ampliação da cidadania e a legitimidade de novos atores políticos e grupos de pressão; em troca, não haveria investigação dos crimes políticos da ditadura, mudanças estruturais nos padrões de exclusão nem distribuição significativa de recursos econômicos (Saad; Morais, 2018, p. 245-246).

A Constituição Federal foi elaborada em estreita relação entre sociedade civil e parlamento. Contemplando processos de negociação, explicitação e conciliação de interesses (Farenzena, 2022), a CF/1988 criou uma estrutura de proteção social. Mas nem houve tempo para que os direitos sociais se consolidassem. O país já entra na transição econômica ao neoliberalismo, cuja retórica insistente é a necessidade de redução do tamanho do Estado. Nas palavras de Saad e Morais (2018, p. 246): as “limitações à democracia foram reforçadas pela transição econômica neoliberal, que reduziu drasticamente o espaço para processos econômicos divergentes do neoliberalismo”.

A transição econômica para o neoliberalismo tem início na década de 1990, com o governo Collor de Mello¹² (1990-1992) adotando políticas de abertura comercial, desregulamentação econômica e privatização do setor produtivo estatal (Farenzena, 2022). Brasil se submeteu ao receituário do Consenso de Washington¹³ de que, para superar os entraves ao crescimento, os países subdesenvolvidos deveriam desregulamentar a economia; promover a abertura comercial, financeira e a atração de investimentos estrangeiros; liberalizar o câmbio e reduzir o tamanho do Estado, comprimindo os gastos públicos, mantendo rígida disciplina fiscal e privatizando as empresas estatais, inclusive as que pertencessem a setores estratégicos (Paulani, 2016).

O Plano Real, iniciado durante o governo de Itamar Franco (1992-1994), e as reformas patrimoniais e institucionais promovidas no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) deram consistência à neoliberalização (Farenzena, 2022). O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, elaborado em 1995 pelo então ministro do Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), Bresser Pereira, foi implementado por FHC para tornar o Estado mais gerencial e limitar as suas ações.

A Reforma assumiu a crise do Estado como um excesso do Estado. O Plano Diretor da Reforma instituiu que o Estado deveria transferir ao mercado as atividades que pudessem ser controladas pelo setor privado; e as áreas sociais, como saúde, educação, pesquisa científica e cultura seriam subsidiadas pelo Estado, mesmo tendo o Brasil sérios problemas de desigualdade social. “O Estado, portanto, abre mão de ser um instrumento necessário à construção de uma sociedade igualitária, assumindo que o mercado é o meio mais eficiente para prover as condições sociais de existência dos indivíduos” (Neves, 2019, p. 41). A Reforma do Aparelho do Estado abriu caminho para as parcerias público-privadas e para a privatização “por dentro” da educação.

O governo de FHC (1995 a 2002), após o alcance da estabilidade monetária por meio do Plano Real, coloca em prática o credo neoliberal por meio de iniciativas de liberalização do comércio, fortalecimento da abertura financeira, instituição de política monetária rígida com juros elevados para beneficiar o capital financeiro, incremento de garantias legais aos credores do Estado, isenção tributária a ganhos financeiros de

¹² Collor foi afastado em 2 de outubro de 1992, após instauração de processo de *impeachment*, e renunciou em 29 de dezembro de 1992 (Dourado, 2019, p. 7).

¹³ Segundo Paulani (2016, p. 65), o nome Consenso de Washington “deriva do fato de o documento, com base em artigo escrito pelo economista John Williamson, congregar as medidas consideradas, entre os economistas das instituições sediadas na capital americana (FMI, Banco Mundial e Departamento do Tesouro dos Estados Unidos), consensuais para a recuperação das economias em desenvolvimento”.

estrangeiros, reforma previdenciária para abrir o mercado previdenciário ao capital privado, cortando também os gastos públicos; e um agressivo programa de privatizações. A obrigação de que houvesse uma sobra entre receitas e despesas do governo para pagamento dos juros, encargos e amortização da dívida pública impôs ao governo a escolha entre garantir bons resultados primários ou prestar/manter serviços públicos e políticas públicas à sociedade (Paulani, 2016).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi criado em 1996, como parte das reformas promovidas por FHC. O objetivo, segundo Farenzena (2022), era contornar as reivindicações dos docentes, principalmente sobre a definição de um piso salarial nacional, e “atribuir apenas aos governos subnacionais a priorização financeira do ensino fundamental” (Farenzena, 2022, p. 70). O Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb 2007-2020) em 2006, já no governo Lula, passando a atender toda a educação básica pública. Veja, no Capítulo 2, a evolução da política de Fundos.

No final da década de 1990, o Brasil começou a sentir com maior intensidade os danos da agenda neoliberal. No campo econômico, o desempenho foi pífio: baixas taxas de crescimento, aumento das dívidas públicas internas, desequilíbrio nos balanços de pagamentos e déficits públicos crescentes (Castelo, 2012). No campo social, houve aumento do desemprego e da pobreza, precarização das relações trabalhistas, perda de direitos sociais, privatização da saúde, previdência e educação (Castelo, 2012).

Os sinais de desgaste das políticas neoliberais levaram à mobilização das classes subalternas e à eleição do presidente Lula, cujo partido adotava posicionamento contrário. Após a posse, Lula não manteve a linha de resistência, e sustentou o tripé econômico herdado de FHC: superávit primário, metas inflacionárias e câmbio flutuante. No período de 2003 a 2006, as políticas neoliberais foram aceitas pelo governo sem maiores questionamentos. A partir de 2007-2008, o governo teria resgatado o projeto de neodesenvolvimentismo¹⁴ (Castelo, 2012).

Os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) e de Dilma Rousseff (2011 a 31 de agosto de 2016) não mudaram substantivamente a agenda neoliberal, mas

¹⁴ Castelo (2012) tece duras críticas ao que teria sido o novo desenvolvimentismo do governo Lula, atribuindo ao emprego do termo uma tentativa forçosa do governo de se diferenciar da era FHC e a decadência ideológica do pensamento econômico da burguesia brasileira.

ao longo do tempo combinaram-na com a adoção de políticas sociais de alto impacto¹⁵. Essa combinação é contraditória porque aumenta a importância e a presença do Estado na economia, mas foi acomodada enquanto prevalecia o crescimento econômico no país (Paulani, 2016).

Lövy (2016) concorda que os governos de esquerda ou centro-esquerda Lula e Dilma não romperam com os fundamentos do Consenso de Washington, mas realizaram medidas sociais progressistas para melhorar a situação dos pobres sem tocar nos privilégios dos ricos.

Segundo Miranda (2020), os governos petistas se assentaram em um projeto desenvolvimentista sustentado por um bloco de poder que se constituía por boa parte da burguesia interna e industrializada (em detrimento do capital internacional) e de sua aliança com outros setores da sociedade, como parte da baixa classe média, da classe operária, dos trabalhadores do campo e dos trabalhadores marginalizados (Miranda, 2020).

Todavia, com o acirramento da crise do capitalismo internacional (iniciada em 2008) e em virtude de algumas políticas internas adotadas, a partir de 2011 o crescimento econômico do país começou a declinar. Em 2013, uma fração da burguesia e o capital internacional a ela integrada iniciaram uma ofensiva política contra o governo Dilma Rousseff. O conflito que se estabeleceu entre os neoliberais, partidários do livre jogo de mercado e da não intervenção do Estado, e os desenvolvimentistas, defensores do intervencionismo estatal para estimular o crescimento da economia, levou a uma crise política que culminaria no *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016 (Boito Jr., 2016).

Com um enfoque teórico marxista, Boito Jr. (2016) explica que a conjuntura político-econômica aqui apresentada não se configura como um conflito de classes ou luta de classes, pois não há um levante das “elites” contra um governo de defesa dos “trabalhadores”, mas sim um conflito distributivo pela apropriação da riqueza, envolvendo diversas classes e frações, que formaram entre si arranjos e alianças. Os principais objetivos do conflito pela distribuição da riqueza eram a instauração de um “pesado ajuste fiscal para assegurar ao capital rentista o pagamento dos juros da dívida

¹⁵ Como políticas sociais de alto impacto desenvolvidas nos governos petistas, Paulani (2016) cita o programa Bolsa Família, a elevação do salário-mínimo, o Programa Universidade para Todos, o Programa Minha Casa Minha Vida, a política de cotas, em defesa das minorias (mulheres, negros, pardos, indígenas), entre outras. Essas políticas foram fortalecendo os direitos sociais garantidos na Constituição de 1988 (Paulani, 2016).

pública, a abertura e a privatização da economia brasileira para atender ao capital internacional e os cortes de direitos trabalhistas e sociais” (Boito Jr. 2016, p. 25).

Como a democracia não facilita o trabalho da política capitalista, fazendo-se um fardo para as classes dominantes, para o capital financeiro e o para o próprio Estado, o método do golpe foi utilizado em 2016 com a finalidade de retomar a expansão das políticas neoliberais (Lövy, 2016).

Lövy (2016) assinala que, se já vivenciávamos uma democracia de baixa intensidade no caso brasileiro, essa mesma democracia era intensa demais para os objetivos da classe dominante e do capital financeiro. Portanto, uma medida de exceção é aplicada por meio de um golpe pseudolegal, que estaria embasado no Estado de direito, mas com restrições cada vez maiores dos direitos (Lövy, 2016).

A manobra política para a derrubada de Dilma de pronto contava com um programa político elaborado para a gestão do presidente interino Michel Temer. Tratava-se de *Uma ponte para o futuro*. O documento mirou não apenas as políticas sociais, mas também os direitos sociais e constitucionais (Lövy, 2016). Como marco neoliberal¹⁶, o governo Temer (2016 a 2018) promulgou a Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu um novo regime fiscal (NRF), com o objetivo de “congelar” as despesas primárias da União em valores de 2016 por um período de 20 anos (Amaral, 2016a).

A Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016 (que se tornaria a EC nº 95/2016), de autoria do Poder Executivo, cuja ementa “altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal” foi apresentada pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados em 15 de junho de 2016, cerca de um mês após o vice-presidente Temer assumir como presidente interino.

Quatro pontos merecem destaque em relação à EC nº 95/2016. O primeiro é que a Emenda estabeleceu limites orçamentários individualizados para as despesas primárias, em cada exercício, pelo prazo de 20 anos (artigo 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT):

- I - do Poder Executivo;
- II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;
- III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

¹⁶ Outra medida de cunho neoliberal tomada pelo governo Temer foi a reforma trabalhista. A Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, alterou a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e a Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017, alterou as disposições sobre o trabalho temporário.

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e
V - da Defensoria Pública da União. (Brasil, 1988).

Mesmo que englobando os poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União, o foco era o Poder Executivo, que concentra mais de 95% das despesas primárias da União e é responsável por um amplo leque de políticas públicas¹⁷. O congelamento de gastos mirou, em primeiro lugar, a redução do Estado nos gastos sociais.

Segundo, o objetivo de desvincular os limites mínimos de recursos para a saúde e educação nem é velado. A Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 83/2016, que encaminhou a Proposta de Emenda, pontua:

Um desafio que se precisa enfrentar é que, para sair do viés procíclico da despesa pública, é essencial alterarmos a regra de fixação do gasto mínimo em algumas áreas. Isso porque a Constituição estabelece que as despesas com saúde e educação devem ter um piso, fixado como proporção da receita fiscal. É preciso alterar esse sistema, justamente para evitar que nos momentos de forte expansão econômica seja obrigatório o aumento de gastos nessas áreas e, quando da reversão do ciclo econômico, os gastos tenham que desacelerar bruscamente. Esse tipo de vinculação cria problemas fiscais e é fonte de ineficiência na aplicação de recursos públicos. Note-se que estamos tratando aqui de limite mínimo de gastos, o que não impede a sociedade, por meio de seus representantes, de definir despesa mais elevada para saúde e educação; desde que consistentes com o limite total de gastos (Brasil, 2016, p. 7).

Como aumentar a despesa de determinado setor sem desrespeitar o limite global de crescimento real igual a zero? Descobrimos uma despesa para cobrir outra?

Por viés procíclico, entende-se: a despesa tende a crescer quando a economia cresce, e a decrescer quando a economia está em recessão. O NRF fixou uma trava de crescimento real zero da despesa primária total por 20 anos para diminuí-la como porcentagem do PIB (Brasil, 2016).

Terceiro ponto: quando falamos em despesas primárias, elas se classificam em obrigatórias e discricionárias. As despesas obrigatórias são determinadas pela Constituição Federal, por leis aprovadas pelo Congresso Nacional ou por contratos firmados pelo governo; atribuídas, por exemplo, ao pagamento de pessoal, benefícios sociais e previdenciários; e crescem ano a ano de modo vegetativo (Greggianin; Mendes; Volpe, 2018). À medida que crescem, comprime-se a margem para as despesas discricionárias na peça orçamentária (Tanno, 2017a).

¹⁷ Veja a Nota Técnica Conjunta nº 5/2022 do Congresso Nacional.

As despesas discricionárias dão algum espaço de manobra ao governo para decidir quando e quanto fazer, sem a obrigatoriedade estabelecida em lei ou na Constituição. Nas despesas discricionárias, entram os investimentos e os programas sociais (Brasil, 2024). Mas há um conjunto de despesas discricionárias indispensáveis ao funcionamento de órgãos e entidades da administração pública. São as despesas-meio, destinadas ao custeio da máquina administrativa, como os gastos com manutenção, água, luz, limpeza, vigilância etc. As despesas de custeio não resultam diretamente um bem ou serviço à sociedade, mas se não forem providas, podem comprometer as atividades dos órgãos e instituições do Estado (Greggianin; Mendes; Volpe, 2018).

As despesas obrigatórias representam mais de 90% das despesas primárias. Entre as discricionárias, as despesas-meio são necessárias para fazer a máquina administrativa funcionar. Em algum momento, o conflito das despesas primárias com a trava de crescimento real zero ficaria insustentável. Isso veio mais rápido do que o esperado, com a pandemia da Covid-19, decorrente do vírus Sars-Cov-2. O Teto de Gastos imposto à saúde limitou o combate à pandemia, e novas emendas foram feitas à Constituição, para liberar espaço no orçamento, a exemplo das Emendas nº 106/2020, 109/2021, 113/2021 e 114/2021 (Ivo; Marques, 2023).

Quarto ponto, e este merece atenção especial, a EC nº 95/2016 não impôs limites ao pagamento das despesas financeiras. Pelo contrário, o objetivo era assegurá-lo. Amaral (2016, p. 655) constata que, durante os 20 anos de validade do “congelamento orçamentário das despesas primárias”, os “jogadores” financistas, credores do País, estariam [confortavelmente] protegidos.

Santos (2017) argumenta que o discurso de que os gastos sociais no Brasil teriam saído de controle e havia necessidade de congelá-los é inválido. De 1995 a 2014, os gastos sociais mantiveram uma média de 7,7% do PIB ao ano e tendência de queda nos anos seguintes. As receitas é que reduziram a partir do governo Dilma, e os gastos financeiros (renúncias tributárias) ficaram fora de controle. Ladislau Dowbor ressalta que os gastos com juros, encargos e amortização da dívida pública, e não os gastos primários, foram os que mais contribuíram com o déficit fiscal no Brasil (Santos, 2017).

O processo de neoliberalização no Brasil avança e elege para a Presidência da República, em 2018, um representante da extrema-direita. A eleição presidencial foi marcada por uma polarização que dividiu o cenário eleitoral em dois projetos antagônicos,

representados por Jair Bolsonaro (à direita – Partido Social Liberal) e Fernando Haddad¹⁸ (à esquerda – Partido dos Trabalhadores) (Oliveira; Amaral, 2020). A campanha de Bolsonaro fez uso de ferramentas digitais para disseminar desinformações, mentiras e teorias conspiratórias, mantendo um público insuflado e radicalizado.

Bolsonaro se elegeu com parte do apoio da mídia, do agronegócio, de empresários, das polícias militares dos estados, das forças armadas, da classe média e de diversas lideranças das igrejas. Sem apresentar um programa de governo detalhado, assumiu a presidência em 2019 com o lema “Brasil acima de todos, Deus acima de tudo”, “prometendo desconstruir o Estado, privatizar tudo, combater a corrupção, acabar com os comunistas, defender a família tradicional, etc” (Oliveira; Amaral, 2020, p. 16).

Baseado no fundamentalismo de mercado e no capitalismo financeiro rentista, assumiu uma agenda neoliberal, com uma perspectiva antidemocrática, conservadora e autoritária, empregando as leis e a Constituição contra a democracia participativa, os direitos sociais, os direitos dos trabalhadores e a atuação do Estado, “num espírito de guerra implacável para minar as resistências coletivas às substâncias democráticas do Estado de direito, e da democratização do fundo público” (Oliveira; Amaral, 2020, p. 16).

A versão conservadora e autoritária do neoliberalismo incidiu claramente na educação brasileira a partir de 2016, e se agravou após 2019. Essa guinada à extrema-direita trouxe como resultado os processos de mercantilização e privatização em todos os níveis de ensino, a luta pelo controle ideológico da escola e da universidade (Miranda, 2020), a defesa da educação domiciliar, a implementação de escolas cívico-militares em todo o país, o controle dos fins da educação (Oliveira; Amaral, 2020), movimentos como Escola sem Partido, questionamentos sobre o conhecimento científico, ataques à autonomia das universidades, “redução drástica de recursos para a educação básica e superior” (Dourado, 2019, p. 13).

Essas medidas se alinham ao propósito de Bolsonaro, que, em Washington/EUA – 17 de março de 2019, junto a lideranças conversadoras (Oliveira; Amaral, 2020), disse: “O Brasil não é um terreno aberto onde nós pretendemos construir coisas para o nosso povo. Nós temos é que desconstruir muita coisa. Desfazer muita coisa. Para depois nós começarmos a fazer. Que eu sirva para que, pelo menos, eu possa ser um ponto de inflexão, já estou muito feliz” (O Globo, 2019). A política de austeridade desconstruiu

¹⁸ Lula estava preso e foi impedido de concorrer. Haddad assumiu a candidatura.

políticas sociais. O reflexo está no número de mortos durante a pandemia, na reforma da previdência (EC nº 103/2019), nas Propostas de Emendas à Constituição (PECs).

Esse já era em cenário de desmonte das políticas sociais, mas a PEC nº 188/2019 (PEC do Pacto Federativo) pretendia ir além. Proposta pelo Senado e arquivada em 22 de dezembro de 2022¹⁹, ao final da legislatura por não ter sido definitivamente apreciada, a PEC propunha: medidas de ajuste fiscal aplicáveis ao custeio da máquina pública, mudanças na estrutura do orçamento federal; proibição de vinculação de receitas de impostos a qualquer espécie de receitas públicas; redução temporária da jornada de trabalho de servidores públicos para reduzir despesas com pessoal; mecanismos de ajuste fiscal quando as operações de crédito excedessem as despesas de capital, as despesas correntes superassem 95% das receitas correntes ou a realização de receitas e despesas não pudessem comportar o cumprimento das metas fiscais do ente; e criação do Conselho Fiscal da República (Brasil, 2019).

Oliveira e Amaral (2020) analisaram as ações previstas na PEC do Pacto Federativo, destacando:

- Vinculação acoplada de recursos para saúde e educação: aplicar mais recursos em educação significaria aplicar menos na saúde e vice-versa;
- Transferência da cota-parte do salário-educação pertencente à União para estados, Distrito Federal e municípios;
- Transferência dos programas suplementares da educação básica (transporte escolar, material didático, alimentação e assistência à saúde) para responsabilidade integral dos entes subnacionais;
- Pagamento de bolsa de estudo na educação básica, sem a obrigatoriedade de que o ente federado expandisse a rede pública de ensino;
- Redução de carga horária e salário dos servidores em situações de crises (que já existiam);
- Desvinculação dos recursos do pré-sal para a educação e saúde;
- Planos plurianuais não regionalizados e isentos do objetivo de “reduzir as desigualdades inter-regionais” (Oliveira; Amaral, 2020, p. 23).

¹⁹ Consulte a situação atual da “PEC do Pacto Federativo” em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>.

A PEC do “Pacto Federativo”, de novembro de 2019, fragilizava o pacto e o regime de colaboração. Talvez as circunstâncias tenham impedido que avançasse. A transferência da cota-parte federal do salário-educação para estados, Distrito Federal e municípios retiraria a principal fonte de recursos do FNDE para financiamento dos programas suplementares de alimentação escolar, transporte, livro didático e dinheiro direto na escola; e reduziria a atuação da União nas funções supletiva e redistributiva em relação à educação básica. Retirando a fonte de recursos e os principais programas do FNDE, estaria em curso um projeto de desconstrução também da autarquia.

Em 2020, uma pandemia, causada pela Covid-19, se alastrou pelo Brasil. Enquanto mais de 4.000 mortes chegaram a ser registradas por dia no país (CNN Brasil, 2021), Bolsonaro fez ataques ao uso de máscara e ao distanciamento social, zombaria à taxa de mortalidade, defesa do uso de cloroquina para tratamento da doença, questionamento da ciência e campanha contra a vacina. Durante a pandemia, os mais pobres receberam o Auxílio Emergencial, aprovado pelo Congresso Nacional por iniciativa do Partido dos Trabalhadores (PT). Os beneficiários atribuíram a Bolsonaro o alcance do programa e a “generosidade” do pagamento: cerca de R\$ 600,00 por mês. Isso lhe renderia votos nas eleições de 2022 (Singer, 2023).

Ainda em 2020, na direção oposta à desconstrução das políticas sociais e apesar do funcionamento atípico do Congresso em razão do momento pandêmico, a Emenda Constitucional nº 108/2020 tornou o Fundeb um mecanismo permanente de financiamento da educação básica. A evolução do Fundo será tratada no capítulo seguinte.

Este primeiro capítulo, por “muito pouco”, teria um desfecho trágico. Aos trancos e barrancos, a democracia sobreviveu.

As eleições de outubro de 2022 foram dramáticas e mostraram o retrato de um país dividido e polarizado. Lula venceu as eleições com 51% dos votos válidos, contra 49% de seu rival (Jair Messias Bolsonaro). Quase metade do eleitorado, liderado por oficiais do exército, empresários do setor industrial e serviços da construção, acompanhados por uma classe média enfurecida e por trabalhadores de baixos salários influenciados pela teologia da prosperidade, optou pela política autocrática de Jair Bolsonaro. Pela primeira vez, desde 1988, um presidente em exercício não se reelegeu. Contudo, um enorme conglomerado militar-religioso-industrial que o apoiava conseguiu formar um bloco majoritário no Congresso Nacional, colocando a direita, que se aliou à extrema-direita, em posição sólida para obstruir qualquer mudança estrutural no país (Singer, 2023).

O segundo turno da eleição presidencial foi tenso. Mas, por um breve momento, os banqueiros se alinharam aos sindicalistas e trabalhadores sem-terra; os setores da indústria se uniram aos negros, às mulheres, aos povos indígenas e às minorias; os conglomerados da mídia aos estudantes universitários. A união durou apenas o tempo suficiente para eleger Lula e salvar as instituições do risco de se extinguir a democracia (Singer, 2023).

Depois das eleições, os apoiadores de Bolsonaro bloquearam estradas e se acamparam em frente aos quartéis para protestar contra os resultados das urnas. O próprio Bolsonaro já havia atacado a integridade do voto eletrônico, e prometia claras ameaças de golpe de Estado caso fosse derrotado (Singer, 2023).

Em 30 de dezembro de 2022, penúltimo dia de mandato, Bolsonaro desembarcou na Flórida (EUA) e não participou da cerimônia de posse, em 1º de janeiro de 2023, do presidente Lula.

Em 8 de janeiro de 2023, uma multidão disposta a instigar o Exército a promover um golpe de Estado se reuniu em Brasília e despejou sua fúria sobre os belos edifícios projetados por Oscar Niemeyer, na Praça dos Três Poderes. Nem Lula e nem Bolsonaro estavam em Brasília. A violência às instituições democráticas foi repudiada pela maioria esmagadora dos brasileiros (Singer, 2023) e pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Lula assumiu a presidência com a missão de reconstruir o Brasil. Durante a transição de governo, obteve do Congresso a “Emenda Constitucional da Transição” (EC nº 126/2022), que permitiu aumentar o Teto de Gastos para bancar despesas com o Bolsa Família, a Farmácia Popular e o Auxílio Gás. A EC nº 126/2022 revogou a trava orçamentária imposta pela EC nº 95/2016 aos recursos vinculados à saúde e à educação.

Curvas à esquerda ou à direita, idas, vindas, construção, desconstrução, reconstrução, progresso ou retrocesso... a história é cheia de nuances. Continua e ultrapassa o tempo que estabelecemos como limite neste estudo, o ano de 2022.

No próximo capítulo, voltaremos o foco para o financiamento da educação básica pública.

CAPÍTULO 2 – O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: (DES)CONSTRUINDO DIREITOS?

Neste capítulo, discutiremos a quádrupla vinculação para o financiamento da educação pública brasileira, a evolução da política de fundos voltada à educação básica e a disputa pelos recursos do fundo público federal.

A Constituição Federal de 1988 determinou a vinculação 1) de recursos de impostos para o financiamento da educação pública brasileira e 2) da contribuição do salário-educação, recolhido pelas empresas, como fonte adicional para o financiamento da educação básica pública. Em 2009, a Emenda Constitucional nº 59/2009 passou a obrigar 3) a existência de meta de aplicação de recursos como proporção do produto interno bruto²⁰ (PIB) nos planos nacionais de educação, a serem estabelecidos por lei (Amaral, 2012). A Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, dispôs sobre 4) “a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou na compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural” (Brasil, 2013). Há, portanto, uma quádrupla vinculação de recursos financeiros para a educação.

Ressalte-se que o piso constitucional para a educação ficou suspenso, no âmbito da União, no período de 2017 a 2022, em função da EC nº 95/2016.

Parte dos recursos de impostos de estados, municípios e Distrito Federal vinculados para a educação pela Constituição foram subvinculados a um fundo público, destinado ao atendimento do ensino fundamental, o Fundef, de 1996 a 2006; e da educação básica, o Fundeb, a partir de 2007. A União complementa os recursos dos fundos, exercendo as funções redistributiva e supletiva. Em 2020, a EC nº 108/2020 tornou o Fundeb um mecanismo permanente de financiamento da educação básica, e aumentou o percentual de complementação da União.

A política de financiamento vai se desenhando entre movimentos de construção, desconstrução e reconstrução. A vinculação de recursos para a educação no âmbito da União é insuficiente para cobrir a demanda educacional do país. Contudo, trazer mais recursos para a educação significa disputar, com outros setores, sociais ou econômicos, o direcionamento dos recursos do fundo público federal.

²⁰ O PIB soma todos os bens e serviços finais produzidos pelo país (IBGE, 2022). Ele “mede o tamanho da riqueza brasileira” (Amaral, 2012, p. 17).

2.1 A quádrupla vinculação

O financiamento da educação no Brasil conta com a vinculação de receita de impostos, do salário-educação, de percentual do PIB e de royalties do petróleo e gás natural. Esta quádrupla vinculação é detalhada a seguir.

2.1.1 Impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino

A vinculação de um percentual mínimo de receitas de impostos para ser aplicado em educação constitui-se a base para o financiamento da educação pública no Brasil. Além de assegurar um percentual mínimo de receitas a ser alocado em educação pelos entes federativos, a vinculação é essencial para que, independentemente do governo, de mudanças políticas ou econômicas, os recursos sejam direcionados à educação, promovendo a democratização do acesso ao ensino e a continuidade das políticas educacionais. No campo da educação básica, parte desses recursos vinculados compõem a cesta do Fundeb, como abordaremos no tópico 2.2.

A vinculação de recursos para o financiamento da educação teve início na Constituição de 1934 e perdura até os dias atuais (Adrião; Pinto, 2006). Como visto no Capítulo 1, ela entra e sai de cena em períodos mais ou menos democráticos (Adrião; Pinto, 2006), se consolida com a Constituição Federal de 1988, e é novamente atacada, por meio da EC nº 95/2016, durante os governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022). A construção, desconstrução ou reconstrução do financiamento da educação pública visa garantir ou negar o direito à educação.

O art. 212 da Constituição Federal de 1988 determina que a União aplique, anualmente, no mínimo dezoito por cento das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, enquanto os estados, o Distrito Federal e os municípios devem aplicar, anualmente, nunca menos de vinte e cinco por cento. Para efeito desse cálculo, a parcela da arrecadação de impostos que a União transfere aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, e a que os estados transferem aos respectivos municípios não é considerada receita do governo que a transferiu (Brasil, 1988).

Ressalta-se que nem todas as despesas relacionadas à educação são despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). O art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases

da Educação Nacional (LBD), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 2016, especifica quais despesas são consideradas MDE:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar;

X - realização de atividades curriculares complementares voltadas ao aprendizado dos alunos ou à formação continuada dos profissionais da educação, tais como exposições, feiras ou mostras de ciências da natureza ou humanas, matemática, língua portuguesa ou língua estrangeira, literatura e cultura²¹ (Brasil, 1996).

As atividades que não estão voltadas ao cumprimento dos objetivos básicos das instituições educacionais não são consideradas despesas de MDE:

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino (Brasil, 1996).

Os recursos de impostos recolhidos pelos entes federados e de transferências de impostos devem ser aplicados em MDE para cumprimento do mínimo (piso)

²¹ O inciso X foi incluído pela Lei nº 14.560, de 26 de abril de 2023. Segundo Oliveira (2023), esse inciso abre margem para que “atividades não especificamente educacionais [...] sejam consideradas como de MDE” (Oliveira, 2023, p. 6).

constitucional. A União arrecada impostos e transfere parcelas deles aos estados, Distrito Federal e municípios. Os estados arrecadam, recebem recursos da União e transferem parcelas dos impostos recolhidos aos municípios. Os municípios arrecadam impostos e recebem parcelas de transferências do estado e da União; enquanto o Distrito Federal recolhe impostos comuns aos estados e municípios e recebe transferências da União. Detalhamos, a seguir, o arranjo dessas receitas no âmbito de cada ente.

As receitas arrecadadas pela **União** e destinadas ao ensino são resultantes de: Impostos sobre Importação (II); Imposto sobre Exportação (IE); Imposto sobre Renda (IR); Imposto Territorial Rural (ITR); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); (Amaral, 2012) e Imposto sobre Operações Financeiras com Ouro (IOF-Ouro) (Brasil, RREO, 2015).

Dos impostos recolhidos, a União faz transferências aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Feitos todos os repasses, a União aplica em MDE no mínimo 18% do montante dos recursos vinculados restantes (Amaral, 2012, p. 61), ou seja, 18% da receita líquida de impostos.

O piso constitucional federal ficou limitado, no período de 2017 a 2022, à aplicação do exercício anterior corrigido pelo IPCA, conforme determinado pela EC nº 95/2016.

O Quadro 3 apresenta a composição da receita da União. Feitos todos os repasses, o recurso que fica é denominado receita líquida.

Quadro 3 – Receita da União: impostos e deduções de transferências constitucionais²² a estados, Distrito Federal e municípios

1- Receita de impostos	
II	100%
IE	
IR	
ITR	
IPI	
IOF	
IOF-Ouro	
2- Deduções de transferências constitucionais a	
Estados	
IPI	21,5%
IR	

²² As transferências constitucionais são parcelas de recursos arrecadados por um ente e repassado a outro, por força de mandamento estabelecido em dispositivo da Constituição.

IPI-exportação	10%
IOF-Ouro	30%
Distrito Federal	
IPI	21,5%
IR	
IPI-exportação	10%
IOF-Ouro	30%
Municípios	
IPI	23,5%
IR	
IOF-Ouro	70%
ITR	50%
Total da receita líquida	
(1) Receita de impostos - (2) Deduções de transferências constitucionais a estados, Distrito Federal e municípios	

Fonte: Amaral (2012); Manual de Demonstrativos Fiscais (2022). Elaboração da autora.

Do total da receita líquida, no mínimo 18% deve ser aplicado em MDE (art. 212, CF/1988).

No âmbito dos **estados**, a dinâmica para compor a receita vinculada ao financiamento da educação é mais complexa. O total da receita líquida de impostos é obtido da seguinte forma: (1) receitas de impostos arrecadados pelos estados + (2) receita de transferências constitucionais e legais (transferências recebidas da União) – (3) deduções de transferências constitucionais a municípios (Brasil, MDF, 2022) (repasses dos estados aos municípios). O Quadro 4 apresenta esse arranjo.

As receitas arrecadadas pelos estados são resultantes dos seguintes impostos: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação de Bens e Direitos (ITCD); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) (Amaral, 2012) e Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza Retido na Fonte (IRRF) (Brasil, MDF, 2022).

As receitas de transferências constitucionais e legais (transferências recebidas da União) compreendem: a cota-parte do FPE; a cota-parte do IPI-Exportação; a cota-parte IOF-Ouro e as compensações financeiras provenientes de impostos e transferências constitucionais (Brasil, MDF, 2022).

As deduções de transferências constitucionais (recursos que os estados transferem) aos municípios são: 25% do ICMS; 50% do IPVA e 25% da cota-parte do

IPI-Exportação (Amaral, 2012). O Quadro 4 apresenta a composição da receita dos estados.

Quadro 4 – Receita dos estados: impostos, transferências recebidas e deduções

1 - Receita de impostos
ICMS
ITCD
IPVA
IRRF
2 - Receita de transferências constitucionais e legais (recursos recebidos da União)
Cota-parte FPE
Cota-parte IPI-Exportação
Cota-parte IOF-Ouro
Compensações financeiras provenientes de impostos e transferências constitucionais
3 - Deduções de transferências constitucionais aos municípios (repasses do estado aos municípios)
25% do ICMS
50% do IPVA
25% do IPI-Exportação
Total da receita líquida
(1) Receita de impostos + (2) Receita de transferências constitucionais e legais - (3) Deduções de transferências constitucionais aos municípios

Fonte: Amaral (2012); Manual de Demonstrativos Fiscais (2022). Elaboração da autora.

Do total da receita líquida, no mínimo 25% deve ser aplicado em MDE (art. 212, CF/1988).

Os **municípios** também arrecadam impostos com percentuais vinculados à educação. Como são a menor célula na estrutura da federação, não há possibilidade de transferência de recursos para outro ente (Amaral, 2012). Assim, o total da receita líquida de impostos dos municípios é obtido somando a (1) receita de impostos arrecadados à (2) receita de transferências constitucionais e legais (Brasil, MDF, 2022).

A receita arrecadada é resultante dos seguintes impostos: Imposto sobre a propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); Imposto sobre Transmissão Inter Vivos (ITBI); Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) (Brasil, MDF, 2022).

A receita de transferências constitucionais e legais (recebidas da União e do estado) compreende: a cota-parte do FPM; a cota-parte do ICMS; a cota-parte do IPI-exportação; a cota-parte do ITR; a cota-parte do IPVA; a cota-parte do IOF-Ouro e as

compensações financeiras provenientes de impostos e transferências constitucionais (Brasil, MDF, 2022). O Quadro 5 apresenta a composição da receita dos municípios.

Quadro 5 – Receita dos municípios

1- Receita de impostos
IPTU
ITBI
ISS
IRRF
2 - Receita de transferências constitucionais e legais (recursos recebidos da União e do estado)
Cota-parte FPM
Cota-parte ICMS
Cota-parte IPI-Exportação
Cota-parte ITR
Cota-parte IPVA
Cota-parte IOF-Ouro
Compensações financeiras provenientes de impostos e transferências constitucionais
Total da receita líquida
(1) Receita de impostos + (2) Receita de transferências constitucionais e legais

Fonte: Amaral (2012); Manual de Demonstrativos Fiscais (2022). Elaboração da autora.

Do total da receita líquida, no mínimo 25% deve ser aplicado em MDE (art. 212, CF/1988).

Por último, apresentamos os recursos obtidos pelo **Distrito Federal**. Segundo Amaral (2012), o Distrito Federal arrecada impostos que são próprios dos estados e dos municípios. O total da receita líquida compreende (1) a receita de impostos + (2) a receita de transferências constitucionais e legais.

A receita arrecadada é resultante dos seguinte impostos: Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal de Comunicação (ICMS); Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação de Bens e Direitos (ITCD); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU); Imposto sobre Transmissão Inter Vivos (ITBI); Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) (Amaral, 2012) e Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) (Brasil, MDF, 2022).

A receita de transferências constitucionais e legais compreende: a cota-parte do FPE; a cota-parte do FPM; a cota-parte do IPI-Exportação; a cota-parte do ITR; a cota-

parte do IOF-Ouro e compensações financeiras provenientes de impostos e transferências constitucionais (Brasil, MDF, 2022). O Quadro 6 apresenta a composição da receita do Distrito Federal.

Quadro 6 – Receita do Distrito Federal

1 - Receita de impostos
ICMS
ITCD
IPVA
IPTU
ITBI
ISS
IRRF
2 - Receita de transferências constitucionais e legais (recursos recebidos da União)
Cota-parte FPE
Cota-parte FPM
Cota-parte ICMS
Cota-parte IPI-Exportação
Cota-parte ITR
Cota-parte IOF-Ouro
Compensações financeiras provenientes de impostos e transferências constitucionais
Total da receita líquida
(1) Receita de impostos + (2) Receita de transferências constitucionais e legais

Fonte: Amaral (2012); Manual de Demonstrativos Fiscais (2022). Elaboração da autora.

Do total da receita líquida, no mínimo 25% deve ser aplicado em MDE (art. 212, CF/1988).

Essas são as receitas de impostos vinculadas a MDE. A EC nº 95/2016 limitou a aplicação de impostos em MDE pela União durante o período de 2017 a 2022, mas não afetou as transferências constitucionais e legais aos entes subnacionais, nem a obrigatoriedade de estados, Distrito Federal e municípios aplicarem no mínimo 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em MDE.

Todavia, a pandemia decorrente do vírus Sars-Cov-2 levou à suspensão de aulas presenciais em todo o país durante boa parte dos anos letivos 2020 e 2021. Com a situação de calamidade pública, o Congresso Nacional promulgou (em respostas a pleito da Confederação Nacional dos Municípios) a EC nº 119, de 27 de abril de 2022, determinando a impossibilidade de responsabilização civil, administrativa ou criminal dos estados, Distrito Federal, municípios e de seus agentes públicos pelo descumprimento

do valor mínimo exigível na aplicação em MDE, exclusivamente em relação aos exercícios financeiros de 2020 e 2021. A diferença a menor, entre o valor aplicado e o mínimo exigível, deveria ser compensada até o exercício financeiro de 2023.

A responsabilização dos entes subnacionais pelo descumprimento dos gastos mínimos em educação enseja:

- A aplicação de penalidades, sanções ou restrições aos entes subnacionais para fins cadastrais, de aprovação e de celebração de ajustes onerosos ou não, incluídas a contratação, a renovação ou a celebração de aditivos de quaisquer tipos, de ajustes e de convênios, entre outros, inclusive em relação à possibilidade de execução financeira desses ajustes e de recebimento de recursos do orçamento geral da União por meio de transferências voluntárias (Brasil, 2022);
- A intervenção da União nos estados e no Distrito Federal, e a intervenção do estado em seus municípios (arts. 34, VII, “e”, e 35, III, CF/1988).

Em que pese o cenário atípico e a gravidade das penalidades, sanções e restrições pela não aplicação do mínimo exigido das receitas em MDE, emendar a Constituição para solucionar casos isolados fragiliza o orçamento mínimo da educação. Além disso, ao desresponsabilizar os municípios pela não aplicação do mínimo constitucional nos exercícios de 2020 e 2021, a EC nº 119/2022 não estipulou a correção monetária da diferença a menor a ser aplicada até o exercício de 2023, resultando, de toda forma, em prejuízo ao financiamento da educação.

Também, com o fechamento das escolas, os recursos vinculados deveriam ter atendido às necessidades do ensino remoto, como investimentos em tecnologia, capacitação de professores, contratação de professores para reduzir o número de alunos por turma, ou, de forma alternativa, os recursos poderiam ter sido empregados na reforma das instalações físicas das escolas (Ivo; Marques, 2023). Estudos indicam que a educação perdeu R\$ 1,2 bilhão por gastos inferiores ao piso durante a pandemia (APUFSC, 2024).

2.1.2 Salário-educação

O salário-educação é uma fonte adicional de recursos para a educação básica pública, conforme determina § 5º do artigo 212 da Constituição: “A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei” (Brasil, 1988).

Instituído inicialmente por meio da Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, o salário-educação era destinado apenas ao atendimento do ensino fundamental (Amaral, 2012). Ele foi “idealizado como alternativa para as empresas que não cumpriam o preceito da CF de 1946 de oferecer escola primária aos seus empregados” ou aos filhos deles. Essas empresas passaram a recolher 1,4% da folha de contribuição à Previdência Social, “tendo por base uma estimativa de custo/aluno-mês no ensino primário de 7% do salário-mínimo” (Adrião; Pinto, 2006, p. 28). A ampliação²³ do uso dos recursos do salário-educação a toda educação básica foi inserida na Constituição de 1988 pela EC nº 53/2006 (Amaral, 2012).

São contribuintes do salário-educação as entidades públicas e privadas e as empresas em geral vinculadas ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). A contribuição é calculada com base na alíquota de 2,5% sobre as remunerações pagas ou creditadas aos empregados (Decreto nº 6.003/2006), sendo a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) responsável por arrecadá-la, fiscalizá-la e cobrá-la, de acordo com a Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007 (FNDE, 2020, online).

O Decreto nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006, regulamenta “a arrecadação, a fiscalização e a cobrança do salário-educação”, isentando do recolhimento:

- I - a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações;
- II - as instituições públicas de ensino de qualquer grau;
- III - as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, devidamente registradas e reconhecidas pelo competente órgão de educação, e que atendam ao disposto no inciso II do art. 55 da Lei nº 8.212, de 1991;
- IV - as organizações de fins culturais que, para este fim, vierem a ser definidas em regulamento;
- V - as organizações hospitalares e de assistência social, desde que atendam, cumulativamente, aos requisitos estabelecidos nos incisos I a V do art. 55 da Lei nº 8.212, de 1991 (Brasil, 2006).

A arrecadação e a distribuição do salário-educação passaram por alterações recentes. A distribuição das cotas-partes do salário-educação aos estados e municípios era realizada considerando a arrecadação apurada em cada estado. Ou seja, cada um dos 26 estados e o Distrito Federal possuía um valor *per capita* distinto para as cotas do salário-educação. A cota era redistribuída entre o estado e seus municípios de forma proporcional

²³ Para compreender a evolução da arrecadação, repartição e distribuição do salário-educação, veja “Salário-educação e PDDE. Entrevista com Antônio de Faria Dutra Filho”, publicada na revista História oral: experiências em gestão, financiamento e monitoramento de programas educacionais – Cadernos do FNDE (2020). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/publicacoes/index.php/cadernosFNDE/issue/archive>.

ao número de alunos matriculados na educação básica de suas respectivas redes públicas de ensino, de acordo com o censo escolar do ano anterior ao de referência (FNDE, 2023). Essa lógica de distribuição resultava em valores de R\$ 55,00 por matrícula em alguns estados, enquanto outros recebiam mais de R\$ 800,00 por matrícula (MEC, 2024, online).

Alterações na forma de arrecadação pela Receita Federal em 2018 pode ter acirrado a desigualdade. O Relatório de Gestão do FNDE – 2021 aponta que, até 2017, a Receita Federal fazia o recolhimento da contribuição do salário-educação por meio da Guia de Previdência Social (GPS), que identifica os valores recolhidos por estabelecimento e Unidade Federada. A partir de 2018, o recolhimento dos tributos federais passou a ser feito também por meio do Documento de Arrecadação de Receitas Federais (Darf), em atendimento ao Decreto nº 8.373/2014, que obriga a utilização gradativa do Sistema de Escrituração Digital de Obrigações Fiscais (eSocial) (FNDE, 2021).

O eSocial consolida todas as informações trabalhistas, fiscais, previdenciárias e tributárias de interesse do governo em uma única plataforma, mas torna o recolhimento dos tributos federais competência exclusiva da matriz das empresas. Ou seja, a arrecadação do salário-educação por meio de Darf passou a concentrar o recolhimento da matriz e de suas filiais na Unidade Federada onde a matriz estivesse instalada. Como as matrizes das empresas, principalmente as de grande e médio porte, estão concentradas em poucas unidades da federação, por consequência, nessas unidades, o percentual de arrecadação tornou-se ainda maior (FNDE, 2021).

De acordo com os dados do Relatório, em 2021, a concentração da arrecadação e distribuição do salário-educação no estado de São Paulo foi expressiva em relação aos demais estados. Também, os maiores potenciais industrial e populacional do país estão concentrados nas regiões Sul e Sudeste. Assim, havia maior arrecadação e distribuição de recursos nessas regiões (FNDE, 2021).

A diversidade de valores *per capita* do salário-educação entre as unidades federadas foi corrigida em 2024, com o início da vigência de decisão oriunda do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 188, pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

A ADPF nº 188 foi proposta pelos governadores dos nove estados do Nordeste, pleiteando a distribuição das cotas-partes do salário-educação em proporção ao número de matrículas da educação básica pública e à arrecadação em âmbito nacional (CNM, 2023, online).

Julgada procedente, os efeitos da ADPF nº 188/STF alteraram a distribuição das cotas estadual e municipal que, a partir de 2024, considera: “a proporção entre as matrículas de cada rede de ensino e o total das matrículas da educação básica pública, aplicada sobre a arrecadação observada em âmbito nacional” (FNDE, 2024). Temos, portanto, um *per capita* único em todo o território nacional, e o total recebido pelo ente depende da quantidade de matrículas da educação básica pública registradas em sua rede de ensino no censo escolar do ano anterior ao de referência.

Segundo o FNDE (2024), por força do aprimoramento do efeito redistributivo nacional, as regiões mais necessitadas do país passaram a receber mais recursos do salário-educação, em relação ao que recebiam, a partir de 2024.

A distribuição dos recursos do salário-educação, após dedução de 1% em favor da Receita Federal a título de administração, é realizada da seguinte forma:

- a) 10% da arrecadação líquida fica com o FNDE para financiar programas, projetos e ações voltados à educação básica;
- b) 90% da arrecadação é repartida em cotas e disponibilizada aos destinatários, sendo:
 - b.1) cota federal: corresponde a 1/3 dos recursos. Ela é mantida no FNDE, que a aplica em programas, projetos e ações voltados à educação básica;
 - b.2) cota estadual e municipal: corresponde a 2/3 dos recursos. Os recursos são creditados, mensal e automaticamente, em contas bancárias das secretarias de educação dos estados, Distrito Federal e municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados à educação básica (FNDE, 2024).

A cota-parte federal, executada pelo FNDE, deve ser “aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras” (art. 9º, I, Decreto nº 6003/2006). Ao executar os programas, projetos e ações educacionais, o FNDE considera fatores distributivos e de correção de desigualdades regionais. O Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), por exemplo, pondera as diferenças operacionais, geográficas, regionais e educacionais para calcular o valor por aluno em cada município, como estabelece a Resolução CD/FNDE nº 18, de 22 de outubro de 2021.

A cota-parte federal do salário-educação financia, quase majoritariamente, os programas de distribuição universal do FNDE: Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Fineduca, 2020).

O salário-educação constitui-se uma das maiores fontes de receita do FNDE, proveniente do Tesouro Nacional. Na Tabela 1, apresentamos a arrecadação líquida e distribuição do salário-educação, no período de 2014 a 2022.

Tabela 1 – Arrecadação líquida e distribuição do salário-educação (2014-2022)

Ano	FNDE²⁴	Cota-parte estadual e municipal²⁵	Total
2014	12.332.351.348	18.498.527.020	30.830.878.368
2015	12.334.221.953	18.501.332.929	30.835.554.882
2016	10.909.473.262	16.428.574.747	27.338.048.008
2017	10.787.372.877	16.822.882.842	27.610.255.719
2018	10.910.732.993	16.853.739.390	27.764.472.383
2019	10.796.812.781	16.195.219.172	26.992.031.953
2020	8.830.146.309	15.782.422.234	24.612.568.542
2021	9.347.291.183	15.953.630.592	25.300.921.774
2022	9.061.776.900	17.244.623.414	26.306.400.314

Fonte: Siop. Elaboração da autora.

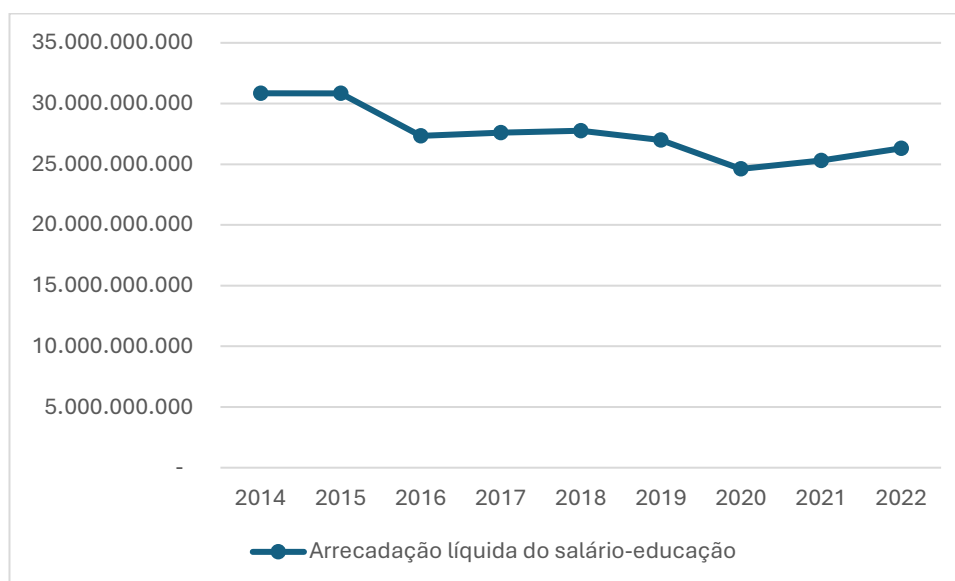
Dotação atualizada. Valores corrigidos para janeiro de 2023 pelo IPCA.

O Gráfico 1 mostra como os números se comportaram no período 2014 a 2022.

²⁴ Financia ações alocadas na UO 26298 - FNDE.

²⁵ Transferência efetuada pelo FNDE em favor de estados e municípios: ação 0369 - Transferência da Cota-parte do Salário-Educação, alocada na UO 73107 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Educação.

Gráfico 1 – Arrecadação líquida do salário-educação (2014-2022)



Fonte: Siop. Elaboração da autora.
Valores corrigidos para janeiro de 2023 pelo IPCA.

Considerando que os valores arrecadados estão na órbita dos bilhões, o recolhimento do salário-educação manteve-se estável durante o período analisado: entre 24 e 30 bilhões de reais. Os menores volumes arrecadados referem-se aos anos 2019, 2020 e 2021. Dentre outros fatores de crise econômica, 2020 e 2021 foram marcados pela pandemia causada pela Covid-19. A arrecadação no ano de 2022 aponta para uma retomada do crescimento econômico e da geração de emprego e renda no país, uma vez que a contribuição social do salário-educação está atrelada ao emprego formal. Contudo, em nenhum momento a arrecadação alcança os valores de 2014 e 2015: R\$ 30,8 bilhões.

A tendência do gráfico de arrecadação corrobora as taxas de desocupação verificadas no período de 2014 a 2022. As maiores arrecadações da contribuição social do salário-educação ocorrem quando há maior inserção da população no mercado de trabalho (mesmo que o registro do IBGE considere os empregos formais e informais), ou seja, quando cai a taxa de desocupação, registrada pelo IBGE. Em 2014, a taxa de desocupação atinge o mínimo de 6,6% no trimestre set-out-nov. Em 2015, a desocupação começa a aumentar. Em 2017, chega a 13,9% no trimestre jan-fev-mar; e atinge o máximo, de 14,9%, em set-out-nov de 2020 e jan-fev-mar de 2021. Em 2022, quando a arrecadação do salário-educação volta a subir, a taxa de desocupação registrada no último trimestre foi de 7,9%, de acordo com os dados do IBGE.

A contribuição social do salário-educação foi instituída em 1964, e desde então, passou por alterações, seja na forma de recolhimento, na alíquota de contribuição, na

forma de distribuição ou no atendimento (ensino fundamental até 2006, educação básica desde 2007). São alterações que fazem parte da construção da política de financiamento da educação básica pública. Mas a intenção de desconstruir o que levou décadas para ser aprimorado está registrada no Projeto de Lei nº 5.695, proposto ainda em 2019 pelo senador do Distrito Federal, Izalci Lucas, do Partido Liberal. O Projeto de Lei, cujo objetivo é distribuir os recursos do salário-educação integralmente a estados, Distrito Federal e municípios, tramita no Congresso Nacional.

Sem a destinação da cota-parte do salário-educação ao FNDE, programas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD) correm risco de serem “desfinanciados”. Esses são programas que se consolidaram como políticas públicas para a educação básica e não se limitam a repasse de recursos. O repasse é de caráter suplementar e insuficiente para cobrir as despesas a que se destinam, contudo, a assistência técnica oferecida pelo FNDE exerce papel estratégico na indução e na efetivação das políticas educacionais no âmbito dos estados, municípios e do Distrito Federal.

O PNATE, apesar da controvérsia de deslocar os alunos do campo para escolas da cidade, estabelece normas para o transporte com segurança e democratiza o acesso de alunos residentes na zona rural ao ensino. O PNAE exige a designação de nutricionista responsável técnico para elaboração dos cardápios e a compra de produtos da agricultura alimentar, estimulando a alimentação saudável e adequada às necessidades nutricionais dos alunos e o apoio ao desenvolvimento sustentável. O PDDE é repassado às escolas para que atendam às suas necessidades de funcionamento, promovam melhorias na infraestrutura física e pedagógica, exerçam a autogestão e incentivem o exercício da cidadania e a participação da comunidade no controle social. O PNLD entrega o livro didático e obras literárias às escolas.

Em relação ao PNLD, a compra centralizada permite que o livro seja adquirido por um preço inferior ao praticado pelas editoras no mercado. No exercício de 2021, por exemplo, foram adquiridos, segundo o FNDE, 207.299.694 exemplares por um valor total de R\$ 1.820.548.793,77 (FNDE, 2025, online). Fazendo um conta simples, o preço médio do exemplar fica, corrigido pelo IPCA a preço de janeiro de 2023, R\$ 9,80. Comprometer a viabilidade de um programa dessa magnitude pode trazer consequências imensuráveis para o ensino.

Em 18 de novembro de 2019, durante audiência da Comissão de Educação no Senado, o FNDE se manifestou contrário ao PL nº 5.695/2019, e o projeto foi retirado da tramitação, porque também tratava de matéria prevista na PEC nº 188/2019. Em consulta ao site do Congresso (10/04/2025), verificamos, entretanto, que a proposição continua “em tramitação”²⁶.

2.1.3 Percentual do PIB

A terceira vinculação diz respeito à aplicação de determinado percentual do PIB em educação. Compreendê-la nos remete à elaboração do PNE 2001-2010, Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

O primeiro PNE foi aprovado em 2001, para o período 2001-2010, atendendo à obrigatoriedade do art. 214 da CF/1988 de que houvesse um plano nacional para a educação. Segundo Dourado e Amaral (2011), duas propostas do Plano tramitaram no Congresso Nacional. A proposta encaminhada pela sociedade civil propunha que os recursos públicos destinados à educação atingissem, ao final da década de sua vigência, um montante equivalente a 10% do PIB; enquanto a proposta elaborada pelo Poder Executivo Federal, que prevaleceu e foi aprovada pelo Congresso, definia o limite de 7%.

O então presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei nº 10.172/2001, vetando nove metas do PNE 2001-2010, inclusive a que estabelecia elevar os investimentos em educação a 7% do PIB (Dourado; Amaral, 2011). As razões do veto à elevação dos gastos com educação em relação ao PIB apresentadas foram: ausência de indicação de fonte de receita correspondente às despesas, inconformidade com o Plano Plurianual²⁷ (PPA) e falta de determinação de quantidade correspondente dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na participação conjunta com a União (Brasil, Câmara, 2001).

A ausência de mecanismos de financiamento inviabilizou o alcance das metas e configurou o PNE 2001-2010 como um plano formal (Dourado, 2017). Sem a especificação de recursos financeiros para a implantação das metas do Plano, o PNE

²⁶ A consulta à situação do PL está disponível na página do Senado Federal: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139597>.

²⁷ O PPA está previsto no art. 165 da Constituição. Ele é um instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo, que define “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. A Lei que institui o PPA é de iniciativa do Poder Executivo (Brasil, 1988).

2001-2010 se transformaria “em uma simples carta de intenções” (Dourado; Amaral, 2011, p. 286).

No final da vigência do PNE 2001-2010, as discussões em torno do financiamento da educação voltaram a se intensificar e levaram à aprovação da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009 (EC nº 59/2009), determinando que os próximos planos nacionais de educação estipulassem, obrigatoriamente, uma meta a ser atingida com relação à proporção do PIB (Amaral, 2012). Assim, o inciso VI foi acrescido ao artigo 214.

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

[...]

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (Brasil, 1988).

Está formada, portanto, a tripla vinculação de recursos para a educação no texto constitucional. Contudo, Amaral (2017, p. 288) chama a atenção para o fato de que a vinculação do equivalente à proporção do PIB fez-se bem diferente das duas vinculações anteriores, pois não especifica quais fontes de recursos seriam utilizadas para concretizá-la.

Para que seja efetiva, a vinculação em relação ao PIB depende de recursos adicionais, que podem vir de impostos, de contribuições ou de novas fontes de recursos financeiros (Amaral, 2017), tendo em vista que a arrecadação de impostos vinculados a MDE, somada ao salário-educação, dificilmente terão a capacidade de ultrapassar os 5% do PIB brasileiro (Amaral, 2012, p. 124; Dourado; Amaral, 2011, p. 286).

Logo após a promulgação da EC nº 59/2009, em 2010, com a realização da Conferência Nacional de Educação (Conae²⁸), decidiu-se que o próximo PNE deveria ter como meta atingir “um volume de recursos financeiros aplicados em educação em valor equivalente a 10% do PIB” (Amaral, 2012, p. 21).

²⁸ A Conae é um espaço de democracia aberto pelo Poder Público para que estudantes, pais, gestores, profissionais da educação, agentes públicos e sociedade civil possam participar do desenvolvimento da educação nacional. A Conferência Nacional é precedida de Conferências Municipais, Estaduais e do Distrito Federal, e abrange temas da educação infantil à pós-graduação.

O PNE 2014-2024 foi aprovado, sem vetos, pela presidenta Dilma Rousseff, por meio da Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014, depois de quase quatro anos de uma complexa e disputada tramitação no Congresso Nacional (Dourado, 2017). O Plano possui 20 metas, que atravessam diversas temáticas, e o financiamento está previsto na meta 20, transcrita a seguir:

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (Brasil, 2014).

A meta de “ampliación progresiva de los recursos públicos en educación como proporción del producto interno bruto es coherente con el dispositivo constitucional (Art. 214), a partir de la redacción conferida por la Enmienda Constitucional nro. 59 del año 2009” (Dourado, 2017, p. 171), e se desdobra em 12 estratégias fundamentais para a materialização de um conjunto de metas do PNE, relacionadas à educação básica e superior, no que tange ao financiamento (Dourado; Amaral, 2019).

A meta 20, segundo Dourado (2017), foi objeto de grandes disputas polarizadas entre aqueles que defendiam os recursos públicos para a educação pública e os que intentavam estendê-los ao setor privado, com êxito destes últimos (Dourado, 2017). Observe que

El financiamiento de la educación es, históricamente, demarcado por la disputa entre el sector público y privado. En la tramitación del PNE, esa disputa se hizo presente a partir de diversos interlocutores cuyas posiciones explicitaban, por un lado, la defensa de la exclusividad de recursos públicos para el sector público y, por otro, la defensa de la extensión de esos recursos para el sector privado (Dourado, 2017, p. 161)

O texto final da Lei nº 13.005/2014 previu, na meta 20, o “investimento público em educação pública” (Brasil, 2014), ao mesmo tempo em que afirma, no § 4º do art. 5º, que “deverão ser computados como recursos aplicados na educação pública aqueles que se dirigem às ‘bolsas de estudos, financiamento estudantil e transferências correntes e de capital ao setor privado’” (Amaral, 2017, p. 290). Com essa abertura, garantem-se recursos públicos à iniciativa privada; e os recursos aplicados em educação pública para cumprimento da meta 20 podem ser reduzidos em até 8,5%, de acordo com estudos divulgados pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) (Amaral, 2017).

O Instituto Educacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), responsável por aferir, periodicamente, a evolução das metas do PNE ao longo de sua vigência, viu-se obrigado a produzir dois indicadores para monitorar a meta 20. O indicador 20A monitora o gasto público em educação pública; e o 20B, o gasto público em educação. Entram no gasto público em educação, por exemplo, as despesas com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Social do Comércio (Sesc), subsídios do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies,) imunidades e isenções a entidades filantrópicas e entidades sem fins lucrativos, e o Programa Universidade para Todos (Prouni) (Inep, 2024).

O Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, publicado pelo Inep em 2024, evidencia que, no período de 2015 a 2022, o gasto em educação pública manteve-se estável, em torno de 5,0% do PIB. O gasto público em educação se expandiu um pouco mais, de próximo a 5,5% do PIB nos demais anos para 5,9% em 2022. Essa expansão se explica pelo crescimento dos subsídios do Fies em 2022 (Inep, 2024).

O PNE 2014-2024 foi negligenciado durante os governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), por falta de prioridade política e medidas de austeridade econômica. A PEC nº 241/2016, que se tornaria a EC nº 95/2016, já prenunciava “a ‘morte’ do PNE 2014-2024”²⁹, como analisou Amaral (2016).

O Relatório do 5º ciclo confirma que a meta intermediária, de atingir 7% do PIB do país no 5º ano de vigência da Lei foi frustrada, e para alcançar a meta de 10% até 2024, “seria necessário dobrar, em termos reais, os recursos aplicados em educação pública, considerando um cenário hipotético de estabilidade real do PIB” (Inep, 2024, p. 466). Ou seja, é um esforço “muito grande para ser cumprido” (Inep, 2024, p. 467).

Também não houve coordenação efetiva entre os entes federativos. A Lei nº 13.005/2014 previa a instituição de um Sistema Nacional de Educação³⁰ (SNE), a ser implantado até 2016, para articular os sistemas de ensino, em regime de colaboração, e efetivar as estratégias, metas e objetivos do PNE 2014-2024 (art. 13 da Lei nº 13.005/2014). Caberia à União criar o SNE, por meio de Lei Complementar, cumprindo

²⁹ Veja o artigo na íntegra: “PEC 241/55: a ‘morte’ do PNE (2024-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais” – Nelson Cardoso Amaral - RBPAAE - v. 32, n. 3, p. 653 - 673 set./dez. 2016.

³⁰ Segundo Gadotti (2013), um Sistema Nacional de Educação diz respeito à estrutura que executa a política educacional: sua articulação, organização e funcionamento, seus diferentes órgãos e as responsabilidades de cada esfera de governo.

o seu papel de coordenadora da política nacional de educação e a função normativa em relação às demais instâncias educacionais (art. 8º, § 1º, da LDB/1996). A ausência de um SNE comprometeu a articulação de ações que levassem à concretização das metas.

A ausência de um SNE resulta em “graves lacunas e fragilidades para a educação nacional, como a ausência de referenciais nacionais de qualidade capazes de orientar a ação supletiva para a busca da equidade; a descontinuidade de ações, a fragmentação de programas e a falta de articulação entre as esferas do governo” (Brasil, MEC, 2015, p. 6). O exercício comum das competências da União, estados, Distrito Federal e municípios na matéria educacional exige a definição de normas de cooperação por Lei Complementar (MEC, 2015). As formas de colaboração recíproca seriam organizadas com base nessas normas, com vistas a assegurar a universalização do ensino obrigatório público, gratuito e de qualidade.

Em relação à meta 20, os municípios assumiram o maior percentual dos gastos com educação pública. De acordo com o Inep (2024), no período de 2015 a 2022, a participação dos governos municipais nos gastos em educação pública aumentou de 39,8% para 45,1%; enquanto a participação dos estados diminuiu de 34,3% para 31,9%; e do governo federal, de 25,9% para 22,9%.

Isso nos leva a refletir sobre o regime de colaboração, instituído pela CF/1988. A responsabilidade pela oferta da educação básica obrigatória recai sobre estados (ensino fundamental e médio) e municípios (educação infantil e ensino fundamental), com a assistência técnica e financeira da União. Mas no fim, a educação acaba sendo financiada principalmente por estados e municípios (Farenzena, 2011). A partir da Constituição de 1988, as responsabilidades educacionais foram repassadas aos municípios sem repassar recursos e sem levar em conta as desigualdades econômicas, educacionais e sociais. A situação só começa a ser corrigida com a evolução da política de fundos, como explicada adiante.

Farenzena (2011) observa que desde o contexto pós-constituente, as políticas públicas educacionais voltadas à garantia do acesso, permanência e qualidade do ensino contrastam com as políticas macroeconômicas, que impõem estratégias de gestão e financiamento no sentido de limitar os gastos públicos sociais, principalmente na esfera federal (Farenzena, 2011). Essa limitação significa “debilidade para incidir nas desigualdades socioeconômicas e educacionais” (Farenzena, 2011, p. 14), e baixa participação da União nos gastos com educação pública.

O PNE 2014-2024 teria validade até junho de 2024, mas teve a vigência prorrogada até 31 de dezembro de 2025, por meio da Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024, enquanto o Projeto de Lei nº 2.614/2024, de autoria do Poder Executivo, que “Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2024-2034”, tramita pelo Congresso Nacional.

A meta de se aplicar em educação pública o equivalente a 10% do PIB brasileiro ganha novamente o prazo de um decênio: até 2035. Ora, mas gastar 10% do PIB com educação pública é necessário?

Em 2017, a pedido do governo federal, o Banco Mundial apresentou um relatório de análise de gastos do governo. O documento, intitulado “Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”, afirma que, em 2010, as despesas “com educação no Brasil eram superiores à média dos países da OCDE³¹ (5,5%), do BRICS³² (5,1%) e da América Latina (4,6%)”, e em 2014, chegaram a 6% do PIB. O documento caracteriza, ainda, as despesas com educação pública no Brasil como ineficientes, em razão da baixa qualidade dos professores, dos altos índices de reprovação dos alunos e de uma razão aluno-professor relativamente baixa (Banco Mundial, 2017, p. 122-123).

Aparentemente considerando apenas o que os recursos aplicados em educação representam em relação ao PIB, um discurso, em 2019, do então ministro da educação, Abraham Weintraub, reforçava a ideia que o Brasil gasta muito com educação e tem resultados ineficientes em relação a outros países: “O Brasil gasta com educação como os países ricos e tem resultados como países pobres”³³.

Mas o Brasil gasta mesmo como países ricos? Para fazer uma comparação utilizando o percentual do PIB relacionado à educação, selecionamos 10 países ricos, membros da OCDE³⁴, com os maiores PIBs, e buscamos os dados mais recentes disponíveis no *The World Factbook*, da *Central Intelligence Agency* (CIA) dos Estados Unidos, em que os PIBs são corrigidos pelo poder de paridade de compra (*purchasing power parity – ppp*), possibilitando a comparação entre os países.

³¹ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Atualmente, composta por 38 países-membros. A OCDE se define como uma organização internacional que trabalha para construir políticas públicas para uma vida melhor (OCDE, 2022).

³² Agrupamento dos países Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

³³ Disponível no portal do MEC: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/222-537011943/75361-em-visita-ao-mec-presidente-jair-bolsonaro-fala-em-mudar-o-brasil-por-meio-da-educacao#:~:text=%E2%80%9CO%20Brasil%20gasta%20com%20educa%C3%A7%C3%A3o,p%C3%A3o%2C%20porque%20tem%20imposto%20%C3%A1.>

³⁴ O relatório do Banco Mundial constantemente faz comparações entre Brasil e países da OCDE.

De acordo com o *The World Factbook*, o PIB é o valor de todos os bens e serviços produzidos por um país em determinado ano. O PIB real, com paridade do poder de compra (PPC), é a soma desses bens e serviços produzidos avaliados a preços prevalentes nos Estados Unidos, em dólares americanos. Essa é uma medida utilizada por economistas para comparar as condições de vida e o uso dos recursos entre os países (CIA, EUA, 2023).

Amaral (2012) explica que analisar o percentual de recursos gastos com educação em relação ao PIB requer um cuidado especial. Quando se utiliza esse indicador, duas outras informações precisam ser verificadas: “o valor do PIB do país e o tamanho do alunado a ser atendido, o que pode ser expresso, por exemplo, pela quantidade de pessoas do país que se encontra em idades educacionais apropriadas” (Amaral, 2012, p. 170).

Dessa forma, coletamos no *The World Factbook*: a) o valor do PIB dos países selecionados (Alemanha, Austrália, Bélgica, Canadá, Estados Unidos da América (EUA), França, Itália, Japão, Polônia e Reino Unido) e do Brasil; b) o percentual aplicado em educação; c) a população total dos países e d) os percentuais da população com idade de 0 a 14 e de 15 a 24 anos. A partir desses dados, calculamos: a) o total de recursos gastos com educação; b) a população em idade educacional e c) o valor gasto por pessoa em idade educacional, conforme metodologia adotada por Amaral (2012). A tabela a seguir apresenta os resultados encontrados:

Tabela 2 – Recursos financeiros aplicados em educação – países selecionados

País	PIB/PPC em 2020	% PIB aplicado em educação	Total de recursos em educação	População em idade educacional (0 a 24 anos)	Valor aplicado por pessoa em idade educacional US\$/PPC
Bélgica	557.110.000.000	6,7	37.326.370.000	3.367.013	11.085,90
Austrália	1.250.900.000.000	6,1	76.304.900.000	8.263.287	9.234,21
EUA	19.846.720.000.000	6,1	1.210.649.920.000	105.824.171	11.440,20
França	2.832.000.000.000	5,5	155.760.000.000	20.655.477	7.540,86
Reino Unido	2.797.980.000.000	5,5	153.888.900.000	19.740.856	7.795,45
Canadá	1.742.790.000.000	5,2	90.625.080.000,00	10.372.502	8.737,05
Polônia	1.223.460.000.000	5,2	63.619.920.000	9.382.331	6.780,82
Alemanha	4.238.800.000.000	4,7	199.223.600.000	19.139.873	10.408,83
Itália	2.322.140.000.000	4,3	99.852.020.000	14.088.634	7.087,42
Japão	5.224.850.000.000	3,4	177.644.900.000	27.277.563	6.512,49
Brasil	2.989.430.000.000	6,0	179.365.800.000	80.748.130	2.221,30

Fonte: CIA/EUA (2022). Elaboração da autora.

Observe que o Brasil aplica em educação, de acordo com essa base de dados, o equivalente a 6,0% do PIB³⁵, bem próximo aos percentuais aplicados pela Austrália (6,1%) e pelos EUA (6,1%). Mas 6,1% do PIB da Austrália corresponde a US\$/PPC 76,3 bilhões; dos EUA, a US\$/PPC 1,2 trilhão; e 6% do PIB brasileiro equivale a US\$/PPC 179,3 bilhões. Ou seja, não é o percentual do PIB que vai determinar se um país aplica mais ou menos em educação. Além de apurar o total de recursos aplicados, esse número precisa ser dividido pela quantidade de pessoas em idade educacional.

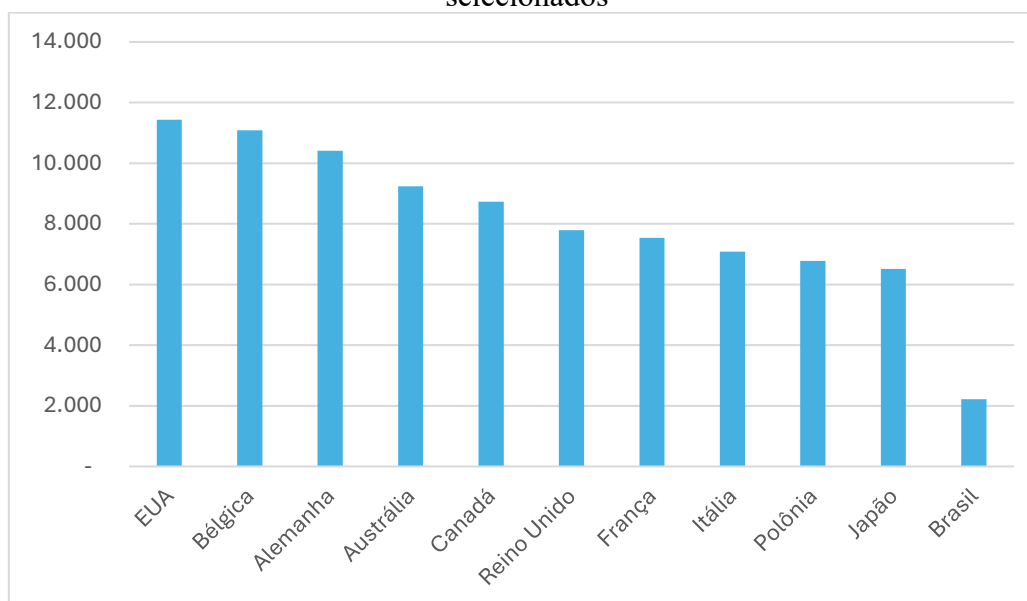
Quando consideramos os indicadores valor do PIB, total de recursos para a educação e quantidade de pessoas em idade educacional, vê-se que, enquanto a Austrália aplica por pessoa em idade educacional US\$/PPC 9.234,21 e os Estados Unidos US\$/PPC 11.440,20, o Brasil aplica US\$/PPC 2.221,30. A média de recursos aplicados por pessoa em idade educacional dos países selecionados é US\$/PPC 8.662,32.

O Japão, que destina à educação o menor percentual de PIB entre os países selecionados (3,4%), tem um valor aplicado por pessoa em idade educacional de US\$/PPC 6.512,49, quase o triplo do valor gasto pelo Brasil, segundo os dados da OCDE. Isso mostra que a afirmação de que “o Brasil gasta como países ricos” é um grande equívoco.

O Gráfico 2 a seguir apresenta o valor aplicado por pessoa em idade educacional no Brasil e em países selecionados.

³⁵ Utilizamos as informações do *The World Fact Book* para comparar os dados entre países. Em âmbito nacional, adotamos como fonte oficial os dados do Inep. O Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação aponta que, durante todo o período de 2015 a 2022, o gasto em educação pública no Brasil se manteve estável em torno de 5,0% de participação no PIB, e o gasto em educação em torno de 5,4%.

Gráfico 2 – Valor aplicado por pessoa em idade educacional no Brasil e em países selecionados



Fonte: Elaboração deste estudo a partir da Tabela 2.

O Brasil ainda precisa elevar a aplicação do percentual do PIB destinado à educação para alcançar um valor por pessoa em idade educacional próximo ao que países-membros da OCDE praticam. Elevando esse patamar de recursos, segundo Amaral (2012), até 2050 a própria dinâmica da população em idade educacional no Brasil reduzirá o percentual do PIB necessário para o financiamento da educação, em razão da diminuição da quantidade de pessoas nas faixas etárias educacionais.

2.1.4 Royalties do petróleo e fundo social do pré-sal

A vinculação dos royalties do petróleo e gás natural para as áreas de educação e saúde foi estabelecida pela Lei nº 12.858/2013, com a finalidade, na área da educação, de cumprir a meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB. A Lei destinou os recursos da educação integralmente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e vinculou 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social (Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010) até que fossem cumpridas as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação.

Em síntese, os recursos financeiros da educação brasileira são constituídos por:

- a. vinculação de parte dos recursos oriundos dos impostos pagos pela população brasileira;

- b. a contribuição do salário-educação, vinculada somente para a educação básica;
- c. vinculação do montante de recursos financeiros ao PIB;
- d. parte dos recursos dos royalties do petróleo, do Fundo Social e receitas advindas de acordos de individualização da produção de petróleo e gás natural (Amaral, 2016, p. 25).

A vinculação dos recursos de impostos, do salário educação e de percentual do PIB estão previstas na Constituição (artigos 212 e 214). A vinculação dos royalties do petróleo e gás natural e do Fundo Social foi estabelecida por Lei.

2.2 A política de fundos e ampliação do direito à educação

A política de fundos ganha importância neste estudo na medida em que: é uma subvinculação da receita resultantes de impostos e transferências vinculadas à educação pela Constituição; estrutura o financiamento da educação básica; ficou fora do Teto de Gastos da União (EC nº 95/2016); e é uma das ações alocadas no orçamento do FNDE.

É impossível estudar a política de fundos sem reconhecer quem a idealizou: o educador Anísio Teixeira. A ideia de instituir um fundo público para financiar a educação pública começa a tomar forma ainda em 1932, no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. O Manifesto defende a necessidade de ampla autonomia administrativa, técnica e econômica na função educacional. Os pioneiros são categóricos ao afirmar que:

A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um "fundo especial ou escolar", que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção (Teixeira *et al.*, 1932, p. 415).

Preocupado com as desigualdades, os contrastes econômicos e sociais entre os municípios brasileiros, que refletem na oferta da educação, Anísio Teixeira desenvolveu estudos e propôs um modelo de financiamento, publicado em seu livro “Educação é um direito”, em 1968.

Teixeira (2009) idealizou um fundo nacional, de caráter permanente, constituído por recursos dos entes municipais, estaduais e federal, cujo montante seria calculado partindo de um custo educacional padrão por aluno multiplicado pelo número de pessoas em idade escolar. O financiamento do ensino ocorreria com os 20% da receita de impostos vinculados à educação, dos municípios e estados e, não sendo possível com esses recursos atingir o custo-aluno-ano padrão, a União complementaria o fundo nacional. A metodologia proposta pelo educador buscava calcular o mínimo necessário para a

garantia da oferta da educação com qualidade e equidade, em um Brasil extremamente heterogêneo.

O caráter supletivo da ação da União auxiliaria os governos estaduais e municipais a se empenharem para que, de forma solidária e integrada, fossem cumpridas as suas atribuições em relação à educação. O fundo, então, seria constituído por recursos vinculados à educação dos três entes governamentais (Teixeira, 1962, 2009). Para Amaral (2001, p. 278), as ideias de Anísio Teixeira apresentavam “uma engenhosa articulação permanente entre as três esferas do poder público”.

Na década de 1990, a política de fundos foi implementada pelo governo federal, no contexto da Reforma do Aparelho do Estado, ou seja, alinhada às exigências de racionalidade e eficiência da gestão dos recursos existentes (Jesus, 2011), e não no sentido de garantir mais recursos para a educação. Estudos do MEC que embasaram a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) consideravam que a educação já contava com recursos públicos suficientes, porém, mal aplicados (Martins, 2011).

A política de fundos evoluiu ao longo do tempo, mas manteve a sua estrutura básica: a subvinculação de recursos de estados e municípios, a complementação da União, e a redistribuição pelo número de matrículas, conforme quadro a seguir.

Quadro 7 – Configuração geral dos fundos no âmbito de cada unidade federativa

UFs	Composição	Redistribuição
Estado e municípios/ Distrito Federal	Recursos de estados e municípios, subvinculados à educação.	Montante de recursos dividido pelo número de matrículas ponderadas ³⁶ das redes estadual e municipais de ensino.
União	Complementação, se houver.	

Fonte: Elaboração da autora.

O fundo público para a educação se caracteriza como uma reserva de recursos do estado e de seus municípios, que é redistribuída em função do número de matrículas.

³⁶ A Lei que criou o Fundef, em 1996, previu a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, mas os fatores de ponderação só foram aplicados a partir de 2000 (Gouveia; Souza, 2015).

Quando o *per capita* não atinge o mínimo definido nacionalmente, entram recursos também da União: a complementação. Os fundos são de âmbito estadual³⁷, ou seja, cada estado e o Distrito Federal possui seu próprio fundo, e em nenhuma hipótese há movimentação de recursos entre um fundo e outro.

O Fundef foi criado, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 (EC nº 14/1996), e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. De natureza contábil³⁸, os fundos foram implantados nacionalmente em 1998³⁹, com vigência até 31 de dezembro de 2006.

Coerente com a perspectiva do gerenciamento e da restrição orçamentária, o Fundef não trouxe recursos novos para a educação. O que ele fez foi subvincular para o ensino fundamental recursos já existentes (Pinto, 1999). Vinte e cinco por cento das receitas de impostos e transferências constitucionais de estados e municípios já estavam vinculados à educação pela Constituição de 1988. Dessas receitas vinculadas, 15% do FPE, FPM, ICMS, IPI-Exportação e receita da Lei Kandir⁴⁰ foram reservados para compor os Fundef(s), em cada estado e no Distrito Federal.

A complementação da União estava atrelada ao valor mínimo anual por aluno definido nacionalmente, que nunca seria “inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas” (Brasil, 1996). Ao fixar o valor mínimo nacional por aluno, o governo federal descumpriu reiteradamente a Lei nº 9.424/1996 e, conseqüentemente, o critério de complementação. Até hoje, estados e municípios que moveram ação no Judiciário recebem precatórios do Fundef (Farenzena, 2020).

A redução das desigualdades entre os estados dependeria da complementação da União, que foi irrisória e atendeu, anualmente, cerca de cinco estados da Federação. No âmbito de cada fundo, o Fundef promoveu a redistribuição da pobreza ou da riqueza que ali existia (Gouveia; Souza, 2015).

³⁷ A política tem alcance nacional, mas na prática, são 27 fundos operando a nível estadual, com a coordenação e complementação da União (Borges, 2007).

³⁸ Segundo o MEC, natureza contábil “significa que seus recursos são repassados automaticamente aos estados e municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente”. As receitas e despesas devem estar previstas no orçamento; e a execução, contabilizada de forma específica (Brasil, MEC, 1998).

³⁹ Exceto pelo estado do Pará, que implantou o Fundo em 1º de julho de 1997, por lei estadual - antecipação facultada pela Lei nº 9.424/1996 (Brasil, MEC, 2004).

⁴⁰ “Prevê o ressarcimento, pela União, em favor dos estados e municípios, a título de compensação financeira pela perda de receitas (isenção de cobrança) assegurada para desonerar (baratear) exportações de produtos primários” (FNDE, 2008, p. 100).

Para Gouveia e Souza (2015, p. 47), mesmo que o Fundef

[...] se relacione a uma agenda negativa de enxugamento das contas públicas, o debate sobre quanto custa a educação brasileira se instalou sem ameaçar o patamar mínimo da vinculação constitucional e, na mudança da conjuntura política dos anos 2000, constitui-se em cenário favorável ao reconhecimento das insuficiências de financiamento da educação brasileira.

Enquanto a aprovação do Fundef foi marcada por um contexto de restrição orçamentária para as políticas sociais, a transição para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) fez-se em um momento de perspectiva de crescimento econômico e pressão dos movimentos sociais, refletindo na ampliação dos recursos para o financiamento de toda a educação básica (Gouveia; Souza, 2015). A maior limitação do Fundef era o atendimento restrito ao ensino fundamental regular. O foco das políticas educacionais na década de 1990 estava na universalização desta etapa de ensino.

Cada geração do fundo tem suas próprias características, regras e efeitos, mas daremos enfoque aqui apenas à evolução da subvinculação dos recursos e da complementação da União, incluindo as modalidades de redistribuição.

O Fundeb 2007-2020 foi criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 (EC nº 53/2006), e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, com vigência de 1º de janeiro de 2007 até 31 de dezembro de 2020, em substituição ao Fundef, e mantendo, ainda, a característica de fundo transitório.

Como o Fundef atendia apenas alunos do ensino fundamental regular, o processo de implantação do Fundeb para atendimento de todas as etapas e modalidades da educação básica foi gradativo, tanto para a ampliação das receitas do fundo quanto para a incorporação das demais matrículas na redistribuição dos recursos, como mostrado no Quadro 8.

Quadro 8 – Etapas de implantação financeira do Fundeb 2007-2020

UFs	Origem dos recursos	Contribuição à formação do Fundo			
		2007	2008	2009	2010 a 2020
Estados, Distrito Federal e municípios	FPE, PFM, ICMS, LC nº 87/1996 e IPIexp	16,66%	18,33%	20%	20%
	ITCMD, IPVA, ITRm, outros impostos eventualmente	6,66%	13,33%	20%	20%

	instituídos, receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos relacionados, juros e multas incidentes.				
União	Complementação federal	R\$ 2 bilhões	R\$ 3,2 bilhões	R\$ 5,1 bilhões	10% da contribuição total de estados, Distrito Federal e município.

Fonte: FNDE, 2016, p. 71, com adaptações.

A subvinculação dos recursos que já faziam parte do Fundef foi ampliada de 15% para 20%. Também se acresceu aos fundos a subvinculação de 20% do ITCMD, IPVA, ITRm, de outros impostos eventualmente instituídos, juros, multas e dívida ativa e os rendimentos das aplicações financeiras com recursos do fundo.

Entre 2007 e 2009, a complementação da União foi assegurada por valores fixos, estabelecidos na legislação do Fundeb, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). A partir de 2010, o governo federal complementou os fundos com o valor equivalente a 10% do montante formado pelo que os demais entes aportavam (FNDE, 2016). Dez por cento era o percentual mínimo que o governo federal deveria complementar, e seria necessária uma ampliação gradativa em prol do alcance da meta 20 do PNE 2014-2024. Mas os 10% tornaram-se o máximo de esforço da União durante a vigência do Fundeb 2007-2020.

A Lei nº 11.494/2007 vedou a utilização de recursos do salário-educação para complementar os fundos e, no máximo, 30% do valor da complementação poderia advir dos 18% de impostos vinculados à educação pela Constituição no âmbito da União (FNDE, 2017).

Também houve o redesenho da definição do valor mínimo nacional por aluno ao ano, que passou a ser calculado considerando: o total geral da receita prevista para o Fundeb (contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios) acrescida da complementação da União, divididos pelo número de matrículas ponderadas da educação básica (Gouveia; Souza, 2015). A complementação da União destinou-se aos estados cujo *per capita* ficavam abaixo do mínimo nacional, e atendeu, anualmente, entre nove ou dez fundos (Tanno, 2017b)

Foram quatorze anos de Fundeb, e diversos estudos embasaram a proposta do que viria a ser o Fundeb de caráter permanente. Tanno (2017b), por exemplo, detalha as distorções decorrentes da sistemática adotada na distribuição da complementação da União, em Estudo Técnico (nº 24/2017) da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados⁴¹.

Mesmo o Fundeb sendo um mecanismo equalizador potente, o valor total (considerando recursos que vão além dos 20% do Fundeb) disponível por aluno em cada uma das 5.595 redes de ensino ainda era muito desigual (Tanno, 2017b).

Ao observar os efeitos da complementação da União dentro de qualquer fundo de âmbito estadual, ficava fácil perceber que redes de ensino que já possuíam um valor total por aluno elevado também recebiam a complementação do Fundeb, aumentando as disparidades entre os entes federativos de um mesmo estado (Tanno, 2017b).

Por outro lado, redes de ensino com baixo valor total por aluno, mas pertencentes a estados com valor aluno ano Fundeb acima do mínimo nacional, não recebiam a complementação da União (Tanno, 2017b). Ou seja, o efeito redistributivo precisava de ajustes. O Fundeb “permanente” criou, então, a complementação valor aluno ano total (VAAT), como veremos adiante.

O Fundeb foi instituído como mecanismo permanente de financiamento da educação básica por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020 (EC nº 108/2020). A Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, alterada pelas Leis nºs 14.276, de 27 de dezembro de 2021, e 14.325, de 12 de abril de 2022, regulamenta o Fundo.

O Fundeb tornou-se permanente à revelia do contexto. A PEC nº 15/2015 foi aprovada enquanto o Brasil ainda estava imerso na pandemia da Covid-19, sob um governo cujo ministro da Economia, Paulo Guedes, planejava desvincular, desindexar e descentralizar os recursos das receitas e despesas orçamentárias. O Fundeb se constitui exatamente de recursos subvinculados de impostos e transferências vinculados à educação pela Constituição (Amaral *et al.*, 2021).

O Executivo federal se absteve da discussão que era realizada com a sociedade brasileira por meio de audiências públicas, e perdeu o “*time*”. Quando, de última hora, resolveu participar, tentou implantar formas de canalizar os recursos públicos para a

⁴¹ O documento está disponível no site da Câmara dos Deputados: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/estudos-por-assunto/educacao-cultura-e-esportes/revisao-orcamentaria-2019_educacao_diagnostico.

iniciativa privada. Não logrou êxito porque houve forte mobilização social (Amaral *et al.*, 2021).

Ao fim das negociações, a PEC foi aprovada por ampla maioria na Câmara dos Deputados e por unanimidade no Senado (Amaral *et al.*, 2021). Com a promulgação da EC nº 108/2020, o Fundeb migrou “do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para a parte dogmática da Constituição Federal, no novo art. 212-A”, instituindo um regime de colaboração para o exercício da função própria dos estados, Distrito Federal e municípios em matéria educacional, e supletiva da União”. Como instrumento permanente de financiamento, o Fundeb permite estabilizar o fluxo de recursos e cria condições para o planejamento (Martins, 2021, p. 1).

Entretanto, a disputa da iniciativa privada pelos recursos públicos sempre esteve presente nesse percurso. A Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021, alterou a Lei nº 14.113/2020 para permitir o direcionamento dos recursos do Fundeb aos serviços sociais autônomos (sistema S – por exemplo, Senai, Senac, Sesi e Sesc) que oferecem cursos técnicos de nível médio. A Lei nº 14.113/2020 já admitia, no âmbito para a distribuição dos recursos, as matrículas de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público, para atendimento na educação infantil oferecida em creche até os três anos; na pré-escola, até a universalização dessa etapa de ensino; na educação do campo em centros familiares de formação por alternância e na educação especial.

A composição do Fundeb, vigente desde 1º de janeiro de 2021, no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, é a seguinte:

- Nos estados: 20% do ICMS, ITCD, IPVA, cota-parte FPE e cota-parte IPI-exportação;
- No Distrito Federal: 20% do ICMS, ITCD, IPVA, cota-parte FPE, cota-parte FPM, cota-parte IPI-exportação, cota-parte ITR;
- Nos municípios: 20% da cota-parte FPM, cota-parte ICMS, cota-parte IPVA, cota-parte ITR, cota-parte IPI-exportação (Brasil, MDF, 2022).

Observe, no Quadro 9 a seguir, a composição dos fundos nas esferas estadual e municipal.

Quadro 9 – Composição dos fundos

Esfera federativa	Impostos	Transferências
Estado	ICMS IPVA ITCM	Da União FPE IPI-Exp.
Municípios		Da União FPM ITR
		Do estado IPVA ICMS IPI-Exp.

Fonte: Martins, 2021, p. 19 (com adaptações).

Os impostos que integram a “cesta” do Fundeb, a partir da EC nº 108/2020, permanecem os mesmos do Fundeb 2007-2020, à exceção da compensação pela União da desoneração do ICMS para exportação (a Lei Kandir), que compunha o Fundeb anterior (2007-2020) e não está prevista na Lei nº 14.113/2020 (Martins, 2021).

Ganham destaque, a partir da EC nº 108/2020, as alterações na complementação da União. A complementação aumenta gradativamente de 12% (em 2021) até atingir 23% (em 2026) do valor aportado pelos entes subnacionais aos fundos, com um modelo híbrido de distribuição, composto por três modalidades: complementação-VAAF, complementação-VAAT e complementação-VAAR (Martins, 2021).

Veja, na Tabela 3, a evolução percentual da complementação da União em cada modalidade:

Tabela 3 – Evolução gradativa (2021-2026) da complementação da União ao Fundeb de caráter permanente

Modalidades	2021	2022	2023	2024	2025	2026
VAAF	10%	10%	10%	10%	10%	10%
VAAT	2%	5%	6,25%	7,5%	9%	10,5%
VAAR	0%	0%	0,75%	1,5%	2%	2,5%
Gradação	12%	15%	17%	19%	21%	23%

Fonte: Lei nº 14.113/2020. Elaboração da autora.

A complementação-VAAF é distribuída aos fundos de âmbito estadual que não alcançarem, com os recursos do Fundeb, o valor anual mínimo por aluno (VAAF-MIN) definido nacionalmente (FNDE, 2025).

A complementação-VAAT é distribuída às redes públicas de ensino municipal, estadual e distrital que não alcançarem o valor anual total mínimo por aluno (VAAT-MIN) definido nacionalmente (FNDE, 2025). A complementação-VAAT considera o total de recursos vinculados à educação em cada rede de ensino; e o conceito de valor anual total por aluno “funciona como uma espécie de indicador de qual é a capacidade de financiamento da educação em cada estado ou município” (Brasil, MEC, 2025, online).

Entram na conta do VAAT de cada rede de ensino: os outros 5% dos recursos que compõem o Fundeb, 25% dos demais impostos e transferências vinculados à educação, a cota-parte do salário-educação, os programas de distribuição universal do FNDE (PNAE, PNATE, PDDE e PNLD), o valor anual do Fundeb, a complementação-VAAF, se houver, e também a parcela de participação pela exploração de petróleo e gás natural, prevista em lei federal. A complementação-VAAT é, portanto, a evolução mais expressiva do Fundeb, por considerar o volume total de recursos vinculados à educação (Brasil, MEC, 2025, online).

O VAAT é calculado considerando o “valor total educação” por rede de ensino dividido pelo número de matrículas ponderadas da rede ensino. Pode haver, portanto, 5.595 VAATs diferentes no Brasil: um para cada rede de ensino (Brasil, MEC, 2025, online).

O fato de a complementação-VAAT ser distribuída para redes específicas aumenta muito a capacidade redistributiva do Fundeb porque: a) beneficia redes com menor condição de recursos que estão dentro de estados com maior capacidade financeira; e b) evita beneficiar redes com maior condição de recursos que estão dentro de estados com menor capacidade financeira. Assim, “a relação entre o maior e o menor VAAT do país cai de 580% para menos da metade (cerca de 260%)”, e a tendência é que essa distância diminua à medida que a complementação-VAAT cresça (Brasil, MEC, 2025, online).

Quanto à complementação-VAAR, ela é dirigida às redes públicas que cumprirem condicionalidades e apresentarem melhoria de indicadores de atendimento e de aprendizagem, com redução de desigualdades socioeconômicas e raciais, conforme estabelecido no art. 14 da Lei nº 14.113/2020.

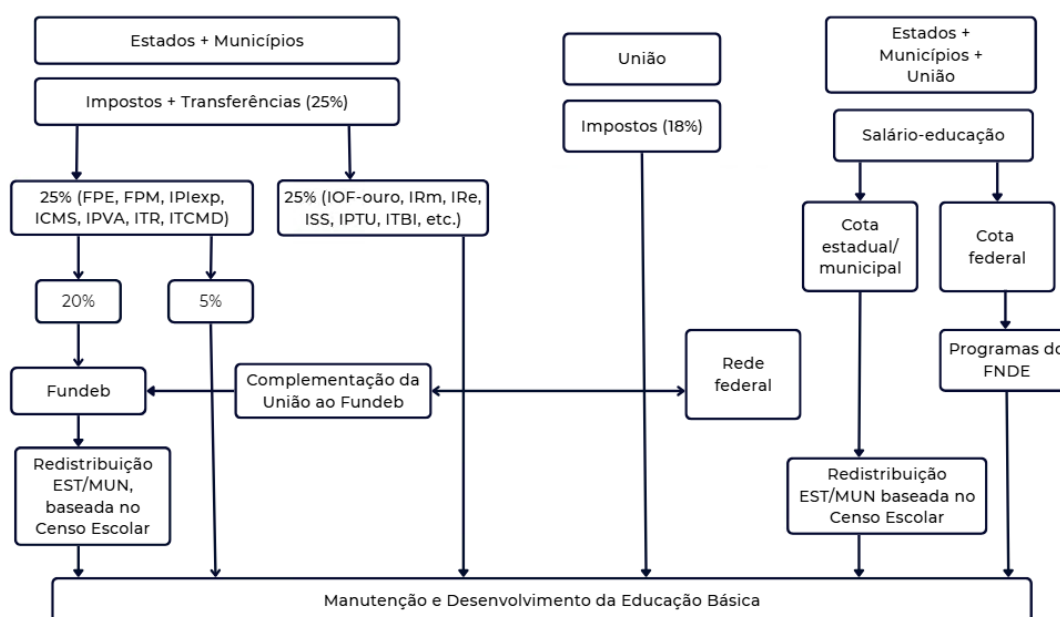
Gluz, Mosna e Farenzena (2024) analisam a complementação-VAAR sob o referencial do gerencialismo, por atrelar a destinação dos recursos ao desempenho das redes de ensino, traduzido em resultados. Como os testes padronizados são o principal instrumento para definir as redes que receberão a complementação e identificam os melhores resultados, as autoras questionam se há garantia de que os recursos também irão para as redes e escolas com mais alunos em situação de vulnerabilidade social e racial,

visando à redução das desigualdades. A complementação-VAAR pode sim ser um instrumento influente no financiamento da educação, desde que seja dada ênfase “à sua capacidade de verificar a Redução das Desigualdades, e não apenas de medir os Resultados” (Gluz; Mosna; Farenzena, 2024, p. 1).

A complementação-VAAR começou a ser implementada em 2023. Esta é uma modalidade que inova na forma de destinar recursos e carece de estudos para avaliar os seus reflexos. Contudo, as pesquisas e o controle social dependem também da transparência dos dados referentes ao cumprimento das condicionalidades (Gluz; Mosna; Farenzena, 2024).

As características do Fundeb vão muito além desta abordagem. Apresentamos apenas o que é necessário para entender a estrutura do financiamento da educação no Brasil. A estrutura do financiamento, considerando as vinculações constitucionais (não inclui recursos do pré-sal), está ilustrada na Figura 1, a seguir.

Figura 1 – Financiamento da educação: vinculações constitucionais



Fonte: MEC, 2013, p. 12 (com adaptações).

Obs.: De acordo com o art. 4º, § 3º, da Lei nº 14.113/2020, “a União poderá utilizar, no máximo, 30% (trinta por cento) do valor de complementação ao Fundeb [...] para cumprimento da aplicação mínima na manutenção e no desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal”.

A Figura 1 resume as fontes de financiamento da educação previstas no art. 212 da Constituição: percentual da receita de impostos e salário-educação. Observe que: a) o salário-educação é uma fonte adicional para a educação básica, apenas; e b) o percentual

do PIB (parte da tríplice vinculação) está previsto no art. 214, mas não foram definidas as fontes que o comporia. Além destas fontes, há a vinculação de *royalties* de petróleo e Fundo Social do pré-sal, estabelecida pela Lei nº 12.858/2013.

Na hipótese de extinção ou substituição de algum dos impostos vinculados à educação, o art. 212, § 8º da Constituição, prevê a redefinição dos percentuais, de modo que resultem recursos vinculados a MDE e recursos subvinculados ao Fundeb “em aplicações equivalentes às anteriormente praticadas” (CF/1988). “Trata-se de norma com alguma força moral e apelo retórico, mas cuja efetividade será posta à prova por ocasião da reforma” tributária (Martins, 2021, p. 17).

A Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023 (EC nº 132/2023), alterou o Sistema Tributário Nacional. A partir de 2026, alguns impostos serão gradativamente substituídos. Nesse caso, deve-se cumprir o que está disposto também na Lei do Fundeb, art. 52, que aponta para 1) a avaliação dos impactos nos Fundos e 2) a criação de “meios para que não haja perdas ao financiamento da educação básica”. O “montante dos recursos vinculados ao Fundeb nos entes federativos” deve ser, no mínimo, “igual à média aritmética dos 3 (três) últimos exercícios” (Brasil, 2020). Temos, à frente, portanto, um cenário de mudanças.

O financiamento de política pública social é sempre marcado por muitos embates. No próximo tópico, abordaremos a disputa pelo fundo público federal.

2.3 Disputa pelo fundo público federal

Na sociedade de classes contemporânea, a luta política democrática passa pela gestão do fundo público, pelo qual se define o direito à igualdade e, somente com a ideia de conservação do direito é que se estabelece um vínculo forte entre democracia e justiça social (Chauí, 1999).

A democracia se caracteriza pela liberdade e igualdade entre os cidadãos. Por isso, em uma sociedade de classes, o maior problema é manter esses dois princípios (liberdade e igualdade) no cenário real de desigualdade social. No contexto real, a igualdade se define como igualdade de condições, e deve ser assegurada pelo Estado, por meio dos recursos do fundo público (Chauí, 1999).

O conceito de fundos públicos foi desenvolvido durante o Estado de bem-estar implementado na Europa. Os fundos públicos promoveram transformações políticas e econômicas na sociedade, e se tornaram uma precondição para a acumulação e

reprodução do capital e para a reprodução da força de trabalho. Em outras palavras, eles financiam o capital e a força de trabalho, e integram a economia política neoliberal desde a sua origem (Chauí, 1999).

Segundo Amaral (2003), o fundo público, formado por tributos (impostos, taxas e contribuições) pagos tanto pelos capitalistas quanto pelos trabalhadores, além de financiar as atividades burocráticas do Estado, financia ações em duas vertentes: a econômica e a social (Amaral, 2003). Financia a vertente econômica quando os gastos públicos são direcionados à produção (subsídios para a agricultura, o comércio, a indústria, a ciência e tecnologia) (Chauí, 1999), ao “salvamento” de bancos, a empréstimos com grande tempo de carência e juros subsidiados, à renúncia de receitas tributárias, etc. (Amaral, 2003). Financia a vertente social quando os gastos públicos são direcionados a educação, saúde, habitação, previdência social, transporte, alimentação, seguro-desemprego, etc. (Amaral, 2003; Chauí, 1999).

Se financia o econômico e o social, significa, nas palavras de Chauí (1999, p. 3), que “as democracias representativas agem num campo de lutas polarizado pela direção dada ao fundo público”. Nessa perspectiva, de modo algum o neoliberalismo é o enxugamento do Estado, mas a decisão de “maximizar o uso da riqueza pública nos investimentos exigidos pelo capital”, em detrimento do financiamento de bens e serviços públicos sociais voltados ao trabalhador. Significa, em suma, que as classes populares devem lutar pela gestão do fundo público, e se opor à gestão neoliberal (Chauí, 1999, p. 3).

O financiamento da educação perpassa a disputa pelos recursos do fundo público. E que direcionamento tem sido dado ao fundo público federal? Prioriza a acumulação do capital ou a produção de bens e serviços públicos sociais?

Ferreira (2022) analisou a evolução das despesas liquidadas das funções orçamentárias do governo federal, no período de 2010 a 2020, organizando-as em dois blocos, segundo a classificação do Inep: 1) despesas consideradas gastos públicos sociais (educação, saúde, assistência social, previdência social, cultura, saneamento, etc.) e 2) despesas consideradas gastos públicos não sociais (agricultura, indústria, ciência e tecnologia, comunicações, energia, transporte, relações exteriores, encargos sociais, etc.).

A autora constata que, a partir de 2015, o financiamento das políticas sociais, no âmbito do governo federal, sofreu profunda redução, agravada após o ano de 2016, com a implementação do Novo Regime Fiscal e o comprometimento com a agenda neoliberal dos governos que se sucederam. A política de austeridade adotada foi coerente com a

regulação capitalista do Estado por força ultraliberal, descartando programas que não estivessem relacionados à reprodução do capital (Ferreira, 2022).

As despesas na função educação caíram de forma significativa de 2015 a 2020, enquanto as despesas nas funções Defesa Nacional, Judiciário, pagamento de juros, encargos e amortização da dívida interna e externa, por exemplo, foram ampliadas. Teixeira (2022) observa, portanto, que os setores sociais estiveram em desvantagem na disputa pela distribuição dos recursos do fundo público federal, no período analisado.

É em razão desse embate entre gastos destinados à vertente econômica ou à social que, na sociedade de classes contemporânea, a luta política pela igualdade de condições permeia a gestão do fundo público federal (Amaral, 2003; Chauí, 1999).

CAPÍTULO 3 – A EVOLUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA DO FNDE: CONSTRUÇÃO OU DESCONSTRUÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA?

Este capítulo discute a atuação do FNDE no financiamento da educação básica pública, como autarquia responsável por viabilizar as funções redistributiva e supletiva da União, oferecendo assistência técnica e financeira aos entes subnacionais.

Avalia a despesa liquidada da Unidade Orçamentária 26298 - FNDE, constante do Orçamento da União, no período de 2014 a 2022, analisando as ações orçamentárias de assistência financeira da União à educação básica, com destaque para a complementação da União ao Fundeb.

Neste capítulo, procuraremos mostrar a construção e a desconstrução do financiamento da educação básica por meio do exame da despesa liquidada nas principais ações de assistência financeira do FNDE aos entes subnacionais.

3.1 A atuação do FNDE no financiamento da educação básica

O FNDE é uma autarquia⁴² federal, criada pela Lei nº 5.537⁴³, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, responsável por executar políticas educacionais do MEC (FNDE, 2025, online), em especial voltadas à educação básica. Sendo uma autarquia, o FNDE faz parte da administração indireta, possui personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para realizar atividades típicas da administração pública, que requeiram gestão administrativa e financeira descentralizada (Brasil, 1967), e está vinculado ao MEC.

O MEC é um órgão da administração pública federal direta, responsável por formular, implementar e avaliar as políticas de educação. De acordo com o Decreto nº 11.691, de 5 de setembro de 2023, compete ao órgão os seguintes assuntos:

- I - política nacional de educação;
- II - educação em geral, compreendidos educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, educação de jovens e adultos, educação profissional e tecnológica, educação especial e educação a distância, exceto ensino militar;
- III - avaliação, informação e pesquisa educacional;
- IV - pesquisa e extensão universitária;

⁴² Meireles (2004, p. 334) ensina que autarquias são “entes administrativos **autônomos**, criados por lei específica, com personalidade jurídica de Direito Público Interno, patrimônio próprio e atribuições estatais específicas” (grifos nossos).

⁴³ A Lei o criou como Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (Indep).

V - magistério e demais profissionais da educação; e
VI - assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes (Brasil, 2023).

O FNDE foi criado, na década de 1960, com a finalidade de “captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa, inclusive alimentação escolar e bolsas de estudo, observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação” (Brasil, 1968). Para fazer face aos seus encargos, disporia, de acordo com o Decreto-Lei nº 872/1969, de recursos orçamentários que lhe fossem consignados, recursos provenientes de incentivo fiscais, da Loteria Federal, de contribuição do salário-educação, de receitas patrimoniais, bens e legados, de juros bancários de suas contas e de outras fontes (Brasil, 1968).

A implantação do FNDE, na década de 1960, se deu em um cenário sociopolítico turbulento, enquanto o financiamento da educação também passava por diversas alterações. Se, por um lado, a contribuição social do salário-educação é instituída em 1964, por outro, a vinculação de impostos para a educação deixa de existir em 1967 (Paz, 2023), e só com a Emenda Calmon, em 1983, retornaria, consolidando-se na Constituição Cidadã de 1988.

Em 1997, a Reforma do Aparelho do Estado, promovida por Fernando Henrique Cardoso, alterou a estrutura e a essência da autarquia. A Medida Provisória nº 1549-27, de 14 de fevereiro de 1997, transformada na Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, extinguiu a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) e transferiu as competências da Fundação para o FNDE. O FNDE passou a desenvolver os programas de assistência ao estudante, como os suplementares de alimentação escolar, transporte e distribuição de material didático (Parente, 2006).

Segundo Castro (2001), havia um quadro difuso da política de assistência praticada pelo MEC, e a proposta de solução, constante da Reforma Administrativa, foi a de integrar em uma única instituição, todas as atividades relacionadas à assistência ao estudante, eliminando a duplicação de atividades e funções.

Ao incorporar as competências da FAE, o FNDE, além de financiador, tornou-se gestor de programas (Wathier; Neto; Júnior, 2023). Na visão de Cruz (2009), isso fortaleceu a autarquia, que precisou ajustar sua estrutura “para dar continuidade às políticas supletivas e redistributivas em relação a estados e municípios mediante financiamento da educação”, criando padrões diferenciados de gestão (Cruz, 2009, p. 215).

Após a década de 1990, “se consolida no FNDE tal nível de especialização na gestão de recursos federais da educação direcionados a estados e municípios” que, mesmo que se tenha organizado as competências do MEC na definição das diretrizes das políticas e as do FNDE na implementação, o FNDE acaba influenciando a definição das políticas, apesar da resistência de alguns setores do MEC (Cruz, 2009, p. 210).

Oliveira (2022, p. 153) afirma que, pela capacidade técnica do FNDE “sobre a execução de políticas de assistência financeira aos estados e municípios e por sua flexibilidade em decorrência da natureza autárquica, muitas vezes cabe à autarquia a responsabilidade pela indução de políticas públicas federais de educação”.

Apesar de ter se consolidado com uma instituição gestora e financiadora de programas, propulsora da participação da União na assistência técnica e financeira aos entes subnacionais, o FNDE não está imune às interferências políticas. Prova disso é o processo intenso de transições da alta administração⁴⁴, que afeta as formas de assistência, a definição das prioridades e o desenvolvimento de projetos. Durante o período de 2014 a 2022, recorte temporal definido nesta tese, o FNDE passou pelas seguintes gestões:

Quadro 10 – Relação de presidentes do FNDE (2014-2022)

Período	Titular	Governo
05/09/2013 a 14/02/2014	Antônio Corrêa Neto	Dilma Roussef
14/02/2014 a 03/02/2015	Romeu Weliton Caputo	
03/02/2015 a 05/04/2016	Antônio Idilvan de Lima Alencar	Dilma Roussef / Michel Temer
06/04/2016 a 20/12/2016	Gastão Dias Vieira	Michel Temer
21/12/2016 a 20/12/2018	Silvio Pinheiro	
05/02/2019 a 28/08/2019	Carlos Alberto Decotelli	Jair Bolsonaro
28/08/2019 a 23/12/2019	Rodrigo Sergio Dias	
23/12/2019 a 01/06/2020	Karine Silva dos Santos	
01/06/2020 a 31/12/2022	Marcelo Lopes da Ponte	

Fonte⁴⁵: FNDE, online. Consulta em abril de 2025. Elaboração da autora.

⁴⁴ Configurada, na estrutura da autarquia, pela presidência e pelos titulares das diretorias.

⁴⁵ A lista completa está disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/institucional/biografia/presidentes>.

Foram nove presidentes em nove anos. Desses, apenas dois são servidores da casa: Antônio Corrêa Neto e Karine Silva dos Santos, e estiveram na presidência por um breve período (inferior a 6 meses).

A mudança constante de gestão torna o FNDE mais suscetível às influências políticas e ao uso eleitoreiro de seus recursos (Torres, 2020). Internamente, o cenário de instabilidade compromete o clima organizacional da instituição e a continuidade de projetos.

O FNDE tem como missão “Prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos”; a visão é “Ser referência na implantação de políticas públicas”, e gera os seguintes valores para a sociedade: “bem-estar na educação, acesso à educação superior privada, acesso ao material didático, e segurança alimentar e nutricional no ensino básico”. Por meio da assistência técnica, “o FNDE se diferencia da natureza de fundo, ainda que carregue este nome, e se habilita como agregador de valores na sua ação direta e na sua atuação junto aos demais atores” (FNDE, 2023, online). Para interpretação das finalidades da autarquia, o FNDE adota os seguintes conceitos de recursos técnicos e financeiros:

- I - recursos técnicos - representados pelo compartilhamento de conhecimento que subsidiam a execução das ações, projetos e programas; e
- II - recursos financeiros - representados pelos recursos orçamentários e financeiros destinados a ações, projetos e programas (FNDE, 2025, online).

Para entender a atuação do FNDE na execução das políticas educacionais do MEC, faremos uma comparação do total de despesas da autarquia ao do órgão, tomando como referência a despesa liquidada. Para isso, precisamos compreender:

- A classificação institucional da despesa pública; e
- As etapas da despesa pública: empenho, liquidação e pagamento.

A classificação institucional da despesa, na União, compreende dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária (UO), refletindo as estruturas organizacional e administrativa (MTO, 2023).

Órgão orçamentário é o agrupamento de Unidades Orçamentárias (UOs) (MTO, 2023). O código de classificação institucional é composto por 5 dígitos. Os dois primeiros identificam o órgão, e os demais identificam a UO (Enap, 2019). As despesas orçamentárias do MEC estão alocadas no órgão 26000. O órgão possui 154 UOs (Mendlovitz, 2023), entre elas, a UO 26298 – Fundo Nacional de Desenvolvimento da

Educação. As dotações orçamentárias são consignadas às UOs, responsáveis pela realização das ações (MTO, 2023).

Nem sempre um órgão ou uma UO corresponde a uma estrutura administrativa. Isso ocorre, por exemplo, com o órgão 73000 – Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios e 74000 – Operações Oficiais de créditos (Enap, 2019). Na Lei Orçamentária Anual (LOA), há dotações sob supervisão do MEC que estão alocadas nesses órgãos: a transferência a estados, Distrito Federal e municípios das cotas-partes do salário-educação (73000) e os recursos do Fundo de Financiamento ao Estudantes do Ensino Superior – Fies (74000) (Mendlovitz, 2023).

O orçamento total do MEC inclui, portanto: “todas as unidades orçamentárias do Órgão Superior 26000 (MEC) e as unidades orçamentárias 73107 (Recursos sob Supervisão do Ministério da Educação) e 74902 (Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior/Fies – Min. da Educação)” (Oliveira, 2022, p. 144). No âmbito do MEC, o FNDE é a autarquia responsável por gerir as dotações consignadas às unidades orçamentárias 26298 (FNDE), 73107 (cota-parte estadual e municipal do salário educação) e 74902 (Fies) que, juntas, formam um volume significativo de recursos (Oliveira, 2022).

Por dotação orçamentária, entende-se a “autorização de despesas expressa em valores monetários pela LOA para atender a uma determinada programação orçamentária” (Congresso Nacional, 2025, online). O valor da autorização de gasto constante na LOA é a dotação inicial. Durante a execução orçamentária, pode haver a necessidade de retificar o orçamento, para adequá-lo às reais necessidades de execução dos programas do governo ou para corrigir eventuais distorções (Enap, 2019). A dotação atualizada “representa os valores disponibilizados a uma determinada ação, já considerando todas as alterações orçamentárias ocorridas ao longo do exercício” (Oliveira, 2022, p. 145).

Neste estudo, optamos por analisar as ações orçamentárias do FNDE com base na despesa liquidada. Despesa orçamentária constitui

[...] os dispêndios efetuados pelo Estado para a manutenção de suas atividades ou para a construção e manutenção de bens públicos, com a finalidade de atendimento às necessidades coletivas. Esses dispêndios devem estar previstos na Constituição, leis ou atos administrativos e necessitam de autorização legislativa para a sua realização, por meio da Lei Orçamentária Anual ou de créditos adicionais (Enap, 2019, p. 6).

Executar a despesa pública significa realizar as despesas previstas no orçamento seguindo três estágios: empenho, liquidação e pagamento.

O empenho, primeiro estágio da despesa, é o “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (artigo 58, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964). Funciona como garantia ao credor de que existe o crédito necessário para liquidar o compromisso assumido. Quando se faz o empenho, parcela da dotação orçamentária disponível fica comprometida (Congresso Nacional, 2025, online), ou seja, parte do montante da dotação orçamentária na LOA é reservada para a realização de despesa específica (Enap, 2019). O empenho precede a realização da despesa: “É vedada a realização de despesa sem prévio empenho” (art. 60 da Lei nº 4.320/1964).

O segundo estágio da despesa é a liquidação, que “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” (art. 63 da Lei nº 4.320/1964). Nesta etapa, é realizada a conferência do objeto contratado, que pode ser serviços prestados ou bens fornecidos ou entregues (Congresso Nacional, 2025, online) ao governo.

O último estágio da despesa é o pagamento, quando a unidade estatal efetiva o pagamento ao responsável pela prestação do serviço ou fornecimento do bem, recebendo a quitação (Congresso Nacional, 2025, online). Nenhuma despesa pode ser paga sem ter sido liquidada (Enap, 2019).

Considerando que, na liquidação, o serviço já foi prestado ou o bem entregue ao governo, e representa os resultados que o governo efetivamente entregou à sociedade, analisaremos as despesas liquidadas, ano a ano, do orçamento total do MEC e do orçamento total do FNDE, para, na sequência, calcularmos o que a despesa do FNDE representa, em termos percentuais, em relação à despesa do MEC.

Os dados orçamentários do MEC foram extraídos do Siop. No Painel do Orçamento Federal, selecionou-se o período de 2014 a 2022, o órgão orçamentário 26000 – Ministério da Educação, e a apresentação de resultados por valores liquidados. Repetimos esses passos para extraímos os dados referentes às unidades orçamentárias 73107 (transferência da cota-parte estadual e municipal do salário educação) e 74902 (Fies), cujos valores foram somados aos do órgão MEC.

No caso da UO 26298 (FNDE), os dados foram extraídos com detalhamento das despesas por ação orçamentária.

As Tabelas 4 e 5 expressam a despesa total liquidada do MEC e do FNDE, respectivamente, no período de 2014 a 2022.

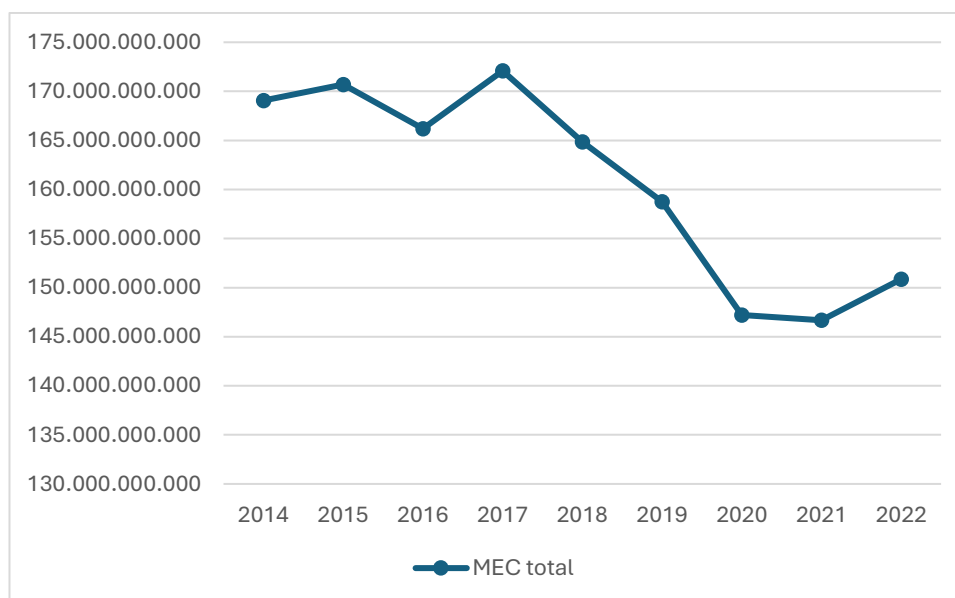
Tabela 4 – Evolução da despesa total liquidada do MEC (2014-2022)

Ano	MEC ⁴⁶ total	Aumento/redução % em relação ao ano anterior
2014	169.080.850.526	
2015	170.681.112.543	0,9%
2016	166.198.822.927	-2,6%
2017	172.083.452.373	3,5%
2018	164.864.546.453	-4,2%
2019	158.757.494.071	-3,7%
2020	147.210.931.653	-7,3%
2021	146.674.874.440	-0,4%
2022	150.851.750.847	2,8%

Fonte: Siop. Elaboração da autora.

Valores corrigidos para janeiro de 2023 pelo IPCA.

Gráfico 3 – Evolução da despesa total liquidada do MEC (2014-2022)



Fonte: Siop. Elaboração da autora.

Valores corrigidos para janeiro de 2023 pelo IPCA.

⁴⁶ Inclui: todas as UOs do MEC (26000), UO 73107 (Recursos sob supervisão do Ministério da Educação) e UO 74902 (Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior/Fies – Min. da Educação).

Analisando a Tabela 4 e o Gráfico 3, verifica-se uma relativa estabilidade da despesa liquidada entre 2014 e 2017, atingindo o pico em 2017. A partir daí, há uma queda vertiginosa de valores até 2020, com pequena recuperação entre 2021 e 2022.

O ano de 2020 foi atípico em razão da pandemia mundial causada pela Covid-19, situação que exigiria do MEC maior coordenação e esforços para organizar o “sistema” de ensino nacional, adaptando-o às necessidades transitórias do ensino remoto, por exemplo. Mas, a olhar pela diminuição da despesa e pela suspensão das atividades educacionais no período, nota-se uma certa inércia do governo federal no sentido de desenvolver ações de apoio aos estudantes, profissionais da educação, entes subnacionais e redes de ensino.

Se compararmos o liquidado em 2022 ao liquidado em 2014, em 2022 a despesa foi 10% menor que em 2014. E não é porque o país já estava atendendo plenamente as suas demandas educacionais. Pelo contrário, está em vigor o Plano Nacional de Educação 2014-2024, com metas a cumprir que demandam a expansão do financiamento, e a política de financiamento da educação transcorreu na direção oposta. O período de 2014 a 2022 é marcado por crises: desde o impeachment de Dilma Rousseff, congelamento dos recursos da União incidente sobre recursos vinculados à educação a partir de 2017 (EC nº 95/2016), à pandemia do coronavírus, entre outros fatores.

Nas despesas orçamentárias do MEC, estão incluídas as instituições federais de ensino superior, os institutos federais de educação profissional e tecnológica, os Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), a administração direta do MEC, os hospitais universitários federais, a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o FNDE, demais UOs do órgão, a cota-parte do salário-educação dos estados, Distrito Federal e municípios e o Fies (Mendlovitz, 2023). Engloba, portanto, educação básica, profissional e tecnológica, superior (graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão) e despesas de gestão e manutenção do órgão. O nosso foco é a participação supletiva e distributiva da União no financiamento da educação básica. Por isso, interessa-nos analisar a despesa total liquidada do FNDE, apresentada na Tabela 5 e Gráfico 4 a seguir.

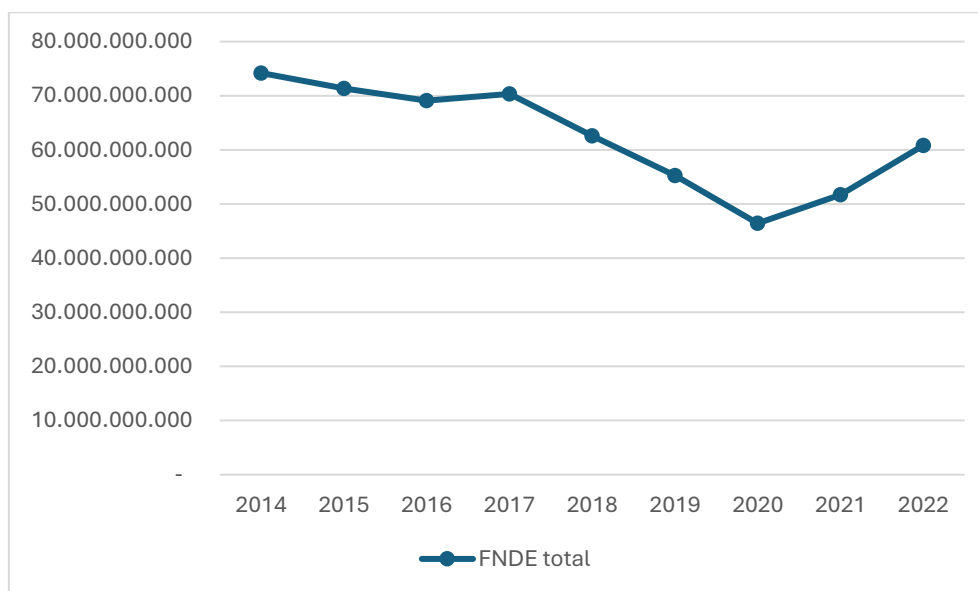
Tabela 5 – Evolução da despesa total liquidada do FNDE (2014-2022)

Ano	FNDE ⁴⁷ total	Aumento/redução % em relação ao ano anterior
2014	74.197.971.600	
2015	71.369.103.935	-3,8
2016	69.088.411.273	-3,2
2017	70.360.206.398	1,8
2018	62.595.415.484	-11,0
2019	55.262.902.768	-11,7
2020	46.432.819.971	-16,0
2021	51.732.137.794	11,4
2022	60.799.191.785	17,5

Fonte: Siop. Elaboração da autora.

Valores corrigidos para janeiro de 2023 pelo IPCA.

Gráfico 4 – Evolução da despesa total liquidada do FNDE (2014-2022)



Fonte: Siop. Elaboração da autora.

Valores corrigidos para janeiro de 2023 pelo IPCA.

⁴⁷ Inclui as UOs 26298 (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), 73107 (Recursos sob supervisão do Ministério da Educação) e 74902 (Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior/Fies – Min. da Educação).

A despesa total liquidada do FNDE sofre redução significativa de 2014 a 2016. Em 2017, a despesa aumenta 2,5% em relação ao ano anterior, para depois despencar até 2020. Cotejando 2014 e 2020, de R\$ 72,8 bilhões, chega-se a R\$ 45,5 bilhões, uma redução de 37,5%. A mudança de tendência ocorre em 2021, com um aumento de 9% do valor em relação ao ano anterior. Em 2022, a despesa se eleva para R\$ 60.179.350.516, valor próximo ao que fora liquidado em 2018.

Os dados relacionados ao orçamento total do FNDE serão detalhados adiante. Examinando as unidades orçamentárias, é possível identificar em qual/quais dela(s) ocorreu a elevação da despesa a partir de 2021. Cabe, agora, verificar qual percentual de recursos destinados ao MEC o FNDE executa, no período em análise. Observe na Tabela 6 e Gráfico 5:

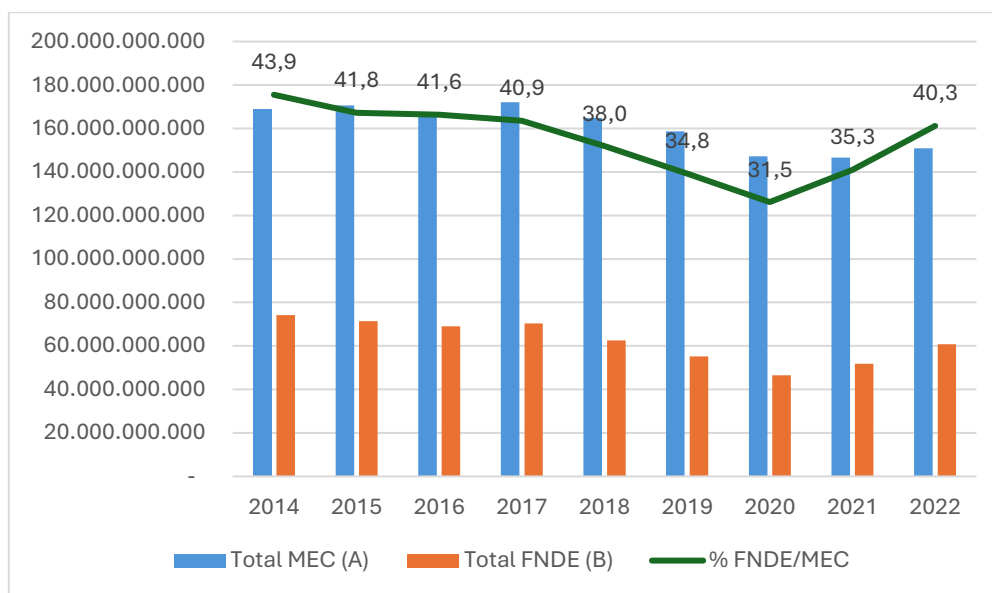
Tabela 6 – Comparativo FNDE total X MEC total (2014-2022)

Ano	MEC total	FNDE total	FNDE/MEC
2014	169.080.850.526	74.197.971.600	43,9%
2015	170.681.112.543	71.369.103.935	41,8%
2016	166.198.822.927	69.088.411.273	41,6%
2017	172.083.452.373	70.360.206.398	40,9%
2018	164.864.546.453	62.595.415.484	38,0%
2019	158.757.494.071	55.262.902.768	34,8%
2020	147.210.931.653	46.432.819.971	31,5%
2021	146.674.874.440	51.732.137.794	35,3%
2022	150.851.750.847	60.799.191.785	40,3%
Média percentual			38,7%

Fonte: Siop. Elaboração da autora.

Valores corrigidos para janeiro de 2023 pelo IPCA.

Gráfico 5 – Comparativo MEC x FNDE (2014-2022)



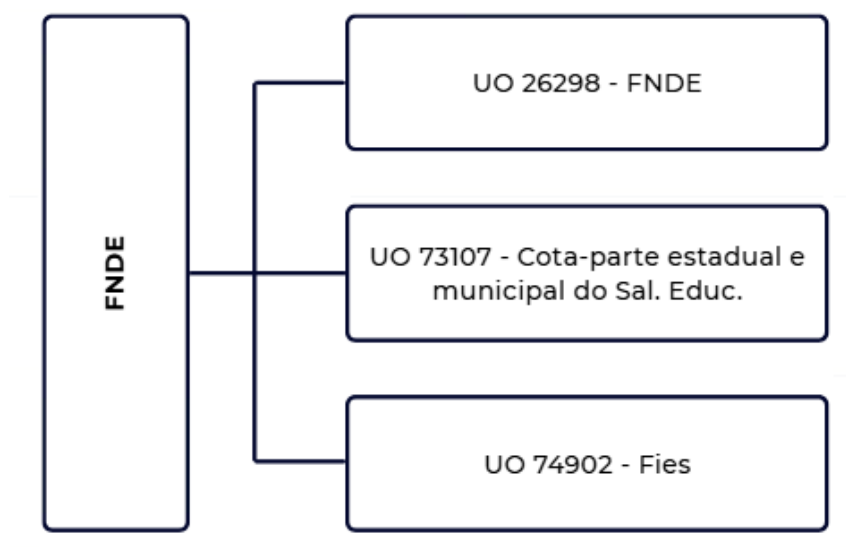
Fonte: Siop. Elaboração da autora.
Valores corrigidos para janeiro de 2023 pelo IPCA.

No período analisado, a despesa total liquidada do FNDE corresponde, em média, a 38,7% da despesa total liquidada do MEC. O FNDE apresenta maior participação no orçamento do MEC em 2014, com despesa liquidada equivalente a 43,9% do total da despesa do MEC. O percentual diminuiu continuamente até 2020, chegando a 31,5%. Ou seja, no âmbito do MEC, o FNDE sofreu forte redução de gastos. Em 2021, a despesa total do MEC encolhe, e a do FNDE se expande um pouco, aumentando o percentual de despesas do FNDE em relação ao total do MEC. Em 2022, a despesa total liquidada do FNDE corresponde a 40,3% do total liquidado pelo Ministério.

O volume de despesas liquidadas pela autarquia demonstra a importância do FNDE na execução de políticas educacionais do MEC, e não apenas voltadas à educação básica, dada a sua capacidade e especialização em transferir recursos.

Já comentamos que, além das ações alocadas na UO FNDE (a 26298), o FNDE gerencia os recursos da cota-parte estadual e municipal do salário-educação e do Fies, alocados nas UOs 73107 e 74902, respectivamente. A composição do orçamento do FNDE é ilustrada na Figura 2, a seguir.

Figura 2 – Unidades Orçamentárias sob gestão do FNDE



Fonte: FNDE, 2023. Elaboração da autora.

A Tabela 7 detalha os valores por unidade orçamentária, e o Gráfico 6 a representa.

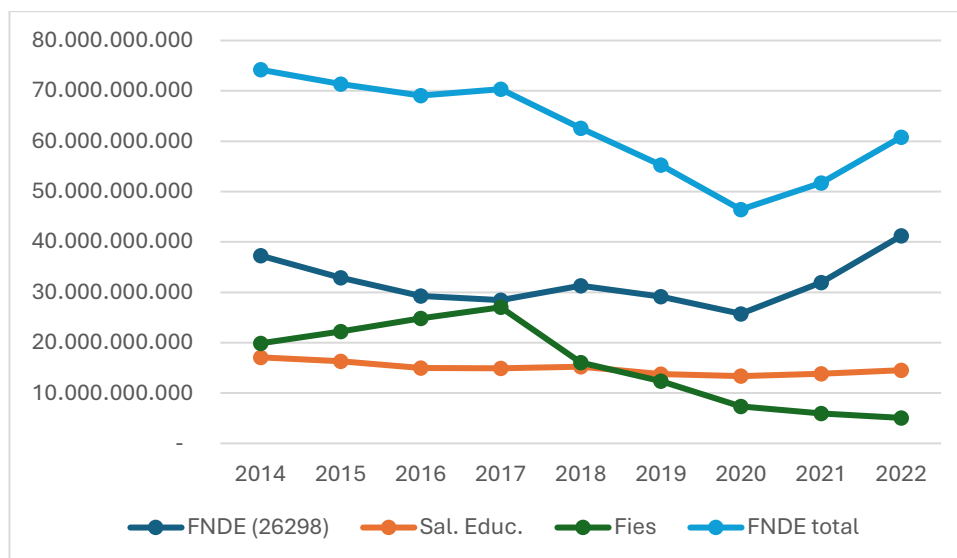
Tabela 7 – Despesa total liquidada do FNDE por Unidade Orçamentária (2014-2022)

Ano	26298 (FNDE)	73107 (cota-parte salário- educação E/M/DF)	74902 (Fies)	FNDE total
2014	37.277.323.153	17.081.926.967	19.838.721.480	74.197.971.600
2015	32.870.724.833	16.285.674.173	22.212.704.929	71.369.103.935
2016	29.281.493.719	14.966.618.829	24.840.298.726	69.088.411.273
2017	28.454.089.275	14.885.692.954	27.020.424.169	70.360.206.398
2018	31.279.059.494	15.250.988.640	16.065.367.350	62.595.415.484
2019	29.136.502.388	13.764.669.142	12.361.731.238	55.262.902.768
2020	25.740.515.966	13.355.260.020	7.337.043.985	46.432.819.971
2021	31.948.995.856	13.819.678.569	5.963.463.370	51.732.137.794
2022	41.198.305.964	14.540.289.608	5.060.596.213	60.799.191.785

Fonte: Siop. Elaboração da autora.

Valores corrigidos para janeiro de 2023 pelo IPCA.

Gráfico 6 – Evolução da despesa liquidada FNDE por Unidade Orçamentária (2014-2022)



Fonte: Siop. Elaboração da autora.
Valores corrigidos para janeiro de 2023 pelo IPCA.

No geral, os valores liquidados da UO 26298 - FNDE decrescem até 2020 e aumentam a partir de 2021; a cota-parte estadual e municipal do salário-educação mantém certa estabilidade, por não estar sujeita à política de contenção de gastos adotada no período, apesar de refletir a taxa de desocupação no país, atrelada a questões econômicas; e o Fies sofre queda drástica de recursos, com maior valor observado de R\$ 26,7 bilhões, em 2017, e o menor, R\$ 5 bilhões, em 2022.

A elevação dos valores na despesa total do FNDE, a partir de 2021, corresponde ao aumento de recursos na unidade orçamentária 26298 - FNDE. Ao examinarmos as ações orçamentárias alocadas na UO 26298, identificaremos em qual/quais ação/ações há aumento ou redução da despesa liquidada.

A cota-parte estadual e municipal do salário-educação diz respeito a repartição de receitas entre a União e os entes subnacionais; o FNDE apenas efetua a distribuição, conforme regras explicitadas no Capítulo 2.

No caso do Fies, é uma política do governo federal, voltada ao financiamento da graduação de estudantes matriculados em cursos presenciais não gratuitos, com avaliação positiva do MEC. O MEC é responsável pela formulação e supervisão da política, e o FNDE atua como administrador dos ativos e passivos dos contratos (FNDE, 2025, online).

Entre 2014 e 2022, em média, quase a metade da despesa liquidada do FNDE corresponde à cota-parte estadual e municipal do salário-educação somada ao Fies, conforme Tabela 8.

Tabela 8 – Comparativo: Unidades Orçamentárias sob gestão do FNDE (2014-2022)

Ano	FNDE total	UO 26298 - FNDE	UO 73107 (sal. educ.) + UO 74902 (Fies)
2014	74.197.971.600	50,2%	49,8%
2015	71.369.103.935	46,1%	53,9%
2016	69.088.411.273	42,4%	57,6%
2017	70.360.206.398	40,4%	59,6%
2018	62.595.415.484	50,0%	48,6%
2019	55.262.902.768	52,7%	47,3%
2020	46.432.819.971	55,4%	44,6%
2021	51.732.137.794	61,8%	38,2%
2022	60.799.191.785	67,8%	32,2%
Média percentual		51,9%	48,1%

Fonte: Siop. Elaboração da autora.

Valores corrigidos para janeiro de 2023 pelo IPCA.

A partir deste ponto, o foco será a análise da despesa liquidada nas ações orçamentárias alocadas na UO 26298 - FNDE, apenas, para evidenciarmos como o financiamento da educação básica evoluiu no período analisado, refletindo os movimentos de construção ou desconstrução das políticas educacionais e das funções supletiva e redistributiva da União em relação à educação básica.

3.2 Despesas liquidadas na UO 26298 - FNDE: construção versus desconstrução

O papel do FNDE/MEC é viabilizar as funções redistributiva e supletiva da União, em matéria educacional, dispostas no art. 211 da CF/1988, garantindo, por meio de assistência técnica e financeira a estados, Distrito Federal e municípios, padrão mínimo da qualidade de ensino e equalização de oportunidades educacionais.

Há diversas formas de analisar a participação da União no regime de colaboração. Neste estudo, escolhemos, sob a ótica do financiamento, verificar como evolui o conjunto

de ações orçamentárias de assistência financeira do FNDE à educação básica, no período de 2014 a 2022, com destaque para a ação Complementação da União ao Fundeb.

O recorte temporal foi definido tendo em vista que, em 2014, começa a vigorar a Lei nº 13.005/2014 (PNE 2014-2024). A partir de então, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam, em regime de colaboração, envidar esforços para cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação. Mas o período que segue é conturbado, do ponto de vista político, social e econômico. Abrange o impeachment de Dilma Rousseff, a ascensão da direita à presidência da República, na figura de Michel Temer, a promulgação da EC nº 95/2016, o aprofundamento das políticas neoliberais no governo Bolsonaro, efeitos da pandemia causada pela Covid-19, a eleição presidencial em 2022, com tentativa frustrada de golpe de Estado. Em 2022, fecha-se um ciclo de duas legislaturas e a política toma um outro rumo: de extrema-direita à esquerda.

Durante a vigência do Teto de Gastos (2017-2022), o piso constitucional para a educação no âmbito da União, de 18%, ficou suspenso. O Teto de Gastos incidiu sobre as despesas primárias da União, mas o artigo 107, § 6º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, excluiu a complementação da União ao Fundeb dos limites impostos às despesas primárias. Daí o nosso interesse em analisar a evolução da ação complementação da União ao Fundeb, que ficou fora do Teto de Gastos, versus as demais ações orçamentárias de assistência financeira do FNDE à educação básica, sujeitas à EC nº 95/2016. Ainda, em 2020, o Fundeb tornou-se um mecanismo permanente de financiamento da educação básica, por meio da Emenda nº 108/2020. A EC nº 108/2020 aumentou o percentual de complementação da União ao Fundeb. No período abarcado nesta análise, o percentual se eleva para 12% em 2021, e 15% em 2022.

Temos, então, duas Emendas Constitucionais incidindo sobre o financiamento da educação básica. A EC nº 95/2016 congelando os gastos primários da União entre 2017 e 2022, e a EC nº 108/2020 aumentando os percentuais de complementação da União ao Fundeb a partir de 2021. Como a complementação da União ao Fundeb está alocada na UO 26298 - FNDE e alcança montantes de grande vulto, ela pode dissimular a desconstrução do financiamento das demais ações.

De acordo com Cruz (2012), as ações do FNDE são centrais para examinar a efetividade da função redistributiva e supletiva da União, visto que “a política do FNDE revela a política do governo federal para a educação básica em sua relação com estados e municípios” (Cruz, 2012, p. 5).

Na UO 26298 - FNDE, são alocadas ações que atendem a diversas finalidades, e que são necessárias para a execução da política pública educacional, como os gastos com pessoal e administração da autarquia. Ainda, algumas ações alocadas no FNDE são de responsabilidade das secretarias finalísticas do MEC. Aquelas voltadas ao atendimento da educação superior (por exemplo, concessão de bolsa permanência; fomento às ações de graduação, pós-graduação, ensino, pesquisa e extensão, e outras) e profissional e tecnológica (fomento ao desenvolvimento e modernização dos sistemas de ensino de educação profissional e tecnológica, etc.), assim como os gastos de natureza administrativa do FNDE, não entrarão no escopo desta análise.

Os dados foram obtidos por meio do Siop. No Painel do Orçamento, consulta livre, selecionamos o ano de interesse, a unidade orçamentária 26298 - FNDE, a função educação, e agrupamos os resultados por programa e ação. Na tabela gerada em Excel, selecionamos apenas as ações de assistência financeira à educação básica.

A Tabela 9 reúne todas as ações orçamentárias de assistência financeira do FNDE à educação básica no período de 2014 a 2022.

Tabela 9 – Despesas do FNDE em ações de assistência financeira à educação básica (2014-2022)

Ação	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Complementação da União ao Fundeb ⁴⁸	14.603.583.956	16.028.463.403	16.264.138.834	17.259.340.900	17.731.589.334	19.028.739.973	15.398.747.323	21.831.754.446	29.488.610.650
Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica	3.494.055.344	2.229.089.861	1.827.393.789	1.833.881.674	2.099.569.410	1.331.990.222	1.629.706.848	1.847.866.657	1.887.390.121
Apoio ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	6.088.268.710	5.684.704.125	4.759.945.860	5.227.424.930	5.213.102.076	4.943.434.437	5.221.683.021	4.666.028.211	3.660.561.627
Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica	956.138.783	866.044.189	783.991.083	770.872.259	860.196.470	869.587.836	870.840.656	860.295.379	788.985.249
Aquisição de Veículos para o Transporte Escolar da Educação Básica	42.259.138	0	211.471.289	11.190.151	32.630.115	0	4.297.852	0	0
Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos	1.852.540.500	1.679.731.999	1.630.412.041	1.080.494.406	1.643.601.226	1.082.596.120	1.245.868.015	1.472.578.008	752.758.721
Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica	341.199.051	59.927.292	44.325.486	656.552.512	651.580.362	763.051.498	326.520.995	279.411.953	229.647.516
Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica	794.081.175	282.669.817	462.051.584	48.678.670	584.552.457	61.865.339	133.146.095	157.604.839	34.241.522
Apoio à Implantação de Escolas para Educação Infantil	155.387.699	15.276.033	56.920.443	13.282.046	1.066.798	4.902.516	53.693.841	39.743.342	82.078.416
Apoio à Manutenção da Educação Infantil	57.418.626	59.650.643	54.155.859	127.059.384	101.004.155	99.246.649	29.499.159	50.714.166	100.283.244
Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica	1.646.811.531	1.285.035.320	268.983.517	133.170.469	147.294.936	22.431.090	12.681.254	15.641.254	9.750.739
Concessão de Bolsas e Auxílio Financeiro na EJA	67.465.093	43.269.244	152.599.557	20.842.795	38.565.034	87.010	0	0	508.114
Apoio à Alfabetização, à Elevação da Escolaridade e à Integração na EJA	112.439.409	16.073.480	300.135.949	86.466.997	30.075.357	2.217.065	0	296.093	8.694.049
Outras ações*	555.304.942	175.900.579	3.699.861	9.032.924	1.196.953	707.674	0	0	3.578.459.830
Total	30.766.953.956	28.425.835.984	26.820.225.149	27.278.290.118	29.136.024.684	28.210.857.429	24.926.685.060	31.221.934.347	40.621.969.799

Fonte: Siop. Elaboração da autora.

Valores corrigidos para janeiro de 2023 pelo IPCA.

⁴⁸ Em 2021, os valores se referem à soma das ações 0E36 (Fundeb 2007-2020) e 00SB (Fundeb “permanente”).

(*) Outras ações:

2014 - Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional – ProJovem; Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares, Tecnologia da Informação e Comunicação para a Educação Básica; Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada para a Educação Básica; Integração da Comunidade no Espaço Escolar; Promoção da Saúde na Escola e Combate à Violência, à Discriminação e à Vulnerabilidade Social; Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica nas Comunidades do Campo, Indígenas, Tradicionais, Remanescentes de Quilombo e das Temáticas de Cidadania; Direitos Humanos, Meio Ambiente e Políticas de Inclusão dos Alunos com Deficiência; Certames e Tecnologias Educacionais; Gestão Educacional e Articulação com os Sistemas de Ensino; Concessão de Bolsa para Equipes de Alfabetização.

2015 - Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional – ProJovem; Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares; Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada para a Educação Básica; Gestão Educacional e Articulação com os Sistemas de Ensino; Apoio a Iniciativas de Valorização da Diversidade, de Promoção dos Direitos Humanos e de Inclusão; Concessão de Bolsa para Equipes de Alfabetização.

2016 - Gestão Educacional e Articulação com os Sistemas de Ensino; Apoio a Iniciativas de Valorização da Diversidade, de Promoção dos Direitos Humanos e de Inclusão.

2017 - Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares; Gestão Educacional e Articulação com os Sistemas de Ensino; Apoio a Iniciativas de Valorização da Diversidade, de Promoção dos Direitos Humanos e de Inclusão;

2018 - Implantação e Adequação de Estruturas Esportivas Escolares; Gestão Educacional e Articulação com os Sistemas de Ensino;

2019 - Gestão Educacional e Articulação com os Sistemas de Ensino;

2020 (não há);

2021/2022 - Assistência Financeira da União aos Estados e ao Distrito Federal para a Garantia de Acesso à Internet, com Fins Educacionais, aos Alunos e aos Professores da Educação Básica Pública - Lei nº 14.172, de 10 de Junho de 2021.

Verifica-se, no decorrer do tempo, o enxugamento de ações orçamentárias de assistência financeira da União aos demais entes. Em 2020, as ações que “sobraram” são as treze constantes da Tabela 9. A ação “00SS - Assistência Financeira da União aos Estados e ao Distrito Federal para a Garantia de Acesso à Internet, com Fins Educacionais, aos Alunos e aos Professores da Educação Básica Pública - Lei nº 14.172, de 10 de Junho de 2021 para garantia de acesso à internet” foi incluída no orçamento como um crédito adicional extraordinário. Retomaremos esta ação adiante.

A Tabela 10 compara o total de despesas liquidadas na UO 26298 - FNDE com o total das ações de assistência financeira à educação básica.

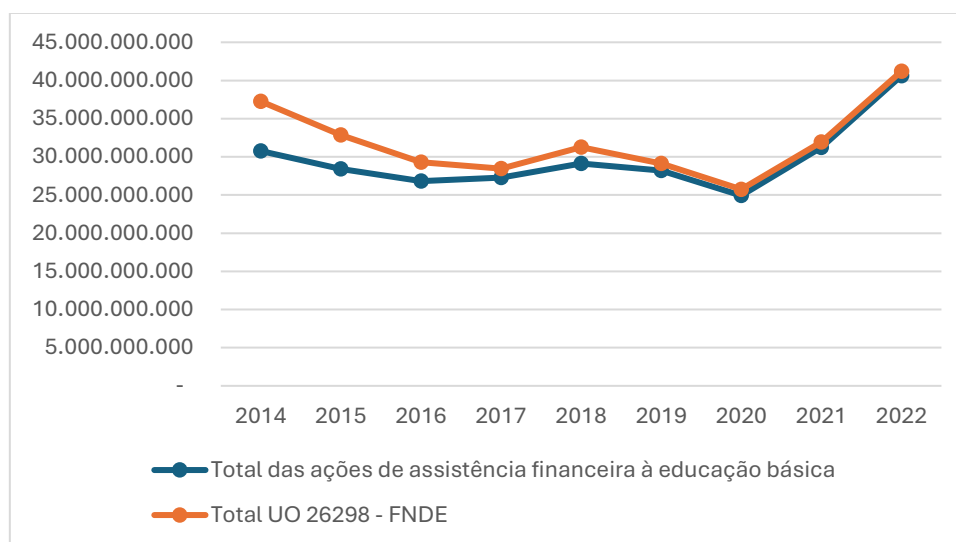
Tabela 10 – Comparativo UO 26298 FNDE x ações de assistência financeira à educação básica (2014-2022)

Ano	Total da UO 26298 - FNDE (A)	Total das ações de assistência financeira à educação básica (B)	(B/A)
2014	37.277.323.153	30.766.953.955	82,5%
2015	32.870.724.833	28.425.835.983	86,5%
2016	29.281.493.719	26.820.225.150	91,6%

2017	28.454.089.275	27.278.290.117	95,9%
2018	31.279.059.494	29.136.024.684	93,1%
2019	29.136.502.388	28.210.857.429	96,8%
2020	25.740.515.966	24.926.685.060	96,8%
2021	31.948.995.856	31.221.934.348	97,7%
2022	41.198.305.964	40.621.969.799	98,6%

Fonte: Siop. Elaboração da autora.
Valores corrigidos para janeiro de 2023 pelo IPCA.

Gráfico 7 – Comparativo total UO 26298 - FNDE x ações de assistência financeira à educação básica (2014-2022)



Fonte: Siop. Elaboração da autora.
Valores corrigidos para janeiro de 2023 pelo IPCA.

A despesa liquidada nas ações de assistência financeira à educação básica corresponde a quase totalidade da despesa liquidada da unidade orçamentária. À medida que a política de austeridade avança, a diferença entre uma e outra diminui. Essa diferença corresponde às despesas com educação profissional e tecnológica, educação superior, gestão administrativa, gastos obrigatórios com pessoal, encargos sociais e benefícios; e, em 2022 significaram apenas 1,4% do total liquidado pela UO 26298 - FNDE.

Quanto às ações de assistência financeira à educação básica, entre 2015 e 2019 o total liquidado oscila, sempre em valores inferiores aos de 2014. Em 2020, há uma queda acentuada para R\$ 24,9 bilhões, menor valor da série e, a partir de 2021, a tendência muda bruscamente.

Tanto a queda brusca em 2020, quanto o aumento exponencial a partir de 2021 se deve, principalmente, em razão da complementação da União ao Fundeb. Em 2020, por conta do contexto pandêmico, a arrecadação dos recursos que compõem a cesta do Fundeb diminuiu, conseqüentemente, a contribuição dos entes subnacionais e o aporte da União ao Fundo. Em 2021 e 2022, o percentual de contribuição da União ao Fundeb aumentou para 12% e 15%, respectivamente, conforme determinação expressa na EC nº 108/2020. O montante liquidado das ações de assistência financeira à educação básica bate R\$ 40 bilhões em 2022, mesmo com o Teto de Gastos incidindo sobre as despesas primárias (2017-2022).

É possível perceber, na Tabela 9, que enquanto a maioria das ações tem suas despesas reduzidas ao longo do tempo, a complementação da União ao Fundeb aumenta ano a ano, exceto em 2020.

A complementação ao Fundeb se diferencia das demais ações por ser uma transferência constitucional⁴⁹ (assim como o salário-educação), possui regras bem definidas, não esteve limitada pelo Teto de Gastos (art. 107 do ADCT, § 6º, I), e não está sujeita às decisões de governo. A isolaremos, portanto, do agrupamento de ações, para examinarmos o que acontece com as demais ações de assistência financeira da União à educação básica.

Outro ponto é que, a Lei nº 14.172/2021⁵⁰ dispôs R\$ 3,5 bilhões de crédito adicional extraordinário para assistência financeira da União aos estados e municípios, para aplicarem em ações de acesso à internet a alunos e professores da educação básica pública, com fins educacionais. Como esse foi um crédito extraordinário, que se caracteriza por atender a despesas imprevisíveis e urgentes, no caso, em virtude da calamidade pública decorrente da Covid-19, o excluiremos do cálculo seguinte, com o objetivo de perceber o aumento ou a redução nas despesas que já faziam parte do agrupamento de ações em análise.

O resultado está expresso na Tabela 11.

⁴⁹ É a “distribuição de recursos provenientes da arrecadação de tributos federais ou estaduais, aos estados, Distrito Federal e municípios, com fundamento em dispositivos constitucionais” (Congresso Nacional, online [2025]). No caso do Fundeb, as retenções centralizam 20% de tributos arrecadados por todas as esferas de Governo para aplicação na educação básica, e a participação da União se faz por intermédio do orçamento do FNDE. Na condição de agente do Fundo, cabe ao FNDE realizar a distribuição dos recursos (Tesouro Nacional, 2025, online).

⁵⁰ O Projeto de Lei (PL) nº 3.477/2020, que a originou, foi vetado integralmente pelo então Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, em 19 de março de 2021. Rejeitado o veto pelo Congresso, promulgou-se a Lei nº 14.172, em 10 de junho de 2021.

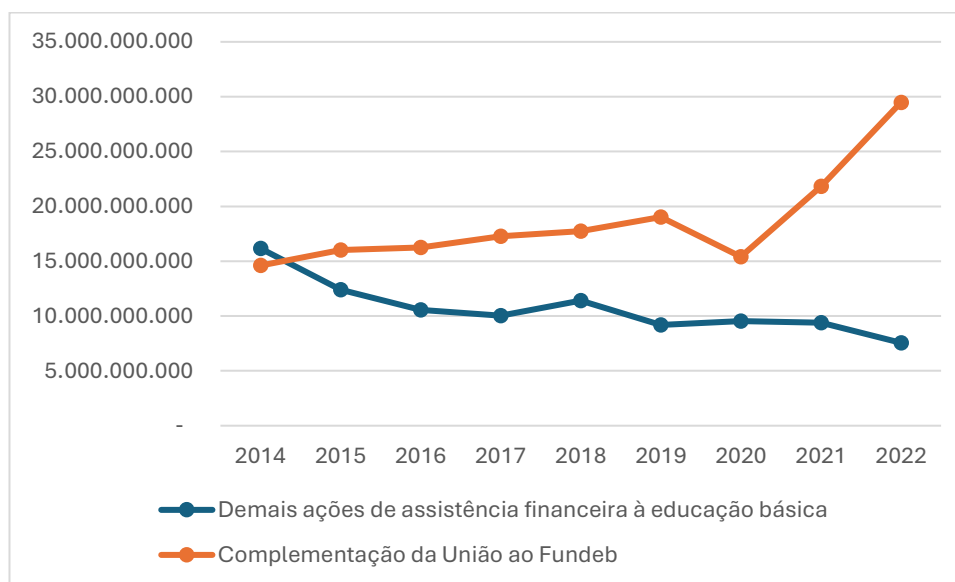
Tabela 11 – Comparativo ação complementação da União ao Fundeb x demais ações de assistência financeira à educação básica (2014-2022)

Ano	Ação complementação da União ao Fundeb	Demais ações de assistência financeira à educação básica
2014	14.603.583.956	16.163.369.999
2015	16.028.463.403	12.397.372.581
2016	16.264.138.834	10.556.086.316
2017	17.259.340.900	10.018.949.218
2018	17.731.589.334	11.404.435.351
2019	19.028.739.973	9.182.117.456
2020	15.398.747.323	9.527.937.737
2021	21.831.754.446	9.390.179.902
2022 ⁵¹	29.488.610.650	7.554.899.319

Fonte: Siop. Elaboração da autora.

Valores corrigidos para janeiro de 2023 pelo IPCA.

Gráfico 8 – Comparativo ação complementação da União ao Fundeb x demais ações de assistência financeira à educação básica (2014-2022)



Fonte: Siop. Elaboração da autora.

Valores corrigidos para janeiro de 2023 pelo IPCA.

⁵¹ Exclui a ação 00SS - Assistência Financeira da União aos Estados e ao Distrito Federal para a Garantia de Acesso à Internet, com Fins Educacionais, aos Alunos e aos Professores da Educação Básica Pública - Lei nº 14.172, de 10 de Junho de 2021.

Em 2014, a despesa nas demais ações de assistência financeira à educação básica superava a complementação da União ao Fundeb. A partir de 2015, essa lógica se inverte e, em 2022, a diferença é drástica.

O Fundeb, além de não ter sido incluído nos limites de despesa impostos pela EC nº 95/2016, é alavancado a partir da EC nº 108/2020. Em contraposição, o total liquidado das demais ações, de 2014 a 2017, decresce de R\$ 16,2 bilhões para R\$ 10 bilhões. Há um leve aumento em 2018, e redução no ano seguinte. Em 2019, 2020 e 2021, a despesa se estabiliza em torno de R\$ 9 bilhões. Em 2022, mingua a R\$ 7,6 bilhões. Cotejando 2014 e 2022, a redução da despesa liquidada nas demais ações é de 53%. Ou seja, as ações orçamentárias de atendimento à educação básica da UO 26298 - FNDE, excluído o Fundeb, que é uma transferência assegurada pela Constituição, sofreram perda de mais da metade dos recursos, entre 2014 e 2022.

Se considerarmos a despesa de R\$ 3,5 bilhões na ação “00SS - Assistência Financeira da União aos Estados e ao Distrito Federal para a Garantia de Acesso à Internet, com Fins Educacionais, aos Alunos e aos Professores da Educação Básica Pública - Lei nº 14.172, de 10 de Junho de 2021”, o valor liquidado no exercício de 2022 fica em R\$ 11,2 bilhões, ainda muito distante dos R\$ 16,2 bilhões liquidados em 2014, quando não havia calamidade pública generalizada no país.

A Tabela 12 evidencia quanto o Fundeb versus as demais ações de assistência financeira, incluindo a ação 00SS – Garantia de acesso à internet, representam em relação ao total destinado à educação básica.

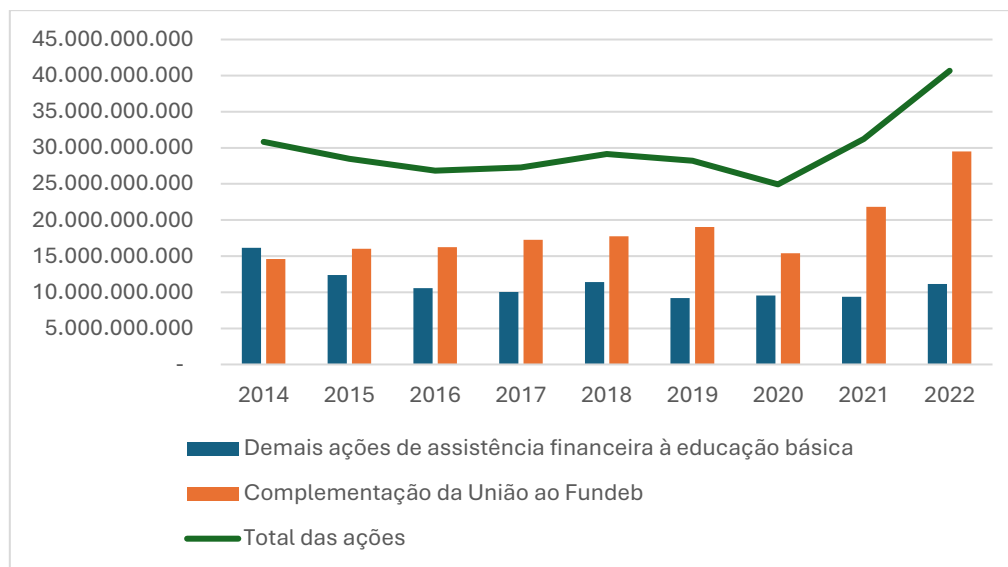
Tabela 12 – Comparativo percentual: Fundeb x demais ações de assistência financeira à educação básica (2014-2022)

Ano	Total (Fundeb + demais ações)	Fundeb	Demais ações
2014	30.817.089.111	47,4%	52,6%
2015	28.471.365.925	56,3%	43,7%
2016	26.851.676.709	60,6%	39,4%
2017	27.299.996.511	63,2%	36,8%
2018	29.159.639.361	60,8%	39,2%
2019	28.231.635.774	67,4%	32,6%
2020	24.938.893.071	61,7%	38,3%
2021	31.234.058.637	69,9%	30,1%
2022	40.671.570.927	72,5%	27,4%

Fonte: Siop. Elaboração da autora. Valores corrigidos para janeiro de 2023 pelo IPCA.

O Gráfico 9 apresenta a evolução do Fundeb e das demais ações de assistência financeira à educação básica, incluindo a ação de assistência financeira da União para garantia de acesso à internet, liquidada em 2022.

Gráfico 9 – Comparativo percentual: Fundeb x demais ações de assistência financeira à educação básica (2014-2022)



Fonte: Siop. Elaboração da autora.
Valores corrigidos para janeiro de 2023 pelo IPCA.

A olhar pela linha do Gráfico 9, não é possível perceber o quanto as ações de assistência financeira perderam recursos, porque a complementação da União ao Fundeb dissimula o esvaziamento das demais políticas. Todavia, está posto o cenário de construção versus desconstrução das ações de assistência financeira da União aos entes subnacionais na educação básica.

A desconstrução alcança as ações em diferentes proporções. O tamanho do estrago pode ser maior ou menor a depender das características da despesa. As despesas dos programas universais (PNAE, PNATE, PDDE e PNLD) sofreram menos redução que as ações de transferência voluntária de recursos aos estados, Distrito Federal e municípios, como Aquisição de Veículos para o Transporte Escolar da Educação Básica – Caminho da Escola (0E53), Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica (0509), Apoio à Infraestrutura para Educação Básica (20RP) e Apoio à Implantação de Escolas para Educação Infantil (00SU).

A redução drástica na despesa das ações Aquisição de Veículos para o Transporte Escolar da Educação Básica – Caminho da Escola e Apoio à Implantação de Escolas para

Educação Infantil sinaliza o esvaziamento do Programa Caminho da Escola⁵² e do Proinfância⁵³, ainda que possa haver despesa desses programas em outras ações orçamentárias⁵⁴.

Nas ações de apoio à educação de jovens e adultos (EJA), a redução da despesa liquidada expressa o desmonte das políticas do MEC⁵⁵ de atendimento à EJA. Em 2020 e 2021, não há registro de despesa na ação Concessão de Bolsas e Auxílio Financeiro na EJA; tampouco na ação Apoio à Alfabetização, à Elevação da Escolaridade e à Integração na EJA, em 2020.

No conjunto de ações da Tabela 9, há despesas primárias obrigatórias e discricionárias. As despesas primárias são destinadas à oferta de bens e serviços públicos para a população, como o funcionamento de escolas (Enap, 2019).

As despesas primárias obrigatórias são aquelas que, por determinação legal ou constitucional, não permitem discricionariedade do gestor público quanto ao momento de sua realização e ao valor do seu montante. Elas são protegidas de constrição (contingenciamento) durante a execução, pois decorrem de uma relação obrigacional anterior (Greggianin; Mendes; Volpe, 2018).

Entre as ações de assistência financeira da União para a educação básica alocadas na UO 26298 - FNDE, apenas quatro são despesas primárias obrigatórias: complementação da União ao Fundeb (transferência constitucional), Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica, Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE), e Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica. Estas três últimas são transferências legais da União aos entes subnacionais. Elas derivam de leis complementares ou ordinárias, e são de caráter obrigatório ao ente transferidor.

As demais ações orçamentárias da Tabela 9 constituem despesas discricionárias. As despesas discricionárias permitem que o gestor tenha flexibilidade quanto à oportunidade de execução e ao estabelecimento do montante; dependem da disponibilidade de recursos no orçamento (Santos; Gasparini, 2020) e são passíveis de

⁵² No Programa Caminho da Escola, a aquisição dos veículos pode ser custeada por assistência financeira do FNDE, e também por recursos do próprio ente (estados, municípios e Distrito Federal) ou por meio de linha de crédito junto a instituições financeiras (FNDE, 2025, online). O número de veículos adquiridos pelo Caminho da Escola é informado nos Relatórios de Gestão do FNDE.

⁵³ A respeito do financiamento do Proinfância, ver Oliveira (2022).

⁵⁴ O Relatório de Gestão do FNDE 2022 apresenta os dados orçamentários por Programa do FNDE para a educação básica.

⁵⁵ A gestão dos programas destinados à EJA compete à Secretaria de Educação Básica (SEB) do MEC (FNDE, 2025, online).

contingenciamento (limitação de empenho e movimentação financeira) (Greggianin; Mendes; Volpe, 2018).

Neste estudo, as ações são consideradas obrigatórias ou discricionárias de acordo com o resultado primário apresentado no Painel de Orçamento Federal. Para consultar o resultado primário, selecionamos o ano de interesse, a unidade orçamentária 26298 - FNDE, a função educação, com detalhamento por resultado primário e ação. Na sequência, filtramos as ações de assistência financeira à educação básica.

A Tabela 13 compara as despesas primárias obrigatórias (constitucional e legais) e as despesas discricionárias. Já analisamos a complementação da União ao Fundeb, como despesa obrigatória constitucional, e que ficou fora do Teto de Gastos. As despesas obrigatórias legais e as discricionárias estiveram sujeitas ao Teto, entre 2017 e 2020, embora as discricionárias sejam passíveis de contingenciamento, e as obrigatórias, não. Na Tabela 13, optamos por trazer os valores da complementação ao Fundeb, para completar as partes do “quebra-cabeça”.

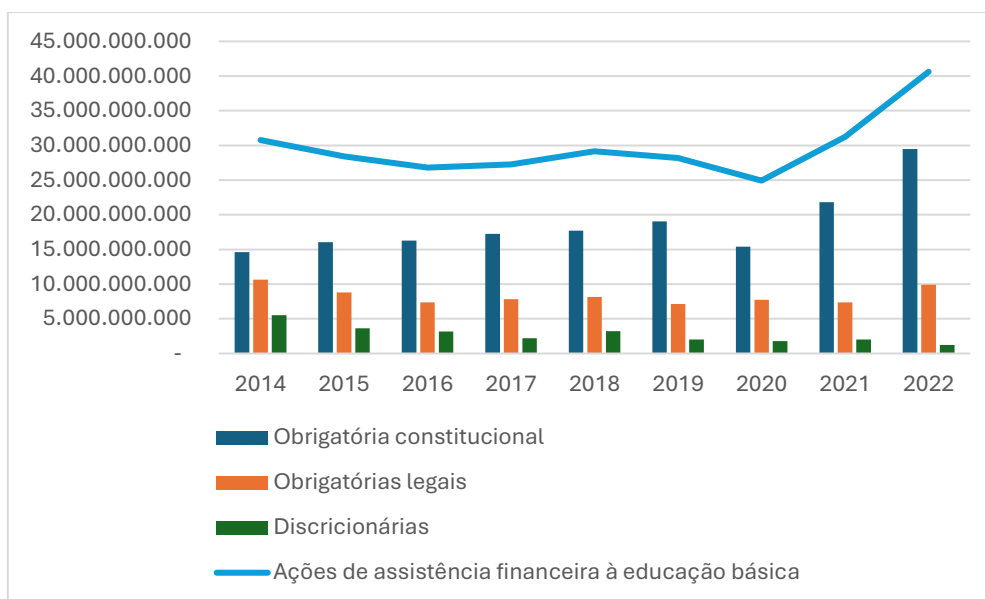
Tabela 13 – Agrupamento por resultado primário das ações de assistência financeira do FNDE (UO 26298) à educação básica: despesas primárias obrigatórias (constitucional e legais) e discricionárias (2014-2022)

Ano	Obrig. constitucional (A)	% (A/D)	Obrig. legais⁵⁶ (B)	% (B/D)	Discricionárias (C)	% (C/D)	Total (D)
2014	14.603.583.956	47,5%	10.661.173.691	34,7%	5.502.196.308	17,9%	30.766.953.955
2015	16.028.463.403	56,4%	8.779.838.175	30,9%	3.617.534.406	12,7%	28.425.835.984
2016	16.264.138.834	60,6%	7.371.330.732	27,5%	3.184.755.584	11,9%	26.820.225.150
2017	17.259.340.900	63,3%	7.832.178.863	28,7%	2.186.770.355	8,0%	27.278.290.118
2018	17.731.589.334	60,9%	8.172.867.957	28,1%	3.231.567.393	11,1%	29.136.024.685
2019	19.028.739.973	67,5%	7.145.012.495	25,3%	2.037.104.962	7,2%	28.210.857.429
2020	15.398.747.323	61,8%	7.722.230.525	31,0%	1.805.707.212	7,2%	24.926.685.060
2021	21.831.754.446	69,9%	7.374.190.247	23,6%	2.015.989.655	6,5%	31.221.934.348
2022	29.488.610.650	72,6%	9.915.396.827	24,4%	1.217.962.322	3,0%	40.621.969.799

Fonte: Siop. Elaboração da autora. Valores corrigidos para janeiro de 2023 pelo IPCA.

⁵⁶ Em 2014, as ações Concessão de Bolsa para Equipes de Alfabetização e Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos foram consideradas no cálculo das primárias obrigatórias, de acordo com os dados extraídos do Siop.

Gráfico 10 – Ações de assistência financeira do FNDE (UO 26298) à educação básica – comparativo por resultado primário: despesas primárias obrigatórias (constitucional e legais) e discricionárias (2014-2022)



Fonte: Siop. Elaboração da autora.
Valores corrigidos para janeiro de 2023 pelo IPCA.

O Gráfico 10 evidencia que as ações de assistência financeira à educação básica que se constituem como despesas obrigatórias legais e despesas discricionárias diminuíram não só em termos percentuais (considerando o crescimento significativo da complementação ao Fundeb): o volume de recursos caiu gradativamente.

Em um cenário de restrição orçamentária, o aumento nas despesas obrigatórias impõe a redução das despesas discricionárias. Mas, de 2014 a 2022, tanto as despesas obrigatórias legais quanto as discricionárias vão se reduzindo, ano a ano, mesmo que as obrigatórias não estejam sujeitas a contingenciamento, e mesmo antes do Teto de Gastos incidir sobre as despesas primárias.

Buscaremos observar esse movimento de desconstrução analisando a despesa liquidada de algumas ações. Elegemos quatro delas: Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica (0515); Apoio ao Programa Nacional de Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE) (00PI); Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica (0969); e Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para a Educação Básica (20RQ).

A escolha destas se dá pelos seguintes motivos: excluída a complementação da União ao Fundeb, são as ações de maior vulto alocadas na UO 26298-FNDE e

correspondem aos programas de atendimento universal, definidos na Portaria Conjunta MEC/FNDE nº 2, de 5 de dezembro de 2022. Para os fins da Portaria, é considerado programa de distribuição universal aquele que, de forma cumulativa, atende aos seguintes critérios:

- I - Instituído por legislação específica, na condição de programa;
- II - Destina suas ações a todos os entes estaduais, municipais e Distrito Federal;
- III - Presta atendimento às redes de ensino da educação básica pública;
- IV - Presta assistência por meio da transferência de recursos financeiros ou do fornecimento de livros e materiais didáticos;
- V - Utiliza dados do censo escolar como referência para a concessão de assistência financeira ou fornecimento de livros e materiais didáticos aos entes federados beneficiários;
- VI - Não exige de seus beneficiários a comprovação de regularidade quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos à entidade transferidora, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos à conta de outros programas;
- VII - Possui, como elemento de sua universalização, a garantia de direitos sociais, a equalização de oportunidades educacionais, as condições de acesso e o alcance de um padrão mínimo de qualidade do ensino; e
- VIII - Não se vincula a ato discricionário do poder concedente responsável pela execução de suas respectivas ações (Brasil, MEC/FNDE, 2022).

As receitas das transferências realizadas à conta do PNAE, PNATE, PDDE-Básico e os livros e materiais didáticos entregues aos estados, Distrito Federal, municípios e unidades executoras das escolas públicas estaduais, distritais e municipais compõem o cálculo da complementação da União ao Fundeb na modalidade valor anual total por aluno (VAAT) (Brasil, MEC/FNDE, 2022). A complementação da União ao Fundeb e os programas universais são, portanto, ações estruturantes da assistência financeira do FNDE para a educação básica.

Não temos a pretensão de estudar os programas. Cada programa possui características específicas e um histórico que remete à FAE, o que demandaria uma análise muito cuidadosa. Como o objetivo é observar a despesa liquidada nas ações orçamentárias, e não analisar os programas, apresentaremos as ações com base no relatório descritivo do Cadastro de Ações do Siop. Para além do relatório do Siop, informaremos o que for estritamente necessário.

No painel do Siop, em “Cadastro de Ações”, inserimos o código da ação para consulta. O sistema retorna informações básicas (esfera, órgão, UO responsável, função, programa, ação e tipo de ação), informações complementares (descrição da ação, base legal, item de mensuração, beneficiário, etc), implementação, planos orçamentários e financeiro. Ao clicar em imprimir, ele gera um relatório da ação. A descrição de cada ação, pelo Siop, é bem sucinta. O Quadro 11 apresenta a descrição das ações.

Quadro 11 – Descrição das ações orçamentárias

<p>0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica</p> <p>Descrição: assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas de educação básica, escolas de educação especial beneficentes de assistência social ou de atendimento direto ao público e gratuito e as polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica. Objetivos: melhorar a infraestrutura física e pedagógica, aprimorar os processos de aprendizagem dos educandos, reforçar a autogestão educacional. Implementação: transferência direta de recursos aos estabelecimentos de ensino beneficiados, prefeituras ou secretarias de educação.</p>
<p>00PI - Apoio ao Programa Nacional de Alimentação Escolar</p> <p>Descrição: assistência financeira, em caráter suplementar, a secretarias estaduais de educação, prefeituras municipais e entidades federais de educação básica, para aquisição de gêneros alimentícios para oferta de alimentação escolar aos estudantes da educação básica nas redes públicas, nas entidades filantrópicas ou por elas mantidas, nas escolas confessionais mantidas por entidades sem fins lucrativos, nas escolas comunitárias conveniadas com estados, Distrito Federal ou municípios. Objetivo: atender às necessidades dos estudantes durante o período letivo, contribuindo para o desenvolvimento biopsicossocial, o crescimento, a formação de hábitos alimentares saudáveis, a aprendizagem e o rendimento escolar. Implementação: transferência direta de recursos a estados, municípios e Distrito Federal; e destaque orçamentário para entidades federais que ofertam educação básica.</p>
<p>0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica</p> <p>Descrição: assistência financeira, em caráter suplementar, para a oferta de transporte escolar aos estudantes da educação básica residentes em área rural. Veda a utilização em despesas que não constituem MDE (art. 71 da Lei nº 9.394/1996). Implementação: transferência direta de recursos a estados, Distrito Federal e municípios.</p>
<p>20RQ - Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica</p> <p>Descrição: produção, avaliação, aquisição, mixagem, controle de qualidade e distribuição de obras didáticas, pedagógicas e literárias, de materiais e recursos digitais de apoio à leitura. Realização e participação em eventos, seminários ou encontros, pagamento de prêmios para o aperfeiçoamento da política de incentivo à leitura e à</p>

escrita, e atividades de suporte (produção e disponibilização do Guia do Livro Didático e seleção, avaliação e controle de qualidade das obras). Objetivos: auxiliar a prática pedagógica, estimular a leitura e a escrita e garantir padrão de qualidade dos materiais utilizados nas escolas públicas de educação básica. Produto: material distribuído a estudantes e profissionais da educação básica pública. Implementação: direta e por meio da contratação de parceiros, descentralizada.

Fonte: Siop. Elaboração da autora.

Descritas as ações, a Tabela 14 apresenta a despesa liquidada, de 2014 a 2022.

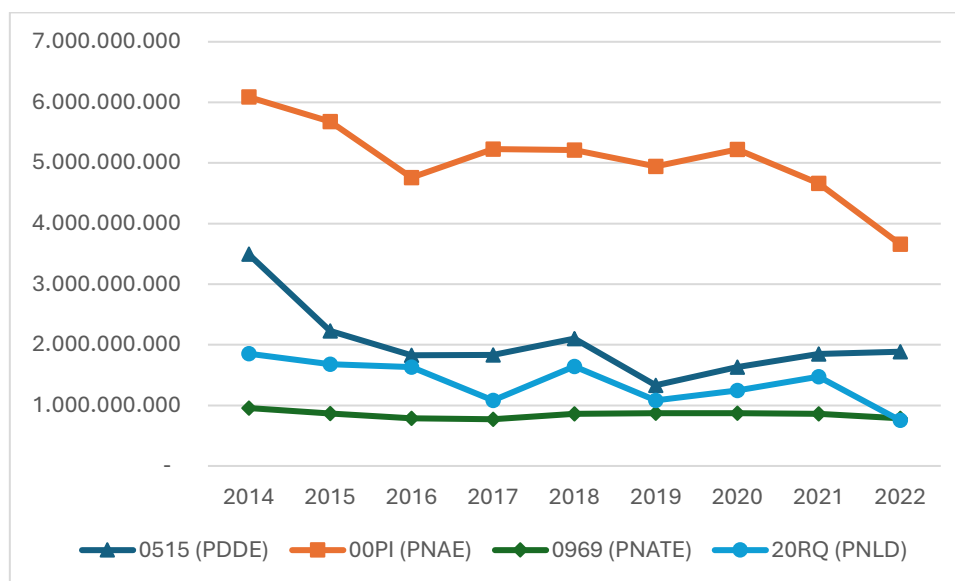
Tabela 14 – Despesa liquidada nas ações dos programas de atendimento universal do FNDE (2014-2022)

Ano/Ação	0515 (PDDE)	00PI (PNAE)	0969 (PNATE)	20RQ (PNLD)
2014	3.494.055.344	6.088.268.710	956.138.783	1.852.540.500
2015	2.229.089.861	5.684.704.125	866.044.189	1.679.731.999
2016	1.827.393.789	4.759.945.860	783.991.083	1.630.412.041
2017	1.833.881.674	5.227.424.930	770.872.259	1.080.494.406
2018	2.099.569.410	5.213.102.076	860.196.470	1.643.601.226
2019	1.331.990.222	4.943.434.437	869.587.836	1.082.596.120
2020	1.629.706.848	5.221.683.021	870.840.656	1.245.868.015
2021	1.847.866.657	4.666.028.211	860.295.379	1.472.578.008
2022	1.887.390.121	3.660.561.627	788.985.249	752.758.721

Fonte: Siop. Elaboração da autora.

Valores corrigidos para janeiro de 2023 pelo IPCA.

Gráfico 11 – Despesas liquidadas nas ações dos programas de atendimento universal do FNDE (2014-2022)



Fonte: Siop. Elaboração da autora.
Valores corrigidos para janeiro de 2023 pelo IPCA.

Os programas PDDE, PNAE, PNATE e PNLD possuem particularidades que precisam ser examinadas para uma análise minuciosa⁵⁷ (não é esse o nosso objetivo), tais como:

- O PDDE Básico repassa recursos por estabelecimento de ensino e número de estudantes matriculados na educação básica, com valores diferenciados para alunos de educação especial em escola pública e alunos de escola pública com atendimento educacional especializado (AEE) (FNDE, 2025, online);
- O PNAE possui valores *per capita* diferenciados entre etapas e modalidades de ensino (FNDE, 2025, online);
- O PNLD é executado de forma alternada. A cada ano, adquire materiais para uma das etapas da educação básica (educação infantil; anos iniciais do ensino fundamental; anos finais do ensino fundamental; e ensino médio) (FNDE, 2025, online).

A forma alternada de aquisições do PNLD pode ajudar a interpretar as oscilações do liquidado na ação 20RQ - Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para Educação Básica, mas não explica a redução que a despesa

⁵⁷ As análises estão restritas às ações orçamentárias.

sofre comparando 2014 a 2022. Entre os programas de atendimento universal, a ação Produção, Aquisição e Distribuição de Livros e Materiais Didáticos e Pedagógicos para a Educação Básica é a única primária discricionária, e também a que sofre maior percentual de redução.

Basta cotejar 2014 e 2022 para perceber a desconstrução das ações orçamentárias que custearam os programas. O PDDE teve uma redução de 45,6%, o PNAE de 39,9%, e o PNLD de 59,4%. Nesse intervalo de tempo, o número de matrículas na educação básica pública, expresso na Tabela 15, reduziu em 6%. Ou seja, nem a redução do número de matrículas justifica a corrosão dos montantes.

Tabela 15 – Matrículas da educação básica pública – Brasil (2014-2022)

Ano	Quantidade
2014	40.680.590
2015	39.738.780
2016	39.834.378
2017	39.721.032
2018	39.460.618
2019	38.739.461
2020	38.504.108
2021	38.532.056
2022	38.382.028

Fonte: Inep (online, 2025). Elaboração da autora.

O PNATE atende apenas alunos residentes em área rurais. O valor *per capita* do programa considera as diferenças geográficas, regionais, educacionais e operacionais do transporte escolar por ente federado. De acordo com o FNDE, o programa atendeu, em 2014, 4.547.690 alunos. Em 2022, 4.534.789. Fazendo uma conta simples, a média do valor por aluno repassado pelo governo federal em 2014 foi R\$ 210,24; em 2022, R\$ 173,98, uma redução de 17,2%. Ou as condições geográficas e operacionais do transporte escolar melhoraram tanto, a ponto de diminuir o *per capita* por conta das variáveis consideradas, ou a capacidade de financiamento do programa diminuiu.

A Tabela 16 apresenta o número de alunos atendidos pelo PNATE, de 2014 a 2022.

Tabela 16 – Alunos atendidos pelo PNATE (2014-2022)

Ano	Quantidade
2014	4.547.690
2015	4.681.886
2016	4.581.575
2017	4.540.029
2018	4.609.989
2019	4.617.098
2020	4.687.983
2021	4.546.290
2022	4.534.789

Fonte: FNDE (online, 2025). Elaboração da autora.

PDDE, PNAE e PNATE são programas operacionalizados com base em valores *per capita*, que ficaram sem reajuste por um longo período⁵⁸. “Congelando” as despesas primárias, a União diminui a participação nos gastos com educação, e os entes subnacionais são coagidos a aumentá-la para cumprir as suas responsabilidades educacionais.

O Gráfico 11 expõe a desconstrução dos programas universais de assistência financeira do FNDE para a educação básica, que compõem o cálculo da complementação VAAT do Fundeb. Quando a EC nº 95/2016 começa a incidir sobre as despesas primárias da União, o projeto de desconstrução já estava em andamento, e ganha força à medida que as políticas neoliberais avançam no Brasil.

⁵⁸ A inadimplência dos entes ou entidades com a prestação de contas também pode impactar a execução dos programas. O ente/entidade fica impedido de receber recursos do programa em que estiver inadimplente (FNDE, 2023).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em uma sociedade de classes, que se caracteriza pela desigualdade social, a igualdade de condições deve ser assegurada pelo Estado, por meio dos recursos do fundo público (Chauí, 1999). A direção dada aos recursos depende das prioridades de cada governo e da organização da sociedade na luta pela gestão do fundo público. Neste estudo, discutimos o financiamento da educação básica, cuja manutenção perpassa a disputa de classes pela apropriação da riqueza nacional.

A educação é um direito social previsto no art. 6º da Constituição, e é por meio dela que se democratiza o acesso a outros direitos. Assegurar uma educação pública, gratuita e de qualidade a todos demanda a atuação efetiva do Estado.

O Estado brasileiro se configura como uma federação de três níveis, constituída pela União, estados, Distrito Federal e municípios. No campo educacional, a divisão das responsabilidades é instituída de forma colaborativa. Cabe à União exercer as funções redistributiva e supletiva, com o objetivo de garantir qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos entes subnacionais e equalização das oportunidades educacionais (art. 211/CF 1988). O MEC é responsável pela política nacional de educação; e o FNDE executa a maior parte das ações de assistência técnica e financeira da União aos entes subnacionais.

A política de financiamento da educação vai se delineando a partir da Constituição de 1988. A educação básica conta com recursos provenientes da arrecadação de impostos, da contribuição social do salário-educação e de royalties do petróleo e gás natural, e tem um fundo público de natureza contábil como principal mecanismo de redistribuição de recursos. Mas a construção da base do financiamento não é uma história linear. Ela avança, retrocede... E também não é justa. Estados e municípios são responsáveis pela oferta da educação básica pública, enfrentam grandes níveis de desigualdade, e possuem capacidade de arrecadação inferior à da União.

A Constituição garantiu o direito à educação, mas as condições para que esse direito se materializasse não estavam construídas. As competências educacionais foram delimitadas e distribuídas entre os entes por meio da EC nº 14/1996, que também criou o Fundef, para atender o ensino fundamental. Em razão do atraso educacional no país, as políticas educacionais, na década de 1990, estavam voltadas à universalização do ensino fundamental. Os recursos do salário-educação e as ações de assistência financeira do FNDE atendiam essa etapa de ensino.

A partir de 2006, com a instituição do Fundeb, a política de fundos, o salário-educação (EC nº 53/2006) e os “programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde” (EC nº 59/2009) passaram, gradativamente, a contemplar toda a educação básica. A complementação da União ao Fundeb foi instituída a, no mínimo, 10% dos recursos aportados pelos demais entes, percentual ainda distante do que seria necessário para garantir educação de qualidade e redução das desigualdades, neste Brasil imenso e heterogêneo, mas um avanço em relação ao Fundef, que teve complementação irrisória do governo federal.

Em termos de legislação, o ápice da política de financiamento da educação foi o estabelecimento de meta de aplicação dos recursos em proporção ao PIB, em 2014, por meio da Lei nº 13.005/2014, atendendo a dispositivo constitucional. Caberia à União a coordenação das políticas e da expansão do gasto em educação, com o objetivo de que as metas do Plano fossem cumpridas. Contudo, a partir do segundo mandato de Dilma Rousseff, a luta das classes dominantes pelo direcionamento dos recursos públicos para a reprodução do capital fez reviravoltas na política e na economia brasileira.

Alinhar o Estado aos objetivos do capital custou o *impeachment* de Dilma e um golpe de Estado para ascensão de Temer à Presidência da República. O governo Temer (2016 a 2018) implementou “Uma Ponte para o Futuro” que levava ao retrocesso; promulgou a EC nº 95/2016, limitando as despesas primárias da União por vinte exercício financeiros; aprofundou a política neoliberal; promoveu a Reforma Trabalhista, minando os direitos do trabalhador; abriu o caminho para a desconstrução dos direitos sociais e da própria democracia.

Neoliberalismo, direitos sociais e democracia são elementos imbricados no contexto social. Conforme Brown (2019), o ataque neoliberal ao social gera uma cultura antidemocrática na base, ao mesmo tempo em que constrói formas de poder estatal antidemocráticas desde o topo. A noção de interesse público, de participação cidadã e do bem comum é dissipada quando as únicas liberdades protegidas pelo Estado são a liberdade individual e a liberdade da propriedade privada (Brown, 2019).

Na lógica capitalista, o Estado incorporou violência e destruição. A democracia foi esvaziada e o sentido de liberdade se inverteu. O governo subsequente (2019-2022) não tinha um projeto para a educação, e sua atuação foi marcada por polêmicas, por ameaças ao Supremo Tribunal Federal (STF) e ao sistema eleitoral, pelo incentivo à polarização e à desinformação, por manter um público eleitoral insuflado.

Nesse cenário adverso, a mobilização da sociedade civil e a atuação do Congresso Nacional levaram à aprovação da EC nº 108/2020, tornando o Fundeb um mecanismo permanente de financiamento da educação básica, com ampliação da participação da União de 10% para 23% (gradativos, de 2021 a 2026) do que os demais entes aportam ao Fundo. Paulo Guedes, ministro da economia no período (2019-2022), defendia a desvinculação total de recursos. Nessa lógica, não haveria Fundeb.

A função redistributiva da União em relação à educação básica ficou preservada por meio do Fundeb. Mas a supletiva, viabilizada por meio das ações de assistência financeira do FNDE, foi reduzida ano a ano, entre 2014 e 2022.

O Plano Nacional de Educação, que deveria ser referência durante a década 2014/2024, tornou-se um documento abandonado. O Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2014-2024, produzido pelo Inep, comprova que a participação do governo federal no financiamento da educação pública diminuiu entre 2015 e 2022, de 25,9% para 22,9%; dos governos estaduais de 34,3% para 31,9%; e a dos governos municipais aumentou, de 39,8% para 41,1% (Inep, 2024). O governo federal reduziu os gastos com a educação, e os municípios foram obrigados a arcar com as despesas necessárias para a oferta do ensino sob sua responsabilidade.

O que preservou o financiamento da educação básica entre 2014 e 2022 foi o fato de a transferência do salário-educação para estados e municípios e a complementação da União ao Fundeb terem regras bem definidas na Constituição e ficarem fora do Teto de Gastos. Salário-educação e Fundeb se constituem como pilares do financiamento da educação básica.

Neste estudo, o objetivo foi analisar as ações de assistência financeira da União para a educação básica, executadas pelo FNDE. O FNDE é responsável pela transferência constitucional do salário-educação e da complementação da União ao Fundeb, pelas transferências legais referentes ao PNAE, PNATE e PDDE, pela entrega do livro e material didático (PNLD) e por transferências discricionárias, além de ser agente operador do Fies, que é voltado ao ensino superior.

Analisamos o orçamento do FNDE sob diversos aspectos. A participação das despesas do FNDE no orçamento total do MEC é bastante expressiva, mas vai se reduzindo no período de 2014 a 2020. Em 2014, R\$ 74,1 bilhões dos gastos realizados pelo MEC foram atribuídos ao FNDE, correspondendo a 43,9% da despesa liquidada do órgão; em 2020, apenas R\$ 46,4 bilhões, equivalentes a 31,5% da despesa do MEC. A

diminuição do percentual revela que, no âmbito do MEC, o FNDE sofreu forte redução de recursos.

Esse resultado considera todas as unidades orçamentárias sob a gestão do FNDE. Quando analisamos as despesas liquidadas por unidade orçamentária, percebe-se que a transferência da cota-parte do salário-educação a estados, Distrito Federal e municípios manteve-se estável entre 2014 e 2022; o Fies sofreu queda drástica de recursos, e a UO 26298 - FNDE teve a despesa reduzida de R\$ 37,7 bilhões em 2014 para R\$ 25,7 bilhões em 2020, com retomada do crescimento a partir de 2021, em virtude do aumento percentual da complementação ao Fundeb (EC nº 108/2020).

Verifica-se que na UO 26298 - FNDE, a maior parte das ações orçamentárias são de assistência financeira para a educação básica. A despesa total dessas ações oscila no período de 2014 a 2019 entre R\$ 30,7 e R\$ 26,8 bilhões, sofre redução para R\$ 24,9 bilhões em 2020, e a partir de 2021, cresce de forma acelerada, chegando a R\$ 40,6 bilhões em 2022.

A participação da União nas ações supletivas de assistência financeira para a educação básica por meio do FNDE só se desvela quando a complementação da União ao Fundeb é isolada do agrupamento de ações. As despesas classificadas como obrigatórias legais e as despesas discricionárias despencam de R\$ 16,1 bilhão em 2014, para R\$ 7,5 bilhões em 2022 (uma redução de 53,2%). Ou seja, a União complementou o Fundeb, mas esvaziou as demais políticas de financiamento da educação básica executadas pelo FNDE. Mesmo os programas universais, que são considerados no cálculo da complementação-VAAT, tiveram suas despesas reduzidas ao longo do tempo considerado.

Quando comparamos as despesas obrigatórias legais com as discricionárias, as discricionárias sofreram maior redução, porque a execução destas é passível de avaliação do gestor quanto à oportunidade e conveniência. Na ação Aquisição de Veículos para o Transporte Escolar da Educação Básica – Caminho da Escola, por exemplo, não houve registro de despesa nos exercícios de 2015, 2019, 2021 e 2022.

À medida que a União esvazia as ações de assistência financeira do FNDE/MEC, o governo federal perde a capacidade de induzir as políticas públicas educacionais e de mitigar os efeitos da desigualdade no Brasil.

Construímos o Fundeb, por protagonismo da sociedade civil junto ao Congresso Nacional. E as ações de assistência financeira da União para a educação básica estiveram na mira da desconstrução, por governos autoritários que priorizaram a destinação dos

recursos do fundo público para o pagamento de juros, amortização e encargos da dívida, em detrimento das áreas sociais. Esteve em curso um projeto de desconstrução dos programas do FNDE, e talvez, da própria autarquia.

A matéria existe, é anterior à consciência, e está em constante transformação (Trivinos, 1987). Investir em educação pública é produzir a consciência e transformar a realidade social. Governos democráticos devem formar cidadãos conscientes, capazes de lutar pelos direitos sociais e de exercer o controle social sobre os recursos do fundo público, seja na órbita federal, estadual ou municipal.

No período analisado, 2014 a 2022, houve avanço na política de Fundos (Fundeb). Por outro lado, governos alinhados ao capital e à orientação neoliberal de austeridade fiscal desconstruíram políticas essenciais ao financiamento da educação básica, minando a participação supletiva da União, e a assistência técnica e financeira aos entes subnacionais. Ao analisar a despesa nas ações orçamentárias do FNDE de assistência financeira à educação básica, o cenário geral é de desconstrução dos programas. Um novo tempo exige reconstruir e fortalecer a estrutura de uma política de financiamento comprometida com a equidade, o direito à educação, o pacto federativo e a democracia.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento*. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, Unesco, 2010.

ADRIÃO, Theresa; PINTO, José Marcelino de Rezende. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. In: *EcoS – Revista Científica*. São Paulo, v. 8, n.1, p. 23-46, jan./jun. 2006.

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; FEIJÓ, Paulo Henrique da Silva. *Gestão de Finanças Públicas*. Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal. 2ª ed. Brasília: Editora Gestão Pública, 2008.

AMARAL, Nelson Cardoso. *Financiamento da educação superior: Estado x mercado*. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: Editora Unimep, 2003.

AMARAL, Nelson Cardoso. *Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil*. Brasília: Liber Livro, 2012.

AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder da diminuição dos recursos educacionais. *RBP AE* – v. 32, n. 3, p. 653 – 673 set./dez. 2016a. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/70262>. Acesso em: 10 out. 2020.

AMARAL, Nelson Cardoso. Os recursos financeiros vinculados à educação brasileira: a quádrupla vinculação. In: Financiamento da educação e Sistema Nacional de Educação (SNE) – Caderno Temático 11. *Série Cadernos ANPAE*, vol. 36. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016b.

AMARAL, Nelson Cardoso. Os desafios do financiamento das metas do PNE (2014-2024): um novo plano fracassado? In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). *Plano Nacional de Educação: PNE 2014/2024: avaliação e perspectivas*. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017.

AMARAL, Nelson Cardoso. *Dois anos de desgoverno – os números da desconstrução*. A Terra é Redonda, 8 de abril de 2021. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/dois-anos-de-desgoverno-os-numeros-da-desconstrucao/>. Acesso em: jun. 2021.

AMARAL, Nelson Cardoso, *et al.* O Fundeb permanente em tempos de desconstrução e desfazimento; mobilização e um basta veemente. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 42, e247741, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/G33VWr5XX7rpXRFJSCM9myP/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

AMARAL, Nelson Cardoso. Um novo Fundef? Ideias de Anísio Teixeira. *Educação & Sociedade*, ano XXII, no 75, Agosto/2001. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/3v5B9xpqYWXs9gxnSb8qx7B/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 15 nov. 2023.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

APUFSC. Educação perde R\$ 1,2 bilhão por gastos abaixo do piso durante a pandemia. Florianópolis, SC: APUFSC, 2024. Disponível em: <https://www.apufsc.org.br/2024/04/15/educacao-perde-r-12-bilhao-por-gastos-abaixo-do-piso-durante-a-pandemia/>. Acesso em: 3 dez. 2024.

ARAÚJO E OLIVEIRA, João Batista. Avanços e impasses na educação: à guisa de balanço. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 21, jan.-mar. 1998. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/1180/3/0001180.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2024.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. *Fundef: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação*. GT05 – Estado e Política Educacional. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 2007.

BANCO MUNDIAL. *Um ajuste justo – análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil* (2017). Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/884871511196609355/volume-i-s%c3%adntese>. Acesso em: 24 dez. 2022.

BASSI, Camilo de Moraes. Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília*: Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11ª ed. Brasília: Editora UnB, 1998.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade*. Fragmentos de um dicionário político. 26ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022.

BOITO Jr., Armando. Os atores e o enredo da classe política. IN: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo. *Por que gritamos golpe?* São Paulo, Boitempo, 2016.

BORGES, Vander Oliveira. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb: impactos financeiros junto aos governos estaduais e municipais, nos primeiros cinco anos da sua implantação*. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Legislação informatizada. *Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 – Veto*. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10172-9-janeiro-2001-359024-veto-14596-pl.html>. Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC nº 241/2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>. Acesso em: 2 dez. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006*. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5º, da Constituição, e as Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D6003.htm. Acesso em: 17 jan. 2022.

BRASIL. *Decreto nº 11.691, de 5 de setembro de 2023*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11691.htm. Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#view. Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969*. Complementa disposições da Lei número 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0872.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006*. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009*. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a

inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020*. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 17 set. 2020.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 119, de 27 de abril de 2022*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar a impossibilidade de responsabilização dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos agentes públicos desses entes federados pelo descumprimento, nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc119.htm. Acesso em: 17 dez. 2024.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022*. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acesso em: 10 abr. 2024.

BRASIL. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. *Lei nº 4024, de 20 de dezembro de 1961*. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em:
<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=4024&ano=1961&ato=33903YU5keVRVT7a7>. Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. *Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968*. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5537.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 17 ago. 2023.

BRASIL. *Lei nº 9.414, de 24 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.424%2C%20DE%2024%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201996.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Fundo%20de,na%20forma%20prevista%20no%20art. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. *Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: 30 abr. 2024.

BRASIL. *Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013*. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112858.htm. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 11 jul. 2021

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), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114113.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. *Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021*. Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14276.htm#art1. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. *Fundef – Manual de orientação*, 1998. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/mo.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. *Manual de orientação do Fundef – 4 ed.*, 2003. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/manual.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. *O que é Fundef*. Disponível em: <http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/funf.shtm>. Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. *Fórum de Avaliação do Financiamento da Educação Básica Nacional. Relatório*. Brasília, MEC, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. Relatório final – GT CAQ – Portaria 459, de 12 de maio de 2015. *Grupo de trabalho constituído com a finalidade de elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno Qualidade – CAQ, como parâmetro para o financiamento da educação básica*. Brasília, MEC: 2015. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO_FINAL_GT_CAQ_out_15.pdf. Acesso em: 23 marc. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Portaria Conjunta nº 2, de 5 de dezembro de 2022*. Dispõe sobre a definição de programas de distribuição universal e das respectivas receitas decorrentes desses programas a serem consideradas no cálculo da complementação - VAAT, a vigorar a partir do exercício de 2022, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2022/portaria-conjunta-no-2-de-5-de-dezembro-de-2022/view#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20defini%C3%A7%C3%A3o%20de,2022%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento – MTO 2023*. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2023>. Acesso em: 15 nov. 2023.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Economia, Secretaria do Tesouro Nacional*. – 12ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional,

Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/tesourownacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf>. Acesso em: 28 nov. 2022.

BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 2019*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>. Acesso em: 2 abr. 2025.

BRASIL. Senado Federal. *Senadores reagem à atuação de Bolsonaro em ato que pediu intervenção militar*. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/20/senadores-reagem-a-atuacao-de-bolsonaro-em-ato-que-pediu-intervencao-militar>. Acesso em: 20 maio 2025.

BRASIL. Tesouro Transparente. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 2015*. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2015/12?ano_selecionado=2015. Acesso em: 28 nov. 2022.

BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no Ocidente*. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012.

CASTRO, Jorge Abrahão de. *Avaliação do processo de gasto público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)*. Brasília, DF: Ipea, 2001.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: GOUVEIA, Andréa Barbos; PINTO, José Marcelino Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto. *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2010.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. *Federalismo e financiamento da educação básica no Brasil: a assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais*. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2019.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues, OLIVEIRA, Rosimar de Fátima (2014). Relações Federativas no Financiamento da Educação Básica: compreendendo o papel da União por meio dos atos normativos do FNDE. *Educação Online*, (15), 36–56. Disponível em: <https://educacaoonline.edu.puc-rio.br/index.php/eduonline/article/view/67>. Acesso em: 18 maio 2025.

CHAUÍ, Marilena. *Universidade em liquidação*. Folha de São Paulo, São Paulo, 11/jul./1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs11079903.htm>. Acesso em: 5 abr. 2025.

CNN BRASIL. *Brasil bate recorde e registra 4.195 mortes por Covid-19 em 24 horas*. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/covid-19-no-brasil-6-4-2021/>. Acesso em: 19 dez. 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. *CNM alerta para mudanças na distribuição dos recursos do salário-educação a partir de 2024*. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-alerta-para-mudancas-na-distribuicao-dos-recursos-do-salario-educacao-a-partir-de-2024>. Acesso em: 15 nov. 2023.

CRUZ, Rosana Evangelista da. *Pacto Federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque*. Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, USP, 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-11122009-101928/publico/Rosana_Evangelista_Cruz.pdf. Acesso em: 13 dez. 2022.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado – 30ªed*. São Paulo: Saraiva, 2011.

DARDOT, Pierre, LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. 1. Ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes; AMARAL, Nelson Cardoso. Financiamento e gestão da educação e o PNE 2001-2020: avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. 2ª ed. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. *Plan nacional de educación: el epicentro de las políticas de estado para la educación brasileña* [livro eletrônico] / Luiz Fernandes Dourado; tradução CNTE. Goiânia: Editora de la Imprensa Universitária / ANPAE, 2017.

DOURADO, Luiz Fernandes; AMARAL, Nelson Cardoso. Custo aluno-qualidade: a quem interessa? In: *Revista Retratos da Escola*, Brasília v. 13, n. 26, p. 341-345, mai./ago. 2019. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1023>. Acesso em: 9 jul. 2021.

DOURADO, Luiz Fernandes. Estado, educação e democracia no Brasil: retrocessos e resistências. In: *Educ. Soc., Campinas*, v.40, e0224639, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/vsCq3LjxSXYrmZDgFWwk7tG>. Acesso em: dez. 2024.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Curso Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil*. Brasília, Enap, 2017.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Curso Orçamento Público*. Brasília, Enap, 2019.

FARENZENA, Nalú. Responsabilidade pública para com as políticas públicas de educação: algumas reflexões. *Políticas Educativas*, Porto Alegre, v. 5, n.1, p. 96 - 112, 2011.

FARENZENA, Nalú. A política de fundos e as responsabilidades federativas pela oferta de educação básica. *Revista Fineduca*. Seção temática: Balanço do Fundeb. v. 10, n. 21, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/103641>. Acesso em: 15 dez. 2024.

FARENZENA, Nalú. Despesas em ações da assistência financeira da União na educação básica no período 2014-2020. *Eccos*. Revista Científica. São Paulo, n. 58, p. 1-17, e20849, jul./set. 2021. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/20849>. Acesso em 2 maio 2025.

FARENZENA, Nalú. Trajetória das diretrizes legais do financiamento da educação básica na Constituinte e nas emendas à Constituição Federal de 1988. *Em Aberto*, Brasília, v. 35, n. 113, p. 63-82, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/5138>. Acesso em: 16 dez. 2024.

FERREIRA, Diana Regina dos Santos Alves. *Modo de regulação neoliberal e o fundo público no Brasil (2010-2020): a Emenda Constitucional nº 95/2016 e o financiamento do Ministério da Educação*. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Educação (FE), Programa de Pós-Graduação em Educação, Goiânia, 2022. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/items/02c628f2-2c6c-42f5-a515-93f5221eb40b>. Acesso em: 5 ago. 2023.

FINEDUCA. *Por que o salário-educação não pode ser fonte da complementação da União ao Fundeb*. Manifestação. São Paulo, mar. 2020. Disponível em: https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2020/03/20200326_Fineduca_Nota_orcamento_programas.pdf. Acesso em: 22 maio 2025.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Módulo de Competências Básicas*. O FNDE e o apoio às políticas públicas para a educação básica. 2ª ed. Brasília, MED/FNDE/SEED, 2008.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Curso 1 – Fundeb: origem e fundamentos*. Brasília: MEC, FNDE, 2017.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Curso Prestação de Contas*. Brasília: MEC, FNDE, 2023. (Formação pela Escola).

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Dados estatísticos – PNLD*. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programas-do-livro/pnld/dados-estatisticos>. Acesso em: 5 jun. 2025.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Entendendo o salário-educação*. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/salario-educacao/sobre-o-plano-ou-programa/entendendo-o-salario-educacao>. Acesso em: 28. Nov. 2022.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Cartilha Novo Fundeb. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/CartilhaNovoFundeb2021.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2022.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Relatório de gestão 2021*. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/estrutura-organizacional>. Acesso em: 2 dez. 2022.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Relatório de gestão 2023*. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/estrutura-organizacional>. Acesso em: 2 dez. 2022.

GADOTTI, Moacir. *Estado e educação popular: desafios de uma política nacional*. 2014. Disponível em: <https://acervoapi.paulofreire.org/server/api/core/bitstreams/3418f9c7-9d02-4db4-ba47-cfecf88cc84d/content>. Acesso em: 5 março 2025.

GAMBOA, Silvio Sánchez. Quantidade-Qualidade: para além de um dualismo técnico e de uma dicotomia epistemológica. In: GAMBOA, Silvio Sánchez, Santos Filho, José Camilo dos (orgs.). *Pesquisa educacional: qualidade-quantidade*. São Paulo, Cortez, 2009, p. 84-110.

GLUZ, Micaela Passerino; MOSNA, Rosa Maria; FARENZENA, Nalú. Valor Aluno Ano Redução de Desigualdades – VAAR(!). *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, v. 14, n. 29, 2024. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/137044>. Acesso em: 30 mar. 2025.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. *Em Aberto*, Brasília, v. 28, n. 93, jan.jun. 2015. Disponível em: <https://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2520>. Acesso em: 15 dez. 2024.

GREGGIANIN, Eugênio; MENDES, Graciano Rocha; VOLPE, Ricardo Alberto. *Vínculo obrigacional e grau de rigidez das despesas orçamentárias. Estudo técnico nº 13/2018*. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018>. Acesso em: jan. 2019.

HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. 5 ed. São Paulo, Edições Loyola, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Produto Interno Bruto – PIB*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 2 dez. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Relatório do 5º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2024*. – Brasília, DF: Inep, 2024. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quinto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 6 ago. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Censo Escolar*. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em: 10 maio 2025.

IVO, Gabriel; MARQUES, Vera Lages Sarmiento Albuquerque. Breves considerações acerca da Emenda Constitucional nº 119/2022: a crise da educação encontra a crise da Constituição Financeira. *Revista Cadernos UNDB*, São Luís, v. 6, n.1, out/nov. Disponível em: <https://periodicos.undb.edu.br/index.php/cadernosundb/article/view/138>. Acesso em: 17 dez. 2024.

JESUS, Wellington Ferreira de. *A política de fundos constitucionais no contexto da educação básica no Brasil: origens, contradições e perspectivas*. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional – 25ª ed*. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

LÖVY, Michael. Da tragédia à farsa: o golpe de 2016 no Brasil. IN: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo. *Por que gritamos golpe?* São Paulo, Boitempo, 2016.

MARTINS, Paulo de Sena. *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

MARTINS, Paulo de Sena. *A EC 108/2020 – Fundeb permanente*. Nota técnica fevereiro de 2021. Brasília, Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/61d3a0cb-bf14-4a7d-84ce-078c77d0984d>. Acesso em: 22 jan. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MENDLOVITZ, Marcos Rogério Rocha. *Informativo Técnico nº 2/2023-Conof/CD Educação: despesas orçamentárias 2021-2023*. [2023]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/Informativo2de2023Educacao_DespesasOrcamentarias2021a2023REV.pdf. Acesso em: 22 dez. 2024.

MIRANDA, Marília Gouvea. O neoliberalismo como ofensiva neoconservadora à educação brasileira. *Inter – Ação*. Goiânia, v.45, n.1, p. 1-15, jan./abr. 2020a. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/interacao/article/view/62691>. Acesso em: 12 de nov. 2020.

NEVES, Lana Karla Duques. *O impacto dos recursos aplicados no transporte escolar em relação à gestão político-financeira da educação básica: um estudo do financiamento da educação em municípios de Goiás*. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiás, 2019.

OGLOBO. *Antes de construir é preciso ‘desconstruir muita coisa’ no Brasil, diz Bolsonaro nos EUA*. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/antes-de-construir-preciso-desconstruir-muita-coisa-no-brasil-diz-bolsonaro-nos-eua-23530792>. Acesso em: 19 dez. 2024.

OGLOBO. *Desvinculação de salário-mínimo e piso da saúde e educação devem estar na reforma administrativa, diz relator*. 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2025/05/30/reforma-administrativa-medidas-de-ajuste-fiscal-grupo-de-trabalho.ghtml>. Acesso em: 4 jun. 2025.

OLIVEIRA, Elisa do Nascimento. *O financiamento da Educação Infantil: o Proinfância no período de 2011 a 2021*. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2022.

OLIVEIRA, João Ferreira; AMARAL, Nelson Cardoso. As transições políticas no Brasil e seus efeitos na educação brasileira. *Universidades*, núm. 85, julho-| septiembre-2020.

OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de e ADRIÃO, Theresa (org.) – *Gestão, financiamento e direito à educação*. Editora Xamã, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Luiz Portela de. O financiamento da educação básica no Brasil. In: *Fineduca – Revista de Financiamento da Educação*, v. 13, n. 17, 2023. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/135613>. Acesso em: 30 dez. 2024.

OSORIO, Jaime. *O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder*. 1ª ed. São Paulo: Editora Outras Expressões, 2014.

PARENTE, Cláudia da Mota Darós. Assistência financeira do FNDE/MEC a programas e projetos educacionais: formato e implicações. *R. bras. Est. pedag.*, Brasília, v. 87, n. 215, p. 19-28, jan./abr. 2006. Disponível em: <https://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/article/view/2789>. Acesso em: 5 abr. 2025.

PAULANI, Leda. Uma ponte para o abismo. IN: JINKINGS, Ivana; DORIA, Kim; CLETO, Murilo. *Por que gritamos golpe?* São Paulo, Boitempo, 2016.

PAZ, Adalberto Domingues. Da política à escola: o surgimento e a consolidação do FNDE. In: *55 anos de FNDE* [livro eletrônico]: histórias, artes e ofícios na educação brasileira. Organização: Barreto, Ana Luiza Cruz Sá [et al.] Brasília, DF: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/estrategia-governanca/um-ano-de->

gestao-de-fnde/media/copy2_of_55anosdeFNDEversaovirtual.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. In: *Educação e sociedade*. Campinas, v. 39, nº 145, p. 946-869, out.-dez., 2018.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Um fundinho chamado “fundão”. In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia, GO: Editora da UFG, 1999. – (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v. 69).

ROCHA, Camila. *Menos Marx, mais Mises: o liberalismo e a nova direita no Brasil*. São Paulo, Todavia: 2021

ROSSINHOLI, Marisa. *Política de financiamento da educação básica no Brasil: do Fundef ao Fundeb*. Brasília: Liber Livro, 2010.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lécio. *Brasil: neoliberalismo versus democracia*. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

SANTOS, Cristian Patric de Sousa. *Direito Constitucional* – 3ª ed. Brasília: CP Iuris, 2022.

SANTOS, Dão Real Pereira dos. *O que se esconde por trás do congelamento dos gastos?* 2017. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/o-que-se-esconde-por-tras-do-congelamento-dos-gastos/>. Acesso em: 18 dez. 2024.

SAVIANI, Demerval. Educação Socialista, Pedagogia Histórico - Crítica e os desafios da Sociedade de Classes. In: LOMBADI, José Claudinei, SAVIANI, Dermeval (org.). *Marxismo e Educação: debates contemporâneos*. Campinas-SP: Autores Associados: HISTEDBR, 2005, p. 223-274.

SEGATTO, Catarina Ianni, ABRUCIO, Fernando Luiz. A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Rev. Bras. Educ.* 21 (65), Apr-Jun 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/GgFJfHJLdjYnG3TQMJfK8pH/?lang=pt>. Acesso em: 10 abr. 2025.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do Trabalho Científico*. 24 ed. São Paulo: Cortez, 2016.

SINGER, André. El regreso de Lula. *Nueva Sociedad* 305, Mayo – Junio 2023. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/305-el-regreso-de-lula/>. Acesso em: 17 dez. 2024.

SINGER, André; ARAUJO, Cicero; BELINELLI, Leonardo. *Estado e democracia: uma introdução ao estudo da política*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

TANNO, Claudio Riyudi. *EC nº 95/2016 – Teto de gastos públicos: questões essenciais para o desenvolvimento da educação. Estudo Técnico nº 1/2017*. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2017a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017>. Acesso em: jan. 2019.

TANNO, Claudio Riyudi. Estudo Técnico nº 24/2017. *Universalização, qualidade e equidade na alocação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb): proposta de aprimoramento para a implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ)*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2017b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/estudos-por-assunto/educacao-cultura-e-esportes>. Acesso em: 13 nov. 2024.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. Bases preliminares para o plano de educação referente ao Fundo Nacional de Ensino Primário. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*. Rio de Janeiro, v.38, n.88, out./dez. 1962. p.97-107. Disponível em: <http://www.bvanisioiteixeira.ufba.br/artigos/bases3.html>. Acesso em: 12 out. 2023.

Teixeira, Anísio Spínola. *Educação é um direito*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009. (Col. Anísio Teixeira: v. 7).

TEIXEIRA, Anísio. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP)*. Inep, Brasília, v. 65, n. 150, maio/ago. 1984. Disponível em: <http://www.bvanisioiteixeira.ufba.br/artigos/mapion.htm>. Acesso em: 17 nov. 2023.

THE WORLD FACTBOOK - CIA. Explore all countries. Disponível em: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/>. Acesso em: 24 dez. 2022.

TORRES, Ana Paula. *Financiamento da Educação: desafios da governança na execução de programas educacionais no Brasil*. Tese (doutorado) – Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências e Letras, Araraquara, 2020.

TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

WATHIER, Valdoir Pedro; NETO, João César da Fonseca; JÚNIOR, Francisco Gonçalves Henriques. Relações intergovernamentais e regime de colaboração: o papel do FNDE nas políticas educacionais. In: *55 anos de FNDE* [livro eletrônico]: histórias, artes e ofícios na educação brasileira.